

Macrobudgetten Jeugdwet en Wet maatschappelijke ondersteuning 2015

Toets op de berekening

2014



Macrobudgetten Jeugdwet en Wet maatschappelijke ondersteuning 2015

Toets op de berekening

De tekst van Macrobudgetten Jeugdwet en Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 is vastgesteld op 9 mei 2014.

Het rapport is op 13 mei 2014 aangeboden aan de Tweede Kamer.

Inhoud

1	Rapport in het kort	3
1.1	Achtergrond	3
1.2	Conclusies	4
1.3	Aanbevelingen	5
1.4	Bestuurlijke reacties	6
1.5	Onderzoeksopzet	6
1.6	Leeswijzer	7
2	Jeugdwet	8
2.1	Inleiding	8
2.2	Budgetten afkomstig uit de begrotingen van vws en VenJ	10
2.3	Budgetten afkomstig van AWBZ-ZiN	11
2.4	Budgetten afkomstig van AWBZ-pgb	13
2.5	Budgetten afkomstig van ggz Jeugd Zvw	16
2.6	Afwijkingen van bestuursafspraken	17
3	Wmo 2015	18
3.1	Inleiding	18
3.2	Budgetten afkomstig van AWBZ-ZiN	20
3.3	Budgetten afkomstig van AWBZ-pgb	22
4	Bestuurlijke reacties	25
4.1	Reactie bewindspersonen vws en VenJ	25
4.2	Reactie Vereniging van Nederlandse Gemeenten	25
4.3	Nawoord Algemene Rekenkamer	26
	Bijlage 1 Rekenregels Jeugd	27
	Bijlage 2 Blokkenschema	30
	Bijlage 3 Overzicht onzekerheden Jeugdwet en Wmo 2015, en bestuurlijke reacties	32
	Bijlage 4 Afkortingen	35

I Rapport in het kort

De berekening van de macrobudgetten Jeugdwet en Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015) geeft een zo actueel en volledig mogelijk beeld. Dit is de stand van zaken begin maart 2014. Op onderdelen van de macrobudgetten zal de staatssecretaris van vws nog nader dienen te besluiten, mede op basis van onderzoek van het ministerie van vws dat op dit moment nog niet is afgerond. Doordat minder aannames zijn gehanteerd dan in de eerdere berekening van het macrobudget voor de Jeugdzorg een jaar geleden, biedt de huidige berekening van de macrobudgetten door het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (vws) meer zekerheid. De berekening bevat evenwel nog onzekerheden waarvan sommigen nog reparabel zijn voordat in de meicirculaire 2014 het definitieve macrobudget voor 2015 wordt vastgesteld. De uitkomsten van het recente akkoord tussen kabinet en fracties in de Tweede Kamer en de doorwerking daarvan in de macrobudgetten zijn niet in dit onderzoek worden betrokken.

1.1 Achtergrond

De zorg in Nederland staat aan de vooravond van grote veranderingen. De Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) die sinds 1968 van kracht is, wordt opgeheven en opgesplitst in de nieuwe Wet langdurige zorg (Wlz), de Jeugdwet, de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015) en de Zorgverzekeringswet (Zvw). De wet op de Jeugdzorg zal opgaan in de Jeugdwet en ook de Jeugd-geestelijke gezondheidszorg (ggz) uit de Zvw gaat naar de Jeugdwet. De uitvoering van de Jeugdwet en de nieuwe taken die onder de Wmo 2015 vallen, komen in handen te liggen van gemeenten (decentralisatie). Gemeenten worden financieel en bestuurlijk verantwoordelijk voor een groot deel van de zorg voor en ondersteuning van jeugdigen, ouderen en mensen met beperkingen.

Aan de overheveling van taken naar gemeenten is ook een budget gekoppeld: een macrobudget dat met een verdeelmodel wordt toebedeeld aan de gemeenten. Het budget voor Jeugdwet bedraagt € 3.906 miljoen, het budget voor Wmo 2015 bedraagt € 3.494 miljoen (stand maart 2014). De staatssecretaris van vws heeft, mede namens de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (VenJ) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de Algemene Rekenkamer gevraagd een toets op de berekening van het macrobudget Jeugdwet en Wmo 2015 uit te voeren. We hebben dit verzoek op 19 februari 2014 aanvaard (Algemene Rekenkamer, 2014). In 2013 heeft de Algemene Rekenkamer een soortgelijk onderzoek uitgevoerd naar het te decentraliseren budget voor de Jeugdzorg (Algemene Rekenkamer, 2013). Onderhavig onderzoek bouwt daar op voort. In 2012 voerde de Algemene Rekenkamer een toets uit op de gehanteerde rekenregels bij de op dat moment voorziene decentralisatie van begeleiding uit de AWBZ. Aangezien de Wmo 2015 substantieel anders is vormgegeven, konden de onderzoeksresultaten uit 2012 niet betrokken worden bij het huidige onderzoek.

1.2 Conclusies

De huidige berekening van het macrobudget geeft meer zekerheid dan de berekening van vorig jaar. Toen concludeerden we dat het aandeel jeugdigen in de AWBZ en Zvw premie-gefinancierde uitgaven moeilijk te bepalen was. Het Ministerie van vws heeft nu gebruikgemaakt van andere bestanden waardoor er minder aannames nodig zijn en dit probleem gedeeltelijk is opgelost.

Deze conclusie betekent evenwel niet dat de optelsom tot het totale bedrag geheel zeker is. Wij constateren dat naast de verbeteringen ook nog onzekerheden in de berekening aan de orde zijn. Dit betreft zowel het macrobudget voor de Jeugdwet als de Wmo 2015. Dit zijn enerzijds inherente onzekerheden die aan de sommen zijn verbonden waar geen definitieve oplossing voor is. Anderzijds is sprake van onzekerheden die mogelijk nog reparabel zijn voordat in de meicirculaire 2014 de definitieve macrobudgetten voor 2015 worden vastgesteld. Reparabel zijn bijvoorbeeld de onzekerheden die voortkomen uit het ontbreken van nadere besluitvorming of lopend onderzoek door of op last van het ministerie van VWS dat nog niet is afgerond.

Wat bedoelen we met 'onzekerheden'?

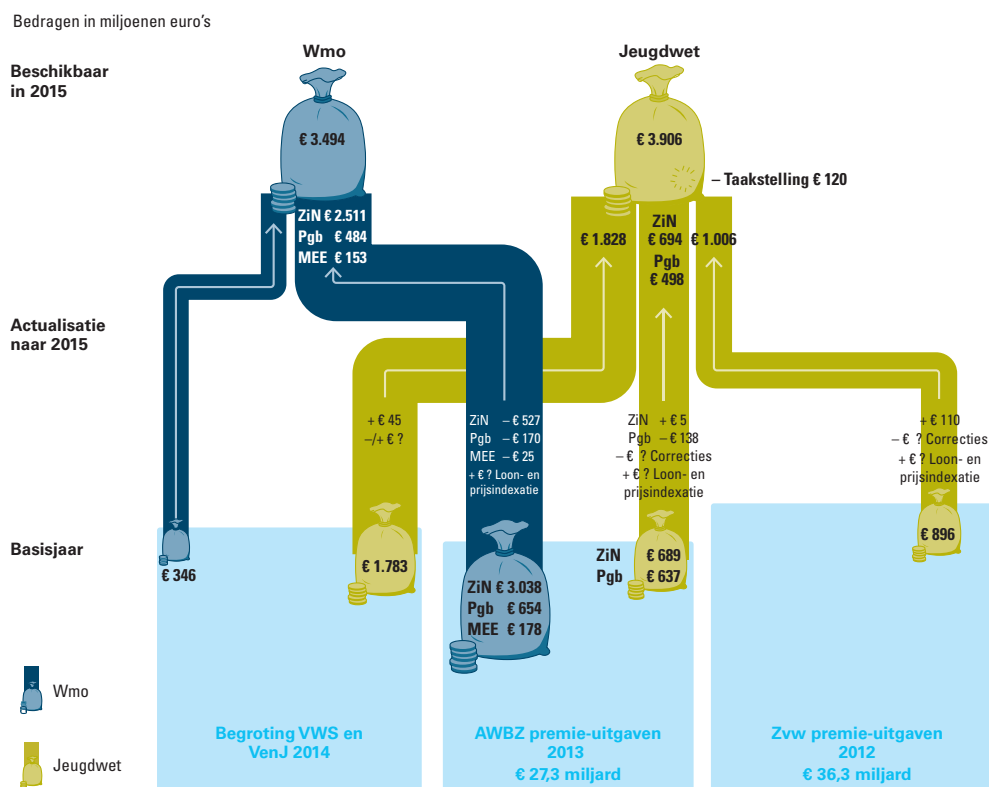
De macrobudgetten Jeugdwet en Wmo 2015 zijn samengesteld uit diverse componenten. Voor elke component is in dit onderzoek nagegaan of de totstandkoming daarvan conform de rekenregels en nadere afspraken (van het kabinet¹, al dan niet in overleg met de VNG), heeft plaatsgevonden en of gebruik is gemaakt van correcte aannames, gegevens en bronnen. Onzekerheden kunnen verwijzen naar onderdelen van de rekenregel die niet voldoende uitsluitsel geven over toe te passen berekeningswijze, of hebben betrekking op (soms inherente) gebreken in bronmateriaal dan wel onvermijdelijk gehanteerde aannames die geen finale zekerheid kunnen bieden. Met onzekerheden bedoelen we in dit rapport dus dat er onzekerheden zitten in onderdelen van de berekening van het bedrag. Dat betekent dat een deel van de berekening van het bedrag onzeker is en niet het gehele bedrag. Daar waar mogelijk geven we de marges aan om de mogelijke budgettaire impact van een geconstateerde onzekerheid nader te duiden.

In figuur 1 geven we een totaalbeeld van de getoetste budgetten. De bedragen in deze figuur betreffen de bedragen die in maart 2014 bekend waren. Zoals uit het onderste deel van de figuur blijkt zijn de middelen voor het macrobudget voor de Jeugdwet afkomstig uit begrotingsgeld van de ministeries van vws en VenJ, de AWBZ en Zvw. Voor de nieuwe Wmo 2015 zijn de middelen afkomstig uit begrotingsgeld van het ministerie van vws en de AWBZ. Om begin 2014 te kunnen berekenen welke middelen in 2015 overgaan, heeft het ministerie van VWS zich gebaseerd op verschillende basisjaren. Voor AWBZ premie-uitgaven is dat het basisjaar 2013 en voor de Zvw premie-uitgaven is dat het basisjaar 2012. Voor de begrotingsuitgaven is voor de Jeugdzorg en voor de nieuwe Wmo de begroting 2014 genomen. Voor de AWBZ premie-uitgaven maakt het ministerie van vws onderscheid tussen AWBZ zorg die 'in natura' (ZiN) wordt verleend en zorg die geleverd wordt via een persoonsgebonden budget (pgb). Bij een pgb beheert de cliënt zelf een zorgbudget en regelt en betaalt zelf de gewenste zorg. In geval van zorg in natura levert de zorginstelling de zorg rechtstreeks aan de cliënt. Het zorgkantoor vergoedt de kosten direct aan de zorgverlener. Zoals we hierboven hebben geconcludeerd bevat de berekening nog een aantal onzekerheden. Deze worden in de volgende twee hoofdstukken toegelicht voor de Jeugdwet en de Wmo 2015.

¹ Betreft bijvoorbeeld afspraken uit het regeerakkoord en begrotingsafspraken.

Het middelste deel van figuur 1 bevat de actualisatie van het basisjaar naar 2015. Hier blijkt een aantal bedragen nog niet bekend te zijn. Dit betreft bijvoorbeeld de loon- en prijsindexatie 2014 waarover het ministerie verwacht voor de meicirculaire duidelijkheid te kunnen geven. De omvang van deze correctie is niet bekend. Verder is er voor de AWBZ € 173 miljoen niet toegeedeeld aan de domeinen Wlz, Wmo 2015 en Jeugdwet en daarom niet in de figuur opgenomen. Een belangrijk deel hiervan (€ 115 miljoen) betreft de Regeling Zorginfrastructuur. Over de verdeling van dit laatste bedrag wacht het Ministerie van vws nog op een advies van de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa). Waarna dit bedrag nog wordt verdeeld over de domeinen. De actualisatie naar 2015 bevat nog een aantal onzekerheden. Deze worden in de volgende hoofdstukken toegelicht.

Figuur 1 Totaal beeld van de getoetste budgetten (in miljoenen tenzij anders vermeld)*



* Stand maart 2014. Inclusief pgb-correcties, pgb-maatregelen en begrotingsmiddelen waar nog nadere besluitvorming voor nodig is (in het memo van het ministerie van VWS (en VenJ) zijn deze niet meegenomen in totaalbeeld). De uitvoeringskosten zijn geen onderdeel van onze toets en derhalve ook niet opgenomen in de figuur. Door afrondingsverschillen sluiten de bedragen soms niet precies aan.

1.3 Aanbevelingen

Gezien het krappe tijdpad voor de invoering van Jeugdwet en Wmo 2015 is helderheid over de macrobudgetten gewenst. We bevelen de staatssecretaris van VWS - en VenJ (voor de aanbeveling voor de jeugdzorg)- aan om voor de meicirculaire 2014:

- een besluit te nemen over de loon- en prijsindexatie voor 2014;
- duidelijkheid te verschaffen over de deelbudgetten die wel genoemd worden maar waar de omvang nog niet bekend of vastgesteld is;

- een besluit te nemen over de wijziging in deelbudgetten naar aanleiding van het onderzoek over de gevolgen van extramuraliseren en het advies van de NZa over de Regeling Zorginfrastructuur.

We bevelen de staatssecretaris van vws aan om voor het vaststellen van de nieuwe macrobudgetten tijdig afspraken te maken over de volumegroei en ook over de loon- en prijsindexatie in 2015 én de daarop volgende jaren.

We bevelen de staatssecretaris van vws ook aan om de effecten van extramuralisering van intramurale zorg en de pgb-maatregelen ná 2015 ook in de nieuwe berekeningen mee te nemen.

Aanbeveling specifiek voor Jeugdzorg

Onze toets is uitgevoerd op het macrobudget voor het jaar 2015. In de bestuursafspraken voor de jeugdzorg is voorzien dat er bij de overdracht van de jeugdzorg van de provincies naar gemeenten in 2016 structureel € 90 miljoen bruto wordt overgeboekt van het Provinciefonds naar de decentralisatieuitkering in het Gemeentefonds (bedrag niet zichtbaar in figuur 1). Wij hebben hier geen onderzoek naar gedaan. De VNG heeft de staatssecretaris van vws gevraagd om deze overboeking al per 1 januari 2015 te laten plaatsvinden omdat de jeugdzorg in 2015 wordt overgeheveld en niet pas in 2016 (waar in de bestuursafspraken nog vanuit werd gegaan). Wij bevelen de staatssecretaris van vws aan hier voor de meicirculaire 2014 duidelijkheid over te geven.

1.4 Bestuurlijke reacties

De bewindspersonen van VenJ en vws spreken in hun reactie waardering uit voor het onderzoek en ze verwachten dat in mei 2014 de zekerheid over het bedrag verder is vergroot. De voorzitter van de directieraad van de VNG waardeert het onderzoek eveneens en gaat ervan uit dat er bestuurlijk overleg zal plaatsvinden over reparabele onzekerheden die de Algemene Rekenkamer heeft geconstateerd.

In ons nawoord wijzen wij erop dat ook in de reactie van de bewindspersonen onduidelijk blijft hoe een nog onverdeeld bedrag van € 173 miljoen uit de AWBZ wordt toebedeeld. Bovendien is niet duidelijk of het Ministerie van vws al in 2015 € 90 miljoen voor jeugdzorg van het Provinciefonds naar het Gemeentefonds wil overboeken. De gemeenten hebben hierom gevraagd, omdat de decentralisatie van de jeugdzorg een jaar eerder zal plaatsvinden. Zij willen dat dan ook het geld een jaar eerder naar het Gemeentefonds wordt overgeheveld. Daarnaast zijn er punten waarover de bewindspersonen en de VNG nog een gezamenlijke oplossing moeten bedenken.

1.5 Onderzoeksopzet

Het Ministerie van vws heeft - in samenwerking met het Ministerie van VenJ - de berekening van het over te hevelen bedrag vastgelegd in het *Memo aanvullende toelichting berekening macrobudget van 14 maart 2014* voor de Jeugdwet en het *Memo aanvullende toelichting bij berekening macrobudget Wmo 2015 van 14 maart 2014*. De memo's hebben we op onze website als achtergronddocument bij het rapport opgenomen (www.rekenkamer.nl).

Deze memo's met de achterliggende berekeningen hebben we getoetst. We hebben daarbij gekeken naar:

- de betrouwbaarheid van het bronmateriaal en de onderbouwing van de aannames;
- de correcte toepassing van de rekenregels uit de bestuursafspraken 2011-2015 voor het macrobudget Jeugdwet en
- de navolgbare toepassing van aanvullende besluiten en afspraken die sindsdien tot stand zijn gekomen.

Voor de Wmo 2015 hebben we het macrobudget niet aan de bestuursafspraken getoetst. De afspraken die in 2011 door het kabinet Rutte-Verhagen met de VNG zijn gemaakt met het oog op de destijds beoogde overheveling van begeleiding naar de Wmo 2015 zijn volgens het Ministerie van VWS dermate achterhaald dat een toets aan deze afspraken geen toegevoegde waarde heeft.

Onze toets heeft geen betrekking op de verdeling van het budget over de gemeenten. Ook doen we geen uitspraken over de vraag of de budgetten toereikend zullen zijn voor (de toekomstige) vraag naar zorg en ondersteuning, en jeugdzorg. Tot slot geven we met de toets geen oordeel of de decentralisatie naar de Jeugdwet en Wmo 2015 wenselijk is. We toetsen alleen of de toedeling van zorgproducten in overeenstemming is met de in onderliggende wetten aangegeven verdeling (zie bijlage 2 voor het hierbij gehanteerde kader).

Dit rapport is opgesteld als een uitzonderingsrapportage. Dat wil zeggen dat onderdelen van de berekening waarover wij in deze rapportage geen opmerking maken, voldoen aan onze toetspunten.

1.6 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 en 3 staan onze bevindingen over de macrobudgetten voor de Jeugdwet en de Wmo 2015. De hoofdstukken zijn zelfstandig leesbaar waardoor enige overlap onvermijdelijk is. We sluiten in hoofdstuk 4 af met de bestuurlijke reacties en ons nawoord.

2 Jeugdwet

2.1 Inleiding

De Eerste Kamer heeft op 18 februari 2014 voor de Jeugdwet gestemd. Met de invoering van de Jeugdwet worden gemeenten bestuurlijk en financieel verantwoordelijk voor preventie, ondersteuning, hulp en zorg aan jeugdigen en ouders bij opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen. Jeugd is gedefinieerd als jongeren onder de achttien jaar. Na het achttiende jaar vindt ondersteuning, hulp en zorg in de regel plaats binnen een ander wettelijk kader, zoals Wmo 2015, Zvw of Wlz.

Gemeenten hebben nu de verantwoordelijkheid voor de preventieve opvoedondersteuning, de jeugdgezondheidszorg en gezondheids-bevordering. Deze verantwoordelijkheid wordt met de invoering van de Jeugdwet uitgebreid met verschillende vormen van zorg en ondersteuning die voorheen onder andere instanties vielen:

- de geïndiceerde jeugdzorg op basis van de Wet op de Jeugdzorg² (voorheen provincie);
- extramurale begeleiding, persoonlijke verzorging, kortdurend verblijf voor jeugdigen en extramurale behandeling voor (licht) verstandelijk gehandicapten en (gedeeltelijk) de intramurale zorg voor (licht) verstandelijk gehandicapten en langdurige jeugd ggz (voorheen AWBZ);
- jeugd-ggz (voorheen Zvw) en
- de gesloten jeugdzorg alsmede de zorg die in het gedwongen kader van jeugdbescherming en jeugdreclassering wordt verleend.

Volgens de berekening van het Ministerie van vws wordt in 2015 € 3.906 miljoen aan gemeenten ter beschikking gesteld voor de uitvoering van de Jeugdwet. Zoals uit het onderste deel van figuur 2 blijkt zijn deze middelen afkomstig uit:

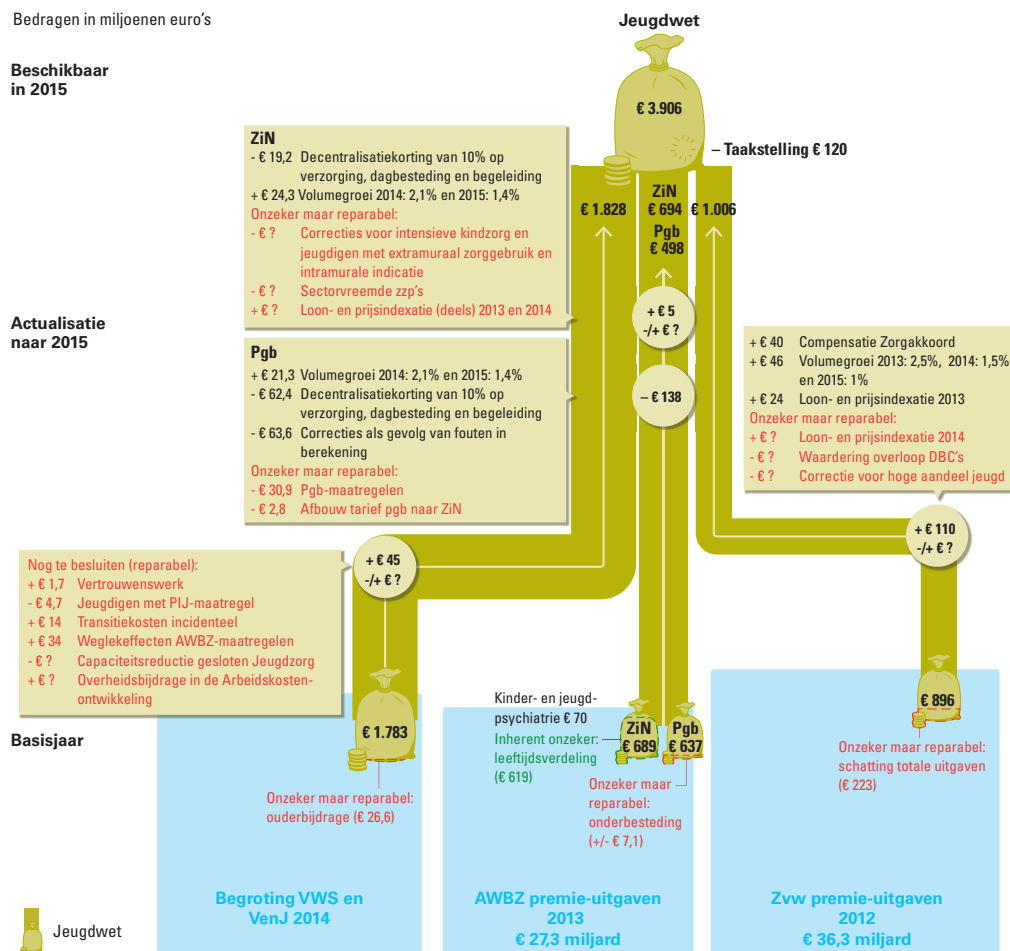
- begrotingsgeldten Ministeries van VWS en VenJ: € 1.783 miljoen;
- AWBZ premie-uitgaven: ZiN € 689 miljoen en pgb € 637 miljoen;
- Zvw premie-uitgaven: € 896 miljoen.

In het middelste deel van figuur 2 is aangegeven welke bedragen hier nog bij komen of afgaan in de actualisatie naar 2015. Dit betreft bijvoorbeeld onderwerpen waar nog besluitvorming over nodig is, kortingen, correcties en volumegroei. Bij de posten waarvan de omvang nog niet bekend is, staat een vraagteken.

2

De huidige provinciaal gefinancierde jeugdzorg omvat diverse vormen van intensieve ambulante hulpverlening, daarnaast intensieve, gespecialiseerde pedagogische thuishulp bij met name multiprobleemgezinnen, de daghulp (semi-residentiële zorg), de dagen nachthulp (residentiële zorg) en de pleegzorg, waarbij een jeugdige in het gezin van pleegouders verblijft.

Figuur 2 Budgetten voor de jeugdzorg*



* Afwijkingen van de bestuursafspraken zijn niet opgenomen in de figuur maar worden apart vermeld in § 2.6.

Wij constateren dat de huidige berekening van het macrobudget Jeugdwet van € 3.906 miljoen meer zekerheid geeft dan de berekening van vorig jaar. Zo zijn er minder onzekerheden als gevolg van nog openstaande besluitvorming en is het aandeel jeugdigen binnen de ggz en de AWBZ beter dan vorig jaar vast te stellen. Dit betekent niet dat het totale bedrag geheel zeker is. Ook de huidige berekening bevat nog onzekerheden. Dit zijn enerzijds onzekerheden die mogelijk nog reparabel zijn. In het basisjaar (zie onderste deel in figuur 2) gaat het om:

- de ouderbijdrage van € 26,6 miljoen;
- de onderbesteding pgb-middelen van € 7,1 miljoen en
- de schatting totale Jeugd ggz Zvw uitgaven van € 223 miljoen.

In de actualisatie naar 2015 (zie middelste deel van figuur 2) gaat het om:

- begrotingsmiddelen van € 45 miljoen waar nog nadere besluitvorming voor nodig is;
- de korting vanwege de pgb-maatregelen van € 30,9 miljoen en
- de korting vanwege de afbouw van pgb-tarieven naar niveau ZiN van € 2,8 miljoen.

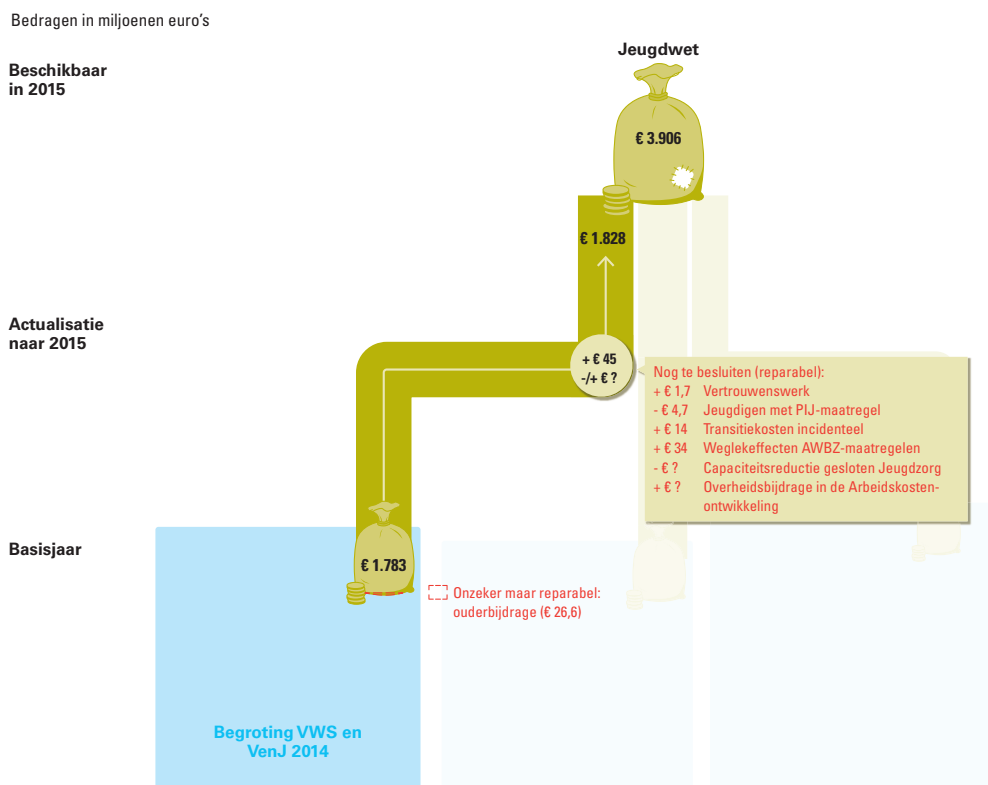
In totaal is € 335 miljoen van de berekening van het macrobudget mogelijk nog reparabel. Anderzijds geldt er voor het AWBZ-ZiN budget een niet te repareren (inherente) onzekerheid als gevolg van de leeftijdsverdeling die is gebruikt voor de verdeling van het budget naar de Jeugdwet. Deze inherente onzekerheid betreft € 619 miljoen van het ZiN-budget. Alleen de kinder- en jeugdpsychiatrie van € 70 miljoen is

niet onzeker, omdat voor dit product geen leeftijdsverdeling is toegepast. In de volgende hoofdstuk gaan we uitgebreid in op de onzekerheden in de berekening die we zien bij de begrotingsgelden, de AWBZ ZiN en pgb middelen en de Zvw middelen.

2.2 Budgetten afkomstig uit de begrotingen van VWS en VenJ

In het basisjaar 2014 is vanuit de begroting van de Ministeries van vws en VenJ € 1.783 miljoen beschikbaar voor de jeugdzorg die straks onder de Jeugdwet komt te vallen.³ Dit is het basisbedrag dat linksonder in figuur 3 is weergegeven. De ministeries hebben dit budget juist berekend met uitzondering van de berekening van de korting ten gevolge van de ouderbijdragen. De berekening van de korting kent een onzekerheid. We lichten dit hieronder toe. De berekening is ook nog niet afgerond, omdat op een aantal punten nog besluitvorming moet volgen. Het budget - exclusief de onbekende bedragen - is € 1.828 miljoen. Vanwege het ontbreken van besluitvorming is dit nog een onzeker bedrag. Ook dit lichten we hieronder toe.

Figuur 3 Budgetten afkomstig uit begroting



3 In de rekenregel is afgesproken het budget dat voor 2014 in vastgestelde begroting voor 2013 is opgenomen wordt overgeheveld. Het ministerie wijkt hier strikt genomen van af omdat zij uitgaat van de in de financiële administratie opgenomen verwachte uitgaven voor 2014. De reden is dat de het bedrag in de begroting niet alleen het budget voor de doeluitkering bevat maar ook andere budgetten die niet worden overgeheveld. Wij achten deze afwijking plausibel en hebben vastgesteld dat het ministerie reële uitgaven overhevelt.

* Afwijkingen van de bestuursafspraken zijn niet opgenomen in de figuur maar worden apart vermeld in § 2.6.

Basisjaar 2014: onzekerheden door aannames ouderbijdrage

Tot 2015 bestond er alleen voor de provinciale jeugdzorg een ouderbijdrage. Vanaf 2015 gaan ouders voor alle soorten zorg een ouderbijdrage betalen. Het ministerie verwacht dat gemeenten hiermee € 26,6 miljoen aan opbrengsten genereren en kort het macrobudget met dit bedrag. In de berekening om tot het budget van € 1.783 miljoen te komen, heeft het ministerie deze korting van € 26,6 al toegepast. Wij hebben naar de onderbouwing van deze korting gekeken en achten de aannames die het ministerie hanteert onvoldoende onderbouwd. Eén van de aannames is bijvoorbeeld dat het inningspercentage dat bij de huidige ouderbijdrage op 75% ligt volgens

het ministerie naar 85% kan stijgen. Het ministerie is van mening dat gemeenten een financiële prikkel hebben om instellingen aan te sporen om tijdig en beter door te geven voor welke kinderen een ouderbijdrage verplicht is. Deze prikkel ontbreekt in de huidige situatie. Deze aanname wordt echter niet met harde gegevens onderbouwd.

Actualisatie naar 2015: onzekerheden door ontbreken nadere besluitvorming

De berekening is hiermee echter nog niet volledig afgerond omdat de staatssecretaris van vws over een aantal onderwerpen nog een besluit moet nemen. Deze besluitvorming was nog niet beschikbaar binnen de looptijd van ons onderzoek. In figuur 3 is opgenomen welke onderwerpen dit betreft.

Vorig jaar constateerden we dat de onzekerheden als gevolg van nog nader te nemen besluiten € 76 miljoen bedroegen. Dit jaar is dit bedrag teruggebracht naar circa € 45 miljoen. Ter zake van een tweetal posten, de capaciteitsreductie en de overheidsbijdrage in arbeidskostenontwikkeling (OVA), zijn nog geen bedragen bekend. Het Ministerie van vws is voornemens om de besluitvorming over deze laatste posten voor de meicirculaire 2014 rond hebben. In de figuur hebben we het nog onzekere bedrag van € 45 miljoen opgeteld bij het basisbedrag van € 1.783 miljoen en komen dan tot een bedrag van maximaal € 1.828 miljoen. Vanwege nog te verwachten nadere besluitvorming is het echter nog niet zeker dat dit bedrag van 45 miljoen (volledig) aan het budget wordt toegevoegd.

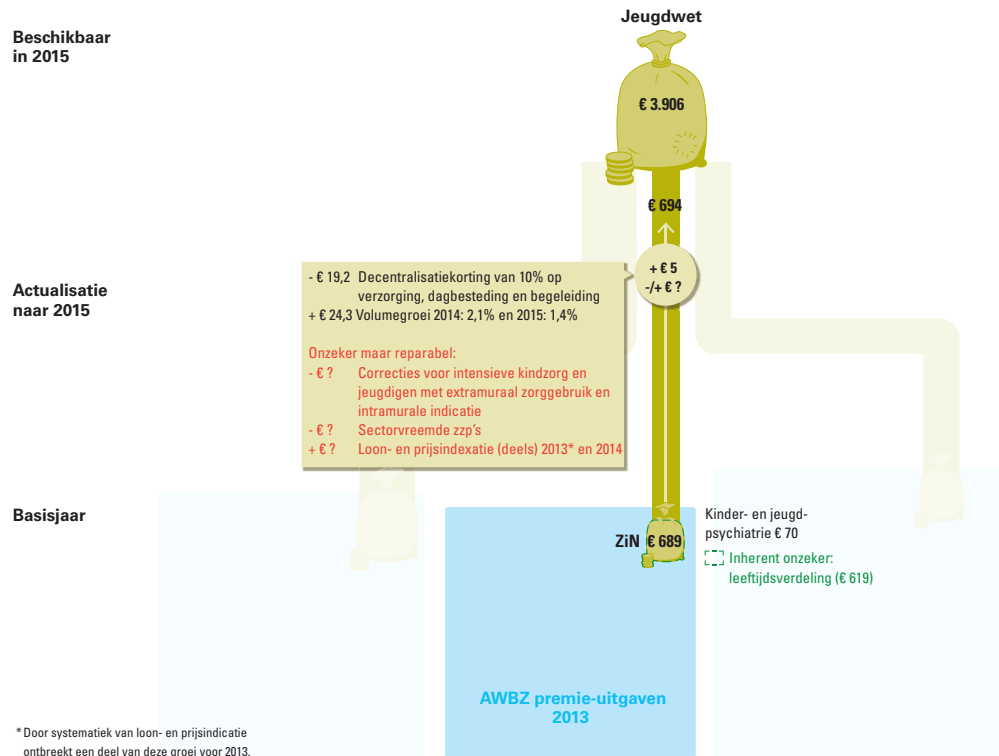
2.3 Budgetten afkomstig van AWBZ-ZiN

In het basisjaar 2013 werd er voor AWBZ-ZiN € 689 miljoen besteed aan jeugdzorg die in 2015 naar gemeenten gaat in het kader van de Jeugdwet. Dit staat weergegeven in het onderste deel van figuur 4. In de actualisatie naar 2015 wordt daar een decentralisatiekorting van € 19,2 miljoen van afgetrokken en wordt er € 24,3 miljoen aan toegevoegd in verband met volumegroei in 2014 en 2015. In de actualisatie naar 2015 is de omvang van een drietal correcties voor intensieve kindzorg, jeugdigen met extramuraal zorggebruik maar een intramurale indicatie en sectorvreemde zzp's nog niet bekend. Ook de omvang van de loon- en prijsindexatie is in maart 2014 nog niet bekend. Dit betekent dat het beschikbare budget voor 2015 waarvan de omvang wel bekend is € 694 miljoen bedraagt.

Wij constateren dat de berekening van dit budget iets minder onzekerheden bevat dan vorig jaar, maar voor de leeftijdsverdeling naar wettelijke domeinen blijft er in het basisjaar een inherente onzekerheid bestaan. We lichten deze onzekerheid en de reparabele onzekerheden in de actualisatie naar 2015 onder figuur 4 nader toe.

Figuur 4 Budgetten afkomstig van AWBZ-ZiN*

Bedragen in miljoenen euro's



* Afwijkingen van de bestuursafspraken zijn niet opgenomen in de figuur maar worden apart vermeld in § 2.6.

4

Uit historische gegevens blijkt dat 'voorlopige' realisatie voor 99% aansluit bij de definitieve realisatie. De 'voorlopige' realisatie is door de NZa gecontroleerd, maar niet voorzien van een accountantsverklaring.

5

De gegevens worden door wel Vektis getoetst op plausibiliteit, maar zijn niet voorzien van een accountantsverklaring.

6

Voor een deel van de extramuraal zorg bevat het Vektis bestand een onderschatting van het aandeel jeugdigen door een onvolledige registratie van de AWBZ-indicaties van Bureau Jeugdzorg (BJZ). Volgens het Ministerie van VWS betreft het een geringe onderschatting waar het ministerie ze echter geen kwantificering van konden geven.

Basisjaar 2013: verbetering leeftijdsverdeling maar onzekerheid blijft

Wij constateren dat de leeftijdsverdeling nauwkeuriger is dan vorig jaar toen voor AWBZ Zorg in Natura (ZiN) gebruik werd gemaakt van verhoudingsgetallen die gebaseerd waren op verschillende bronnen. Het Ministerie van VWS heeft in de huidige berekening van € 689 miljoen (zie onderste deel van de figuur) op zorgproductniveau de leeftijdsverdeling bepaald. Van dit bedrag is € 619 miljoen inherent onzeker. Alleen de € 70 miljoen voor de kinder- en jeugdpsychiatrie is niet onzeker, omdat voor dit product geen leeftijdsverdeling is toegepast. Hiervoor is gebruik gemaakt van 'voorlopige' realisatiecijfers 2013 van de NZa⁴ en Vektis-cijfers⁵ over 2012. Deze bestanden sluiten op totaalniveau redelijk aan maar op productniveau is de aansluiting veel minder goed. Voor begeleiding liggen de uitgaven volgens de NZa bijvoorbeeld 15% hoger dan volgens Vektis en voor zintuiglijk gehandicapten met zzp 3 liggen de uitgaven volgens de NZa 19% lager dan volgens Vektis. Dit heeft gevolgen voor de domeinverdeling. De intramurale gehandicapten zorg gaat immers voor 18 minners naar de Jeugdwet en voor 18 plussers naar de Wlz en voor de extramuraal zorg speelt de domeinverdeling met de Wmo 2015. Tegelijkertijd is er op dit moment waarschijnlijk geen andere mogelijkheid voor een betere domeinverdeling naar leeftijd. Hier is derhalve sprake van een inherente onzekerheid.⁶ Deze inherente onzekerheid betreft € 619 miljoen. De impact van de inherente onzekerheid voor gemeenten is voor de intramurale gehandicaptenzorg groter dan voor de extramuraal zorg. De intramurale gehandicaptenzorg valt voor de 18 plussers namelijk onder de Wlz en niet meer onder de verantwoordelijkheid van gemeenten. De extramuraal zorg voor 18-plussers gaat naar de Wmo en valt wel onder de verantwoordelijkheid van de gemeenten.

Actualisatie naar 2015: onzekerheden waarvan de omvang nog niet bekend is

De actualisatie van het basisjaar naar 2015 kent nog een aantal onzekerheden waarvan de omvang ten tijde van onze toets bij het Ministerie van vws nog niet bekend is. Dit betreft ten eerste een correctie op het budget voor het zorgproduct intensieve kindzorg (ikz) dat naar de Zvw overgaat. Bij de eerste verkenning door het ministerie van vws van de inhoud van de ikz in 2013, is verondersteld dat het ging om 100% verpleging. Dit zou dan in zijn geheel overgaan naar de Zvw. Bij nadere analyse in 2014 bleek dat een deel van de ikz samenhangt met onderdelen die overgaan naar de Jeugdwet, namelijk persoonlijke verzorging en begeleiding. Momenteel wordt door het ministerie van VWS onderzocht wat de omvang van deze onderdelen is, zodat het budget hiervoor gecorrigeerd kan worden.

Ten tweede volgt er nog een correctie op het budget voor jeugdigen die extramuraal zorg gebruiken, maar een intramurale indicatie kunnen krijgen of hebben. Ook hier wordt nog nader onderzoek naar gedaan door het ministerie.

Ten derde is er een onzekerheid die samenhangt met de 'sectorvreemde' zorg zwaarte pakketten (zzp's). Het gaat hier om de declaratie van andere zzp's dan waarvoor een indicatie is afgegeven. De omvang van deze groep is ten tijde van onze toets bij het Ministerie van vws nog niet bekend.

Ten vierde geldt voor de systematiek van loon- en prijsindexatie dat het Ministerie van VWS hierover nog afspraken moet maken met de VNG.

Toedeling aan de Wlz

Tot slot kunnen we de toedeling van zware en lichte vormen van behandeling van (licht) verstandelijk gehandicapten aan de Wlz niet volgen.⁷ Dit geldt ook voor de toedeling van de prestaties dagbehandeling en dagactiviteit aan de lagere en hogere zorgzwaartepakketten (ZZP's)⁸ voor verstandelijk gehandicapten. Aangezien deze zorg niet aan de Jeugdwet is toegekend is dit niet zichtbaar in figuur 4.

7

Per NZa productregel is gekeken naar de vormen van behandeling voor licht verstandelijk gehandicapten. Hierbij zijn de NZa beleidsregels gevolgd. De benaming van de diverse vormen van behandeling is niet duidelijk genoeg om de toewijzing aan de diverse zorgdomeinen te kunnen herleiden. Het ministerie van VWS heeft per productregel bepaald of het gaat om lichte of zware behandelvormen. Dit selectieproces is voor ons niet te controleren.

8

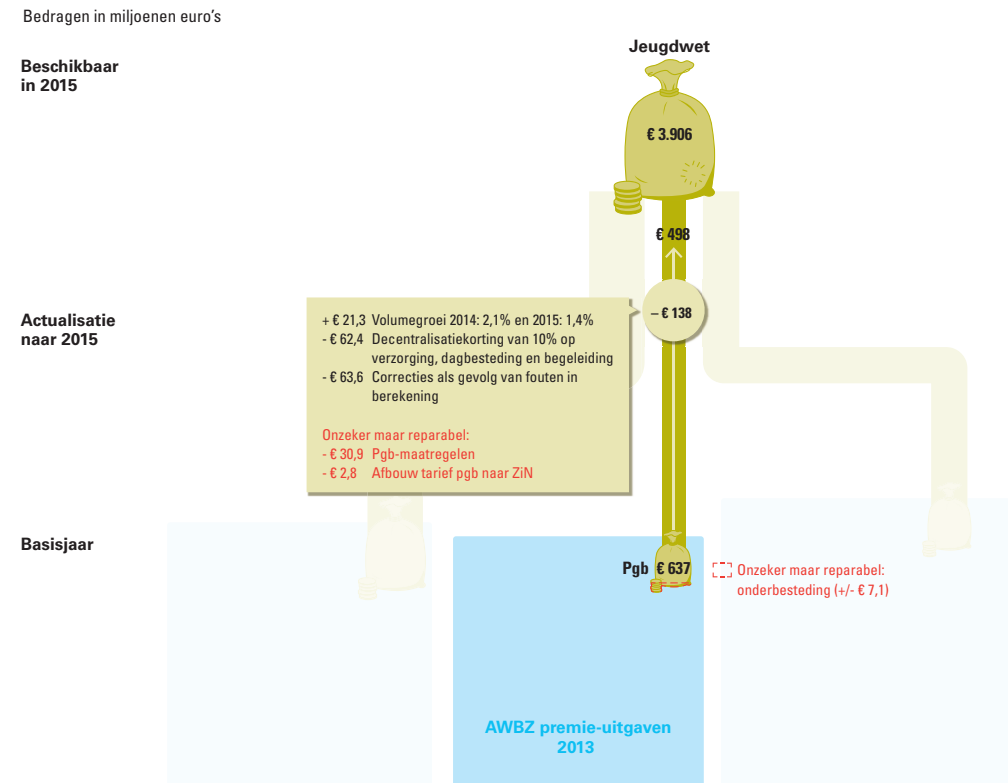
Bij langdurig verblijf krijgt de cliënt geen indicatie voor een functie, maar een voor een zorgzwaartepakket. Een zorgzwaartepakket omvat wonen, zorg, diensten en dagbesteding.

2.4 Budgetten afkomstig van AWBZ-pgb

In het basisjaar 2013 werd er vanuit het AWBZbudget voor pgb's € 637 miljoen besteed aan jeugdzorg die naar gemeenten gaat in het kader van de Jeugdwet. Dit bedrag staat weergegeven in het onderste deel van figuur 5. In deze € 637 miljoen zit een kleine onzekerheid van € 7,1 miljoen als gevolg van een aanname van onderbesteding voor pgb's. In de actualisatie naar 2015 wordt € 21,3 miljoen toegevoegd vanwege volumegroei in 2014 en 2015. Er wordt een decentralisatiekorting van € 62,4 miljoen afgetrokken. Er is ook sprake van een korting van € 63,6 miljoen, als gevolg van twee fouten in de berekening. Wij herkennen deze fouten en vinden de korting daarmee logisch en navolgbaar. In de actualisatie naar 2015 is sprake van twee onzekerheden: er wordt een korting van € 30,9 miljoen toegepast, als gevolg van genomen maatregelen om de pgb-uitgaven beheersbaar te maken. Dit bedrag vinden wij onvoldoende onderbouwd. Ook wordt er een korting van € 2,8 miljoen toegepast als gevolg van het afbouwen van de pgb-tarieven naar het niveau van de tarieven voor ZiN. Dit betekent dat het beschikbare budget voor 2015 op € 498 miljoen uitkomt (zie bovenste deel van figuur 5).

Wij constateren dat de berekening van dit budget is verbeterd, doordat er meer zekerheid is over de representativiteit van de bronbestanden en doordat besluitvorming is afgerond. Zo zijn besluiten genomen over de te hanteren groeivoet en over de vraag welke cliënt tot welk domein gaat horen. We lichten de onzekerheid in het basisjaar 2013 en de twee onzekerheden in de actualisatie naar 2015 onder figuur 5 nader toe.

Figuur 5 Budgetten afkomstig van AWBZ-pgb*



* Afwijkingen van de bestuursafspraken zijn niet opgenomen in de figuur maar worden apart vermeld in § 2.6. Als gevolg van afrondingsverschillen telt het totaal niet precies bij elkaar op.

Basisjaar 2013: kleine onzekerheid door aannname onderbesteding

Het Ministerie van vws gaat voor de overheveling van de uitgaven voor het pgb uit van voorlopige realisatiecijfers 2013 (basisjaar). In het bedrag voor pgb van € 637 is een korting verwerkt van 10% als gevolg van onderbesteding. Uit historische gegevens blijkt dat bij de vaststelling van de definitieve uitgaven voor het pgb elk jaar sprake is van een onderbesteding van rond de 10%. In de berekening van het budget voor jeugd verrekenet het ministerie daarom deze 10%. De daadwerkelijke onderbesteding wordt pas halverwege 2014 bekend; dit deel van het macrobudget wordt niet nader gecorrigeerd wanneer de definitieve realisatiecijfers over 2013 bekend zijn. Een afwijking van dit onderbestedingspercentage met een procentpunt heeft een effect van € 7,1 miljoen op de besteding voor het domein Jeugd. De afgelopen drie jaar was de afwijking niet groter dan 1%. Deze onzekerheid van € 7,1 miljoen (1%) is in figuur 5 weergegeven in de totale AWBZ premie-uitgaven voor pgb.

Actualisatie naar 2015: onzekerheden in onderbouwing maatregelen

In de actualisatie van het basisjaar 2013 naar 2015 is sprake van onzekerheden die het gevolg zijn van de onderbouwing van de besparing van de verschillende pgb-maatregelen. Er zijn vijf maatregelen genomen om de uitgaven aan pgb's te beheersen: het rouwscriterium, drie alternatieve maatregelen als gevolg van het niet volledig invoeren van het 10-uurscriterium en de afbouw van pgbtarieven naar het niveau van ZIN. Deze laatste maatregel die een besparing betreft van € 2,8 miljoen⁹ is niet verwerkt in de berekening van het Ministerie van VWS. De andere maatregelen beschrijven we hieronder.

⁹

Doordat deze besparing niet is meegenomen in de berekening van het Ministerie van VWS, zijn wij niet in staat geweest dit bedrag te toetsen. Het ministerie geeft aan dit te corrigeren voor de meicirculaire 2014.

De maatregel van het 10-uurscriterium houdt in dat nieuwe pgb-houders met een indicatie voor minder dan tien uur begeleiding per week geen toegang meer krijgen tot het pgb. Het Ministerie van vws hanteert de aanname dat een derde van de mensen met deze indicatie af zal zien van zorg. Wij constateren dat het ministerie deze aanname onvoldoende heeft onderbouwd en dat dus de besparing als gevolg van het rouurscriterium onzeker is. De besparing van € 7,0 miljoen is verwerkt in de groei-ruimte naar 2015 van € 21,3 miljoen. Dit bedrag is niet zichtbaar in figuur 5.

Het 10-uurscriterium zou gelden voor alle pgb-houders, maar bij het Begrotingsakkoord 2013 is besloten dat het alleen geldt voor nieuwe pgb-houders. Om de beoogde besparing alsnog te behalen, zijn drie alternatieve maatregelen van kracht geworden. De eerste maatregel betreft *niet-professioneel tarief*: in de pgb-regeling wordt een onderscheid aangebracht tussen tarieven voor professionals en tarieven voor niet-professionals. Wij constateren dat het onderscheid in tarieven niet is opgenomen in de tariefstelling van het College voor Zorgverzekeringen (CVZ). Een lager uurtarief voor niet-professionals vertaalt zich op deze manier niet vanzelf door in lagere uitgaven voor het pgb. De beoogde besparing is daarom onzeker.

De tweede maatregel ziet toe op meer *fraudebestrijding*: in het kader van fraudebestrijding worden huisbezoeken uitgevoerd bij pgb-houders door zorgkantoren en voert het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ) face-to-face indicatiegesprekken met cliënten die een voorkeur voor het pgb aangeven. Wij constateren dat het aangenomen effect van deze inspanningen gebaseerd is op een minimale steekproef. Ook heeft het ministerie niet verdisconteerd dat personen die geen pgb krijgen, kunnen overstappen naar ZiN. Dit maakt deze ingecalculerde besparing onzeker.

De derde maatregel is om bij de pgb's af te zien van *indexatie* in 2014: dit betekent dat de tarieven niet worden aangepast aan de stijging van lonen en prijzen. Wij constateren dat de loon- en prijsindexatie die het Ministerie van VWS heeft toegepast nog niet is vastgesteld en kan leiden tot wijziging van de ingecalculerde besparing. Ook wijkt het bedrag dat het ministerie in mindering brengt op het budget af van de voorgenomen berekening.

In de actualisatie naar 2015 boekt het ministerie voor deze drie alternatieve maatregelen een besparing van € 30,9 miljoen in. De onderverdeling per maatregel staat weergegeven in tabel 1.

Tabel 1 Beoogde besparing per alternatieve maatregel

Alternatieve maatregel	Beoogde besparing
Niet-professioneel tarief	€ 6,2 mln.
Fraudebestrijding	€ 9,9 mln.
Niet-indexatie	€ 14,8 mln.
Totaal	€ 30,9 mln.

Wij constateren dat het ministerie de kortingen naar aanleiding van deze maatregelen onvoldoende onderbouwd heeft. Hierdoor is het onzeker of de beoogde besparingen worden gerealiseerd. De verwachte besparing van € 30,9 miljoen is verwerkt in de actualisatie naar 2015. Wanneer deze beoogde besparing niet wordt gehaald, ligt het risico bij gemeenten.

2.5 Budgetten afkomstig van ggz Jeugd Zvw

Vanuit ggz Jeugd Zvw gaat er in 2015 € 1.006 miljoen over naar gemeenten voor de jeugdzorg. Dit staat weergegeven in figuur 6. Het bedrag is opgebouwd vanuit een basisbedrag van € 896 miljoen. De berekening van dit budget kent minder onzekerheden dan vorig jaar omdat het Ministerie van vws het aandeel jeugdigen nu beter kan berekenen. De berekening is nog niet volledig afgerond. Het ministerie vult het budget nog aan met circa € 110 miljoen vanwege het zorgakkoord, de toepassing van de volumegroei 2013, 2014 en 2015 en toepassing van de loon- prijsindexatie 2013. Tot slot zijn er nog enkele onderwerpen waar nog besluitvorming over moet volgen. Deze zijn ook in figuur 6 opgenomen.

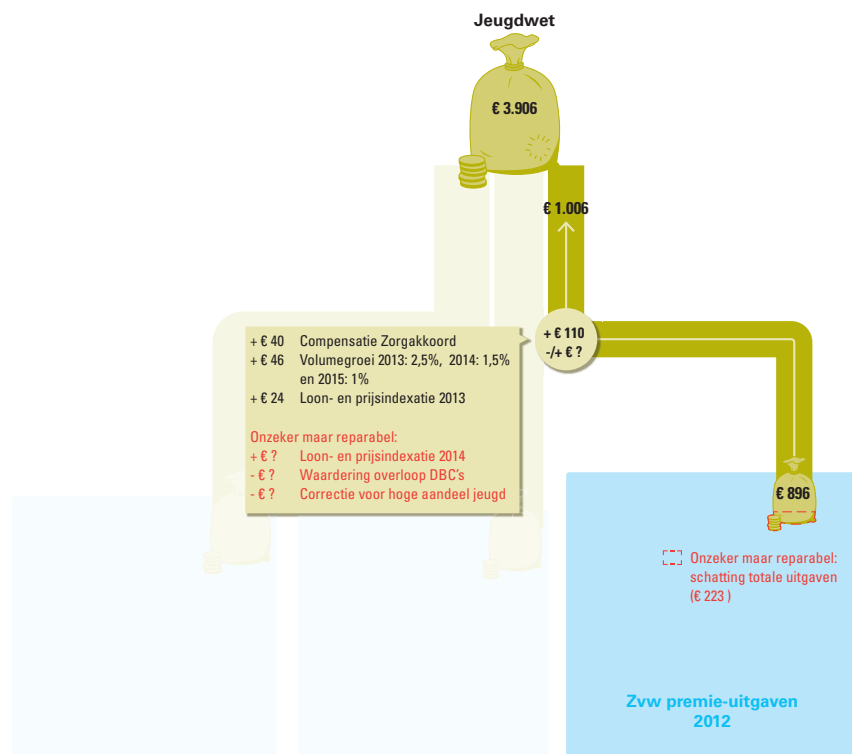
Figuur 6 Budgetten afkomstig van de ggz Jeugd Zvw

Bedragen in miljoenen euro's

Beschikbaar in 2015

Actualisatie naar 2015

Basisjaar



* Afwijkingen van de bestuursafspraken zijn niet opgenomen in de figuur maar worden apart vermeld in § 2.6

Basisjaar 2012: beperkte onzekerheden als gevolg van schattingen in berekening

Voor de overheveling van jeugd-ggz gaat het Ministerie van vws uit van de gerealiseerde uitgaven 2012 (basisjaar). Deze uitgaven zijn echter op dit moment nog niet allemaal bekend. Het ministerie maakt daarom voor de berekening ook gebruik van een schatting voor de totale uitgaven over 2012. In het basisbedrag van € 896 miljoen zit een schatting van € 223 miljoen. Omdat er op dit moment geen betere gegevens beschikbaar zijn, is het toepassen van deze schatting onvermijdelijk. Het betekent wel dat er een onzekerheid zit in de berekening. Wij achten deze onzekerheid reparabel op het moment dat de gerealiseerde uitgaven over 2012 definitief zijn. De verwachting is niet dat deze gegevens voor de meicirculaire 2014 beschikbaar komen, zodat het ministerie de gegevens niet zal kunnen betrekken bij vast te stellen macrobudget. Het ministerie verwacht dat de afwijking tussen de schatting van de totale uitgaven en de definitieve totale uitgaven beperkt zullen zijn.

Actualisatie naar 2015: onzekerheid als gevolg van nadere besluitvorming

In de actualisatie van het budget in het basisjaar 2012 naar 2015 staat nog een aantal punten open dat mogelijk tot een aanpassing van het budget leidt. Hoe gaat het ministerie bijvoorbeeld om met diagnose behandeling combinaties (DBC's) die in 2014 zijn gestart en doorlopen naar 2015? En komt er een correctie voor het hoge aandeel jeugdigen binnen de totale uitgaven ggz? De omvang van deze eventuele budgetaanpassing is niet bekend; het Ministerie van vws zal die in overleg met de vng moeten bepalen.

2.6 Afwijkingen van bestuursafspraken

Voor de Jeugdzorg hebben het Rijk en de vng afspraken gemaakt over de berekening van het over te hevelen budget (zogenaamde rekenregels). Wij constateren dat het Ministerie van vws op de volgende punten afwijkt van de rekenregels:

- Voor het AWBZ ZiN en pgb budget gaat het ministerie uit van 'voorlopige' realisatiecijfers 2013 in plaats van de realisatiecijfers 2012.¹⁰ Het Ministerie van VWS heeft een voorkeur voor een recenter jaar omdat er in de actualisatie naar 2015 een jaar minder hoeft te worden gesimuleerd. Omdat begin 2014 de 'voorlopige' realisatiegegevens over 2013 bekend waren, heeft het ministerie deze gegevens gebruikt voor het vaststellen van de budgetten voor 2015. Het ministerie heeft geen vergelijkbare berekening gemaakt met realisatiecijfers 2012 waardoor de Algemene Rekenkamer het effect van deze keuze niet heeft kunnen onderzoeken.
- In de actualisatie van basisjaar 2013 naar 2015 is tweemaal een volumegroei toegepast. Voor de actualisatie naar 2015 is alleen de demografische groei toegekend in plaats van de groeiimte van het Budgettair Kader Zorg (BKZ). Het Ministerie van vws heeft aangegeven hoe zij tot de groeipercents voor 2014 en 2015 is gekomen. De toegestane groeiimte voor de totale AWBZ van jaarlijks 20'n € 505 miljoen¹¹ vormt hierbij het uitgangspunt. Voor 2014 is de groeiimte, die resteerde na toekenning van de groei op basis van demografische ontwikkelingen, gelijkmatig verdeeld over de sectoren. Zowel voor de Wmo 2015 als voor de Jeugdwet resulteert deze verdeling in een volumegroei van 2,1% in 2014. In 2015 is alleen de demografische groei van 1,4% toegekend.
- De korting op persoonlijke verzorging, begeleiding en dagbesteding bedraagt 10% in plaats van de afgesproken 5%. Dit betekent een korting van € 81,6 miljoen (in plaats van € 40,8 miljoen) waarvan €19,2 miljoen via ZiN en € 62,4 miljoen via pgb.

Tot slot is sprake van een aantal afwijkingen van de bestuursafspraken die voortvloeien uit nadien afgesloten akkoorden, waarbij de vng geen partij was:

- De volumegroei voor de Jeugd ggz Zvw baseert het ministerie niet op het BKZ maar op het Bestuurlijk akkoord toekomst GGZ 2013-2014 en het nieuwe Onderhandelaarsresultaat geestelijke gezondheidszorg 2014-2017.
- De Jeugd ggz Zvw wordt gecompenseerd met € 40 miljoen naar aanleiding van het Zorgakkoord van 24 april 2013.
- De tarieven van het pgb worden afgebouwd tot hetzelfde niveau als ZiN. Dit is afgesproken in het Begrotingsakkoord 2013. Dit leidt tot een korting van € 2,8 miljoen op het macrobudget Jeugd in 2015 die het ministerie nog in de berekening moet verwerken;
- Bij de gelden afkomstig van de begroting van het Ministerie van vws wijkt het ministerie af door € 13,9 miljoen toe te voegen naar aanleiding van het Jeugdzorgakkoord. Dit bedrag is verwerkt in het bedrag van het basisjaar (€ 1.783 miljoen) en niet zichtbaar in het figuur 3.

¹⁰

Voor GGZ Jeugd wordt het basisjaar 2012 gebruikt.

¹¹

Dit bedrag hebben wij niet kunnen verifiëren.

3 Wmo 2015

3.1 Inleiding

Het wetsvoorstel Wmo 2015 is op 14 januari 2014 ingediend bij de Tweede Kamer. Met deze wet wordt de verantwoordelijkheid van gemeenten uitgebreid tot brede ondersteuning bij participatie en zelfredzaamheid van mensen in hun eigen omgeving. De beoogde invoeringsdatum is 1 januari 2015.

Gemeenten hebben nu de verantwoordelijkheid voor de huishoudelijke hulp en ondersteunende voorzieningen voor ouderen en gehandicapten. Deze verantwoordelijkheid wordt met de invoering van de Wmo 2015 uitgebreid met verschillende vormen van ondersteuning die voorheen vielen onder de AWBZ. Het gaat dan om het verzorgen van taken als:

- intramurale geestelijke gezondheidszorg (beschermd wonen);
- persoonlijke verzorging;
- begeleiding en dagbesteding (inclusief vervoer) en
- cliëntondersteuning.

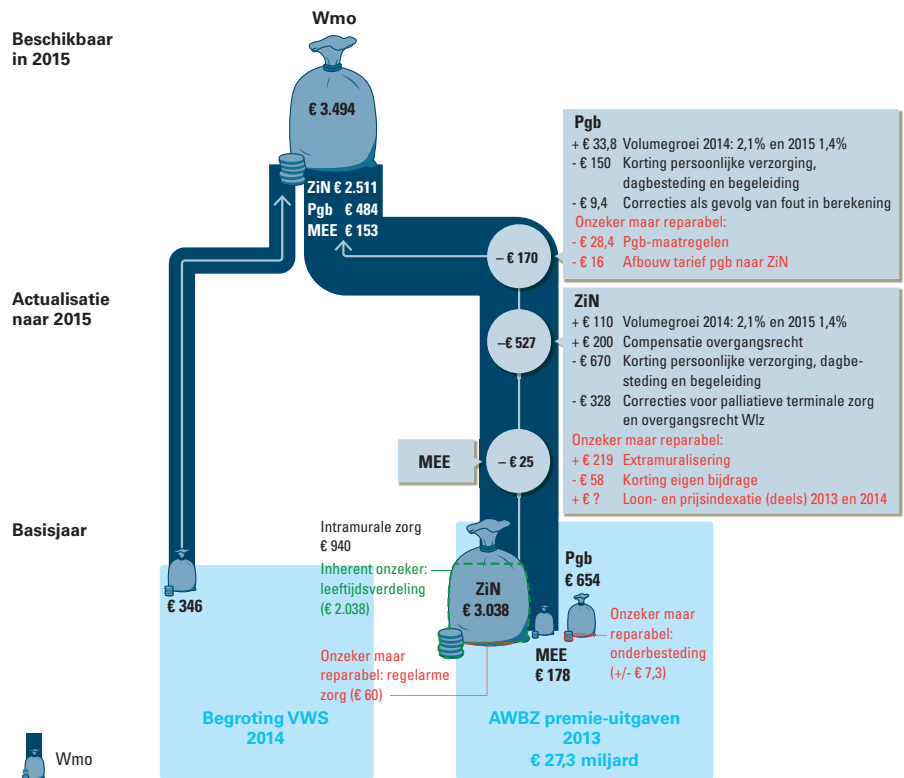
Volgens de berekening van het Ministerie van vws gaat er in 2015 in totaal € 3.494 miljoen naar gemeenten voor de uitvoering van de nieuwe taken. Zoals uit het onderste deel van figuur 7 blijkt zijn deze middelen afkomstig uit twee bronnen:

- geraamde begrotingsgelden voor 2015 in de vws-begroting 2014 (€ 346 miljoen);
- AWBZ-premiegelden uit het basisjaar 2013 voor ZiN (€ 3.038 miljoen), pgb (€ 654 miljoen) en budget voor cliëntondersteuning door de MEE-instellingen (€ 178 miljoen).

In het middelste deel van figuur 7 is aangegeven welke bedragen hier nog bij komen of afgaan in de actualisatie van 2013 naar 2015. Dit zijn onderwerpen waar nog besluitvorming over nodig is, zoals kortingen, correcties en volumegroei. Bij de posten waarvan de omvang nog niet bekend is, staat een vraagteken.

Figuur 7 Budgetten voor de Wmo 2015

Bedragen in miljoenen euro's



Wij constateren dat de huidige berekening van het macrobudget Wmo 2015 van € 3.494 miljoen een zo actueel en volledig mogelijk beeld geeft als op dit moment haalbaar is. Dit betekent niet dat het totale bedrag zeker is. Er zijn onzekerheden door het ontbreken van informatie - zoals bijvoorbeeld nodig voor de leeftijdsverdeling - of doordat nog besluitvorming moet plaatsvinden. Tot die laatste categorie behoort ook de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel Wmo 2015. Deze kan leiden tot aanpassingen van het macrobudget. Daarnaast moeten ook de uitkomsten van de recente onderhandelingen tussen het kabinet en de Tweede Kamer worden verwerkt.¹² De exacte omvang van de onzekerheid zelf is niet bekend. Er zijn onzekerheden die mogelijk nog reparabel zijn. In het basisjaar 2013 (zie onderste deel in figuur 7) betreft dit het budget voor regelarme zorg (€ 60 miljoen) en de onzekerheid in onderbesteding bij pgb's (€ 7,3 miljoen).

In de actualisatie naar 2015 (zie middelste deel van figuur 7) gaat het om:

- de budgetten voor extramuralisering (€ 219 miljoen);
- de korting eigen bijdrage (€ 58 miljoen);
- de korting vanwege de pgb-maatregelen (€ 28,4 miljoen);
- de korting vanwege de afbouw van pgb-tarieven naar tarieven voor ZiN (€ 16 miljoen) en

In totaal is € 388,7 miljoen van het totale macrobudget Wmo van € 3.494 miljoen mogelijk nog reparabel zijn.

Als gevolg van de leeftijdsverdeling die gebruikt is voor de verdeling van het budget naar de Jeugdwet kent het AWBZ-ZiN budget een niet te repareren onzekerheid. Deze onzekerheid speelt niet bij de intramurale GGZ (€ 940 miljoen), en ook niet bij het budget voor regelarme zorg (€ 60 miljoen). Hierdoor geldt deze onzekerheid voor een bedrag van € 2.038 miljoen.

12

Brief van staatssecretaris van VWS van 17 april 2014 over uitkomst begrotings-overleg hervorming langdurige zorg.

De berekening van € 346 miljoen, het bedrag dat van de begroting van het Ministerie van vws¹³ afkomstig is, kent geen onzekerheden.

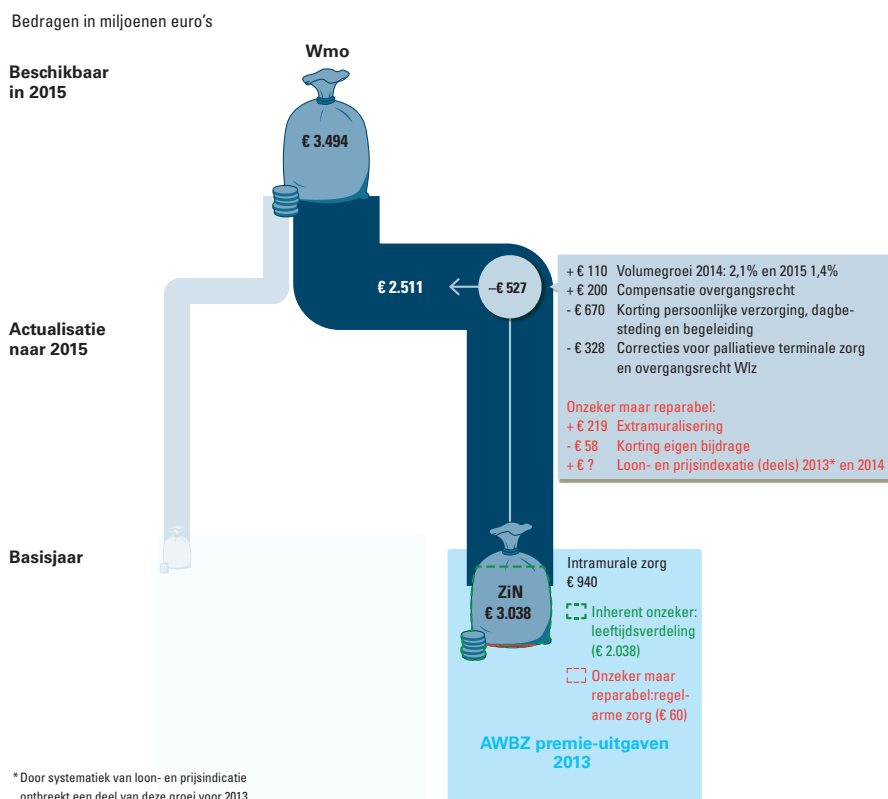
De onzekerheden die er zijn bij de AWBZ ZiN en pgb lichten we in de volgende paragrafen toe.

3.2 Budgetten afkomstig van AWBZ-ZiN

Vanuit AWBZ-ZiN gaat er in 2015 € 2.511 miljoen over naar gemeenten voor de Wmo. Dit is weergegeven in figuur 8. De berekening van dit budget bevat nog een aantal onzekerheden. De omvangrijkste betreft de inherente onzekerheid in het budget voor het basisjaar 2013 die veroorzaakt wordt door de leeftijdsverdeling die nodig is voor de domeinverdeling. We hebben dit reeds opgemerkt in § 2.4 en § 3.1. Een andere, wel reparabele onzekerheid in het budget 2013, betreft de toedeling van de uitgaven van zorginstellingen die deelnemen aan het experiment regelarme zorg van circa € 60 miljoen.

Andere reparabele onzekerheden bij de actualisatie naar 2015 zijn het tempo van extramuralisering (€ 219 miljoen) en de berekening van de korting eigen bijdrage (€ 58 miljoen). Voor de onzekerheid over de toekenning van de loon- en prijsindexatie verwijzen we naar § 1.2. Tot slot plaatsen wij enkele opmerkingen over de berekening van de kortingen op persoonlijke verzorging en begeleiding (inclusief dagbesteding).

Figuur 8 Budgetten afkomstig van AWBZ-ZiN



13

Naast begroting ook premiegeld voor sociale wijkteams, doventolk en uitvoeringskosten. Deze premiemiddelen volgen een andere berekenings-systematiek dan de premiemiddelen die aan de orde komen in § 3.2 en 3.3.

Experiment regelarme zorg: toedeling aan domeinen nog niet volledig

Een onzekerheid in de berekening van het budget 2013 betreft de toedeling van de uitgaven van zorginstellingen die deelnemen aan het experiment regelarme zorg. Zorginstellingen die deelnemen aan het experiment regelarme zorg, dat gestart is in

2012, verantwoordden zich enkel op hoofdlijnen aan de NZa over de verleende zorg. Om deze reden is niet vanzelf duidelijk aan welk domein (Wlz, Jeugdwet of Wmo) de zorg en het betreffende budget moeten worden toebedeeld. De totale uitgaven van de deelnemende zorginstellingen waren in 2013 € 428,2 miljoen. Het ministerie heeft driekwart van deze uitgaven aan de domeinen kunnen toedelen op basis van vrijwillig verstrekte gegevens van een beperkt aantal zorginstellingen. In de huidige berekeningen is € 60 miljoen van het bedrag van € 428,2 miljoen aan het Wmo-domein toegerekend. Het ministerie heeft aangekondigd dat het bij het verschijnen van de mei-circulaire 2014 informatie van meer zorginstellingen verwerkt heeft. Hierdoor kan dit toegekende bedrag aan het Wmo-domein nog veranderen.

Tempo van extramuralisering kan veranderen

De belangrijkste onzekerheid in de omvang van het macrobudget Wmo 2015 vormt het tempo van de extramuralisering. Extramuralisering is het reeds ingezette rijksbeleid dat beoogt om mensen zo lang mogelijk zorg in de eigen woonomgeving aan te bieden in plaats van in een zorginstelling. Doordat steeds minder mensen met relatief geringe beperkingen in aanmerking komen voor zorg vanuit de Wlz, zal het beroep op de Wmo voor zorg thuis de komende jaren toenemen. Om hiervoor te compenseren wordt het macrobudget voor de Wmo 2015 verhoogd met een “extramuraliseringsbudget” dat nu € 219 miljoen bedraagt.

14

In de Verzorging en Verpleging wordt voor de lichte zorgzwaartepakketten gerekend op een uitfasering van 3 jaar. In de geestelijke gezondheidszorg wordt gerekend met 5 jaar. In de gehandicaptensector is uitgegaan van 10 jaar.

15

Sinds 1 januari 2013 worden voor de lichtste zorgzwaartepakketten geen intramurale indicaties meer afgegeven aan nieuwe cliënten. Zij kunnen een beroep doen op extramurale zorg die naar Wmo en ZVW gaan.

16

Het is niet zo dat de zorguitgaven één op één verschuiven van zorginstellingen naar extramurale thuissituaties (minus de kapitaallasten en verblijfscomponent). Voor het Rijk is de besparing ook afhankelijk van hogere uitgaven voor huursubsidies en ook een daling van de opbrengsten uit eigen bijdragen. Die worden voor een deel meegenomen in de berekening.

In de actualisatie van het budget 2013 naar het macrobudget voor de Wmo 2015 worden aannames gehanteerd over het tempo waarmee de bestaande groep met relatief lichte zorgvragen uit de instellingen zal verminderen. Deze vraag vermindert doordat geen nieuwe intramurale indicaties voor ZZP 1 t/m 3 worden afgegeven, en doordat de bestaande groep óf zwaardere zorg nodig hebben dan wel overlijden. Het budget voor Wlz zal daarom vanaf 2015 dalen.¹⁴ De aannames over het tempo waarin dit plaatsvindt bepaalt het tempo waarmee het budget dat gemeenten ontvangen toeneemt om de zorg buiten de instellingen te organiseren. Als het tempo hoger ligt, dan tot nu toe werd aangenomen, dan stijgt het macrobudget voor de Wmo.

Het is nog niet bekend in hoeverre de extramuralisering al daadwerkelijk heeft plaatsgevonden. Daarom zal, mede op verzoek van de Tweede Kamer, het ministerie nader onderzoek doen naar de ontwikkeling van de zorgzwaartepakketten en de reeds ingang gezette extramuralisering vanaf 2012.¹⁵ In mei zal de Tweede Kamer over de resultaten worden geïnformeerd. De uitkomst van het onderzoek kan tot gevolg hebben dat de huidige veronderstellingen ten aanzien van de extramuralisering moeten worden bijgesteld, en daarmee ook de bedragen die in mei 2014 bekend worden gemaakt. Voor de Wmo 2015 betekent dit een reparabele onzekerheid in de berekening van het budget van € 219 miljoen waarmee op dit moment door VWS het macrobudget 2015 wordt opgehoogd.

Niet het gehele bedrag, dat op de Wlz bespaard wordt door extramuralisering, wordt naar de Wmo 2015 en de Zvw overgeheveld. De extramurale zorg is volgens de staatssecretaris van vws goedkoper dan zorg in een instelling, omdat de uitgaven aan woonlasten en hoteldiensten niet vergoed hoeven te worden.¹⁶ De financiële gevolgen van extramuralisering voor het Wmo budget zullen overigens, naar huidig inzicht, ná 2015 nog sterk toenemen zo blijkt uit eerdere berekeningen van vws.

Omvang korting eigen bijdrage nog niet berekend

Er wordt een korting eigen bijdrage op het macrobudget toegepast omdat gemeenten vanaf 2015 eigen bijdragen gaan innen. In de berekening van het macrobudget is hiervoor een korting van € 58 miljoen opgenomen. Deze korting is gebaseerd op verouderde cijfers voor de functie ‘begeleiding’ en houdt nog geen rekening met eigen bijdragen die de gemeenten straks bijvoorbeeld voor beschermd wonen kunnen ontvangen. Ook de bijdragen van de Pgb-houders komen hier bij. Naar verwachting zal daarom de omvang van deze korting kunnen toenemen, maar met welk bedrag is nog onzeker.

Totstandkoming kortingen moeilijk navolgbaar

De kortingen op het ZiN-budget voor Wmo 2015 bedragen in 2015 € 670 miljoen.

Aanspraak	Korting
Persoonlijk verzorging	€ 22 mln.
Begeleiding	€ 648 mln.
Totaal	€ 670 mln.

Zij vloeien voort uit het Regeerakkoord (2012) en zijn nadien gewijzigd in het Zorgakkoord van 2013. De kortingen zijn om een aantal redenen moeilijk navolgbaar:

- De kortingen worden in percentages aangegeven, terwijl het ministerie heeft aangegeven dat de absolute kortingsbedragen leidend zijn. Als het basisbedrag wijzigt, wijzigt ook het percentage. Dat kan tot verwarring leiden.
- Op het bruto Wmo-budget worden twee correcties toegepast van in totaal € 328 miljoen. De eerste correctie vindt plaats vanwege het overgangsrecht WLZ¹⁷ en de tweede correctie vanwege het onderbrengen van de palliatieve terminale zorg onder de zvw. Het bruto WMO-budget is de grondslag voor het berekenen van de korting. Als de grondslag lager wordt, moet ook de korting op begeleiding en persoonlijk verzorging lager worden. Het ministerie corrigeert hiervoor, maar omdat het bruto WMO-budget nog niet stabiel is, blijft ook de uiteindelijk verlaging van de korting nog onduidelijk.
- In de actualisatie naar 2015 worden gemeenten voor de gevolgen van het van het overgangsrecht gecompenseerd. Dit is in figuur 8 weergegeven als “compensatie overgangsrecht” met een omvang van € 200. Dit bedrag wordt gefinancierd uit de beschikbare groeiruumte voor de AWBZ (zie verder § 2.6 voor de verdeling van de groeiruumte).
- De korting € 25 miljoen op het budget voor cliëntondersteuning die door MEE-organisaties wordt geleverd en die voortvloeit uit het Begrotingsakkoord 2014, is al toegepast, maar niet afzonderlijk zichtbaar.
- De extra korting op het Pgb-budget van € 16 miljoen voor afbouw van tarieven, zit nog niet in de berekening (wel meegenomen in figuur 9, zie § 3.3). Dat zal het ministerie met de meicirculaire corrigeren.

17

Vanwege het overgangsrecht in de WLZ kunnen mensen die in 2015 extramurale zorg (begeleiding en verzorging) ontvangen, maar wel een indicatie voor intramurale zorg hebben, nog één jaar aanspraak maken op het WLZ-regime. De zorguitgaven komen in 2015 ten laste van de WLZ.

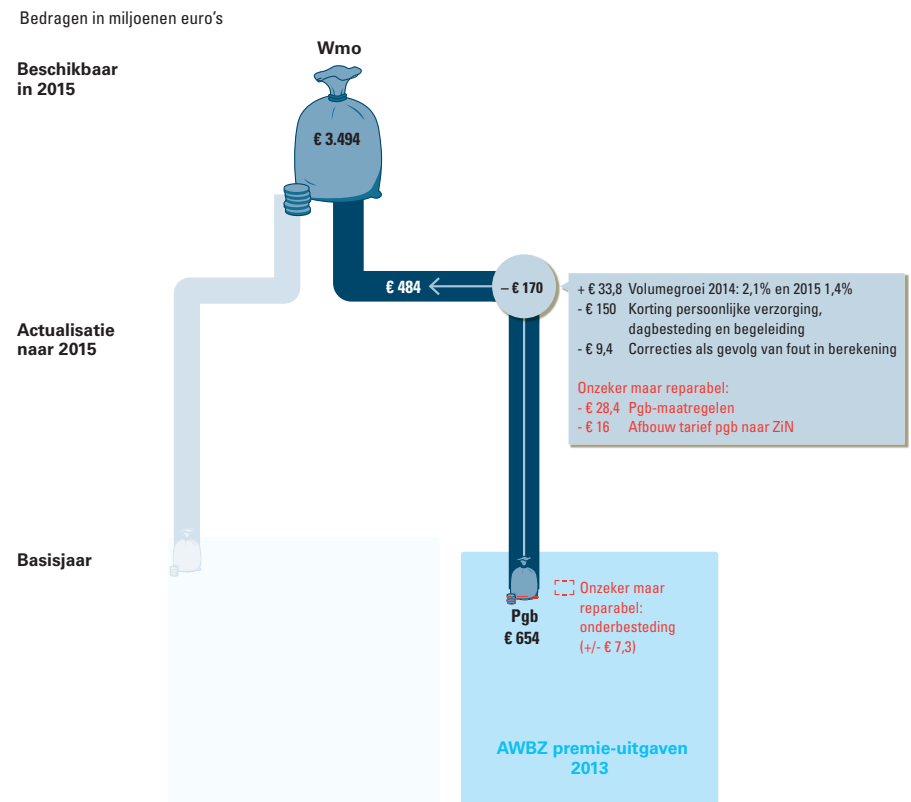
3.3 Budgetten afkomstig van AWBZ-rgb

In het basisjaar 2013 werd er uit het AWBZ budget voor rgb's € 654 miljoen besteed aan zorg die in 2015 naar gemeenten gaat in het kader van de Wmo. Dit bedrag staat weergegeven in het onderste deel van figuur 9. In deze € 654 miljoen zit een kleine onzekerheid van € 7,3 miljoen als gevolg van een aanname van onderbesteding voor rgb's. In de actualisatie naar 2015 komt er een volumegroei van € 33,8 miljoen bij. Er

is sprake van een korting van € 150 miljoen op persoonlijke verzorging, dagbesteding en begeleiding. Er is ook sprake van een korting van € 9,4 miljoen als gevolg van een fout in de berekening. In de actualisatie naar 2015 is sprake van twee onzekerheden: er wordt een korting van € 28,4 miljoen toegepast, als gevolg van genomen maatregelen om de pgb-uitgaven beheersbaar te maken. Dit bedrag vinden wij onvoldoende onderbouwd. Ook wordt er een korting van € 16 miljoen toegepast als gevolg van het afbouwen van de pgb-tarieven naar het niveau van de tarieven voor ZiN. Dit betekent dat het beschikbare budget voor 2015 op € 484 miljoen uitkomt (zie bovenste deel van figuur 9).

Wij constateren dat de berekening van dit budget is verbeterd, doordat er meer zekerheid is over de representativiteit van de bronbestanden en doordat besluitvorming is afgerond. Zo zijn besluiten beschikbaar over de te hanteren groeivoet en over de vraag welke cliënt tot welk domein gaat horen. We lichten de onzekerheid in het basisjaar 2013 en de twee onzekerheden in de actualisatie naar 2015 onder figuur 9 nader toe.

Figuur 9 Budgetten afkomstig van AWBZ-rgb



Basisjaar 2013: kleine onzekerheid door aanname onderbesteding

Het Ministerie van vws gaat uit van voorlopige realisatiecijfers 2013 (basisjaar) voor de overheveling van de uitgaven voor het pgb. In het bedrag voor Pgb van € 654 miljoen is een korting verwerkt van 10% als gevolg van onderbesteding. Uit historische gegevens blijkt dat bij de vaststelling van de definitieve uitgaven elk jaar sprake is van een onderbesteding van rond de 10%. In de berekening van het budget voor Wmo 2015 verrekenet het ministerie daarom deze 10%. De daadwerkelijke onderbesteding wordt pas halverwege 2014 bekend; dit deel van het macrobudget wordt niet nader gecorrigeerd wanneer de definitieve realisatiecijfers over 2013 bekend zijn. Een afwijking van het onderbestedingspercentage met een procentpunt heeft een effect van € 7,3 miljoen op

de besteding voor het domein Wmo 2015. De afgelopen drie jaar was de afwijking niet groter dan 1%. Deze onzekerheid van € 7,3 miljoen (1%) is in figuur 9 weergegeven in de totale AWBZ premie-uitgaven.

Actualisatie naar 2015: onzekerheden vooral in onderbouwing maatregelen

In de actualisatie van het basisjaar 2013 naar 2015 is sprake van onzekerheden die het gevolg zijn van de onderbouwing van de besparing van de verschillende pgb-maatregelen. Er zijn vijf maatregelen genomen om de uitgaven aan pgb's te beheersen: het 10-uurscriterium, drie alternatieve maatregelen als gevolg van het niet volledig invoeren van het 10-uurscriterium en de afbouw van pgb-tarieven naar het niveau van ZiN. Deze laatste maatregel die een besparing betreft van € 16 miljoen is niet verwerkt in de berekening van het Ministerie van vws.¹⁸ De andere maatregelen staan toegelicht in § 2.5.

Voor het 10-uurscriterium geldt voor Wmo een besparing van € 3,0 miljoen, die verwerkt zit in de groei ruimte naar 2015 van € 33,8 miljoen. De besparing is niet zichtbaar in figuur 9. In de actualisatie naar 2015 wordt het macrobudget voor de alternatieve maatregelen gecorrigeerd met € 28,4 miljoen. De onderverdeling per maatregel staat weergegeven in tabel 2.

Tabel 2 Beoogde besparing per alternatieve maatregel

Alternatieve maatregel	Beoogde besparing
Niet-professioneel tarief	€ 5,7 mln.
Fraudebestrijding	€ 9,1 mln.
Niet-indexatie	€ 13,6 mln.
Totaal	€ 28,4 mln.

Wij constateren dat het ministerie de kortingen naar aanleiding van deze maatregelen onvoldoende onderbouwd heeft. Hierdoor is het onzeker of de beoogde besparing wordt gerealiseerd. De verwachte besparing van € 28,4 miljoen is verwerkt in de actualisatie naar 2015. Wanneer deze beoogde besparing niet wordt gehaald, ligt het risico bij gemeenten.

18

Doordat deze besparing niet is meegenomen in de berekening van het Ministerie van VWS, zijn wij niet in staat geweest dit bedrag te toetsen. Het ministerie geeft aan dit te corrigeren voor de meicirculaire 2014.

4 Bestuurlijke reacties

Wij hebben op 30 april 2014 een reactie op ons conceptrapport ontvangen van de voorzitter van de directieraad van de VNG. De staatssecretaris van VWS en de minister van VenJ hebben op 2 mei 2014 gezamenlijk gereageerd. Wij hebben in § 4.1 en § 4.2 de bestuurlijke reacties op hoofdlijnen samengevat. De bewindspersonen gaan in hun reactie op detailniveau in op de onzekerheden in de berekening van deelbudgetten van het macrobudget. In bijlage 3 van het rapport zijn deze samengevat in een tabel. De integrale tekst van de reacties is te raadplegen op www.rekenkamer.nl. In § 4.3 volgt ons nawoord.

4.1 Reactie bewindspersonen VWS en VenJ

De bewindspersonen van VWS en VenJ spreken hun waardering uit voor de voortvarendheid en diepgang waarmee de Algemene Rekenkamer het onderzoek heeft uitgevoerd. De bewindspersonen geven aan dat de berekening en toedeling van de juiste budgetten naar de verschillende domeinen een complexe operatie is en dat duidelijkheid over de hoogte van de budgetten voor gemeenten belangrijk is. Dankzij onze toets zijn de bewindspersonen in staat om gemeenten in de meicirculaire 2014 helderheid te verschaffen over de omvang van de macrobudgetten.

De bewindspersonen zijn verheugd over onze conclusie. Die steunt hen in de overtuiging dat de financiële middelen, volgens afspraak aan gemeenten worden uitgekeerd. Een deel van de door de Algemene Rekenkamer geconstateerde onzekerheden is inmiddels opgelost. Zo is er een besluit genomen over enkele begrotingsposten en is de nominale groei voor 2014 bekend. De bewindspersonen geven aan hun uiterste best te doen om het aantal onzekerheden voor het uitkomen van de meicirculaire 2014 te verminderen. In bijlage 3 geven wij een gedetailleerd overzicht van de onzekerheden en reacties daarop van bewindspersonen en voorzitter directieraad VNG.

4.2 Reactie Vereniging van Nederlandse Gemeenten

De voorzitter van de directieraad van de VNG spreekt haar waardering uit voor de zorgvuldigheid van het onderzoek. Het rapport is van grote waarde voor het overleg tussen kabinet en VNG over het macrobudget Wmo 2015 en Jeugdwet. De VNG gaat er vanuit dat over de reparabele onzekerheden die door de Algemene Rekenkamer worden geconstateerd, bestuurlijk overleg zal plaats vinden. De VNG maakt het voorbehoud bij deze reactie dat de behandeling van het wetsvoorstel voor de Wmo 2015 in de Eerste Kamer aanleiding kan zijn voor een nadere reactie richting het Rijk.

De VNG maakt nog een aantal algemene opmerkingen:

- De VNG wil meerjarige afspraken maken over de systematiek en een inhoudelijke onderbouwing van de toegepaste percentages voor volumegroei wordt gemist.
- De macrobudgetten moeten nog worden verhoogd met de uitvoeringskosten. De VNG betreurt het dat het definitieve bedrag voor de Jeugdwet pas na het uitkomen van de meicirculaire 2014 bekend zal zijn. Voor de Wmo 2015 krijgen gemeenten € 42 miljoen aan uitvoeringsmiddelen. Dit is volgens de VNG aan de magere kant.

- De VNG wil op korte termijn duidelijkheid en afspraken maken over de uitvoeringskosten die gepaard gaan met de trekkingsrechten pgb en de inning van ouderbijdragen/eigen bijdragen.
- Pgb 10-uurs criterium: er is een financieel risico voor gemeenten omdat zij het 10-uurscriterium niet mogen toepassen.

In bijlage 3 geven wij een gedetailleerd overzicht van de onzekerheden en reacties daarop van bewindspersonen en voorzitter directieraad VNG.

4.3 Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij vinden het positief dat de bewindspersonen van vws en VenJ de afgelopen periode het aantal onzekerheden verder hebben teruggebracht. Voor de meicirculaire 2014 verwachten zij over nog meer bedragen zekerheid te kunnen geven.

Wij constateren evenwel dat de bewindspersonen op enkele onzekerheden geen reactie geven. Zo is het onduidelijk hoe de onverdeelde € 173 miljoen uit de AWBZ nog aan domeinen wordt toebedeeld. Voor een belangrijk deel (€ 115 miljoen) hiervan wacht de staatssecretaris op een advies van de NZa. Het is nog niet duidelijk wanneer dit advies gereed is. De staatssecretaris gaat evenmin in op de aanbeveling specifiek voor de jeugdzorg. Het gaat hier om een overboeking van € 90 miljoen van het Provinciefonds naar de decentralisatie-uitkering in het Gemeentefonds. Wij achten het van belang dat de bewindspersonen ook over deze punten snel duidelijkheid geven aan gemeenten.

Er zijn ook enkele (mogelijk omvangrijke) onzekerheden waar het Ministerie van vws en de VNG nog geen gezamenlijk oplossing voor hebben gevonden.

- Voor zowel de Jeugdwet als de Wmo 2015 gaat het om de meerjarige zekerheid voor gemeenten over de (systematiek voor) loon- en prijsindexatie en om inzicht in de meerjarige effecten van de pgb-maatregelen.
- Inzake de Jeugdwet betreft het correcties op budgetten die afkomstig zijn uit AWBZ-ZiN en ggz jeugd (Zvw).
- Voor de Wmo 2015 gaat het om nieuwe inzichten in de budgettaire effecten van het gewijzigd tempo van extramuralisering en de omvang van de korting eigen bijdrage.

Ook hier achten wij het van belang dat partijen overeenstemming bereiken over de oplossing van deze onzekerheden.

Zoals gezegd is in bijlage 3 een overzicht opgenomen van de onzekerheden die wij hebben geconstateerd en de reacties daarop van de bewindspersonen en voorzitter directieraad VNG. De bewindspersonen hebben hierbij enkele nieuwe bedragen genoemd. Wij hebben deze nieuwe bedragen niet getoetst, maar voor de volledigheid hebben we ze wel in bijlage 3 opgenomen.

Bijlage I Rekenregels Jeugd

Bijlage Bestuursafspraken 2011- 2015

6.3.8. Vaststellen van de te overhevelen bedragen

Voor de berekening van de over te hevelen bedragen wordt

- voor de begrotingsgefinancierde jeugdzorg uitgegaan van de bij begroting vastgestelde uitkering/subsidie in het jaar voor overheveling. Dat bedrag wordt in het jaar voorafgaand aan het jaar voorafgaand aan overheveling (t-2), puttend uit de vastgestelde begroting van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, vastgesteld. Aan de uit de begroting over te hevelen bedragen voor jeugd wordt de eventueel toegekende compensatie voor loon- en prijsindexatie in het jaar voorafgaand aan het jaar van overheveling toegevoegd.
- voor de overheveling van Jeugd-GGZ en Jeugd-LVG uitgegaan van de gerealiseerde uitgaven in het kalenderjaar drie jaar eerder. Deze gerealiseerde uitgaven ontwikkelen zich tot het moment van overheveling met de geraamde groeivoeten uit het Budgettair Kader Zorg die van toepassing zijn.

De bedragen worden gecorrigeerd voor de effecten van de IQ-maatregel en de maatregel lage ziektelast uit het regeerakkoord en verlaagd met de ingeboekte besparingen zoals opgenomen in het regeerakkoord.

Een onafhankelijke instantie zal worden verzocht vóór de meicirculaire van het jaar voorafgaand aan het jaar van overheveling te toetsen of aan bovenstaande rekenmethodiek is voldaan.

Bij de overdracht van de jeugdzorg van de provincies naar de gemeenten wordt in 2016 bruto 90 miljoen euro structureel overgeboekt van het provinciefonds naar het gemeentefonds.

Het besparingseffect voor het jeugddomein kent een oplopende reeks in het regeerakkoord. Deze is € 80 miljoen netto in 2015, oplopend tot € 300 miljoen netto vanaf 2017. Om beter aan te sluiten bij de overheveling is een knip mogelijk van de € 80 miljoen per 2015 over jaren 2014 en 2015. Deze schuif is onder voorbehoud van de Voorjaarsbesluitvorming.

6.3.9. Financieel arrangement

Partijen onderschrijven de intentie om in het financieel arrangement voor de jeugd prikkels in te bouwen voor het doelmatig aanbieden van adequate voorzieningen en het voorkomen van zwaardere zorgvormen (preventie). Het aanbrenge van prikkels mag niet leiden tot het introduceren van onevenredig veel administratieve lasten, moet inpasbaar zijn in het verdeelmodel en mag niet leiden tot schotten.

Gekozen zal worden voor het financieel best passende arrangement binnen het gemeentefonds. De voorkeur ligt bij een decentralisatie-uitkering jeugdzorg binnen het gemeentefonds.

Over de indexering wordt de volgende afspraak gemaakt:

De middelen begeleiding jeugd worden tot het moment van overheveling geïndexeerd met de daarvoor in 2011 geraamde groei ruimte voor de AWBZ van gemiddeld 2,5% per jaar en een jaarlijkse beschikbare nominale index. De partijen maken nog nadere

afspraken over de indexering van deze middelen in de jaren 2014 en 2015. De over te hevelen bedragen Jeugd-GGZ en Jeugd-LVG zorg ontwikkelden zich tot het moment van overheveling met de geraamde groeivoeten uit het Budgettair Kader Zorg die voor deze sectoren van toepassing zijn.

Bij de evaluatie van de normeringssystematiek in 2015 worden afspraken gemaakt over de indexering van alle middelen voor jeugdzorg voor 2016 en verder.

In de provinciale jeugdzorg geldt op dit moment een eigen bijdrage bij uithuisplaatsing van de jeugdige. In het regeerakkoord is vastgelegd dat in 2015 een jeugdzorgbrede eigen bijdrage komt. Partijen onderkennen dat nadere afspraken nodig zijn over de uitvoering van deze jeugdzorgbrede eigen bijdrage door gemeenten. Bij de nadere afspraken worden de maatschappelijke effecten meegenomen.

Uitvoeringskosten en invoeringskosten

vws laat onafhankelijk onderzoek uitvoeren naar de daadwerkelijk vrijvallende integrale uitvoeringskosten van rijkswege in verband met de overheveling van de begeleiding jeugd, de Jeugd-LVG zorg, de Jeugd-GGZ zorg in de AWBZ en de Jeugd-GGZ zorg in de Zorgverzekeringswet. De vng wordt betrokken bij de opdrachtformulering en zal plaatsnemen in de begeleidingscommissie bij dit onderzoek. Vrijvallende middelen worden beschikbaar gesteld aan gemeenten. De uitvoeringskosten van de begrotingsgefinancierde provinciale jeugdzorg worden gedekt uit het over te hevelen budget.

Het kabinet stelt daarnaast in totaal € 55 mln. structureel beschikbaar voor uitvoeringskosten van zorg voor jeugd en begeleiding samen. De € 55 miljoen is “for better and for worse”; er vindt geen monitoring plaats over de gemaakte uitvoeringskosten. Bovenstaande middelen worden toegevoegd aan de algemene uitkering van het gemeentefonds. Indien gemeenten hogere kosten maken dan het Rijk voor het uitvoeren van de begeleiding, dan dienen deze kosten te worden gedekt uit het overgehevelde budget.

Voor de invoeringskosten bij Jeugd stelt het Rijk - aanvullend op de afspraken over invoeringskosten voor begeleiding in het concept hoofdlijnenakkoord - incidenteel € 64 miljoen beschikbaar. Rijk, IPO en vng maken afspraken over de inzet van deze middelen.

In- en uitvoeringskosten Jeugd (in € mln.)

	2011	2012	2013	2014	2015	struc
Vrijvallende uitvoeringskosten bij het Rijk			pm	pm	pm	pm
Uitvoeringskosten Jeugd en begeleiding	0	0	0	35	45	55
Invoeringskosten Stelsel Jeugd	0	16	48	0	0	0

6.2 Schrappen AWBZ-functie begeleiding/treffen Wmvoorziening

De activiteiten die onder de extramurale AWBZ-functie begeleiding vallen, worden onder de compensatieplicht van de Wmo gebracht. Dit is inclusief het vervoer dat aan de begeleidingsactiviteiten verbonden is. De extramurale begeleiding voor Jeugd wordt budgettair betrokken bij de (taakstelling samenhangend met) de thans aan de orde zijnde decentralisatie.

Het in 2013 (naar rato) en 2014 over te hevelen bedrag staat thans nog niet vast. Het bedrag wordt aan de hand van de volgende rekenregel bepaald: de basis voor het over te hevelen bedrag in 2013 (naar rato) en 2014 zijn de gerealiseerde uitgaven in 2010 voor dagbesteding, begeleiding en bijbehorend vervoer, inclusief de begeleiding voor jeugd en exclusief begeleiding voor verblijfsgeïndiceerden. De kosten voor mensen op de wachtlijst PGB die alsnog een PGB toegewezen krijgen worden hierbij opgeteld. Dat geldt ook voor de middelen voor de inloofunctie GGZ. Het over te hevelen bedrag wordt verlaagd voor de effecten van de IQ-maatregel, verhoogd met middelen uit de weglek IQ-maatregelen (voorzover die weglekmiddelen ten goede komen aan de gemeenten) en gecorrigeerd voor de effecten van maatregelen om de PGB's beheersbaar te maken. Het bedrag wordt eventueel gecorrigeerd voor bijzondere doelgroepen, kortdurend verblijf en hulpmiddelen waarover ultimo juni 2011 wordt besloten. De middelen die betrekking hebben op de decentralisatie van hulpmiddelen en de inloofunctie GGZ worden niet gekort met 5%.

Bijlage 2 Blokkenschema

Kinderen (0- 18 jaar), indeling in nieuwe stelsels (d.d. 12-2-2014)

Extramuraal (functies en grondslagen)					
Grondslag	SOM	LG	ZG	(L)VG	PSY
BG	J	J	J	J	J
IKZ en PTZ ¹					
Kortdurend verblijf	J	J	J	J	J
PV	J	J	J	J	J
IKZ, PTZ en pv-speciaal					
VP	Zvw	Zvw	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
BH	Zvw ²	Zvw ²	Zvw	J	n.v.t.
	Wlz	Wlz			

Intramuraal (ZZP's)											
ZZP V&V		ZZP LG		ZZP ZG		ZZP VG		ZZP LVG		ZZP GGZ (>12 mnd.)	
ZZP	naar	ZZP	naar	ZZP	naar	ZZP	naar	ZZP	naar	ZZP	naar
1	n.v.t.	1	2016	1 v/a	2016	1	J	1	J	1 b/c	J
2	n.v.t.	2	Wlz	2 v/a	Wlz	2	J	2	J	2 b/c	J
3	n.v.t.	3	2016	3 v/a	Wlz	3	J	3	J	3 b/c	J
4	n.v.t.	4	Wlz	4 v/a	Wlz	4	Wlz	4	J	4 b/c	J
4	Wlz										
5	Wlz	5	Wlz	5 v	Wlz	5	Wlz	5	J	5 b/c	J
6	Wlz	6	Wlz			6	Wlz			6 b/c	J
7	Wlz	7	Wlz			7	Wlz			7 b	J
8	Wlz					8	Wlz				
9	Wlz										
10	Wlz										

Jeugdwet (J), per 2015 (functie/zorgzwaartepakket)

Zvw, per 2015 (functie/zorgzwaartepakket)

Extramuraliseren

Wet langdurige zorg (Wlz), per 2015

n.v.t. Betreffende grondslag biedt geen toegang tot die functie

v: visueel
a: auditief

b: wonen met
behandeling
c: beschermd
wonen

¹ IKZ (Intensieve Kind Zorg) en PTZ (Palliatief Terminale Zorg)

² Behandeling (BK): tijdelijk in Wlz (subsidieregeling) in afwachting van nog te vragen advies van CVZ over positionering overige delen extramurale behandeling AWBZ in Zvw.

Volwassenen van 18 jaar en ouder, indeling in nieuwe stelsels (d.d. 12-2-2014)

Extramuraal (functies en grondslagen)							Intramuraal (ZZP's)												
	SOM	PG	LG	ZG	VG	PSY	ZZP V&V		ZZP LG		ZZP ZG		ZZP VG		ZZP LVG 1-5 en ZZP SGLVG		ZZP GGZ (>12 mnd.)		
	Wmo	Wmo	Wmo	Wmo	Wmo	Wmo	ZZP	naar	ZZP	naar	ZZP	naar	ZZP	naar	ZZP	naar	ZZP	naar	
BG	Wmo	Wmo	Wmo	Wmo	Wmo	Wmo	PTZ ¹												
Kortdurend verblijf	Wmo	Wmo	Wmo	Wmo	Wmo	Wmo	1	2013	1	2016	1 v/a	2016	1	2013	1	Wlz	1 b/c	2013	
PV	Zvw	Zvw	Zvw	Wmo	Wmo	Wmo	PTZ en pv-speciaal												
VP	Zvw	Zvw	Zvw	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	2	2013	2	Wlz	2 v/a	Wlz	2	2013	2	Wlz	2 b/c	2013	
BH	Zvw	Zvw	Zvw	Zvw	Zvw	n.v.t.	3	2014	3	2016	3 v/a	Wlz	3	2015	3	Wlz	3 b	Zvw	
	Wlz ²	Wlz ²	Wlz ²		Wlz ²		3					3	Wlz				3 c	Wmo	
Exclusief: tijdelijke aanspraak ADL-assistentie							4	2016	4	Wlz	4 v/a	Wlz	4	Wlz	4	Wlz	4 b	Zvw	
							4	Wlz									4 c	Wmo	
							5	Wlz	5	Wlz	5 v	Wlz	5	Wlz	5	Wlz	5 b	Zvw	
																	5 c	Wmo	
							6	Wlz	6	Wlz			6	Wlz	SG LVG	Wlz	6 b	Zvw	
																	6 c	Wmo	
							7	Wlz	7	Wlz			7	Wlz			7 b	Zvw	
							8	Wlz					8	Wlz					
							9	Wlz											
							10	Wlz											

Wmo, per 2015 (functie/zorgzwaartepakket)
 Zvw, per 2015 (functie/zorgzwaartepakket)
 Extramuraliseren
 Wet langdurige zorg (Wlz), per 2015
 n.v.t. Betreffende grondslag biedt geen toegang tot die functie

v: visueel
 a: auditief

b: wonen met behandeling
 c: beschermd wonen

¹ PTZ (Pallatief Terminale Zorg)

² Tijdelijk in Wlz (subsidieregeling) in afwachting van nog te vragen advies van CVZ over positionering overige delen extramurale behandeling (niet zijnde ZG en niet zijnde VG tot 18 jaar).

Bijlage 3 Overzicht onzekerheden Jeugdwet en Wmo 2015, en bestuurlijke reacties

De onzekerheden die wij in deze rapportage hebben vastgesteld zijn in de figuren in het rapport met rood weergegeven. Onderstaande tabellen corresponderen volledig met deze figuren en zijn aangevuld met de reacties van de bewindspersonen van VWS en VenJ en van de voorzitter directieraad VNG.

Onzekerheden in berekening van deelbudgetten van de Jeugdwet

Onzekerheden in de berekening (bevindingen Algemene Rekenkamer)	Bedrag (in mln €) (bevindingen Algemene Rekenkamer)	Reactie staatssecretaris van VWS en minister van VenJ*	Reactie VNG
Begrotingsmiddelen			
Aannames ouderbijdrage	€ 26,6	Geen reactie.	VNG mist inhoudelijke motivatie van vrijstellingspercentage. Zij ziet bij het inningspercentage wel verband, maar gemeenten kunnen er in 2015 geen prioriteit aan geven. Redelijk is als de eerste 3 jaar een lager percentage wordt gebruikt.
Vertrouwenswerk	€ 1,7	Collectieve financiering via het Gemeentefonds. Van de € 7,5 miljoen was € 5,9 miljoen aan het macrobudget toegevoegd.	VNG is bereid om op korte termijn afspraken hierover te maken.
Jeugdigen met PIJ-maatregel	€ 4,7	Geen reactie.	Geen reactie.
Transitiekosten incidenteel	€ 14	Bedragen niet meegeteld in macrobudget omdat besluitvorming niet is afgerond. Onlangs is besloten deze posten te reserveren voor ondersteuning van instellingen die continuïteit van zorg niet kunnen garanderen.	Geen reactie.
Wegle effecten AWBZ-maatregelen	€ 34		Geen reactie.
Capaciteitsreductie gesloten Jeugdzorg	€ ?	Geen reactie.	Geen reactie.
Overheidsbijdrage in de Arbeidskosten-ontwikkeling	€ ?	VWS en VenJ begrotingsdeel gedeeltelijk vastgesteld: VWS € 16,6 VenJ € 6,5 Bijstelling werkgeverslasten onbekend	VNG mist onderbouwing voor ontbreken volumegroei en vraagt het Rijk die wel te verstrekken.
AWBZ-ZiN			
Correcties voor intensieve kindzorg en jeugdigen met extramuraal zorggebruik maar intramurale indicatie	-€ ?	Geen reactie.	Gemeenten moeten op korte termijn het exacte takenpakket en het bijbehorende budget weten.
Correctie voor sectorvreemde ZZP's	-€ ?	Geen reactie.	
Loon- en prijsindexatie 2013 en (deels) 2014	€ ?	Nominale groei AWBZ-ZiN en pgb is bekend: AWBZ € 36 miljoen.	VNG wil afspraken maken over (systematiek) nominale indexatie. Voorstel is om te werken met voorschotbepaling.

AWBZ-pgb			
Onderbesteding pgb-middelen	+/- €7,1	Geen reactie (wel bij Wmo 2015).	Onzekerheid is niet op korte termijn reparabel. Gemeenten willen zekerheid over het budget.
Onderbouwing pgb-maatregelen	-€30,9	Bezien wordt of aannames beter onderbouwd kunnen worden.	Vraagt om inzicht in de meerjaren-effecten van pgb-maatregelen.
Korting afbouw pgb-tarieven naar niveau ZiN	-€ 2,8	Geen reactie.	
Ggz Jeugd Zvw			
Schatting totale uitgaven	€ 223	Geen reactie.	Onzekerheidsmarge is beperkt en gemeenten hebben baat bij zekerheid over het macro-budget (geen bijstelling).
Waardering overloop DBC's	-€?	Met belanghebbende partijen wordt bezien hoe het best met jaargrensoverschrijdende DBC's kan worden omgegaan. Omvang zal maximaal - € 5 miljoen zijn.	
Correctie hoge aandeel Jeugd	€?	Aannemelijk dat groei aandeel Jeugd in totale ggz uitgaven wordt veroorzaakt door eenjarige eigen bijdrage-maatregel. Invloed op macrobudget wordt nog onderzocht.	Correctie macrobudget is een punt van grote zorg en een belangrijk besprekingspunt voor het Rijk en de VNG.
Loon- en prijsindicatie 2014	€?	Nominale groei Zvw is voorzien op circa 2,15%. Als het definitieve budget bekend is kan de nominale bijstelling worden berekend.	Zie opmerking bij AWBZ-ZiN.

* De nieuwe bedragen die genoemd worden zijn niet door de Algemene Rekenkamer onderzocht.

Onzekerheden in berekening van de deelbudgetten voor de Wmo 2015

Onzekerheden in de berekening (bevindingen Algemene Rekenkamer)	Bedrag (in mln €) (bevindingen Algemene Rekenkamer)	Reactie staatssecretaris van VWS*	Reactie VNG
AWBZ-ZiN			
Aandeel Wmo in Experimenten Regelarme zorg	€ 60	Gegevens zijn nu van alle experimenten bekend. Gevolgen zullen verwerkt worden in meicirculaire 2014.	Geen reactie.
Extramuralisering	€ 219	Nieuw met Tweede Kamer afgesproken tempo voor extramuralisering zal in budget voor meicirculaire 2014 worden verwerkt.	Nieuwe zorgakkoord van 19 april 2014 niet in onderzoek meegenomen. Rijk moet ontwikkelingen goed volgen. Rijk compenseert gemeenten niet voor alle kosten die zijn maken zoals voor woningaanpassingen.
Korting eigen bijdrage	€ 58	De korting zal geactualiseerd worden met cijfers over 2013, met toevoeging eigen bijdrage, beschermd wonen en Persoonlijke verzorging.	VNG vraagt zich af of gemeenten een dergelijk bedrag kunnen ophalen.
Loon- en prijsindexatie 2013 en (deels) 2014	€? mln.	De nominale groei bedraagt voor het Wmo-AWBZ deel in 2014 €120 miljoen.	VNG wil afspraken maken over (systematiek) nominale indexatie. Voorstel is om te werken met voorschotbepaling.

AWBZ-pgb			
Onderbesteding	+/- €7,3	Staatssecretaris geeft aan dat de afwijking van het percentage onderbesteding niet automatisch 1% zal zijn.	Zie VNG-reactie bij Jeugdwet
Pgb-maatregelen	€28,4	Bezien wordt of aannames beter onderbouwd kunnen worden.	VNG vraagt om inzicht in de meerjareneffecten van pgb-maatregelen.
Afbouw tarief pgb naar ZiN	€16	Geen reactie.	Geen reactie.

* De nieuwe bedragen die genoemd worden zijn niet door de Algemene Rekenkamer onderzocht.

Kanttekening bij onzekerheid in berekening van deelbudgetten voor de Wmo 2015

Onzekerheden in de berekening (bevindingen Algemene Rekenkamer)	Bedrag (in mln €) (bevindingen Algemene Rekenkamer)	Reactie staatssecretaris van VWS	Reactie VNG
Moeilijk navolgbare taakstellingen/kortingen		Geen reactie.	VNG ondertekent vaststelling dat kortingen moeilijk navolgbaar zijn. Rijk moet transparantie bieden. Verzachting van taakstelling is gedeeltelijk door gemeenten zelf betaald.

Bijlage 4 Afkortingen

AWBZ	Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten
BG	Begeleiding (overkoepelende functiegroep)
BH	Behandeling
BJZ	Bureau Jeugdzorg
BKZ	Budgettair Kader Zorg
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CAK	Centraal Administratie Kantoor
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CER	Compensatieregeling Eigen Risico
CIZ	Centrum indicatiestelling zorg
CVZ	College voor Zorgverzekeringen
DBC	Diagnose Behandel Combinatie
GGZ	Geestelijke Gezondheidszorg
GGZNL	Geestelijke Gezondheidszorg Nederland
HLZ	Hervorming Langdurige Zorg
HV	Huishoudelijke Verzorging
IKZ	Intensieve Kind Zorg
IPO	Interprovinciaal Overleg
LG	Lichamelijk Gehandicapt
LVG	Licht verstandelijk gehandicapt
NZa	Nederlandse Zorgautoriteit
OVA	Overheidsbijdragen in de Arbeidsontwikkeling
Pgb	Persoonsgebonden budget
PIJ	Plaatsing in een Inrichting voor Jeugdigen
PSY	Psychiatrisch
Ptz	Palliatieve terminale zorg
PV	Persoonlijke Verzorging
PV Speciaal	Persoonlijke Verzorging speciaal
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
SCP	Sociaal en Cultureel Planbureau
SOM	Somatisch
VenV	Verpleging en Verzorging
VG	Verstandelijk Gehandicapt
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VP	Verpleging
VPT	Volledig Pakket Thuis
VenJ	Veiligheid & Justitie
vws	Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Wlz	Wet langdurige zorg
Wmo	Wet maatschappelijke ondersteuning
Wtcg	Wet tegemoetkoming chronisch zieken en gehandicapt
ZG	Zintuiglijk Gehandicapt
ZiN	Zorg in Natura
ZN	Zorgverzekeraars Nederland
Zvw	Zorgverzekeringswet
ZZP	Zorgzwaartepakket

Onderzoeksteam

Mw. drs. S.W. Mathijssen RO

(projectleider Jeugdwet)

Dhr. drs. O.D. van der Maas

(projectleider Wmo 2015)

Mw. L. Franken-Pullen MSc

Mw. drs. L. Hage RO

Mw. drs. C.P. Kreft

Dhr. Drs. R.C. van der Ploeg

Dhr. K. Salet

Mw. drs. S.P. Schaap

Voorlichting

Afdeling Communicatie

Postbus 20015

2500 EA Den Haag

telefoon (070) 342 44 00

voorlichting@rekenkamer.nl

www.rekenkamer.nl

Omslag

Ontwerp: Corps Ontwerpers

Foto: Arenda Oomen/Hollandse Hoogte

Den Haag, mei 2014