

MEERKOSTEN DOOR CORONA IN HET SOCIAAL DOMEIN

**EEN PROGNOSE VAN DE BIJ
DE GEMEENTE
GEFACTUREERDE MEER- EN
MINDERKOSTEN IN 2021**

**KLANT
KENMERK
AUTEURS**

Ministerie van VWS
002730
Maarten Batterink, Nienke Biló, Gert van Leeuwen, Annemarijn
Onstenk, Wouter Oosterom, Roel van Weert
18 september 2021
Definitief

**DATUM
VERSIE**

Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
1.1	Achtergrond en aanleiding	3
1.2	Doelstelling	3
1.3	Leeswijzer	4
2	Onderzoeksverantwoording	5
2.1	Inleiding	5
2.2	Belangrijkste methodologische keuzes	5
2.3	Uitvraag gedeclareerde meer- en minderkosten onder gemeenten	6
2.4	Interviews bij aanbieders	9
3	Uitgangspunten en aannames voor de prognoses van de meerkosten over 2021	10
3.1	Proces van declareren van meerkosten	10
3.2	Maatregelen en aspecten van de coronapandemie verantwoordelijk voor meer- en minderkosten	12
3.3	Hoe verhouden de meerkosten in 2021 zich ten opzichte van de meerkosten in 2020?	14
3.4	Aanbieders verwachten zelf een lichte daling van de meerkosten in 2021	16
3.5	Meerkosten pgb	16
3.6	De belangrijkste aannames en uitgangspunten voor de prognoses van de meerkosten over 2021	17
4	Raming meerkosten 2021	20
4.1	Meerkosten jeugdzorg	20
4.2	Meerkosten Wmo	21
4.3	Meerkosten beschermd wonen	22
4.4	Meerkosten maatschappelijke opvang	23
4.5	Meerkosten vrouwenopvang	24
5	Conclusies meerkosten sociaal domein	25
A.	Berekeningen raming meerkosten 2020 en prognose meerkosten 2021	26
A.1	Algemene aanpak	26
A.2	Berekening meerkosten jeugdzorg	29
A.3	Berekening meerkosten Wmo	32
A.4	Berekening meerkosten beschermd wonen	35
A.5	Berekening meerkosten maatschappelijke opvang	38
A.6	Berekening meerkosten vrouwenopvang	41

1 Inleiding

1.1 Achtergrond en aanleiding

Vanwege verschillende RIVM-maatregelen die zijn ingesteld als gevolg van het coronavirus, worden zorgorganisaties geconfronteerd met extra kosten. Zorgorganisaties moeten bijvoorbeeld hun reguliere zorg- en hulpverlening aanpassen, zoals werken met kleinere groepen en het huren van extra voor dagbesteding om te kunnen voldoen aan de 1,5 meter afstand regel en aan de maximale groepsgrootte. Daarnaast hebben de ingestelde maatregelen geleid tot hogere kosten door het werken met beschermingsmiddelen en het inhuren van extra personeel als hun personeel uitvalt, vanwege coronabesmettingen en/of de quarantaineplicht.

Meerkosten betreffen de directe extra kosten...

- ...die een zorgaanbieder maakt gedurende de door het Rijk afgekondigde periode dat de coronamaatregelen gelden.
- ...die duidelijk het gevolg zijn van de coronamaatregelen van het Rijk, in het bijzonder het volgen van de richtlijnen van het RIVM.
- ...die onder reguliere omstandigheden niet gemaakt hoefden te worden.
- ...die noodzakelijk zijn om de gewenste zorg te kunnen blijven continueren die voldoet aan de RIVM-richtlijnen.
- ...die niet al op andere wijze zijn gecompenseerd, bijvoorbeeld via de subsidieregeling coronabanen in de zorg doorfinanciering van 100% van de omzet of via de Stimuleringsregeling eHealth Thuis.

Bron: Uitwerking meerkostenregeling Jeugdwet en Wmo (website VNG)

De VNG en het Rijk hebben afspraken gemaakt over het bieden van financiële zekerheid en ruimte aan zorgorganisaties en professionals gedurende de coronapandemie. Afgesproken is dat het Rijk gemeenten zal compenseren voor de directe meerkosten die zij aan hun aanbieders betalen ten behoeve van de extra maatregelen vanwege corona. Deze afspraak is een voortzetting van de afspraak die in maart 2020 is gemaakt en waarvoor gemeenten in 2020 een compensatie van 170 miljoen euro hebben ontvangen. Deze compensatie is gebaseerd op een onderzoek in 2020 naar de meer- en minderkosten van de geleverde zorg in het jaar 2020.

1.2 Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is het opstellen van financiële prognoses over de hoogte van de gedeclareerde meer- en minderkosten van gemeenten in het jaar 2021 in het sociaal domein direct voortvloeiend uit de RIVM-maatregelen (1,5 meter, mondkapjesplicht, et cetera). Onder het sociaal domein wordt in dit kader het volgende verstaan:

- a. Jeugdwet: jeugd-ggz, jeugd- en opvoedhulp, jeugdbescherming, jeugdreclassering en zorg voor kinderen met een (licht) verstandelijke beperking;
- b. Wet maatschappelijke opvang 2015: vrouwenopvang, beschermd wonen, maatschappelijke opvang (ook voor niet-rechthebbenden tijdens een lockdownperiode, conform richtlijn 2), huishoudelijke hulp, begeleiding (waaronder onder andere dagbesteding), vervoer, hulpmiddelen, woningaanpassingen en algemene voorzieningen.

Deze prognose is bedoeld om op macroniveau de hoogte van de financiële compensatie voor de meerkosten in 2021 door het Rijk vast te kunnen stellen. Onderdeel van het onderzoek is een inhoudelijke onderbouwing van de prognose van gesaldeerde meerkosten van de zorgvraag Wmo 2015 en Jeugdwet over heel 2021. Deze inhoudelijke onderbouwing is onder andere gebaseerd op een gedeclareerde meer- en minderkosten bij een steekproef van gemeenten. In het onderzoek wordt een uitsplitsing gemaakt per uitkering c.q. verdeelmodel binnen het gemeentefonds:

- a. Decentralisatie-uitkering Maatschappelijke Opvang (hierna: MO);
- b. Decentralisatie-uitkering Vrouwenopvang (hierna VO);
- c. Integratie-uitkering Beschermd Wonen (hierna BW);
- d. Algemene uitkering - verdeelmodel Wmo;
- e. Algemene uitkering - verdeelmodel Jeugd.

In deze rapportage verwijzen we geregeld naar deze verschillende 'clusters' en maken we een raming per cluster. Het onderzoek omvat zowel de aanbieders die zorg bieden op grond van een persoonsgebonden budget (pgb) als de zorg in natura (zin).

1.3 Leeswijzer

In hoofdstukken 2 en 3 geven we een verantwoording van het onderzoek. In hoofdstuk 2 gaan we in op de methodologische keuzes, beschrijven we de uitvraag die wij onder gemeenten hebben gedaan en de gesprekken die wij hebben gevoerd met aanbieders. In hoofdstuk 3 beschrijven en onderbouwen we de belangrijkste uitgangspunten en aannames voor de prognoses van de meerkosten over 2021. In hoofdstuk 4 presenteren we de uitkomsten van de ramingen van de meerkosten per cluster. In hoofdstuk 5 geven wij een overzicht van de ramingen van alle clusters en daarmee een totale raming van de meerkosten voor het sociaal domein. In bijlage A geven wij een uitgebreide toelichting op de berekeningen bij de verschillende ramingen.

2 Onderzoeksverantwoording

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op de belangrijkste methodologische keuzes van dit onderzoek, de belangrijkste bronnen en de belangrijkste aannames en onzekerheden die betrekking hebben op de prognoses. We gaan in dit hoofdstuk in op de respons van gemeenten op de uitvraag en de representativiteit ervan.

2.2 Belangrijkste methodologische keuzes

2.2.1 *Gedeclareerde (gesaldeerde) meerkosten in 2020 als empirische basis voor de prognose over 2021*

Het doel van dit onderzoek is om te komen tot een financiële prognose van de meerkosten over 2021. De basis voor deze prognose zijn de over 2020 bij gemeenten gedeclareerde gesaldeerde meerkosten. Daarnaast gebruiken we bij deze prognose kwalitatieve inzichten met betrekking tot de RIVM-maatregelen en hoe deze zich verhouden tot de verschillende typen meer- en minderkosten. De schattingen van de gedeclareerde meerkosten over 2020 zijn niet bedoeld om de prognose van de meerkosten over 2020 te herzien, ze zijn puur bedoeld als empirische basis voor een zo goed mogelijke prognose van de meerkosten in 2021.

2.2.2 *Afwegingen bij gebruik gedeclareerde meerkosten over 2020 als basis*

Idealiter zou de beoogde prognose gebaseerd zijn op daadwerkelijk gedeclareerde meer- en minderkosten over een deel van 2021. Halverwege 2021 hebben echter nog maar weinig aanbieders bij gemeenten meerkosten gedeclareerd die gemaakt zijn in 2021. Aanbieders doen dat om administratieve redenen bij voorkeur in één keer, over het hele jaar. Veel gemeenten hebben bovendien gecommuniceerd naar aanbieders om te wachten met het declareren van meerkosten. Zij hebben simpelweg nog geen toestemming hiervoor gegeven en/of hebben nog geen procedure ingericht om gefactureerde meerkosten over 2021 te verwerken. Het gevolg is dus dat er over 2021 nog maar weinig meerkosten zijn gedeclareerd. Deze declaratiegegevens over 2021 zijn daarom geen goede basis om een prognose voor 2021 te maken.

De meeste meer- en minderkosten worden bij zorgaanbieders gemaakt. Dat betekent niet dat automatisch alle meer- en minderkosten bij (alle) gemeenten daadwerkelijk worden gefactureerd. Aanbieders maken namelijk verschillende overwegingen voordat zij al dan niet overgaan tot factureren van meerkosten. In hoofdstuk 3 gaan we hier verder op in. Het feit dat zorgaanbieders niet altijd alle meer- en minderkosten (bij alle gemeenten) declareren maakt in ieder geval dat daadwerkelijk gemaakte meer- en minderkosten niet per se een goede basis vormen om een prognose voor 2021 te maken.

Een groot deel van de meer- en minderkosten die in 2020 zijn gemaakt, zijn ook relevant in 2021. Een groot deel van de meest relevante RIVM-maatregelen waren namelijk zowel in (een groot deel in) 2020 als (een groot deel in) 2021 van toepassing. De in 2020 bij gemeenten gedeclareerde (gesaldeerde) meerkosten zijn daarom een goede voorspeller voor de (gesaldeerde) meerkosten in 2021, zolang er wordt gecorrigeerd voor een aantal zaken, zoals (verschillen in) het verloop van de coronacrisis en de duur van de voor de zorg relevante RIVM-maatregelen. Bovendien is over 2021 de nodige onzekerheid wat betreft het verdere verloop van de coronacrisis. We weten ten tijde van dit onderzoek (zomer 2021) bijvoorbeeld niet exact hoelang alle maatregelen van zullen kracht blijven, in welke mate er nieuwe besmettingen komen en in hoeverre vaccinatie bescherming blijft bieden.

2.2.3 *Uitkeringen gemeentefonds als referentie voor de prognose van de meerkosten in 2021*

De berekende meerkosten op macroniveau voor 2020 zijn de basis voor de prognose van 2021. Hiervoor hebben wij de hoogte van de totale meerkosten per domein als aandeel van het macrobudget genomen als referentiecijfer. In dit aandeel hebben we zowel de meerkosten van zorgaanbieders als van de gemeenten die zelf als aanbieder hebben opgetreden meegenomen. Voor de domeinen jeugd en Wmo zijn we uitgegaan van budgetten voor de clusters jeugd en maatschappelijke ondersteuning uit de algemene uitkering. Voor de domeinen BW, MO en VO zijn we uitgegaan van de macrobudgetten van de betreffende integratie- en decentralisatie-uitkeringen. Met als basis het aandeel meerkosten ten opzichte van de budgetten per domein in 2020, worden in de prognose voor 2021 de autonome ontwikkelingen en prijseffecten verdisconteerd die in de ontwikkeling van de macrobudgetten zitten.

De keuze om ook voor de domeinen jeugd en Wmo uit te gaan van de uitkering in het gemeentefonds en niet de rekeningcijfers, is gemaakt omdat de rekeningcijfers voor het eerste kwartaal van 2021 nog niet beschikbaar zijn voor alle gemeenten. Hierdoor is dit geen goede basis om op basis van 2020 de hoogte van de meerkosten in 2021 te ramen. Op dit punt wijken we af van de berekening van AEF, waarin voor de berekening van de meerkosten voor jeugd en Wmo wel is uitgegaan van de Iv3-rekeningcijfers.

2.3 **Uitvraag gedeclareerde meer- en minderkosten onder gemeenten**

2.3.1 *Uitvraag op basis van een Excel-format, met de handreiking van de VNG en het Rijk als vertrekpunt*

Om tot een goede schatting te komen voor de totale over 2020 gedeclareerde meerkosten (die wij als basis gebruiken voor de prognose van de meerkosten in 2021), hebben wij gedeclareerde meerkosten bij een grote groep gemeenten opgevraagd. Hiertoe hebben wij een format ontwikkeld waarin gemeenten het volgende kunnen invullen:

- a. Door zorgaanbieders gedeclareerde meer- en minderkosten over 2020 per verdeelmodel en een uitsplitsing naar type meerkosten;
- b. Door gemeenten in 2020 gemaakte gerealiseerde meer- en minderkosten en een uitsplitsing naar type meerkosten;
- c. Door zorgaanbieders gedeclareerde meer- en minderkosten over het eerste kwartaal van 2021 per verdeelmodel en een uitsplitsing naar type meerkosten;
- d. Door gemeenten in het eerste kwartaal van 2021 gemaakte gerealiseerde meer- en minderkosten en een uitsplitsing naar type meerkosten.

Bij de ontwikkeling van dit format is gebruikgemaakt van de informatie (definities en categorieën van meer- en minderkosten) uit de handreiking van de VNG en het Rijk en het format van het ketenbureau¹.

2.3.2 *Steekproefbeschrijving, respons en representativiteit*

Voor het onderzoek naar meerkosten door corona zijn in totaal 188 gemeenten benaderd. Bij de selectie van deze gemeenten is erop gelet om op een aantal kenmerken van gemeenten een goede spreiding te hebben. Dat wil zeggen dat we op alle categorieën van deze kenmerken voldoende gemeenten hebben uitgenodigd om te participeren in het onderzoek. We hebben hierbij gekeken naar de volgende kenmerken:

- a. Of de gemeente zicht in de randstad bevindt;
- b. Het aantal inwoners (minder of meer dan 50.000 inwoners);
- c. De mate van stedelijkheid (minder of meer stedelijk);
- d. Het aantal huishoudens met een laag inkomen (minder of meer huishoudens met lagere inkomens).

¹ [Continuïteit financiering, meerkosten en compensatie sociaal domein|VNG](#)

Een aantal van bovenstaande kenmerken hangt met elkaar samen, maar het is wel belangrijk om goed zicht te hebben op de mate waarop dergelijke factoren van invloed zijn op de meerkosten.

We hebben voor dit onderzoek alle centrumgemeenten (BW, MO en VO) geselecteerd, omdat het aantal centrumgemeenten veel kleiner is dan het totale aantal gemeenten. Daarmee is er voor het maken van een prognose voor de clusters BW, MO en VO een aanzienlijk hoger responspercentage nodig dan de benodigde respons(percentages) voor de clusters jeugdzorg en Wmo. Doordat de centrumgemeenten over het algemeen grotere en meer stedelijke gemeenten zijn, is de steekproef op bovengenoemde kenmerken niet helemaal representatief voor Nederland. In de analyses om te komen tot een schatting van de meerkosten onderzoeken we daarom wat de eventuele effecten hiervan zijn en passen we indien nodig hier correcties op toe. De effecten bleken echter verwaarloosbaar te zijn (zie hoofdstuk 4). Het aantal en de procentuele verhouding van gemeenten van de steekproef, de respons, ten opzichte van het Nederlandse totaal, is in te zien in tabel 1.

Er hebben ook andere gemeenten, buiten de 188 benaderde gemeenten, deelgenomen aan het onderzoek. De reden hiervan is dat in een aantal gevallen een centrumgemeente of regionale samenwerkingsorganisatie de cijfers voor meerdere (regio)gemeenten hebben aangeleverd. In totaal hebben wij gegevens over meerkosten ontvangen voor 97 gemeenten. Hiermee komt de respons ten opzichte van het aantal benaderde gemeenten op 51,6%. Ten opzichte van het totale aantal Nederlandse gemeenten is de respons 27,3%. In totaal hebben 24 centrumgemeenten gegevens aangeleverd: 24 voor de clusters BW en VO, 20 voor het cluster MO.

Randstad/centrumgem.	Totaal Nederland		Steekproef		Respons	
	Aantal	Percentage	Aantal	Percentage	Aantal	Percentage
Totaal gemeenten	355	100%	188	53,0%	97	27,3%
Centrumgemeenten						
Wel centrumgemeenten	44	12,4%	44	23,4%	24	24,5%
Niet centrumgemeenten	311	87,6%	144	76,6%	73	75,5%
Randstad						
Wel randstad	69	19,4%	40	21,1%	21	21,4%
Niet randstad	286	80,6%	148	78,9%	76	78,6%
Stedelijkheid						
Minder stedelijk	186	52,4%	109	58%	39	40,2%
Meer stedelijk	170	47,9%	79	42%	58	59,8%
Inwonerscategorie						
0 - 50.000 inwoners	265	75,2%	112	59,6%	57	58,8%
Meer dan 50.000 inwoners	88	24,8%	76	40,4%	40	41,2%
Lage inkomens (hh)						
Minder lagere inkomens	238	66,8%	126	67,0%	56	57,7%
Meer lagere inkomens	118	33,2%	62	33,0%	41	42,3%
Regio						
Noord	121	34,1%	Niet meegewogen in steekproef		25	25,8%
Midden	129	36%			48	49,5%
Zuid	106	29,9%			24	24,7%

Tabel 1. Aantal en procentuele verhouding van gemeenten in de steekproef en respons ten opzichte van het totaal per selectie criterium en regio.

De respons is niet op alle selectiecriteria representatief voor alle gemeenten. Verhoudingsgewijs valt het volgende op:

- a. Er doen relatief meer centrumgemeenten mee aan het onderzoek. Dit komt mede omdat alle centrumgemeenten benaderd zijn (zie eerdere punt). Deze centrumgemeenten zijn doorgaans ook meer stedelijk, hebben een hoger inwoneraantal en hoger aantal lage inkomens dan niet-centrumgemeenten, waardoor het aandeel van deze gemeenten verhoudingsgewijs ook hoger is in de respons;

-
- b. Het aandeel gemeenten uit de randstad is in de respons vergelijkbaar met het aandeel gemeenten uit de randstad in heel Nederland;
 - c. Daarnaast doet een lager percentage minder stedelijke gemeenten, ten opzichte van het Nederlandse totaal, mee met het onderzoek. Een mogelijke verklaring is dat deze gemeenten verhoudingsgewijs minder of soms zelfs geen declaraties van aanbieders hebben ontvangen van zorgaanbieders, ten opzichte van meer stedelijke gemeenten (zie paragraaf 3.1.4);
 - d. Er doen relatief meer gemeenten uit het midden van Nederland mee dan uit het noorden en zuiden. Uit het onderzoek van AEF, waarin een prognose is gemaakt van de meerkosten in 2020, kwam naar voren dat er geen duidelijke indicaties zijn dat er sprake is van regionale verschillen in de meerkosten. Dit is ook te verklaren vanuit het feit dat de maatregelen die een effect hebben op de meerkosten landelijk gelden. Echter kan het wel zo zijn dat het huren van locaties en het inhuren van extra personeel in bepaalde gebieden duurder is dan in andere. De verwachting is dat op dit punt de meerkosten in de randstad hoger zijn dan buiten de randstad.

2.3.3 *Kwaliteit van de respons*

Om de kwaliteit van de respons te waarborgen zijn verschillende checks ingebouwd. In de eerste plaats is er in het format een toelichtingsveld opgenomen. Gemeenten hebben hierin de mogelijkheid gekregen om een nadere toelichting te geven over de cijfers, waar ook veel gebruik van is gemaakt. In sommige gevallen was het nodig om op basis van de toelichting de cijfers te verifiëren en zijn via mail of telefonisch aanvullende (validerende) vragen gesteld. Daarnaast is aan gemeenten gevraagd, indien zij bepaalde onderdelen niet ingevuld hadden, of dit alsnog mogelijk was. Indien dit niet mogelijk was, hebben we ook gevraagd om een kwalitatief beeld te geven.

Na het verstrijken van de deadline voor aanlevering zijn alle cijfers van gemeenten per cluster vergeleken en hebben wij een uitbijteranalyse uitgevoerd. Enkele gemeenten vielen hierbij op, omdat zij in vergelijking tot andere gemeenten aanzienlijk hogere meerkosten hadden op één of meerdere clusters. Bij dergelijke uitbijters is contact gezocht met gemeenten, om te verifiëren of de cijfers klopten en of ze een verklaring hadden voor de hogere meerkosten ten opzichte van andere gemeenten. Het meest opvallend, op basis van verschillende navragen, was dat enkele gemeenten ook de continuïteitsbijdragen onder de meerkosten meetelden.

Door verschillende checks hebben wij de kwaliteit van de data kunnen verhogen. In de volgende gevallen hebben wij de aangeleverde cijfers bewerkt, alvorens deze mee te nemen in de analyse:

- a. Wanneer in de toelichting is aangegeven dat de meerkosten opgegeven bij een van de domeinen, meerdere domeinen betrof. In deze gevallen hebben we de meerkosten over de domeinen verdeeld. Meerdere gemeenten hebben in de toelichting aangegeven dat de opgegeven meerkosten voor jeugd en Wmo, Wmo en BW of BW en MO samen zijn genomen. In de gevallen van jeugd en Wmo, hebben we de meerkosten verdeeld over de domeinen op basis van de verhouding tussen de betreffende taakvelden op de jaarrekening van 2020². Voor BW en MO hebben we dit gedaan op basis van de macrobedragen;
- b. Wanneer op regioniveau cijfers zijn aangeleverd, hebben we de meerkosten verdeeld over de verschillende gemeenten. Dit geldt voor twee regio's. Voor jeugd en Wmo hebben we de verhouding in hoogte van de kosten op de betreffende taakvelden als verdeelsleutel genomen². De meerkosten voor BW, MO en VO hebben we toegedeeld aan de centrumgemeente;
- c. Wanneer in de toelichting in het format of bij navraag is aangegeven dat een deel van de meerkosten continuïteitsbijdrage is, hebben we dit verrekend;
- d. Wanneer in de toelichting in het format of bij navraag is aangegeven dat de opgegeven meerkosten van zorgaanbieders hoger zijn dan het bedrag dat door de gemeente is vergoed, hebben we de meerkosten gezet op het bedrag dat is vergoed.

² Op basis van jaarrekeningen eerste plaatsing. Bron: CBS (2021) *Gemeenten 2020 onbewerkte Iv3-data*. [IV3 Open data \(cbs.nl\)](https://www.cbs.nl/iv3-open-data)

2.4 Interviews bij aanbieders

In dit onderzoek hebben we zestien interviews gehouden met verschillende type zorgaanbieders. Een aanbieder heeft schriftelijk gereageerd. Doel van deze interviews is om inzicht te krijgen in de volgende punten:

- a. In 2.2.1 gaven we al aan dat het voor het maken van een prognose van belang is om inzicht te hebben hoe coronagerelateerde maatregelen en effecten van invloed zijn op eventuele meer- en minderkosten die zorgaanbieders en gemeenten maken. Aanbieders hebben zelf het beste zicht op welke maatregelen het meest relevant zijn in termen van meer- en minderkosten en hoe deze meer- en minderkosten zich over de tijd hebben ontwikkeld (2021 versus 2020);
- b. Ook is het van belang om inzicht te hebben in het declaratiegedrag van aanbieders.

Met een aantal aanbieders van maatschappelijke opvang is een korter telefonisch interview gehouden, vooral gericht op het inzichtelijk krijgen van de impact op de meerkosten van de oproep van het Rijk om gedurende enkele periodes alle dak- en thuislozen, waaronder niet-rechthebbenden, op te vangen.

Bij de selectie van aanbieders is gelet op:

- a. De verdeling over de deelsectoren: Wmo (8), jeugdzorg (12), BW (7) en MO/VO (5);
- b. De omvang van de aanbieder op basis van omzet;
- c. Het bereik van de aanbieder: regionaal of landelijk.

3 Uitgangspunten en aannames voor de prognoses van de meerkosten over 2021

In dit hoofdstuk gaan we in op de belangrijkste uitgangspunten en aannames voor het maken van de prognoses van de meerkosten over 2021. Belangrijke input hiervoor zijn de interviews met de zorgaanbieders over het verloop van de verschillende RIVM-maatregelen en de effecten daarvan op de geleverde zorg en de bedrijfsvoering. Zo gaan wij onder andere in op het declaratieproces van meerkosten bij zorgaanbieders en de afwegingen die ze hierbij maken. En we kijken welke maatregelen de grootste impact hebben op de verschillende meerkostencomponenten.

Om zicht te krijgen op de meerkosten die zorgaanbieders maken en het proces van declareren, hebben we met zestien zorgaanbieders gesproken. In deze gesprekken hebben we hen gevraagd een inzicht in of inschatting van de gesaldeerde meerkosten te geven. Daarnaast hebben we hen bevraagd of trends in coronagerelateerde maatregelen in hun ogen invloed gaan hebben op de meer- en minderkosten in 2021.

De belangrijkste inzichten uit dit hoofdstuk vatten we in paragraaf 3.5 samen en vertalen wij daar naar concrete aannames en scenario's voor de prognoses van de meerkosten.

3.1 Proces van declareren van meerkosten

3.1.1 *Aanbieders hanteren verschillende methoden voor het vaststellen en registreren van meerkosten*

Het Rijk heeft met de VNG afspraken gemaakt over de wijze waarop zorgaanbieders meerkosten kunnen declareren in 2020 en over 2021. De VNG en het Rijk hebben een handreiking opgesteld en het Ketenbureau I-sociaaldomein heeft formats opgesteld die richting geven aan de uitwerking van de bestuurlijke afspraken over meerkosten voor 2021. De VNG en het Rijk roepen gemeenten op om gebruik te maken van deze formats in hun communicatie met aanbieders, om administratieve lasten te beperken. In 2020 gold dat aanbieders alleen meerkosten declareerden en de minderkosten aftrokken van de door te betalen omzet (continuïteitsregeling). In 2021 geldt dat zorgaanbieders de meerkosten moeten verrekenen met de minderkosten, als zij een declaratie voor meerkosten indienen en dat zij die minderkosten expliciet moeten opgeven.

Zorgaanbieders, ook zij die binnen meerdere wettelijke kaders zorg leveren, hanteren doorgaans één standaardmethode om hun meerkosten ten gevolge van corona in kaart te brengen voor hun organisatie. Een standaardmethodiek helpt aanbieders om eenvoudig zicht te krijgen op de globale meerkosten ten gevolge van corona, waarbij wordt afgezien van details. Dit heeft ertoe geleid dat de gedeclareerde meerkosten per gemeente in 2020 niet de exacte meerkosten zijn die gemaakt zijn door een bepaalde zorgaanbieder (voor de cliënten) in een betreffende gemeente. Genoemde methodieken zijn:

- a. Voor de personele meerkosten noemen meerdere aanbieders dat ze deze bepalen op basis van het hogere ziekteverzuimpercentage ten opzichte van 2019;
- b. Een aparte grootboekcode voor materiële meerkosten. Hierbij wordt bijvoorbeeld een aparte grootboekcode opgezet, waarop alle materiële meerkosten geboekt kunnen worden;
- c. De toewijzing van meerkosten aan de verschillende wettelijke kaders, als basis voor de declaraties, was vaak gebaseerd op de totale kosten naar rato van de omzet per wettelijk kader;
- d. Er is gebruikgemaakt van een verdeling naar regio naar rato van de omzet en op basis van deze verdeling zijn de declaraties ingediend.

De meeste zorgaanbieders die we gesproken hebben, declareerden de meerkosten ten gevolge van corona voor het jaar 2020 eenmalig achteraf bij gemeenten. Eén aanbieder declareert maandelijks, vooral omdat deze aanbieder relatief hoge meerkosten heeft. Het gaat om een aanbieder die maatschappelijke opvang levert en hoge meerkosten maakt voor extra opvanglocaties.

Het declaratiegedrag zal in 2021 niet veranderen. De enkeling die maandelijks declareert zal dit naar verwachting blijven doen, zoals degenen die in 2020 eenmalig voor het hele jaar hebben gedeclareerd deze jaarlijkse cyclus zullen aanhouden.

3.1.2 *Gedeclareerde meerkosten is iets anders dan daadwerkelijk gemaakte meerkosten*

In 2020 bedroegen de meerkosten van de aanbieders die wij in het kader van dit onderzoek hebben gesproken tussen de 0,4 en 3,2% van de totale omzet, waarbij het merendeel van de aanbieders aan de lage kant van dit spectrum zit. Alleen bij de maatschappelijke opvang lagen de meerkosten bij een aanbieder aanzienlijk hoger, vanwege de extra opvanglocaties. De daadwerkelijk gemaakte meerkosten komen echter meestal niet overeen met, en zijn doorgaans hoger dan de bij gemeenten gedeclareerde meerkosten. Hiervoor zijn een aantal redenen te noemen, die vooral samenhangen met de administratieve lasten van het (kunnen) declareren van de meerkosten:

- a. **Zorgaanbieders ervaren een gebrek aan duidelijkheid over het proces van declareren.** Niet iedere gemeente is even duidelijk over de eisen met betrekking tot de aanlevering van declaraties. Er circuleren verschillende formats, waardoor het voor aanbieders die met meerdere gemeenten te maken hebben lastig was om dit efficiënt en effectief uit te voeren. Dit ondanks de oproep van de VNG en het Rijk om gebruik te maken van het format van het ketenbureau I-sociaaldomein. Deze onduidelijkheid verhoogde niet alleen de werklast, maar bracht ook meer onzekerheid over uitbetaling en het tempo daarin. Voor 2021 is het voor veel aanbieders die wij hebben gesproken nog onduidelijk welke regels gemeenten gaan hanteren voor het declareren van meerkosten in het sociaal domein. Om die reden hebben meerdere aanbieders dit jaar nog geen of nauwelijks meerkosten gedeclareerd bij gemeenten;
- b. **Het is lastig voor zorgaanbieders om meerkosten uit te splitsen naar gemeenten of specifieke categorieën.** Wanneer zorgaanbieders een vaste methode toepassen (zoals beschreven in paragraaf 3.1.1), kregen zij geregeld discussies met gemeenten over of specifieke meerkosten wel betrekking hebben op de cliënten uit een bepaalde gemeente. Veel van de gesproken zorgaanbieders ervoeren daarbij een hoge (en soms onmogelijke) bewijslast. Het is voor zorgaanbieders lastig om de meerkosten precies uit te splitsen naar de verschillende gemeenten waarvoor en categorieën waarop meerkosten worden gemaakt;
- c. **Enkele zorgaanbieders die het grootste deel van hun omzet behalen binnen andere wettelijke kaders, kiezen ervoor om geen meerkosten te declareren bij gemeenten.** Een deel van de aanbieders is binnen meerdere wettelijke kaders actief (naast het sociaal domein, ook binnen de Wlz en Zvw). Meerdere van deze aanbieders benoemen dat het veel eenvoudiger is om bij zorgkantoren en/of verzekeraars meerkosten te declareren, dan bij gemeenten, om dezelfde redenen als genoemd onder punt b. Ze hebben met minder partijen te maken en de aan te leveren bewijslast is eenvoudiger. Enkele zorgaanbieders, die het grootste deel van hun omzet buiten het sociaal domein halen, hebben over 2020 dan ook geen declaraties ingediend bij gemeenten. De omvang van de meerkosten binnen het sociaal domein weegt dan niet meer op tegen de extra inzet die zij moeten plegen om de meerkosten bij gemeenten vergoed te krijgen;
- d. **Ondergrens.** Meerdere aanbieders die wij gesproken hebben, noemen dat ze een ondergrens hanteren voor het declareren naar gemeenten. Zij kiezen ervoor om kleinere bedragen niet te declareren. De definitie van een dergelijke ondergrens verschilt tussen aanbieders. Sommigen hanteren de hoogte van een factuur (een aanbieder noemde hier het bedrag van € 5.000,-), anderen declareerden enkel bij de grootste gemeenten. Ze declareerden dan bijvoorbeeld alleen bij de gemeenten waar ze het overgrote deel van hun omzet behalen en niet bij kleine gemeenten waar ze een substantieel kleiner deel van hun omzet halen. Een aanbieder noemde hier de gehanteerde 80-20% regel (80% van de omzet die gehaald wordt door 20% van het aantal gemeenten). De belangrijkste reden voor aanbieders om een ondergrens te hanteren is ook hier de werklast. De gesproken aanbieders noemen dat de baten van het declareren van kleine bedragen niet opwegen tegen de lasten.

Bij het hanteren van de gekozen methodiek van registreren en toekennen van meerkosten is door iedere aanbieder een weloverwogen keuze gemaakt waarbij een kosten/baten afweging veelal voorop stond. De keuzes die zijn gemaakt hebben niet op iedere gemeente dezelfde invloed gehad. De ondergrens van facturen en de gehanteerde 80-20% regel hebben een dempende werking op de meerkosten die uiteindelijk gedeclareerd worden bij gemeenten, waarbij het effect extra groot is bij kleine gemeenten.

3.1.3 Minderkosten niet meegenomen in cijfers 2020, wel onderdeel van declaraties 2021

In 2020 konden zorgaanbieders de minderkosten aftrekken van de continuïteitsbijdrage. De cijfers die we van gemeenten hebben ontvangen over 2020 gaan dus alleen over meerkosten die gemaakt zijn en niet over de minderkosten. Zorgaanbieders die gesproken zijn, geven aan dat de minderkosten over 2020 vooral betrekking hadden op de periode in 2020 waarin zorg niet plaats kon vinden en locaties gesloten waren. Zorgaanbieders noemen als belangrijkste reden de reiskosten, die beduidend lager waren. In de loop van 2020 is de meeste zorg echter weer op gang gekomen, al dan niet in een alternatieve vorm. Het is te verwachten dat de minderkosten die zorgaanbieders maken in 2021 daarom substantieel lager zullen zijn. Daarbij gaven veel zorgaanbieders aan dat zij een deel van de meerkosten al wegstreepten tegen de minderkosten en alleen gesaldeerde meerkosten declareerden bij gemeenten. In 2021 geldt dat aanbieders de minderkosten mee moeten nemen in hun declaratie richting gemeenten voor meerkosten. Tegenover minderkosten die in 2021 expliciet zullen worden opgegeven door zorgaanbieders staan dus ook extra meerkosten die in 2020 niet werden gedeclareerd, waarbij het netto-effect vervolgens verwaarloosbaar is. De minderkosten werden in 2020 weliswaar niet meegenomen in de declaraties, maar aangezien deze kosten volgens de aanbieders in 2021 (waarschijnlijk) substantieel zijn afgenomen, dan wel dat deze met in 2020 'verborgen meerkosten' worden verrekend, is de verwachting dat dit in de doorvertaling van de cijfers van 2020 naar 2021 nauwelijks effect zal hebben.

3.2 Maatregelen en aspecten van de coronapandemie verantwoordelijk voor meer- en minderkosten

3.2.1 Welke maatregelen zijn relevant en over welke periode gaat het dan

Gedurende de coronapandemie zijn er in verschillende periodes verschillende maatregelen van toepassing geweest die een invloed hebben (gehad) op de meer- en minderkosten. Voorbeelden hiervan zijn de 1,5 meter afstand regel, het maximaal aantal mensen in een afgesloten ruimte en de (tijdelijke) extra opvang van dak- en thuisloze mensen, waaronder niet-rechthebbenden in de noodopvang. Om inzicht te krijgen in de onderbouwing van de meer- en minderkosten hebben we in beeld gebracht welke (voor de zorg relevante) maatregelen wanneer golden of nog steeds gelden. Hierbij kijken we zowel naar de maatregelen die in 2020 hebben gegolden, als die in 2021 golden en bepalen we in paragraaf 3.6.3 de scenario's rondom het opheffen van de maatregelen die ten tijde van het onderzoek nog gelden.

Omdat de gegevens over 2020 een belangrijke bron zijn voor het onderzoek, is het van belang om de geldende maatregelen goed in beeld te brengen, zodat bij het duiden van de meer- en minderkosten deze in ogenschouw genomen kunnen worden. Om in kaart te brengen welke RIVM-maatregelen wanneer van toepassing zijn of waren, hebben we deze maatregelen uitgezet in een tijdlijn, zie figuur 1.

	Januari	Februari	Mart	April	Mai	Juni	Juli	Augustus	September	Oktober	November	December	Januari	Februari	Mart	April	Mai	Juni	Juli	Augustus	September	Oktober	November	December
Basis																								
1,5 meter																								
Groeps grootte																								
2 personen																								
3 personen																								
4 personen																								
MO																								
Extra openstelling maatschappelijke opvang																								
Mondkapjesplicht																								
Mondkapjes in de zorg																								
Quarantaineplicht																								
14 dagen																								
10 dagen																								
5 dagen, mits negatief getest of gevaccineerd																								

Figuur 1. Tijdlijn van de voor de zorg meest relevante maatregelen

De RIVM-maatregelen die van invloed kunnen zijn geweest op de meer- en minderkosten zijn de 1,5 meter afstand regel, de maximale toegestane groepsgroottes, de mondkapjesplicht en de (verkort) van de quarantaineplicht.

De 1,5 meter afstand regel is een maatregel die als een van de eerste maatregelen is doorgevoerd. Vanaf maart 2020 geldt dat iedereen van 18 jaar en ouder 1,5 meter afstand houdt tot volwassenen en jongeren vanaf 13 jaar. Deze maatregel heeft vergaande gevolgen (gehad) in het sociaal domein. De 1,5 meter afstand regel heeft ervoor gezorgd dat reguliere zorg- en hulpverlening aangepast moest worden, bijvoorbeeld door te werken met kleinere groepen of het huren van extra ruimtes ten behoeve van dagbesteding. Ook in het vervoer naar bijvoorbeeld een dagbestedingsplek speelde de 1,5 meter afstand regel een rol, in de zin dat er minder mensen in hetzelfde voertuig vervoerd konden worden.

In de periode dat de RIVM-maatregelen met betrekking tot de maximale groepsgrootte golden (in september 2020 tot juni 2021), zijn veel dagbestedingslocaties nog een deel van deze periode gesloten geweest. Nadat dagbestedingslocaties werden heropend, hadden deze locaties nog steeds te maken met het moeten werken met kleinere groepen, door de 1,5 meter afstand regel. Het opheffen van een maatregel met betrekking tot groepsgrootte heeft in de praktijk van het sociaal domein vaak weinig effect gehad, omdat er alsnog aan de 1,5 meter afstand regel voldaan moest worden.

Een 'maatregel' die van grote invloed was op de meer- en minderkosten bij de maatschappelijke opvang is de openstelling van maatschappelijke opvang voor dak- en thuislozen, waaronder niet-rechthebbenden. Sinds de eerste lockdown in 2020 roept het Rijk gemeenten op de opvang breed open te stellen voor iedereen die gebruik wilde maken van de opvang. In juni 2020 werden deze voorzieningen weer afgebouwd. Deze oproep van het Rijk werd in november 2020 herhaald, waarna in het voorjaar van 2021 het Rijk een exitstrategie heeft vastgesteld waarbij gemeenten vanaf 1 april geen nieuwe niet-rechthebbende mensen meer toelieten in de maatschappelijke opvang. De instroom van niet-rechthebbenden was daarmee sinds 1 april gestopt. In de maanden mei en juni zijn deze voorzieningen weer verder afgebouwd. Onderdeel van deze voorzieningen waren ook 'quarantainekamers' waar dak- en thuislozen die besmet waren met het coronavirus konden verblijven.

Daarnaast zijn er nog RIVM-maatregelen die van invloed zijn geweest op de personele kant, namelijk de mondkapjesplicht en de quarantaineplicht. Om werknemers te voorzien van mondkapjes, moeten deze worden aangeschaft, wat kosten met zich meebrengt. Per 1 december 2020 gold in publieke binnenruimtes (waaronder winkels) een mondkapjesplicht. Maar in de zorg (verzorgingstehuizen, gehandicaptenzorg et cetera) waren mondkapjes al eerder gebruikelijk. Zorgmedewerkers zijn mondkapjes gaan gebruiken zodra deze voldoende op voorraad waren.

De quarantaineplicht zorgde ervoor dat er extra personeel nodig is om dezelfde diensten te kunnen draaien, wanneer er sprake is van werknemers die in quarantaine verblijven. In augustus 2020 is de quarantaintijd verkort van veertien dagen naar tien dagen, waardoor bezettingsproblemen mogelijk iets afnamen. Vervolgens werd in december 2020 besloten dat men bij contact met een persoon met het coronavirus zich op de vijfde dag na het contact kan laten testen. Als de test negatief is, kan de quarantaine worden afgebroken. Deze quarantaineplicht van vijf dagen geldt niet voor personen die volledig gevaccineerd zijn.

3.2.2 Bij de meeste aanbieders is de extra inzet van personeel door ziekte of quarantaine de grootste meerkostenpost

Zorgaanbieders hebben vooral te maken met hogere personele kosten. Personeel viel ten gevolge van corona uit door ziekte of doordat men in quarantaine moest. Zorgaanbieders hebben daardoor een extra beroep moeten doen op eigen personeel, maar ook op de inhuur van personeel, om zorg te kunnen continueren. Een zorgaanbieder noemde dat het in 2020 ten opzichte van 2019 1,5 procentpunt hoger ziekteverzuim had. Een andere zorgaanbieder gaf aan dat het ook niet altijd mogelijk is geweest om vervanging te regelen, omdat er al krapte is op de arbeidsmarkt voor zorgpersoneel. Er is dus ook met onderbezetting gewerkt, waarbij de extra uren van het werkend personeel moesten worden uitbetaald bovenop de lonen van het thuiszittend personeel.

Naast de hogere personele lasten hebben zorgaanbieders ook materiële kosten gemaakt voor beschermingsmiddelen, extra schoonmaak, spatborden, bewegwijzering en (de opzet van) corona-afdelingen. Sommige aanbieders noemden ook thuiswerkvergoedingen als meerkosten ten gevolge van corona. Gemeenten keurden vergoedingen voor thuiswerken niet altijd goed. Wanneer zorgaanbieders het vervoer in eigen beheer hebben, maken zij ook veel meerkosten hierop. De bezetting per bus is immers kleiner geworden. Eén aanbieder gaf aan dat de ritkosten gemiddeld met 25% zijn toegenomen.

De gesproken aanbieders maken nauwelijks meerkosten voor de huur van extra locaties. Een uitzondering hierop vormen de aanbieders die (ook) maatschappelijke opvang leveren. Deze aanbieders geven aan dat er naar aanleiding van de oproep van het Rijk (zie ook 3.2.1) extra opvang geregeld is voor dak- en thuislozen, waaronder voor mensen die normaal gesproken geen recht hebben op maatschappelijke opvang, bijvoorbeeld dakloos geraakte arbeidsmigranten. Het gaat voor aanbieders van maatschappelijke opvang hierbij om de huur van extra locaties, omdat zij voorheen doorgaans in grotere zalen op stapelbedden opgevangen werden en dit niet meer mogelijk is door de coronamaatregelen. Aanbieders van maatschappelijke opvang maken dus vooral meerkosten voor het uitbreiden van hun opvanglocaties om te kunnen 'verdunnen' (zowel extra huur als extra personeel, naast overige opvangkosten) en om quarantainekamers in te kunnen zetten. Deze aanbieders maakten deze extra kosten vooral gedurende de periodes dat er sprake was van een landelijke lock down (en grote aantallen besmettingen) en dan met name in de wintermaanden. Deze aanbieders kunnen in deze meerkosten voor extra opvang niet goed onderscheid maken tussen extra opvangkosten voor rechthebbenden en voor niet-rechthebbenden, al geven zij aan dat de groep niet-rechthebbenden in aantallen (soms zeer) beperkt was. De meerkosten voor extra huur van locaties worden niet gemaakt op meer studio-gerichte woonvormen binnen de maatschappelijke opvang en beschermd wonen. Deze woonzorgvormen kunnen zonder huur van extra locaties, conform de coronamaatregelen, gecontinueerd worden. Tot slot noemen sommige gesproken aanbieders dat de huur van extra locaties voor dagbesteding niet mogelijk was, omdat het praktisch niet uitvoerbaar was in verband met uitval van personeel door ziekte of quarantaine, en de krapte op de arbeidsmarkt om vervangend personeel te vinden.

Naast de meerkosten ten gevolge van corona, noemen zorgaanbieders dat zij te maken hebben met een stuwmeer aan vakantiedagen. Medewerkers hebben minder vakantiedagen opgenomen in de coronaperiode of konden dit niet omdat er een extra beroep op hen werd gedaan omdat ander personeel was uitgevallen door ziekte of quarantaineplicht. Ondanks dat dit niet als meerkosten ten gevolge van corona wordt geboekt, is het wel een aspect waar meerdere aanbieders mee te maken hebben.

3.3 Hoe verhouden de meerkosten in 2021 zich ten opzichte van de meerkosten in 2020?

Om een goede raming te kunnen maken van de meerkosten voor 2021, is het relevant om te weten welke maatregelen tegen de verspreiding van het coronavirus het meeste effect hebben op de gemaakte meerkosten. Bijvoorbeeld wanneer maatregelen met een groot effect op de meerkosten wel in 2020 gelden, maar niet meer in 2021, heeft dat consequenties voor de verwachte meerkosten in 2021.

	Maatregelen en kostenbepalende aspecten van corona			
	Impact 1,5 meter afstand	Impact uitval personeel door ziekte/testen/quarantaine	Impact vaccinatie	Algemeen corona
Materiële meerkosten				
Beschermingsmiddelen				
Huur locaties				
Alternatieve zorg				
Vervoer				
Overig				X
Quarantaineopvang				
Personele meerkosten				

Maatregelen en kostenbepalende aspecten van corona				
	Impact 1,5 meter afstand	Impact uitval personeel door ziekte/testen/quarantaine	Impact vaccinatie	Algemeen corona
Personele kosten (extra inhuur)				
Personele kosten (eigen personeel)				
Arbokosten				
	Maatregel/aspect heeft kostenverhogend effect			
	Maatregel/aspect heeft dempend effect op de meerkosten			

Tabel 2. Impact van verschillende maatregelen en aspecten van de coronapandemie op de verschillende (meer)kostencomponenten

In gesprekken met zorgaanbieders zijn de volgende maatregelen en hun relatie tot de meerkosten het meest naar voren gebracht als meest bepalend:

- 1,5 meter afstand regel. De belangrijkste kostenbepalende maatregel voor de materiële kosten is de 1,5 meter afstand regel. Deze maatregel geldt vanaf het begin van de coronacrisis (in ieder geval) tot en met de zomer van 2021. Daarmee is de duur van deze regel in 2021 minimaal even lang als in 2020 en zijn de meerkosten als gevolg van de 1,5 meter afstand regel in 2021 naar verwachting vergelijkbaar met de meerkosten als gevolg van deze maatregel in 2020 en blijft het dempend effect uit;
- Quarantainemaatregelen. De maatregelen ten aanzien van het in quarantaine gaan zijn veranderd in de loop van 2020 en 2021. De belangrijkste verandering in 2021 is dat wanneer iemand volledig beschermd is, diegene niet meer in quarantaine moet wanneer hij of zij in nauw contact is geweest met een ander die positief testte op corona. Dit heeft hoogstwaarschijnlijk een dempend effect op de personele meerkosten in 2021, omdat minder mensen in quarantaine moe(s)ten. De impact van uitval van personeel door de quarantaineplicht en testen op corona en ziekte is in 2021 naar verwachting kleiner dan de impact van deze maatregel in 2020. Dit wordt veroorzaakt door enerzijds de veranderde quarantaineregels en anderzijds door het vaccineren. Tegen het einde van het voorjaar van 2021 was een groot deel van het zorgpersoneel (actief binnen de Wmo en de Jeugdwet) volledig gevaccineerd (maar de eerste maanden van 2021 nog niet), was er minder personeel in quarantaine en nam ook de duur af. De (voorlopige) ziekteverzuimcijfers in de zorg (exclusief quarantaine en wachten op testuitslagen) lijken echter ook in de eerste maanden van 2021 hoog te zijn^{3,4}. De extra personele kosten, zoals die in heel 2021 gemaakt worden, vallen naar alle waarschijnlijkheid wat lager uit dan in 2020, wat strookt met de uitgesproken verwachting van de aanbieders;
- Mondkapjes en andere beschermingsmiddelen. De mondkapjesplicht is per 26 juni 2021 geschrapt op plekken waar de 1,5 meter afstand gewaarborgd kan worden. Het dempend effect op de meerkosten door deze maatregel hoeft voor de zorg nog niet op te gaan, omdat op veel locaties en vormen van zorg medewerkers nog steeds mondkapjes dragen;
- Maximale groepsgrootte (vervoer). Ondanks dat de maximale groepsgrootte in 2021 geleidelijk is toegenomen, geven zorgaanbieders aan dat het effect hier minder is, omdat de 1,5 meter afstand regel onverminderd geldt;
- Voor de maatschappelijke opvang is de brede openstelling van de maatschappelijke opvang, waaronder voor niet-rechthebbenden, een bepalende factor voor extra meerkosten. Deze regeling liep ongeveer 2 maanden in het voorjaar van 2020 met een maand van afbouw en daarna van vanaf november 2020 (met een korte onderbreking) tot en 1 april 2021, met een afbouwperiode tot 2 juni. Vooral in de wintermaanden hebben zorgaanbieders extra capaciteit moeten organiseren en daarmee meerkosten moeten maken. Vanaf 1 april mochten geen nieuwe niet-rechthebbenden instromen en stroomden deze extra voorzieningen relatief snel weer leeg. In de maanden dat dergelijke extra voorzieningen open waren, zijn de meerkosten aanzienlijk hoger dan in de andere maanden. Deze maanden tellen dan zwaarder mee in de raming van de meerkosten. Daarnaast verwachten verschillende aanbieders van maatschappelijke opvang en de centrumgemeenten dat de meerkosten bij maatschappelijke opvang in 2021 beperkt hoger uit zullen vallen dan in 2020, vooral omdat in

³ [Ziekteverzuim in zorgsector blijft hoog - Skipr](#)

⁴ <https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-arbeidsmarkt/werkenden/ziekteverzuim>

2021 gedurende meer maanden meerkosten worden gemaakt dan in 2020. Enkele andere aanbieders verwachten juist een lichte daling van de meerkosten in 2021, waarbij.

De kosten voor het vaccineren, een van de meerkostencomponenten die in 2021 nieuw is, noemden geen van de aanbieders als substantiële kostencomponent.

3.4 Aanbieders verwachten zelf een lichte daling van de meerkosten in 2021

De meeste zorgaanbieders verwachten in 2021 een lichte daling van de meerkosten. Hiervoor dragen zij een aantal redenen aan:

- a. Veel van de materiële kosten, betreffen kosten die eenmalig (in 2020) gemaakt zijn, zoals de aanschaf van spatborden of bewegwijzering. Enkele zorgaanbieders noemen daarbij dat zij beschermingsmiddelen in bulk (in 2020) hebben aangeschaft, waardoor ze in 2021 nog uit voorraden kunnen putten. Daarnaast zijn de prijzen van beschermingsmiddelen gedaald;
- b. Veel zorgpersoneel is inmiddels gevaccineerd. De verwachting is dat het verzuim vanwege ziekte of doordat men in quarantaine moet, in de loop van 2021 zal afnemen. Zorgaanbieders zullen daardoor in mindere mate een beroep hoeven doen op extra inzet van eigen personeel of het inhuren van personeel. Zoals we in paragraaf 3.3 (punt b.) al aangaven was het ziekteverzuim in de zorg in het eerste kwartaal van 2021 nog wel zeer hoog;
- c. De verwachting van enkele zorgaanbieders is dat de meerkosten in 2021 tussen de 75% en de 100% van de meerkosten over 2020 zullen liggen. Dit hangt mede af van welke maatregelen er gaan gelden in het najaar en in welke mate de vaccinaties bescherming gaan bieden tegen het coronavirus.

3.5 Meerkosten pgb

In de uitwerking van de meerkostenregeling Jeugdwet en Wmo is beschreven dat de meerkostenregeling in geval van een pgb de afspraken gemaakt worden tussen de budgethouder en aanbieders. Dit is verder uitgewerkt in de regeling extra kosten corona (EKC)⁵. Budgethouders kunnen een beroep doen op deze regeling wanneer zij vervangende zorg nodig hebben, omdat zorgverleners niet kunnen werken vanwege de richtlijnen van het RIVM of de dagbesteding dicht is. Om hier gebruik van te maken moeten zowel zorgverlener als budgethouder samen onderzoeken of alternatieve zorg kan worden ingezet. Onder alternatieve zorg kan worden verstaan het moeten inzetten van extra uren door bestaande zorgverleners of de inzet van andere zorgverleners. Om deze vervangende zorg te financieren, kan de budgethouder een EKC-formulier indienen. Gemeenten bepalen zelf wat zij vergoeden aan budgethouders. De regeling heeft geen betrekking op beschermingsmiddelen. Mantelzorgers en pgb-gefinancierde hulpverleners konden hiervoor een beroep doen op de regeling voor persoonlijke beschermingsmiddelen⁶.

We hebben met twee budgethouders gesproken. Een van hen heeft alleen een beroep gedaan op de regeling voor het doorbetalen van niet geleverde pgb-zorg. De andere pgb-budgethouder heeft een aanvraag voor extra kosten ingediend. Een van haar kinderen kon niet naar de vaste dagbesteding en logeeropvang, waardoor ze vanuit school alternatieve zorg wilde financieren. Deze aanvraag werd echter niet goedgekeurd door de gemeente. Beide budgethouders ervoeren het gesprek met gemeenten over de extra kosten of het doorbetalen van niet-geleverde pgb-zorg als zeer moeizaam. De kans is aannemelijk dat er meer budgethouders zijn die extra kosten hebben gemaakt, maar deze niet hebben ingediend of vergoed hebben gekregen vanuit gemeenten. De gedeclareerde en door gemeenten betaalde extra kosten zullen dan ook lager zijn dan de daadwerkelijk gemaakte meerkosten. Budgethouders betalen deze meerkosten dan zelf.

Ook zullen er aanbieders zijn die meerkosten maken om zorg te kunnen leveren bij cliënten met een pgb, maar daarnaast ook cliënten met zorg in natura (zin) bedienen. Omdat aanbieders binnen hun organisatie vaak één

⁵ https://vng.nl/sites/default/files/2020-05/proces_extra_kosten_Jeugdwet_en_Wmo_2015_definitief.pdf

⁶ [Richtlijn Persoonlijke Beschermingsmiddelen \(PBM\) voor mantelzorgers, pgb-gefinancierde zorgverleners en vrijwilligers in palliatieve zorg | Richtlijn | Rijksoverheid.nl](#)

methodiek hanteren voor het in kaart brengen van de meerkosten (zie paragraaf 3.1), zullen zij hierbij geen uitsplitsing maken tussen zin en pgb. Zowel de declaraties van deze zorgaanbieders, waar mogelijk een stukje meerkosten voor pgb in zit, als de ingevulde EKC-formulieren door budgethouders komen terecht bij gemeenten. We hebben daarmee in dit onderzoek met de uitvraag onder gemeenten een compleet overzicht over de gedeclareerde meerkosten corona voor zowel zin als pgb.

3.6 De belangrijkste aannames en uitgangspunten voor de prognoses van de meerkosten over 2021

3.6.1 Aannames

Bovenstaande bevindingen en inzichten vertalen wij in een aantal belangrijke uitgangspunten en aannames voor het maken van een prognose van de meerkosten over 2021:

- a. De over 2020 gedeclareerde (gesaldeerde) meerkosten vormen een empirische basis voor de prognose van de (gesaldeerde) meerkosten over 2021;
- b. De gedeclareerde meerkosten zijn ongelijk aan daadwerkelijke meerkosten die door de aanbieders zijn gemaakt. We gaan bij het maken van de prognoses uit van door aanbieders gedeclareerde meerkosten. Nog specifieker gezegd gaan wij uit van de door gemeenten betaalde gedeclareerde meerkosten;
- c. De gedeclareerde meerkosten door budgethouders bij gemeenten zijn in verhouding zeer beperkt. Indien aanwezig zijn deze opgenomen in de aangeleverde cijfers van gemeenten;
- d. De minderkosten zijn niet goed in beeld bij de gemeenten (in 2020 zijn deze niet gevraagd). Ook voor 2021 kunnen gemeenten geen inschatting geven. Aanbieders geven aan dat de minderkosten 2021 in verhouding tot 2020 zeer laag zullen zijn. Ook geven zij aan dat de verhouding tussen de meer- en minderkosten een rol speelde in 2020 en speelt in 2021 bij de afweging om al dan niet meerkosten te declareren. Als er al extra minderkosten worden opgenomen, zullen daar (in 2020 'verborgen') meerkosten tegenover staan die vervolgens in 2021 wel worden opgevoerd door zorgaanbieders. We gaan in onze prognoses uit van de meerkosten;
- e. We koppelen de belangrijkste typen kostenposten aan de verschillende maatregelen en aspecten van het coronavirus. In samenhang met de periode(s) dat maatregelen gelden/golden, maken wij de vertaling van de schatting van de meerkosten in 2020 naar de prognoses voor 2021;
- f. We gebruiken de budgetten per cluster om de extrapolatie te maken van de cijfers op basis van onze respons naar de totale populatie van gemeenten en dus het macroniveau. Hierbij houden we rekening met eenmalige mutaties bij de macrobudgetten die voor een bepaald jaar een vertekend beeld kunnen opleveren. We houden daarbij rekening met de representativiteit van de respons;
- g. We volgen daarmee de ontwikkeling van deze macrobudgetten (waarin een autonome ontwikkeling en prijseffecten zitten verdisconteerd).

3.6.2 Onzekerheden

De prognoses bevatten onzekerheden die samenhangen met de uitgangspunten en aannames, zoals hierboven beschreven:

- a. We maken gebruik van een steekproef van gemeenten waarop een deel van deze gemeenten heeft gereageerd. Hoewel er sprake is van een hoge respons en de aantallen groot genoeg zijn, levert de vertaling van de uitkomsten van de respons naar het macroniveau enige onzekerheid op;
- b. Sommige gemeenten hebben gewacht met het invullen van hun proces voor het declareren van meerkosten over 2021. Uit onze uitvraag bleek ook dat gemeenten nog geen of nauwelijks declaraties hadden binnengekregen over 2021. Verschillende gemeenten wachten op inzicht in de omvang van de compensatie vanuit het Rijk alvorens zij hun beleid rond het declareren van meerkosten definitief vorm zullen geven. Wanneer wij kijken naar de verschillen in de gedeclareerde meerkosten tussen gemeenten, dan zullen er veel gemeenten zijn waarvoor de compensatie positief zal uitvallen, net zo goed als dat het voor andere gemeenten negatief zal uitvallen. Vooral gemeenten met relatief hoge meerkosten kunnen vervolgens overwegen hun regels met

betrekking tot het declareren van meerkosten aan te scherpen om te voorkomen dat de meerkosten te sterk negatief uit zullen pakken voor hen;

- c. Doordat de declaratie-eisen bij gemeenten voor de meerkosten over 2021 nog niet overal bekend zijn, is het onduidelijk of aanbieders daar uiteindelijk aan kunnen voldoen en/of er de moeite in willen steken;
- d. Gemeenten kunnen in hun cijfers over gedeclareerde meerkosten niet altijd goed onderscheid maken tussen de verschillende clusters, omdat een deel van de aanbieders zorg leveren binnen verschillende clusters en de meerkosten niet per cluster hebben gedeclareerd. Dit geldt ook voor zorgaanbieders die zorg binnen verschillende clusters leveren. De gemeenten hebben vervolgens gekozen om de meerkosten op te geven bij een van de clusters (de clusters waar deze aanbieders de grootste omzet hebben). De raming van de meerkosten voor het gehele sociale domein zijn dus betrouwbaarder dan de raming van de meerkosten voor individuele clusters;
- e. Dit onderzoek is in de zomer van 2021 uitgevoerd. Ten tijde van het onderzoek is niet duidelijk welke maatregelen voor de rest van het jaar nog zullen gelden en voor hoe lang. Ook weten we niet wat het verdere verloop van de coronacrisis is en bijvoorbeeld hoe goed de vaccins zullen werken. Al deze onzekerheden vertalen zich in onzekerheden in de prognoses die we maken. We werken echter wel met enkele scenario's voor het verdere verloop van het coronavirus en de maatregelen (gaan we hieronder verder op in).

3.6.3 Scenario's voor de prognoses voor 2021

We maken onderscheid tussen de prognose voor 2021 voor de maanden januari tot en met september (maatregelen bekend) en oktober tot en met december (maatregelen nog niet helemaal bekend).

Voor de periode januari tot en met september 2021:

- a. **Basisscenario:** de kwalitatieve inzichten met betrekking tot de uitwerking van maatregelen op de meerkosten en de belangrijkste kostendrijvers vertalen we naar de volgende uitgangspunten:
 - i. De kosten vanwege de 1,5 meter afstand regel tellen voor 2021 net zo zwaar mee als voor 2020;
 - ii. De kosten vanwege extra ziekteverzuim, quarantaine en wachten op testuitslagen zijn in 2021 beperkt lager dan in 2020 (zie paragraaf 3.3, punt b.). In de eerste maanden van 2021 was er namelijk geen of nauwelijks sprake van een lager ziekteverzuim, maar was er na verloop van tijd minder (lange) uitval door de quarantaineplicht. Eventuele effecten van vaccinatie en minder strenge quarantaineplicht (en daarmee minder personele uitval) zullen vooral later in 2021 aan de orde, als ze (later) al zichtbaar zullen zijn in de cijfers. We gaan voor 2021 wat betreft de extra personele kosten wel uit van een (beperkte) daling en gaan daarbij uit van 75% van het niveau van 2020;
 - iii. Kosten voor beschermingsmiddelen tellen voor 2021 minder zwaar mee dan in 2020 (zie ook paragraaf 3.4, punt a.). We gaan voor de raming uit van 75% van het niveau van 2020;
 - iv. Overige (type) meerkosten tellen voor 2021 minder zwaar mee dan in 2020 (zie paragraaf 3.3 en 3.4). We gaan uit van 75% van het niveau van 2020;
 - v. De kosten voor extra opvanglocaties MO tellen naar rato (op basis van het aantal maanden dat deze regeling er was) mee in 2021. Daarbij tellen de maanden waarin de voorziening werd afgebouwd minder zwaar mee dan de maanden dat deze volledig open waren. Ook gaan we uit van minder meerkosten in de maanden april en mei in 2020 dan de meerkosten van deze extra voorzieningen in de wintermaanden. Dit leidt tot een iets andere rekenmethode dan bij de andere clusters.

Voor de periode oktober tot en met december 2021 werken we twee scenario's uit die afhankelijk zijn van of de 1,5 meter afstand regel wordt opgeheven of niet:

- a. **Scenario a:** de 1,5 meter afstand regel is opgeheven, daarmee is sprake van een verdere daling van de meerkosten die daarmee samenhangen in het restant van 2021. We gaan daarnaast nog steeds uit van extra meerkosten, waaronder personele kosten vanwege een hoger ziekteverzuim dan normaal en een beperkte quarantaineplicht. Ten tijde van de afronding van deze rapportage was net bekend gemaakt dat de 1,5 meter afstand regel per 25 september komt te vervallen;

-
- b. **Scenario b:** de 1,5 meter afstand regel blijft gelden, daarmee blijven bepaalde meerkosten zoals die voor de eerste negen maanden gelden (basisscenario) naar rato doorlopen in het restant van 2021. Dit scenario met ramingen nemen we als extra referentiepunt op voor het geval deze maatregel later in het jaar toch weer wordt ingevoerd.

4 Raming meerkosten 2021

In dit hoofdstuk geven wij een raming van de meerkosten per cluster. We gaan in op de schatting van de meerkosten voor 2020 op basis van de uitvraag onder gemeenten en presenteren we de ramingen voor 2021 aan de hand van twee scenario's, zoals beschreven in paragraaf 3.5.3.

We hebben bij de schattingen van de meerkosten voor 2020 gekeken naar de impact van eventuele onder- of oververtegenwoordiging van verschillende typen gemeenten. We zagen in de respons (zie paragraaf 2.3.2) dat de respons op deze variabelen niet altijd geheel representatief was voor Nederland. We hebben daarom gekeken naar de impact van over- en ondervetegenwoordiging van gemeenten op kenmerken zoals het aantal inwoners, de mate van stedelijkheid en het aandeel inwoners met lagere inkomens. De impact van de aanwezige onder- en oververtegenwoordiging van bepaalde gemeenten had geen of nauwelijks impact op de schattingen van de meerkosten voor 2020. We hebben de schattingen dan ook niet bij hoeven stellen.

Per cluster geven we ten slotte een verdeling van de meerkosten naar type meerkosten op basis van de door gemeenten opgegeven cijfers. In bijlage A hebben we alle rekenstappen en gehanteerde parameters per cluster uitgewerkt.

4.1 Meerkosten jeugdzorg

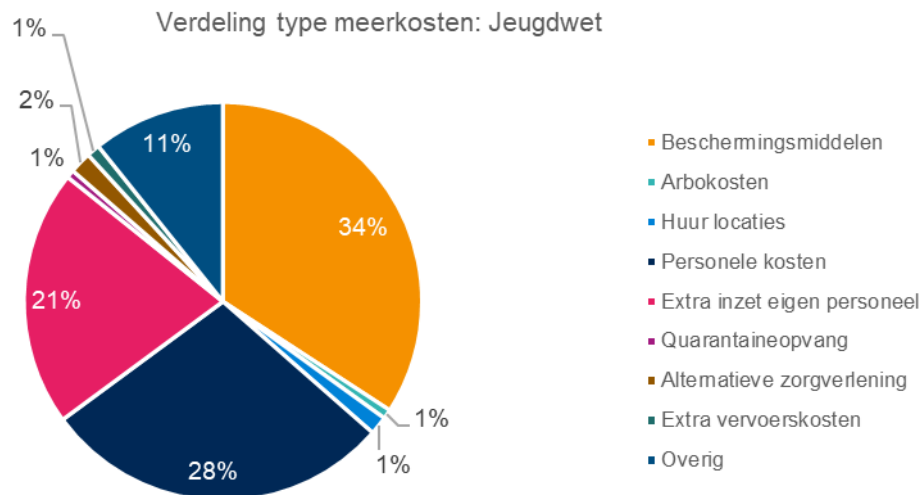
Op basis van de opgegeven gedeclareerde meerkosten van gemeenten over 2020 schatten wij de totale meerkosten over 2020 voor het cluster Jeugdwet op € 25,7 miljoen. Wij ramen de meerkosten voor de eerste negen maanden in 2021 op € 19,9 miljoen. Wij ramen de meerkosten in de maanden oktober tot en met december op € 6,2 miljoen (scenario a). Indien de 1,5 meter afstand regel toch zou blijven gelden in het laatste kwartaal van 2021 ramen we de meerkosten voor deze periode op € 6,6 miljoen (scenario b).

	Januari - september 2021	Oktober - december 2021	Totaal meerkosten 2021
Scenario a	€ 19,9 mln.	€ 6,2 mln.	€ 26,0 mln.
Scenario b	€ 19,9 mln.	€ 6,6 mln.	€ 26,5 mln.

Tabel 3. Raming van de meerkosten in de jeugdzorg voor 2021, uitgewerkt voor de twee scenario's⁷

20 gemeenten hebben een specificatie van de meerkosten opgegeven die vallen onder het cluster Jeugdwet (zie figuur 2). De belangrijkste kostencomponenten van de meerkosten in de jeugdzorg zijn beschermingsmiddelen (gemiddeld 34%), en personele kosten (extra inhuur, 28%) en kosten voor extra inzet voor eigen personeel (21%). De meerkosten voor de huur van extra locaties zijn relatief laag (1%).

⁷ In de tabel zijn afgeronde bedragen opgenomen. De totale meerkosten zijn het resultaat van de optelling van de niet-afgeronde bedragen.



Figuur 2. Verdeling van de meerkosten naar type voor het cluster Jeugdwet

4.2 Meerkosten Wmo

Op basis van de opgegeven gedeclareerde meerkosten van gemeenten over 2020 schatten wij de totale meerkosten over 2020 voor het cluster Wmo op € 19,8 miljoen. Wij ramen de meerkosten voor de eerste negen maanden in 2021 op € 15,8 miljoen. Wij ramen de meerkosten in de maanden oktober tot en met december op € 5,0 miljoen (scenario a). Indien de 1,5 meter afstand regel toch zou blijven gelden in het laatste kwartaal van 2021 ramen we de meerkosten voor deze periode op € 5,3 miljoen (scenario b).

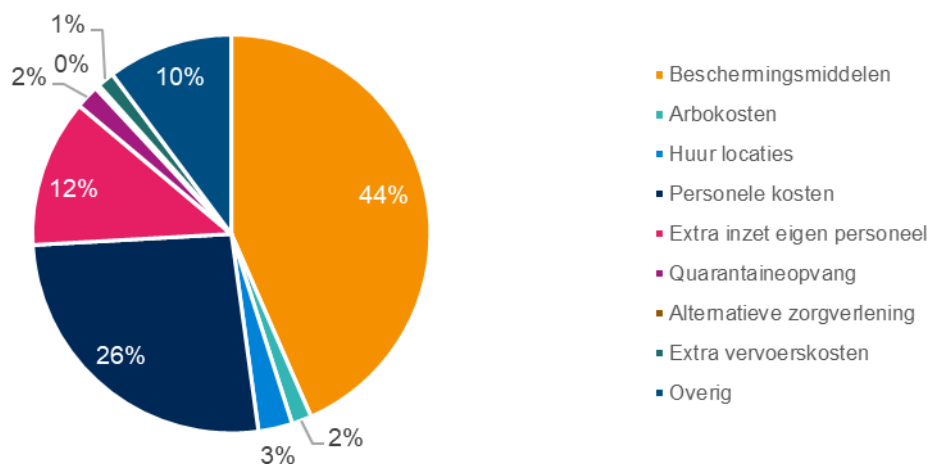
	Januari - september 2021	Oktober - december 2021	Totaal meerkosten 2021
Scenario a	€ 15,8 mln.	€ 5,0 mln.	€ 20,8 mln.
Scenario b	€ 15,8 mln.	€ 5,3 mln.	€ 21,1 mln.

Tabel 4. Raming van de meerkosten in de Wmo voor 2021, uitgewerkt voor de twee scenario's⁸

25 gemeenten hebben een specificatie van de meerkosten opgegeven die vallen onder het cluster Wmo. De belangrijkste kostencomponenten van de meerkosten in de Wmo zijn beschermingsmiddelen (44%), personele kosten (extra inhuur, 26%) en kosten voor extra inzet voor eigen personeel (12%). De meerkosten voor de huur van extra locaties zijn net als voor het cluster jeugdzorg relatief laag (3%).

⁸ In de tabel zijn afgeronde bedragen opgenomen. De totale meerkosten zijn het resultaat van de optelling van de niet-afgeronde bedragen.

Verdeling type meerkosten: Wmo



Figuur 3. Verdeling van de meerkosten naar type voor het cluster Wmo

4.3 Meerkosten beschermd wonen

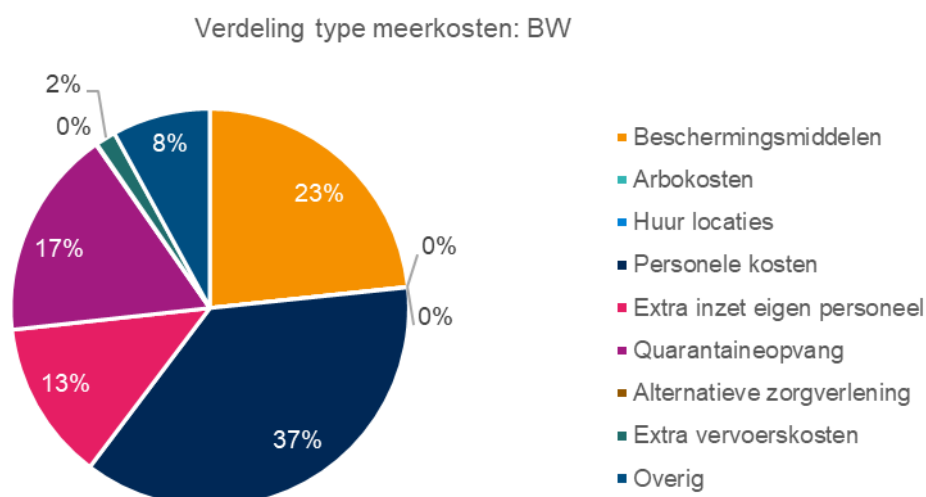
Op basis van de opgegeven gedeclareerde meerkosten van gemeenten over 2020 schatten wij de totale meerkosten over 2020 voor het cluster beschermd wonen op € 10,1 miljoen. Wij ramen de meerkosten voor de eerste negen maanden in 2021 op € 6,0 miljoen. Wij ramen de meerkosten in de maanden oktober tot en met december op € 2,0 miljoen (scenario a). Indien de 1,5 meter afstand regel toch zou blijven gelden in het laatste kwartaal van 2021 ramen we de meerkosten voor deze periode ook op € 2,0 miljoen (scenario b). Tussen scenario a en scenario b zit een minimaal verschil, omdat de meerkosten beschermd wonen voor het grootste deel zitten in personele kosten en minder in kosten die het gevolg zijn van de 1,5 meter afstand regel (zie ook de tekst onder 4).

	Januari - september 2021	Oktober - december 2021	Totaal meerkosten 2021
Scenario a	€ 6,0 mln.	€ 2,0 mln.	€ 8,0 mln.
Scenario b	€ 6,0 mln.	€ 2,0 mln.	€ 8,1 mln.

Tabel 5. Raming van de meerkosten voor beschermd wonen voor 2021, uitgewerkt voor de twee scenario's⁹

Zes gemeenten hebben een specificatie van de meerkosten opgegeven die vallen onder het cluster beschermd wonen. De belangrijkste kostencomponenten van de meerkosten binnen beschermd wonen zijn personele kosten (extra inhuur, 25%), beschermingsmiddelen (23%), kosten voor quarantaineopvang (17%) en kosten voor extra inzet voor eigen personeel (13%).

⁹ In de tabel zijn afgeronde bedragen opgenomen. De totale meerkosten zijn het resultaat van de optelling van de niet-afgeronde bedragen.



Figuur 4. Verdeling van de meerkosten naar type voor het cluster beschermd wonen

4.4 Meerkosten maatschappelijke opvang

Op basis van de opgegeven gedeclareerde meerkosten van gemeenten over 2020 schatten wij de totale meerkosten over 2020 voor het cluster maatschappelijke opvang op € 64,6 miljoen. Wij ramen de meerkosten voor de eerste negen maanden in 2021 op € 68,9 miljoen. Dit bedrag is opgebouwd uit twee bedragen, namelijk voor de periode van januari tot en met mei (in die maanden zijn extra opvangvoorzieningen ingezet) en de periode juni tot en met september. Afhankelijk van of de 1,5 meter afstand regel eind september wordt opgeheven, ramen wij de meerkosten in de maanden oktober tot en met december op € 11,8 miljoen (variant a: de 1,5 meter afstand regel wordt afgeschaft, maar een deel van de huur van extra locaties blijft bestaan¹⁰) of € 15,9 miljoen aan meerkosten (variant b: indien deze 1,5 meter afstand regel niet wordt afgeschaft).

De schatting van de meerkosten voor 2020 en de raming voor 2021 zijn aanzienlijk hoger (ook in verhouding tot de macrobudgetten voor de verschillende clusters) dan de schatting van de meerkosten bij andere clusters. De belangrijkste reden hiervoor is dat vooral voor de maatschappelijke opvang minder zorg is uitgevallen en juist extra zorg is geregeld, waarvoor zowel extra personeel is ingezet als extra locaties zijn ingericht. Daarbij geldt dat de oproep om alle dak- en thuislozen, waaronder niet-rechthebbenden, op te vangen in 2021 langer heeft gelopen dan in 2020, waardoor de aanname dat de meerkosten in 2021 lager liggen dan in 2020 voor dit cluster niet opgaat (zie ook paragraaf 3.2.2 en paragraaf 3.3, punt e.).

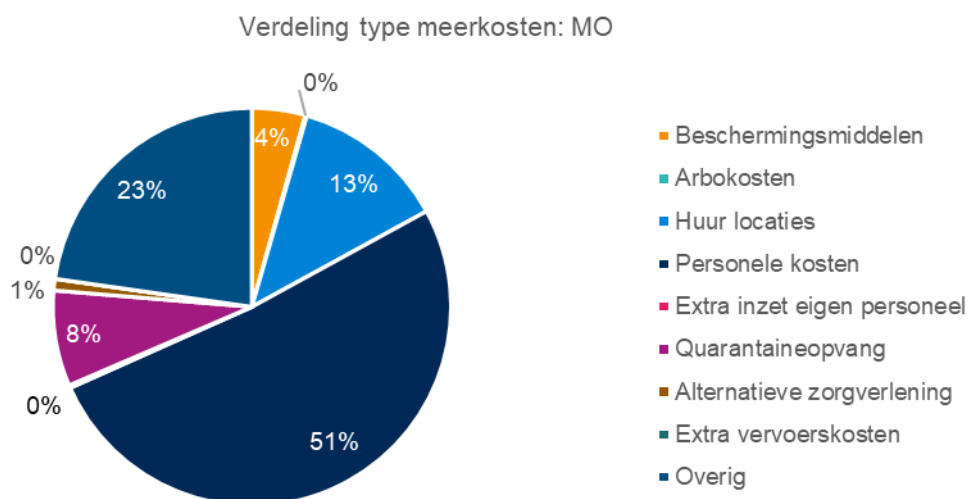
	Januari - mei 2021	Juni - september 2021	Oktober - december 2021	Totaal meerkosten 2021
Scenario a	€ 47,7 mln.	€ 21,2 mln.	€ 11,8 mln.	€ 80,7 mln.
Scenario b	€ 47,7 mln.	€ 21,2 mln.	€ 15,9 mln.	€ 84,8 mln.

Tabel 6. Raming van de meerkosten voor maatschappelijke opvang voor 2021, uitgewerkt voor de twee scenario's¹¹

¹⁰ Enkele gemeenten zijn namelijk verplichtingen aangegaan voor de huur van extra opvanglocaties. Zij kunnen niet altijd op korte termijn van deze verplichtingen af. Daarom blijft een deel van deze meerkostencomponent bestaan voor het laatste kwartaal van 2021.

¹¹ In de tabel zijn afgeronde bedragen opgenomen. De totale meerkosten zijn het resultaat van de optelling van de niet-afgeronde bedragen.

Negen gemeenten hebben een specificatie van de meerkosten opgegeven die vallen onder het cluster maatschappelijke opvang. De belangrijkste kostencomponenten van de meerkosten binnen maatschappelijke opvang zijn personele kosten (extra inhuur, 51%), en de huur van locaties (13%). De uitgaven aan beschermingsmiddelen zijn in verhouding tot de totale uitgaven relatief laag (4%), maar in verhouding tot het macrobudget vergelijkbaar.



Figuur 5. Verdeling van de meerkosten naar type voor het cluster maatschappelijke opvang

4.5 Meerkosten vrouwenopvang

Op basis van de opgegeven gedeclareerde meerkosten van gemeenten over 2020 schatten wij de totale meerkosten over 2020 voor het cluster Wmo op € 0,3 miljoen. Wij ramen de meerkosten voor de eerste negen maanden in 2021 op € 0,2 miljoen. Wij ramen de meerkosten in de maanden oktober tot en met december op € 0,1 miljoen (scenario a). Indien de 1,5 meter afstand regel toch zou blijven gelden in het laatste kwartaal van 2021 ramen we de meerkosten voor deze periode ook op € 0,1 miljoen (scenario b). De meerkosten voor de vrouwenopvang zijn in verhouding tot de meerkosten binnen de andere clusters beperkt. Van de 24 gemeenten die cijfers over meerkosten hebben aangeleverd, hebben slechts vier gemeenten te maken gehad met gedeclareerde meerkosten voor vrouwenopvang. De overige gemeenten hebben meerkosten van € 0.

	Januari - september 2021	Oktober - december 2021	Totaal meerkosten 2021
Scenario 2a	€ 0,2 mln.	€ 0,1 mln.	€ 0,3 mln.
Scenario 2b	€ 0,2 mln.	€ 0,1 mln.	€ 0,3 mln.

Tabel 7. Raming van de meerkosten voor vrouwenopvang voor 2021, uitgewerkt voor de twee scenario's¹²

Er zijn slechts twee gemeenten die een specificatie van de gedeclareerde meerkosten hebben aangeleverd voor het cluster vrouwenopvang. Dit geeft onvoldoende beeld van het aandeel van de verschillende type meerkosten. Mede op basis van gesprekken met enkele aanbieders van vrouwenopvang, gaan wij bij onze raming uit van de verdeling zoals die is voor het cluster beschermd wonen (zie figuur 4).

¹² In de tabel zijn afgeronde bedragen opgenomen. De totale meerkosten zijn het resultaat van de optelling van de niet-afgeronde bedragen.

5 Conclusies meerkosten sociaal domein

In hoofdstuk 4 gaven wij een raming van de meerkosten voor de verschillende clusters (Jeugdwet, Wmo, beschermd wonen, maatschappelijke opvang en vrouwenopvang) in het sociaal domein. De empirische basis voor deze ramingen waren bij gemeenten gedeclareerde meerkosten over 2020. De mate waarin meerkosten in 2020 worden gedeclareerd komen voor een deel overeen met de meerkosten die in 2021 zullen worden gedeclareerd. In hoofdstuk 3 gaan we in op de volgens aanbieders belangrijkste kostendrijvers van de meerkosten en welke maatregelen en aspecten van de coronapandemie de grootste impact hebben op deze (typen) meerkosten. Deze inzichten vormen de basis voor de vertaling van de schatting van de meerkosten van 2020 naar de ramingen van de meerkosten van 2021 (zie hoofdstuk 4). In bijlage A zijn alle rekenstappen per cluster inzichtelijk gemaakt.

In onze ramingen zitten de nodige onzekerheden. Deze beschrijven we in hoofdstuk 3, waarbij paragraaf 3.6.2 de belangrijkste samenvat. Deze onzekerheden hebben enerzijds te maken met onzekerheid over de mate waarin bepaalde type meerkosten in 2021 meer of minder aan de orde zijn, de ontwikkeling van de coronapandemie in het restant van 2021 en de mate waarin bepaalde maatregelen zullen gelden. Ten tijde van de afronding van deze rapportage werd bekend gemaakt dat de 1,5 meter afstand regel per 25 september komt te vervallen. Daarmee is dat een uitgangspunt geweest bij de raming van de meerkosten voor de laatste 3 maanden in 2021. Ter referentie hebben we voor de laatste drie maanden ook een scenario opgenomen waarin er nog wel sprake is van een 1,5 meter afstand regel. De verschillende scenario's nemen we op in de samenvattende tabel, zie tabel 8, met daarin de ramingen van de meerkosten voor 2021 per cluster en voor alle clusters bij elkaar. De totale meerkosten voor het sociaal domein in 2021 ramen wij op € 136 miljoen. Indien de 1,5 meter afstand regel de laatste drie maanden van 2021 toch (weer) zou gelden, ramen wij de meerkosten voor het sociaal domein op € 141 miljoen.

	Meerkosten januari t/m september	Meerkosten oktober t/m december		Totale meerkosten 2021 januari t/m december	
		Scenario a	Scenario b	Scenario a	Scenario b
Jeugd	€ 19,9	€ 6,2	€ 6,6	€ 26,1	€ 26,5
Wmo	€ 15,8	€ 5,0	€ 5,3	€ 20,8	€ 21,1
Beschermd Wonen	€ 6,0	€ 2,0	€ 2,0	€ 8,0	€ 8,1
Maatschappelijke Opvang	€ 68,9	€ 11,8	€ 15,9	€ 80,7	€ 84,8
Vrouwenopvang	€ 0,2	€ 0,1	€ 0,1	€ 0,3	€ 0,3
Subtotalen	€ 110,9	€ 25,3	€ 29,9		
Totaal 2021				€ 136,1	€ 140,7

Tabel 8. Raming totale meerkosten 2021 (in miljoenen euro's) op basis van de twee scenario's¹³

¹³ In de tabel zijn afgeronde bedragen opgenomen. De totale meerkosten zijn het resultaat van de optelling van de niet-afgeronde bedragen.

A. Berekeningen raming meerkosten 2020 en prognose meerkosten 2021

A.1 Algemene aanpak

A.1.1 Raming meerkosten 2020

Stap 1: Vaststellen hoogte van de uitkering voor alle gemeenten en de respons in ons onderzoek

Referentiepunt voor de raming van de meerkosten jeugdzorg voor 2020 is de hoogte van de uitkering in het gemeentefonds. Voor jeugdzorg en Wmo zijn dit de betreffende clusters in de algemene uitkering (AU). Voor beschermd wonen, maatschappelijke opvang en vrouwenopvang zijn dit de betreffende decentralisatie- en integratie-uitkeringen. Voor jeugdzorg en Wmo gaan wij uit van de stand in de septembercirculaire 2020. Voor beschermd wonen, maatschappelijke opvang en vrouwenopvang gaan we uit van de stand in de decembercirculaire van 2020. We corrigeren de hoogte van de uitkeringen voor reeds toegekende middelen voor meerkosten via deze uitkeringen. Dit doen we om twee redenen. Ten eerste willen het aandeel meerkosten weten ten opzichte van het budget. Wanneer we de toegekende middelen meerekenen, is dit niet zuiver. Ten tweede nemen we de ontwikkeling van het budget tussen 2020 en 2021 als basis voor de prognose voor 2021. Dit doen we om rekening te houden met autonome ontwikkelingen van kosten die doorrekenen in de meerkosten, zoals indexering van lonen. Het meenemen van toegekende meerkosten in 2020, zorgt voor een vertekening van deze ontwikkeling en is dus niet wenselijk. Het bedrag waarmee we de prognose opstellen voor is daarom het macrobudget minus de toegekende middelen voor meerkosten door corona.

Wanneer duidelijk is wat het totale budget is kijken we naar wat het aandeel hierin is van de gemeenten die cijfers over de meerkosten op dit domein hebben aangeleverd.

Stap 2: Raming meerkosten totaal op basis van respons

Het aandeel van de aan dit onderzoek deelnemende gemeenten in het budget dat totaal is uitgekeerd, is de basis voor de extrapolatie van de meerkosten. We nemen de opgegeven meerkosten van de deelnemende gemeenten en extrapoleren die op basis van het aandeel dat de gemeenten hebben in het totale budget (uitgerekend in stap 1). Wanneer de deelnemende gemeenten bijvoorbeeld gezamenlijk 25% van het totale budget ontvangen, gaan we ervan uit dat de meerkosten die zij opgeven een zelfde aandeel hebben in de totale meerkosten. In dit geval dus 25%. Deze aanname is gedaan nadat is gekeken of er een goede vertegenwoordiging van alle gemeenten in de gemeenten die cijfers hebben aangeleverd (zie ook hoofdstuk 2, paragraaf 2.3.2).

Door middel van extrapolatie hebben we een raming voor de meerkosten over heel 2020. Omdat er pas vanaf eind maart daadwerkelijk sprake is van maatregelen waardoor aanbieders en gemeenten meerkosten hebben, maken we ook een berekening van de meerkosten voor deze 9 maanden.

A.1.2 Prognose meerkosten 2021

Stap 3: Vaststellen hoogte van de uitkering 2021

Dit doen we op dezelfde wijze als beschreven in stap 1. We gaan hier echter uit van de stand van de uitkering in de meicirculaire minus de toegekende middelen voor de dekking van meerkosten die op dat moment bekend zijn.

Stap 4: Prognose meerkosten op basis van raming 2020, rekening houdend met maatregelen.

In de stappen 1 en 2 zijn de hoogte van de meerkosten in 2020 geraamd en is berekend wat het aandeel hiervan is ten opzichte van de uitkering in het gemeentefonds in 2020. In stap 3 is de hoogte van de uitkering voor 2021 vastgesteld. Op basis van het aandeel meerkosten ten opzichte van de uitkering maken we de prognose voor 2021. Voor jeugd, Wmo, beschermd wonen en vrouwenopvang maken we hierbij een tweedeling in de tijd en werken we twee scenario's uit voor het laatste kwartaal van 2021. In de berekening houden we rekening met de maatregelen die van invloed zijn en de onzekerheden voor de toekomst (zie hoofdstuk 3). Omdat voor maatschappelijke opvang een specifieke maatregel van kracht was, is de prognose voor de meerkosten op dit domein op een andere wijze tot stand gekomen (zie bijlage A.5 voor de uitwerking hiervan). Ten tijde van de berekening (half september 2021) zijn de maatregelen tot en met september bekend, waaronder de afschaffing van de 1,5 meter afstand regel vanaf 25 september. Als referentiepunt nemen we nog een tweede scenario op voor de laatste 3 maanden van 2021, namelijk het scenario waarin de 1,5 meter afstand regel blijft bestaan. Uitgangspunten zijn:

- a. Periode januari tot en met september 2021: de meerkosten in deze negen maanden zijn onder andere door de vaccinaties lager dan in de maanden april tot en met december 2020. Echter op basis van gesprekken met zorgaanbieders, gaan we ervan uit dat de kosten zeker in het eerste half jaar vergelijkbaar zijn met 2020. Voor meerkosten die te maken hebben met de 1,5 meter maatregel, blijven de kosten de hele periode gelijk, omdat deze maatregel gedurende de hele periode van kracht was. Voor de andere meerkosten, gaan we ervan uit dat deze zijn afgenomen met 25%. In de paragrafen onder 3.6 gaan we uitvoeriger in op de keuzes die we hier maken;
- b. Periode oktober tot en met december 2021:
 - i. **Scenario a:** de 1,5 meter maatregel vervalt en daarmee de meerkosten die hieraan verbonden zijn. Verder ontwikkelen de kosten in deze maanden zich op een zelfde wijze ontwikkelen als in de maanden januari tot en met september;
 - ii. **Scenario b:** 1,5 meter maatregel blijft van kracht. De kosten gerelateerd aan de 1,5 meter maatregel blijven dan ook gelijk aan de maanden ervoor. De andere kosten blijven aan de orde, maar zijn net als in scenario a lager dan in 2020.

	Januari t/m september	Oktober t/m december	
		Scenario a	Scenario b
Beschermingsmiddelen	0,75	0,75	0,75
Arbokosten	0,75	0,75	0,75
Huur locaties	1	0	1
Personele kosten	0,75	0,75	0,75
Extra inzet eigen personeel	0,75	0,75	0,75
Quarantaineopvang	0,75	0,75	0,75
Alternatieve zorgverlening	1	0	1
Extra vervoerskosten	1	0	1
Overig	0,75	0,75	0,75

Tabel 9. Rekenfactor op basis waarvan kosten zijn meegenomen in de prognose van de meerkosten jeugd, Wmo, beschermd wonen en vrouwenopvang 2021.

- c. De specificatie van de meerkosten verschilt per domein. De verschillende specificaties (ook gepresenteerd in de figuren van H4) zijn meegenomen in de prognoses. Hierbij is uitgegaan van de opbouw van de meerkosten zoals opgenomen in tabel 10.

	Jeugdwet	Wmo	BW	MO	VO
Beschermingsmiddelen	35,9%	43,4%	23,3%	4,3%	23,3%
Arbokosten	0,8%	1,6%	0,0%	0,1%	0,0%
Huur locaties	1,6%	2,8%	0,0%	12,6%	0,0%
Personele kosten	29,9%	26,3%	37,0%	51,3%	37,0%
Extra inzet eigen personeel	21,9%	12,0%	13,0%	0,2%	13,0%
Quarantaineopvang	0,7%	1,9%	17,1%	7,8%	17,1%
Alternatieve zorgverlening	1,9%	0,3%	0,1%	0,9%	0,1%
Extra vervoerskosten	1,1%	1,4%	1,7%	0,0%	1,7%
Overig	6,1%	10,2%	8,0%	22,7%	8,0%

Tabel 10. Opbouw meerkosten per domein, op basis van opgegeven specificaties in de uitvraag voor dit onderzoek

In de onderstaande paragrafen zijn de uitwerkingen van de berekeningen per domein opgenomen.

A.2 Berekening meerkosten jeugdzorg

A.2.1 Raming meerkosten 2020

Stap 1: Uitgangspunt voor de raming van de meerkosten jeugdzorg voor 2020 is de hoogte van de Algemene Uitkering (AU) voor het cluster jeugd in 2020. In tabel 11 is de hoogte van de uitkering opgenomen en de taakmutatie die hierin is opgenomen voor meerkosten gemaakt door corona. Het bedrag waarmee we rekenen is het macrobudget minus de taakmutatie, te weten € 4.455 miljoen.

In totaal hebben 91 gemeenten cijfers aangeleverd over de gedeclareerde meerkosten voor jeugdzorg in 2020. Gezamenlijk ontvangen zij € 1.897 miljoen binnen het cluster jeugd, dit is 42% van de hoogte van de AU cluster jeugd.

	Totaal gemeenten (n=355)	Respons uitvraag (n=91)	
Stand septembercirculaire 2020 cluster jeugd	€ 4.489.153.799	€ 1.896.883.615	42%
Taakmutatie tgv corona juni 2020	€ 34.300.000	€ 14.493.401	42%
Uitkering AU cluster jeugd excl. taakmutatie	€ 4.454.853.799	€ 1.882.390.213	42%

Tabel 11. Hoogte AU cluster jeugd totaal 2020 en voor gemeenten die meerkosten hebben opgegeven

Stap 2: De opgegeven gedeclareerde meerkosten van de 91 deelnemende gemeenten bedraagt € 10,9 miljoen. De meerkosten ten opzichte van de hoogte van de uitkering komt hiermee op 0,58% (zie tabel 12). Als we dit extrapoleren, komen we op een raming van de meerkosten voor jeugdzorg voor 2020 van € 25,7 miljoen.

	Respons uitvraag (n=91)		Totaal gemeenten (n=355)
Uitkering AU cluster jeugd excl. taakmutatie	€ 1.882.390.213	42%	€ 4.454.853.799
Meerkosten in euro's	€ 10.860.741	42%	€ 25.702.967
Meerkosten relatief obv totaal	0,58%		0,58%
Meerkosten relatief per maand obv 9 maanden	0,77%		0,77%

Tabel 12. Stap 2 raming meerkosten 2020 door extrapolatie gedeclareerde meerkosten van respons naar totaal

Op jaarbasis is de hoogte van de meerkosten 0,58% van de uitkering. Gaan we uit van negen maanden waarin er sprake was van corona en maatregelen waardoor gemeenten meerkosten hebben, komen we op een hoogte van 0,77%. Dit zijn de geraamde meerkosten over 2020 gedeeld door 9/12 van de totale uitkering ($€ 25.702.967 / (0,75 * € 4.454.853.799)$).

A.2.2 Prognose meerkosten 2021

Stap 3: Uitgangspunt voor de prognose van de meerkosten jeugdzorg voor 2021 is de hoogte van de Algemene Uitkering (AU) voor het cluster jeugd in 2021. In tabel 13 is de hoogte van de uitkering opgenomen en de taakmutatie die hierin is opgenomen voor meerkosten gemaakt door corona. Het bedrag waarmee we rekenen is het macrobudget minus de taakmutatie, te weten € 4.529 miljoen.

	2021	2020	Δ
	Totaal gemeenten	Totaal gemeenten	
Stand septembercirculaire 2020 cluster jeugd	€ 5.022.151.140	€ 4.489.153.799	
Taakmutatie tgv corona resp. mei '21, juni '20	€ 493.000.000	€ 34.300.000	
Uitkering AU cluster jeugd excl. Taakmutatie	€ 4.529.151.140	€ 4.454.853.799	1,7%

Tabel 13. Hoogte AU cluster jeugd 2021 en ontwikkeling ten opzichte van 2020

Stap 4a: De prognose van de meerkosten voor januari tot en met september 2021 is uitgewerkt en gebaseerd op de opbouw van de meerkosten jeugd en het gewicht dat aan de verschillende kostenposten is toegedeeld op basis van de geldende maatregelen en de gesprekken gevoerd met zorgaanbieders. In tabel 14 zijn deze gegevens opgenomen. Op basis hiervan nemen we in de prognose van de meerkosten voor jeugd aan dat deze kosten een gewicht van 76,0% hebben ten opzichte van 2020.

	Januari - september			Oktober - november			
	Opbouw meerkosten	Rekenfactor	Gewicht in prognose	Scenario a		Scenario b	
				Rekenfactor	Gewicht in prognose	Rekenfactor	Gewicht in prognose
Beschermingsmiddelen	35,9%	0,75	27,0%	0,75	27,0%	0,75	27,0%
Arbokosten	0,8%	0,75	0,6%	0,75	0,6%	0,75	0,6%
Huur locaties	1,6%	1	1,6%	0	0%	1	1,6%
Personele kosten	29,9%	0,75	22,4%	0,75	22,4%	0,75	22,4%
Extra inzet eigen personeel	21,9%	0,75	16,4%	0,75	16,4%	0,75	16,4%
Quarantaineopvang	0,7%	0,75	0,5%	0,75	0,5%	0,75	0,5%
Alternatieve zorgverlening	1,9%	1	1,9%	0	0%	1	1,9%
Extra vervoerskosten	1,1%	1	1,1%	0	0%	1	1,1%
Overig	6,1%	0,75	4,5%	0,75	4,5%	0,75	4,5%
Totaal gewicht t.o.v. 2020			76,0%		71,5%		76,0%

Tabel 14. Opbouw meerkosten jeugd en gewicht kostenposten in de prognose voor januari tot en met september 2021

Stap 4b: De prognose voor de meerkosten kunnen berekend worden op basis van het gewicht van de meerkosten berekend in stap 4a, het aandeel van de meerkosten ten opzichte van het budget zoals berekend in stap 2 en de hoogte van de AU cluster jeugd. In tabel 15 en tabel 16 zijn de berekeningen voor de prognoses voor periode tot en met september en vanaf oktober uitgewerkt.

	Januari t/m september	Toelichting
a. Landelijk budget AU	€ 3.396.863.355	9/12 * totaal (stap 3)
b. Aandeel meerkosten	0,77%	0,77% (stap 2)
c. Meerkosten zonder verrekening impact maatregelen	€ 26.131.637	a. * b.
d. Verrekening impact maatregelen	76,0%	76% i.p.v. 100% (stap 4a)
Prognose meerkosten	€ 19.872.001	c. * d.

Tabel 15. Prognose meerkosten jeugd voor de periode januari tot en met september 2021

		Oktober t/m december		
		Scenario a	Scenario b	Toelichting
a.	Landelijk budget AU	€ 1.132.287.785	€ 1.132.287.785	(stap 3)
b.	Aandeel meerkosten	0,77%	0,77%	(stap 2)
c.	Meerkosten zonder verrekening impact maatregelen	€ 8.710.546	€ 8.710.546	a. * b.
d.	Verrekening impact maatregelen	71,5%	76,0%	(stap 4a)
Prognose meerkosten		€ 6.227.674	€ 6.624.000	c. * d.

Tabel 16. Prognose meerkosten jeugd voor de periode oktober tot en met december voor scenario a en scenario b in 2021

A.3 Berekening meerkosten Wmo

A.3.1 Raming meerkosten 2020

Stap 1: Uitgangspunt voor de raming van de meerkosten Wmo voor 2020 is de hoogte van de Algemene Uitkering (AU) voor het cluster maatschappelijke ondersteuning in 2020. In tabel 17 is de hoogte van de uitkering opgenomen en de taakmutatie die hierin is opgenomen voor meerkosten gemaakt door corona. Het bedrag waarmee we rekenen is het macrobudget minus de taakmutatie, te weten € 6.862 miljoen.

In totaal hebben 97 gemeenten cijfers aangeleverd over de gedeclareerde meerkosten voor Wmo in 2020. Gezamenlijk ontvangen zij € 3.250 miljoen binnen het cluster maatschappelijke ondersteuning. Dit is 47% van de hoogte van de AU cluster maatschappelijke ondersteuning.

	Totaal gemeenten (n=355)	Respons uitvraag (n=97)	
Stand septembercirculaire 2020 cluster maats.ond.	€ 6.874.072.371	€ 3.250.042.328	47%
taakmutatie tgv corona juni 2020	€ 11.700.000	€ 5.531.728	47%
Uitkering AU cluster maats.ond. excl. taakmutatie	€ 6.862.372.371	€ 3.244.510.600	47%

Tabel 17. hoogte AU cluster maatschappelijke opvang totaal 2020 en voor gemeenten die meerkosten hebben opgegeven

Stap 2: De opgegeven gedeclareerde meerkosten van de 97 deelnemende gemeenten bedraagt € 9,4 miljoen. De meerkosten ten opzichte van de hoogte van de uitkering komt hiermee op 0,58% (zie tabel 18). Als we dit extrapoleren, komen we op een raming van de meerkosten voor Wmo voor 2020 van € 19,8 miljoen.

	Respons uitvraag (n=97)		Totaal gemeenten (n=355)
Uitkering AU cluster maats.ond. excl. taakmutatie	€ 3.244.510.600	47%	€ 6.862.372.371
Meerkosten in euro's	€ 9.382.246	47%	€ 19.844.123
Meerkosten relatief obv totaal	0,29%		0,29%
Meerkosten relatief per maand obv 9 maanden	0,39%		0,39%

Tabel 18. raming meerkosten 2020 door extrapolatie gedeclareerde meerkosten van respons naar totaal

Op jaarbasis is de hoogte van de meerkosten 0,29% van de uitkering. Gaan we uit van negen maanden waarin er sprake was van corona en maatregelen waardoor gemeenten meerkosten hebben, komen we op een hoogte van 0,39%. Namelijk de geraamde meerkosten gedeeld door 9/12 van de totale uitkering ($€ 19.844.123 / (0,75 * € 6.862.372.371)$).

A.3.2 Prognose meerkosten 2021

Stap 3: Uitgangspunt voor de prognose van de meerkosten Wmo voor 2021 is de hoogte van de Algemene Uitkering (AU) voor het cluster maatschappelijke opvang in 2021. In tabel 19 is de hoogte van de uitkering opgenomen en de taakmutatie die hierin is opgenomen voor meerkosten gemaakt door corona. Het bedrag waarmee we rekenen is het macrobudget minus de taakmutatie, te weten € 7.176 miljoen.

	2021	2020	Δ
	Totaal gemeenten	Totaal gemeenten	
Stand meircirculaire '21 resp. septembercirculaire '20	€ 7.192.912.928	€ 6.874.072.371	
taakmutatie tgv corona resp. mei '21, juni '20	€ 16.900.000	€ 11.700.000	
Uitkering AU cluster jeugd excl. Taakmutatie	€ 7.176.012.928	€ 6.862.372.371	4,6%

Tabel 19. Hoogte AU cluster maatschappelijke ondersteuning 2021 en ontwikkeling ten opzichte van 2020

Stap 4a: de prognose van de meerkosten voor 2021 is uitgewerkt en gebaseerd op de opbouw van de meerkosten Wmo en het gewicht dat aan de verschillende kostenposten is toegedeeld op basis van de geldende maatregelen en de gesprekken gevoerd met zorgaanbieders. In tabel 20 zijn deze gegevens opgenomen. Op basis hiervan nemen we in de prognose van de meerkosten voor Wmo aan dat deze kosten een gewicht van 76,1% hebben ten opzichte van 2020 in de maanden januari tot en met september en in scenario b voor oktober tot en met december. Voor scenario a is het gewicht van de meerkosten 71,6% ten opzichte van 2020.

	Januari - september			Oktober - december			
	Opbouw meerkosten	Rekenfactor	Gewicht in prognose	Scenario a		Scenario b	
				Rekenfactor	Gewicht in prognose	Rekenfactor	Gewicht in prognose
Beschermingsmiddelen	43,4%	0,75	32,6%	0,75	32,6%	0,75	32,6%
Arbokosten	1,6%	0,75	1,2%	0,75	1,2%	0,75	1,2%
Huur locaties	2,8%	1	2,8%	0	0%	1	2,8%
Personele kosten	26,3%	0,75	19,7%	0,75	19,7%	0,75	19,7%
Extra inzet eigen personeel	12,0%	0,75	9,0%	0,75	9,0%	0,75	9,0%
Quarantaineopvang	1,9%	0,75	1,4%	0,75	1,4%	0,75	1,4%
Alternatieve zorgverlening	0,3%	1	0,3%	0	0%	1	0,3%
Extra vervoerskosten	1,4%	1	1,4%	0	0%	1	1,4%
Overig	10,2%	0,75	7,7%	0,75	7,7%	0,75	7,7%
Totaal gewicht t.o.v. 2020			76,1%		71,6%		76,1%

Tabel 20. Opbouw meerkosten maatschappelijke opvang en gewicht kostenposten in de prognose voor 2021

Stap 4b: de prognose voor de meerkosten kunnen berekend worden op basis van het gewicht van de meerkosten berekend in stap 4a, het aandeel van de meerkosten ten opzichte van de uitkering zoals berekend in stap 2 en de hoogte van de AU cluster maatschappelijke ondersteuning. In tabel 21 en tabel 22 zijn de berekeningen voor de prognoses voor periode tot en met september en vanaf oktober uitgewerkt.

	Januari t/m september	Toelichting
a. Landelijk budget AU (voor 9 maanden)	€ 5.382.009.696	9/12 * totaal (stap 3)
b. Aandeel meerkosten	0,39%	0,39% (stap 2)
c. Meerkosten zonder verrekening impact maatregelen	€ 20.751.087	a. * b.
d. Gewicht impact maatregelen	76,1%	76,1% i.p.v.100% (stap 4a)
Prognose meerkosten	€ 15.796.308	c. * d.

Tabel 21. Prognose meerkosten Wmo voor de periode januari tot en met september 2021

		Oktober t/m december		
		Scenario a	Scenario b	Toelichting
a.	Landelijk budget AU (voor 3 maanden)	€ 1.794.003.232	€ 1.794.003.232	(stap 3)
b.	Aandeel meerkosten	0,39%	0,39%	(stap 2)
c.	Meerkosten zonder verrekening impact maatregelen	€ 6.917.029	€ 6.917.029	a. * b.
d.	Gewicht impact maatregelen	71,6%	76,,1%	(stap 4a)
Prognose meerkosten		€ 4.954.821	€ 5.265.436	c. * d.

Tabel 22. Prognose meerkosten Wmo voor de periode oktober tot en met december 2021 voor scenario a en scenario b

A.4 Berekening meerkosten beschermd wonen

A.4.1 Raming meerkosten 2020

Stap 1: Uitgangspunt voor de raming van de meerkosten beschermd wonen voor 2020 is de hoogte van de integratie uitkering (IU) voor beschermd wonen 2020. In tabel 23 is de hoogte van de uitkering opgenomen volgens de stand in decembercirculaire 2020 en de taakmutatie die hierin is opgenomen voor meerkosten gemaakt door corona. Het bedrag waarmee we rekenen is het macrobudget minus de taakmutatie, te weten € 1.938 miljoen.

In totaal hebben 24 centrumgemeenten cijfers aangeleverd over de gedeclareerde meerkosten voor beschermd wonen in 2020. Gezamenlijk ontvangen zij € 1.297 miljoen binnen uit de IU beschermd wonen. Dit is 67% van de hoogte van de uitkering.

	Totaal gemeenten (n=44)	Respons uitvraag (n=24)	
Stand septembercirculaire 2020 IU BW.	€ 1.938.274.000	€ 1.301.215.777	67%
taakmutatie tgv corona december 2020	€ 5.600.000	€ 3.759.432	67%
Uitkering BW excl. taakmutatie	€ 1.932.674.000	€ 1.297.456.345	67%

Tabel 23. hoogte IU beschermd wonen totaal 2020 en voor gemeenten die meerkosten hebben opgegeven

Stap 2: De opgegeven gedeclareerde meerkosten van de 24 deelnemende gemeenten bedraagt € 6,8 miljoen. De meerkosten ten opzichte van de hoogte van de uitkering komt hiermee op 0,52% (zie tabel 24). Als we dit extrapoleren, komen we op een raming van de meerkosten voor beschermd wonen voor 2020 van € 10,1 miljoen.

	Respons uitvraag (n=24)		Totaal gemeenten (n=355)
Uitkering IU BW. excl. taakmutatie	€ 1.297.456.345	67%	€ 1.932.674.000
Meerkosten in euro's	€ 6.796.465	67%	€ 10.123.926
Meerkosten relatief obv totaal	0,52%		0,52%
Meerkosten relatief per maand obv 9 maanden	0,70%		0,70%

Tabel 24. raming meerkosten 2020 door extrapolatie gedeclareerde meerkosten van respons naar totaal

Op jaarbasis is de hoogte van de meerkosten 0,52% van de uitkering. Gaan we uit van negen maanden waarin er sprake was van corona en maatregelen waardoor gemeenten meerkosten hebben, komen we op een hoogte van 0,70%. Namelijk de geraamde meerkosten gedeeld door 9/12 van de totale uitkering ($€ 10.123.926 / (0,75 * € 1.932.674.000)$).

A.4.2 Prognose meerkosten 2021

Stap 3: Uitgangspunt voor de prognose van de meerkosten voor beschermd wonen in 2021 is de hoogte van de IU bescherm wonen in 2021. In tabel 25 is de hoogte van de uitkering opgenomen en de taakmutatie die hierin is opgenomen voor meerkosten gemaakt door corona. Het bedrag waarmee we rekenen is het macrobudget minus de taakmutatie, te weten € 1.531 miljoen.

	2021	2020	Δ
	Totaal gemeenten	Totaal gemeenten	
Stand meicirculaire '21 resp. decembercirculaire '20	€ 1.530.899.000	€ 1.938.274.000	
taakmutatie tgv corona resp. mei '21, december '20	€ 0	€ 5.600.000	
Uitkering AU cluster jeugd excl. Taakmutatie	€ 1.530.899.000	€ 1.932.674.000	-21,8%

Tabel 25. Hoogte IU beschermd wonen 2021 en ontwikkeling ten opzichte van 2020

Stap 4a: De prognose van de meerkosten voor 2021 is uitgewerkt en gebaseerd op de opbouw van de meerkosten maatschappelijke ondersteuning en het gewicht dat aan de verschillende kostenposten is toegedeeld op basis van de geldende maatregelen en de gesprekken gevoerd met zorgaanbieders. In tabel 26 zijn deze gegevens opgenomen. Op basis hiervan nemen we in de prognose van de meerkosten voor beschermd wonen aan dat deze kosten een gewicht van 75,4% hebben ten opzichte van 2020 in de maanden januari tot en met september en in scenario b voor oktober tot en met december. Voor scenario a is het gewicht van de meerkosten 73,7% ten opzichte van 2020.

	Januari - september			Oktober - december			
	Opbouw meerkosten	Rekenfactor	Gewicht in prognose	Scenario a		Scenario b	
				Rekenfactor	Gewicht in prognose	Rekenfactor	Gewicht in prognose
Beschermingsmiddelen	23,3%	0,75	17,5%	0,75	17,5%	0,75	17,5%
Arbokosten	0,0%	0,75	0,0%	0,75	0,0%	0,75	0,0%
Huur locaties	0,0%	1	0,0%	0	0,0%	1	0,0%
Personele kosten	37,0%	0,75	27,7%	0,75	27,7%	0,75	27,7%
Extra inzet eigen personeel	13,0%	0,75	9,7%	0,75	9,7%	0,75	9,7%
Quarantaineopvang	17,1%	0,75	12,8%	0,75	12,8%	0,75	12,8%
Alternatieve zorgverlening	0,1%	1	0,1%	0	0,0%	1	0,1%
Extra vervoerskosten	1,7%	1	1,7%	0	0,0%	1	1,7%
Overig	8,0%	0,75	6,0%	0,75	6,0%	0,75	6,0%
Totaal gewicht t.o.v. 2020			75,4%		73,7%		75,4%

Tabel 26. Opbouw meerkosten beschermd wonen en gewicht kostenposten in de prognose voor 2021

Stap 4b: De prognose voor de meerkosten kunnen berekend worden op basis van het gewicht van de meerkosten berekend in stap 4a, het aandeel van de meerkosten ten opzichte van de uitkering zoals berekend in stap 2 en de hoogte van de AU cluster maatschappelijke ondersteuning. In tabel 27 zijn de berekeningen voor de prognoses voor periode tot en met september en vanaf oktober uitgewerkt.

	Januari t/m september	Toelichting
a. Landelijk budget IU (voor 9 maanden)	€ 1.148.174.250,00	9/12 * totaal (stap 3)
b. Aandeel meerkosten	0,70%	0,70% (stap 2)
c. Meerkosten zonder verrekening impact maatregelen	€ 8.019.308	a. * b.
d. Gewicht impact maatregelen	75,4%	75,4% i.p.v.100% (stap 4a)
Prognose meerkosten	€ 6.049.531	c. * d.

Tabel 27. Prognose meerkosten beschermd wonen voor de periode januari tot en met september 2021

		Oktober t/m december		
		Scenario a	Scenario b	Toelichting
a.	Landelijk budget IU (voor 3 maanden)	€ 382.724.750	€ 382.724.750	(stap 3)
b.	Aandeel meerkosten	0,70%	0,70%	(stap 2)
c.	Meerkosten zonder verrekening impact maatregelen	€ 2.673.103	€ 2.673.103	a. * b.
d.	Gewicht impact maatregelen	73,7%	75,4%	(stap 4a)
Prognose meerkosten		€ 1.969.777	€ 2.016.510	c. * d.

Tabel 28. Prognose meerkosten beschermd wonen voor de periode oktober tot en met december 2021 voor scenario a en scenario b

A.5 Berekening meerkosten maatschappelijke opvang

A.5.1 Raming meerkosten 2020

Stap 1: Uitgangspunt voor de raming van de meerkosten maatschappelijke opvang voor 2020 is de hoogte van de decentralisatie uitkering (DU) voor maatschappelijke opvang 2020. In tabel 29 is de hoogte van de uitkering opgenomen volgens de stand in decembercirculaire 2020 en de taakmutatie die hierin is opgenomen voor meerkosten gemaakt door corona. Het bedrag waarmee we rekenen is het macrobudget minus de taakmutatie, te weten € 385 miljoen.

In totaal hebben 20 centrumgemeenten cijfers aangeleverd over de gedeclareerde meerkosten voor maatschappelijke opvang in 2020. Gezamenlijk ontvangen zij € 261 miljoen binnen uit de DU MO. Dit is 68% van de hoogte van de uitkering.

	Totaal gemeenten (n=44)	Respons uitvraag (n=20)	
Stand decembercirculaire 2020 DU MO	€ 476.057.344	€ 322.599.522	68%
taakmutatie tgv corona december 2020	€ 91.000.000	€ 61.666.009	68%
Uitkering DU MO excl. taakmutatie	€ 385.057.344	€ 260.933.513	68%

Tabel 29. Hoogte DU maatschappelijke opvang totaal 2020 en voor gemeenten die meerkosten hebben opgegeven

Stap 2: De opgegeven gedeclareerde meerkosten van de 20 deelnemende gemeenten bedraagt € 43,8 miljoen. De meerkosten ten opzichte van de hoogte van de uitkering komt hiermee op 16,77% (zie tabel 30). Als we dit extrapoleren, komen we op een raming van de meerkosten voor maatschappelijke ondersteuning voor 2020 van € 64,6 miljoen.

	Respons uitvraag (n=20)		Totaal gemeenten (n=44)
Uitkering DU MO. excl. taakmutatie	€ 260.933.513	68%	€ 385.057.344
Meerkosten in euro's	€ 43.761.440	68%	€ 64.578.381
Meerkosten relatief obv totaal	16,77%		16,77%
Meerkosten relatief per maand obv 9 maanden	22,36%		22,36%
Verrekening maanden extra opvang			
<i>April t/m juni (gewicht 1,5)</i>			24,15%
<i>Juli t/m oktober (gewicht 1)</i>			16,10%
<i>November en december (gewicht 2)</i>			32,20%

Tabel 30. Raming meerkosten 2020 door extrapolatie gedeclareerde meerkosten van respons naar totaal

Op jaarbasis is de hoogte van de meerkosten 16,77% van de uitkering. Gaan we uit van negen maanden waarin er sprake was van corona en maatregelen waardoor gemeenten meerkosten hebben, komen we op een hoogte van 22,36%. Namelijk de geraamde meerkosten gedeeld door 9/12 van de totale uitkering (€ 64.578.381/(0,75 * € 385.057.344)).

De meerkosten bij maatschappelijke opvang worden voor een groot deel bepaald door de oproep van het Rijk om alle dak- en thuislozen, waaronder niet-rechthebbenden, in bepaalde periodes op te vangen. Hiertoe moesten extra opvanglocaties geregeld worden bovenop de extra opvanglocaties die geregeld moesten worden vanwege de 1,5 meter maatregel. We gaan ervan uit dat in de maanden waarin extra opvanglocaties geregeld moesten worden, de meerkosten twee keer zo hoog zijn dan in de andere maanden. Voor de maanden april en mei in 2020 en de maanden van afbouw (juni 2020) gaan we uit van anderhalf keer zo hoge meerkosten dan in de maanden zonder deze extra opvang. Aanbieders van maatschappelijke opvang geven namelijk aan de in april en mei 2020 de extra opvang minder omvangrijk was, dan de extra opvang in de wintermaanden. Dit betekent dat de hoogte van de meerkosten in de

maanden april tot en met juni 2020 uitkomt op 24,15%, in de maanden juli tot en met oktober 16,10% en in de maanden november en december op 32,20% van de uitkering.

A.5.2 Prognose meerkosten 2021

Stap 3: Uitgangspunt voor de prognose van de meerkosten voor maatschappelijke opvang in 2021 is de hoogte van de DU maatschappelijke opvang in 2021. In tabel 31 de is hoogte van de uitkering opgenomen en de taakmutatie die hierin is opgenomen voor meerkosten gemaakt door corona. Het bedrag waarmee we rekenen is het macrobudget minus de taakmutatie, te weten € 395 miljoen.

	2021	2020	Δ
	Totaal gemeenten	Totaal gemeenten	
Stand meicirculaire '21 resp. decembercirculaire '20	€ 395.057.345	€ 476.057.344	
taakmutatie tgv corona resp. mei '21, december '20	€ 0	€ 91.000.000	
Uitkering DU MO excl. taakmutatie	€ 395.057.345	€ 385.057.344	2,6%

Tabel 31. Hoogte DU MO 2021 en ontwikkeling ten opzichte van 2020

Stap 4a: In de raming van de meerkosten voor de periode januari tot en met september gaan we uit van de aandelen meerkosten berekend in stap 2, waarbij de maanden waarin sprake was van een hoge mate van extra opvang (locaties) twee keer zo zwaar meewegen als de maanden waarin deze maatregel niet van kracht was. De maanden waarin dit voorzieningen weer werden afgebouwd tellen anderhalf keer zo zwaar mee. Voor de periode oktober tot en met december 2021 corrigeren we in scenario a voor het vervallen van de 1,5 meter maatregel zoals we bij de andere domeinen hebben gedaan. In tabel 32 is dit grotendeels gedaan volgens de wijze waarop dat in stap 4a is gedaan bij de andere domeinen. Echter, in tegenstelling tot de andere domeinen, rekenen we voor de huur van locaties met een rekenfactor van 0,75. Verschillende gemeenten hebben namelijk nog doorlopende verplichtingen voor wat betreft de huur van extra locaties. Ook bij maatschappelijke opvang gaan we er dus vanuit dat er meerkosten gemaakt worden nadat de 1,5 meter afstand regel is opgeheven, weliswaar in mindere mate ten opzichte van de maanden ervoor. Een aantal meerkostencomponenten hangen namelijk samen met de aanwezigheid van het coronavirus, zoals de extra personele kosten vanwege extra ziekteverzuim en de quarantaineopvang bij besmettingen. In scenario b gaan we uit van een gelijke ontwikkeling van de meerkosten als in de maanden juni t/m september 2021. De 1,5 meter afstand maatregel blijft en er is geen afbouw van de meerkosten op specifieke kostenposten.

	Scenario a.		
	Opbouw meer-kosten	Reken-factor	Gewicht in prognose
Beschermingsmiddelen	4,3%	0,75	3,2%
Arbokosten	0,1%	0,75	0,1%
Huur locaties	12,6%	0,75	9,4%
Personele kosten	51,3%	0,75	38,5%
Extra inzet eigen personeel	0,2%	0,75	0,2%
Quarantaineopvang	7,8%	0,75	5,8%
Alternatieve zorgverlening	0,9%	0	0,0%
Extra vervoerskosten	0,0%	0	0,0%
Overig	22,7%	0,75	17,1%
Totaal gewicht t.o.v. 2020			74,3%

Tabel 32. Gewicht maatregelen in prognose meerkosten maatschappelijke opvang voor scenario a

Stap 4b: De prognose voor de meerkosten kunnen berekend worden op basis van het gewicht van de meerkosten berekend in stap 4a, het aandeel van de meerkosten ten opzichte van de uitkering zoals berekend in stap 2 en de

hoogte van de AU cluster maatschappelijke ondersteuning. In tabel 33 en tabel 34 zijn de berekeningen voor de prognoses voor periode tot en met september en vanaf oktober uitgewerkt.

	Januari t/m maart	April t/m mei	Juni t/m september	Toelichting
a. Landelijk budget DU MO (per periode)	€ 98.764.336	€ 65.842.891	€ 131.685.782	
b. Aandeel meerkosten	32,20%	24,15%	16,10%	
Prognose meerkosten	€ 31.802.636	€ 15.901.318	€ 21.201.758	a. * b.
Totaal			€ 68.905.712	

Tabel 33. Prognose meerkosten maatschappelijke opvang voor de periode januari tot en met september 2021

	Oktober t/m december		Toelichting
	Scenario a	Scenario b	
a. Landelijk budget DU MO (voor 3 maanden)	€ 98.764.336	€ 98.764.336	
b. Aandeel meerkosten	16,10%	16,10%	
c. Meerkosten zonder verrekening impact maatregelen	€ 15.901.318	€ 15.901.318	a. * b.
d. Gewicht impact maatregelen	74,3%	100%	(stap 4a)
Prognose meerkosten	€ 11.812.062	€ 15.901.318	c. * d.

Tabel 34. Prognose meerkosten maatschappelijke opvang voor de periode oktober tot en met december 2021 voor scenario a en scenario b

A.6 Berekening meerkosten vrouwenopvang

A.6.1 Raming meerkosten 2020

Stap 1: Uitgangspunt voor de raming van de meerkosten vrouwenopvang voor 2020 is de hoogte van de integratie uitkering (IU) voor vrouwenopvang (VO) 2020. In tabel 35 is de hoogte van de uitkering opgenomen volgens de stand in decembercirculaire 2020 en de taakmutatie die hierin is opgenomen voor meerkosten gemaakt door corona. Het bedrag waarmee we rekenen is het macrobudget minus de taakmutatie, te weten € 210 miljoen.

In totaal hebben 24 centrumgemeenten cijfers aangeleverd over de gedeclareerde meerkosten voor vrouwenopvang in 2020. Gezamenlijk ontvangen zij € 167 miljoen binnen uit de IU VO. Dit is 77% van de hoogte van de uitkering.

	Totaal gemeenten (n=35)	Respons uitvraag (n=24)	
Stand septembercirculaire 2020 IU VO.	€ 210.654.444	€ 167.267.477	77%
taakmutatie tgv corona december 2020	€ 7.000.000	€ 5.379.501	77%
Uitkering VO excl. taakmutatie	€ 210.654.444	€ 161.887.976	77%

Tabel 35. Hoogte IU vrouwenopvang totaal 2020 en voor gemeenten die meerkosten hebben opgegeven

Stap 2: De opgegeven gedeclareerde meerkosten van de 24 deelnemende gemeenten bedraagt € 0,2 miljoen. De meerkosten ten opzichte van de hoogte van de uitkering komt hiermee op 0,14% (zie tabel 36). Als we dit extrapoleren, komen we op een raming van de meerkosten voor maatschappelijke ondersteuning voor 2020 van € 10,1 miljoen.

	Respons uitvraag (n=24)		Totaal gemeenten (n=35)
Uitkering IU VO excl. taakmutatie	€ 210.654.444	77%	€ 210.654.444
Meerkosten in euro's	€ 226.217	77%	€ 294.362
Meerkosten relatief obv totaal	0,14%		0,14%
Meerkosten relatief per maand obv 9 maanden	0,19%		0,19%

Tabel 36. Raming meerkosten 2020 door extrapolatie gedeclareerde meerkosten van respons naar totaal

Op jaarbasis is de hoogte van de meerkosten 0,14% van de uitkering. Gaan we uit van negen maanden waarin er sprake was van corona en maatregelen waardoor gemeenten meerkosten hebben, komen we op een hoogte van 0,19%. Namelijk de geraamde meerkosten gedeeld door 9/12 van de totale uitkering ($€ 294.362 / (0,75 * € 210.654.444)$).

A.6.2 Prognose meerkosten 2021

Stap 3: Uitgangspunt voor de prognose van de meerkosten voor vrouwenopvang in 2021 is de hoogte van de IU VO in 2021. In tabel 37 is de hoogte van de uitkering opgenomen en de taakmutatie die hierin is opgenomen voor meerkosten gemaakt door corona. Het bedrag waarmee we rekenen is het macrobudget minus de taakmutatie, te weten € 1.531 miljoen.

	2021	2020	Δ
	Totaal gemeenten	Totaal gemeenten	
Stand meircirculaire '21 resp. decembercirculaire '20	€ 215.559.619	€ 210.654.444	
taakmutatie tgv corona resp. mei '21, december '20	€ 0	€ 7.000.000	
Uitkering IU vrouwenopvang excl. taakmutatie	€ 215.559.619	€ 210.654.444	2,3%

Tabel 37. Hoogte IU VO 2021 en ontwikkeling ten opzichte van 2020

Stap 4a: De prognose van de meerkosten voor 2021 is uitgewerkt en gebaseerd op de opbouw van de meerkosten vrouwenopvang en het gewicht dat aan de verschillende kostenposten is toegeedeeld op basis van de geldende maatregelen en de gesprekken gevoerd met zorgaanbieders. Voor vrouwenopvang gaan we uit van dezelfde gewichten als beschermd wonen (zie ook paragraaf 4.4). In tabel 26 zijn deze gegevens opgenomen. Op basis hiervan nemen we in de prognose van de meerkosten voor vrouwenopvang aan dat deze kosten een gewicht van 75,4% hebben ten opzichte van 2020 in de maanden januari tot en met september en in scenario b voor oktober tot en met december. Voor scenario a is het gewicht van de meerkosten 73,7% ten opzichte van 2020.

Stap 4b: De prognose voor de meerkosten kunnen berekend worden op basis van het gewicht van de meerkosten berekend in stap 4a, het aandeel van de meerkosten ten opzichte van de uitkering zoals berekend in stap 2 en de hoogte van de AU cluster vrouwenopvang. In tabel 38 en tabel 39 zijn de berekeningen voor de prognoses voor periode tot en met september en vanaf oktober uitgewerkt.

	Januari t/m september	Toelichting
e. Landelijk budget IU (voor 9 maanden)	€ 161.669.714	9/12 * totaal (stap 3)
f. Aandeel meerkosten	0,19%	0,70% (stap 2)
g. Meerkosten zonder verrekening impact maatregelen	€ 301.216	a. * b.
h. Gewicht impact maatregelen	75,4%	75,4% i.p.v.100% (stap 4a)
Prognose meerkosten	€ 227.229	c. * d.

Tabel 38. Prognose meerkosten vrouwenopvang voor de periode januari tot en met september 2021

	Oktober t/m december		Toelichting
	Scenario a	Scenario b	
e. Landelijk budget IU (voor 3 maanden)	€ 53.889.905	€ 53.889.905	(stap 3)
f. Aandeel meerkosten	0,19%	0,19%	(stap 2)
g. Meerkosten zonder verrekening impact maatregelen	€ 100.405	€ 100.405	a. * b.
h. Gewicht impact maatregelen	73,7%	75,4%	(stap 4a)
Prognose meerkosten	€ 73.987	€ 75.743	c. * d.

Tabel 39. Prognose meerkosten vrouwenopvang voor de periode oktober tot en met december 2021 voor scenario a en scenario b