

MEERKOSTEN DOOR CORONA IN HET SOCIAAL DOMEIN

EEN PROGNOSE VAN DE BIJ
GEMEENTEN
GEFACTUREERDE MEER- EN
MINDERKOSTEN IN 2022

**KLANT
KENMERK
AUTEUR(S)**

Ministerie van VWS
JG/sb/003179
Joost van Gemeren, Joost Rovers, Gert van Leeuwen, Wouter
Oosterom, Roel van Weert
12 september 2022
Definitief

**DATUM
VERSIE**

Inhoudsopgave

1	Inleiding	4
1.1	Achtergrond en aanleiding	4
1.2	Doelstelling	5
1.3	Leeswijzer	5
2	Onderzoeksverantwoording	6
2.1	Inleiding	6
2.2	Belangrijkste methodologische keuzes	6
2.2.1	<i>Gedeclareerde (gesaldeerde) meerkosten in 2021 als empirische basis voor de prognose over 2022</i>	6
2.2.2	<i>Afwegingen bij gebruik gedeclareerde meer- en minderkosten over 2021 als basis</i>	6
2.2.3	<i>Uitkeringen gemeentefonds als referentie voor de prognose van de meerkosten in 2022</i>	7
2.3	Uitvraag gedeclareerde meer- en minderkosten onder gemeenten	7
2.3.1	<i>Uitvraag op basis van een Excel-format, met de handreiking van de VNG en het Rijk als vertrekpunt</i>	7
2.3.2	<i>Steekproefbeschrijving, respons en representativiteit</i>	7
2.3.3	<i>Kwaliteit van de respons</i>	9
2.4	Interviews met aanbieders	9
3	Uitgangspunten en aannames voor de prognoses van de meerkosten over 2022	11
3.1	Proces van declareren van meerkosten	11
3.1.1	<i>De wijze waarop aanbieders en gemeenten meerkosten declareren is niet veranderd ten opzichte van vorig jaar. Aanbieders geven niet tot nauwelijks minderkosten op.</i>	11
3.1.2	<i>Niet alle meerkosten worden gedeclareerd.</i>	12
3.2	Maatregelen en aspecten van de coronapandemie verantwoordelijk voor meer- en minderkosten	13
3.2.1	<i>In 2022 aanzienlijk minder coronamaatregelen dan in 2021</i>	13
3.2.2	<i>Invloed van verschillende maatregelen</i>	14
3.2.3	<i>De personele kosten vormen de hoofdmoot van de meerkosten</i>	15
3.2.4	<i>De materiële kosten zijn lager in 2021 dan 2020</i>	15
3.2.5	<i>Binnen cluster maatschappelijke opvang hoge meerkosten voor de opzet of huur van extra locaties</i>	16
3.3	De meerkosten in 2022 naar verwachting lager dan in 2021	16
3.4	Aanbieders verwachten zelf een daling van de meerkosten in 2022, maar verzuim loopt op	18
3.5	De belangrijkste aannames en uitgangspunten voor de prognoses van de meerkosten over 2022	18
3.5.1	<i>Aannames</i>	18
3.5.2	<i>Onzekerheden</i>	19
3.5.3	<i>Scenario's voor de prognoses voor 2022</i>	20
4	Raming meerkosten 2022	23
4.1	Totale meerkosten in 2022	23
4.2	Meerkosten jeugdzorg	25
4.3	Meerkosten Wmo	25
4.4	Meerkosten beschermd wonen	26
4.5	Meerkosten maatschappelijke opvang	27
4.6	Meerkosten vrouwenopvang	28

Bijlage A: Berekeningen inschatting meerkosten 2021 en prognose meerkosten 2022

		30
A.1	Algemene aanpak	30
A.1.1	<i>Raming meerkosten 2021</i>	30
A.1.2	<i>Prognose meerkosten 2022</i>	30
A.2	Berekening meerkosten jeugdzorg	31
A.2.1	<i>Raming meerkosten 2021</i>	31
A.2.2	<i>Prognose meerkosten 2022</i>	31
A.3	Berekening meerkosten Wmo	33
A.3.1	<i>Raming meerkosten 2021</i>	33
A.3.2	<i>Prognose meerkosten 2022</i>	33
A.4	Berekening meerkosten beschermd wonen	35
A.4.1	<i>Raming meerkosten 2021</i>	35
A.4.2	<i>Prognose meerkosten 2022</i>	35
A.5	Berekening meerkosten maatschappelijke opvang	37
A.5.1	<i>Raming meerkosten 2021</i>	37
A.5.2	<i>Prognose meerkosten 2022</i>	37
A.6	Berekening meerkosten vrouwenopvang	39
A.6.1	<i>Raming meerkosten 2021</i>	39
A.6.2	<i>Prognose meerkosten 2022</i>	39

Bijlage B: geïnterviewde zorgaanbieders **41**

1 Inleiding

1.1 Achtergrond en aanleiding

Gedurende de coronapandemie zijn zorgorganisaties geconfronteerd met extra kosten die voortvloeien uit de verschillende RIVM-maatregelen tegen de verspreiding van het coronavirus. Zorgorganisaties moesten bijvoorbeeld hun reguliere zorg- en hulpverlening aanpassen, zoals werken met kleinere groepen en het huren van extra ruimte voor dagbesteding om te kunnen voldoen aan de anderhalvemeterafstandregel 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 de quarantaineplicht. Bovendien is het wenselijk dat zorgpersoneel zich preventief kan laten testen met behulp van zelftesten, waarvoor zorgorganisaties in het afgelopen jaar ook meerkosten hebben gemaakt.

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'.

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 afspraken die in 2020 en 2021 zijn gemaakt en waarvoor gemeenten in:

- a. 2020 een compensatie van 170 miljoen euro hebben ontvangen¹;
- b. 2021 een compensatie van 136 miljoen euro hebben ontvangen².

Beide compensaties zijn gebaseerd op onderzoeken naar de meer- en minderkosten. Het onderzoek in 2020 had betrekking op de meer- en minderkosten van de geleverde zorg. Het onderzoek in 2021 en onderhavig onderzoek (2022) richten zich op de bij gemeenten gedeclareerde meer- en minderkosten. De aanpak van het onderzoek in 2022 volgt daarmee grotendeels dezelfde aanpak als vorig jaar.

¹ [Bedrag voor coronakosten Jeugd en Wmo 2020 vastgesteld | VNG](#)

² [Afspraken compensatie meerkosten corona sociaal domein 2021 | VNG](#)

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 2022 in het sociaal domein direct, voortvloeiend uit de RIVM-maatregelen (anderhalve 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 ondersteuning 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 2022 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 2022. Deze inhoudelijke onderbouwing is onder andere gebaseerd op de 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. Algemene uitkering - Jeugdwet;
- b. Algemene uitkering - Wmo;
- c. Integratie-uitkering Beschermd Wonen (hierna BW);
- d. Decentralisatie-uitkering Maatschappelijke Opvang (hierna: MO);
- e. Decentralisatie-uitkering Vrouwenopvang (hierna VO).

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

1.3 Leeswijzer

In hoofdstukken 2 en 3 geven we een verantwoording bij en uitleg over 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 2022, op basis van onder meer de gesprekken met aanbieders. In hoofdstuk 4 presenteren we de uitkomsten van de ramingen van de meerkosten. In bijlage A geven wij een uitgebreide toelichting op de berekeningen bij de verschillende ramingen. In bijlage B beschrijven we de zorgaanbieders die betrokken zijn geweest bij het onderzoek.

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 tevens 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 2021 als empirische basis voor de prognose over 2022

Het doel van dit onderzoek is tot een financiële prognose van de meerkosten over 2022 komen. De basis voor deze prognose zijn de over 2021 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 2021 zijn niet bedoeld om de prognose van de meerkosten over 2021 te herzien (geen nacalculatie), ze zijn bedoeld als empirische basis voor een zo goed en actueel mogelijke prognose van de meerkosten in 2022.

2.2.2 Afwegingen bij gebruik gedeclareerde meer- en minderkosten over 2021 als basis

Idealiter zou de beoogde prognose gebaseerd zijn op daadwerkelijk gedeclareerde meer- en minderkosten over een deel van 2022. Halverwege 2022 hebben echter nog maar weinig aanbieders bij gemeenten meerkosten gedeclareerd die gemaakt zijn in 2022. Aanbieders doen dat om administratieve redenen bij voorkeur in één keer, over het hele jaar. Dit geldt in het bijzonder voor het jaar 2022, waarin minder maatregelen van kracht zijn dan voorheen. 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 2022 te verwerken. Het gevolg is dus dat er over 2022 nog maar weinig meerkosten zijn gedeclareerd. Deze declaratiegegevens over 2022 zijn daarom geen goede basis om een prognose voor 2022 te maken.

We richten ons, net als vorig jaar, op de bij gemeenten gedeclareerde meer- en minderkosten. Uit ons rapport van vorig jaar bleek dat niet alle meer- en minderkosten die gemaakt worden daadwerkelijk gefactureerd worden. 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 2022 te maken van de *gedeclareerde* meer- en minderkosten. In hoofdstuk 3 gaan we in op overwegingen van aanbieders om al dan niet een declaratie voor meer- en minderkosten in te dienen.

In 2022 zijn in vergelijking met 2021 minder periodes geweest waarin RIVM-maatregelen met impact op de meerkosten golden. Bovendien is over 2022 de nodige onzekerheid wat betreft het verdere verloop van de coronacrisis. We weten ten tijde van dit onderzoek (zomer 2022) niet exact welke maatregelen van zullen kracht zijn in het laatste kwartaal, in welke mate er nieuwe varianten van het coronavirus opkomen die het invoeren van RIVM-maatregelen noodzakelijk maken, alsmede in hoeverre vaccinatie bescherming blijft bieden. We creëren daarom inzicht in de meerkosten die voor een maand, waarop bepaalde maatregelen van kracht zijn, worden gemaakt. Doordat we vanuit het vorige onderzoek zicht hebben op de meerkosten in 2020 en vanuit dit onderzoek zicht krijgen op de meerkosten in 2021 en bovendien weten welke maatregelen wanneer golden, kunnen we tot een goede inschatting komen van de kosten voor een vaste periode waarop maatregelen van kracht zijn.

2.2.3 *Uitkeringen gemeentefonds als referentie voor de prognose van de meerkosten in 2022*

De berekende meerkosten op macroniveau voor 2021 zijn de basis voor de prognose van 2022. Om tot een macroprognose te komen, moeten we van de omvang van de meerkosten van de respondenten tot een schatting van de omvang in alle gemeenten komen. Hiervoor hebben wij (per domein) de hoogte van de totale meerkosten als aandeel van het macrobudget genomen als referenciecijfer. Dit neemt verschillen in de omvang en zorgopgave van de gemeenten mee. In de cijfers hebben we zowel de meerkosten van zorgaanbieders meegenomen als van de gemeenten die zelf als aanbieder hebben opgetreden. Voor de domeinen jeugd en (lokale) 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 2021, worden in de prognose voor 2022 de autonome ontwikkelingen en prijseffecten verdisconteerd die in de ontwikkeling van de macrobudgetten zitten. Meerkosten groeien immers ook mee met deze ontwikkelingen en effecten.

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 2021 gedeclareerde meerkosten (die wij als basis gebruiken voor de prognose van de meerkosten in 2022), hebben wij gedeclareerde meerkosten bij een grote groep gemeenten opgevraagd. Wij hebben hiertoe gebruikgemaakt een format, waarin gemeenten het volgende kunnen invullen:

- a. Door zorgaanbieders gedeclareerde (en door gemeenten toegekende) meer- en minderkosten over 2021 per verdeelmodel en een uitsplitsing naar type meerkosten;
- b. Door gemeenten zelf in 2021 gerealiseerde meer- en minderkosten en een uitsplitsing naar type meerkosten;
- c. Door zorgaanbieders gedeclareerde (en door gemeenten toegekende) meer- en minderkosten over het eerste kwartaal van 2022 per verdeelmodel en een uitsplitsing naar type meerkosten;
- d. Door gemeenten zelf in het eerste kwartaal van 2022 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 ketenbureau i-Sociaal Domein³.

2.3.2 *Steekproefbeschrijving, respons en representativiteit*

Voor het onderzoek naar meerkosten door corona zijn in totaal 205 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 in de Randstad gesitueerd is of daarbuiten;
- 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).

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.

³ <https://vng.nl/artikelen/continuïteit-financiering-meerkosten-en-compensatie-sociaal-domein>

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. Bovendien verwachten we op grond van het onderzoek van vorig jaar dat de meeste meerkosten optreden bij MO (belegd bij centrumgemeenten); hierom willen we juist op dit domein veel respons.

Er hebben ook andere gemeenten deelgenomen aan het onderzoek, buiten de 205 benaderde gemeenten. De reden hiervan is dat in een aantal gevallen een centrumgemeente of regionale samenwerkingsorganisatie de cijfers voor meerdere (regio)gemeenten heeft aangeleverd.

In totaal hebben wij gegevens over meerkosten ontvangen voor 79 gemeenten. Hiermee komt de respons ten opzichte van het aantal benaderde gemeenten op 38,0%. Ten opzichte van het totale aantal Nederlandse gemeenten is de respons 22,4%. In totaal hebben 21 centrumgemeenten gegevens aangeleverd: 16 voor het cluster BW, 16 voor het cluster MO en 9 voor het cluster VO. Cijfers over de kenmerken van responderende gemeenten zijn te zien in tabel 1.

Categorie	Totaal Nederland		Steekproef		Respons	
	Aantal	Percentage	Aantal	Percentage	Aantal	Percentage
Totaal gemeenten	352	100%	205	58,2%	79	22,4%
Centrumgemeenten						
Wel centrumgemeenten	43	12,5%	43	21,0%	21	25,6%
Niet centrumgemeenten	308	97,5%	162	79,0%	58	74,4%
Randstad						
Wel randstad	69	19,6%	42	20,5%	15	19,0%
Niet randstad	283	80,4%	163	79,5%	64	81,0%
Stedelijkheid						
Minder stedelijk	182	51,7%	86	42,0%	37	46,8%
Meer stedelijk	170	48,3%	119	58,0%	42	53,2%
Inwonerscategorie						
0 - 50.000 inwoners	263	74,7%	128	62,4%	54	68,4%
Meer dan 50.000 inwoners	88	25,0%	77	37,6%	25	31,6%
Lage inkomens (hh)						
Minder lagere inkomens	236	67,0%	124	60,5%	45	57,0%
Meer lagere inkomens	116	33,0%	81	39,5%	34	43,0%
Regio						
Noord	118	33,5%	64	31,2%	21	26,6%
Midden	129	36,6%	86	42,0%	42	53,2%
Zuid	105	29,8%	55	26,8%	16	20,3%

De cijfers van de deelnemende gemeenten zijn niet op alle selectiecriteria hetzelfde als het gemiddelde van alle gemeenten. Verhoudingsgewijs valt het volgende op:

- a. Er doen relatief meer centrumgemeenten mee aan het onderzoek. Dit is beoogd: alle centrumgemeenten zijn benaderd. Deze centrumgemeenten zijn doorgaans ook meer stedelijk, hebben een hoger inwoneraantal en hoger aandeel 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 aan het aandeel randstedelijke gemeenten in heel Nederland;

-
- c. 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 echter 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.

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 op 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.

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, óf omdat ze vergeleken met de data van het onderzoek van vorig jaar bepaalde uitschieters hadden. 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 één gemeente te maken had met een aanbieder van MO die zowel de kosten van 2021 als 2020 in één keer had gedeclareerd.

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 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;
- b. Wanneer een gemeente in de toelichting blijkt gaf dat de meerkosten op een domein 'nihil' had moeten zijn in plaats van een leeggelaten veld, hebben wij dit handmatig gecorrigeerd;
- c. Een enkele gemeente had de komma's in het format verkeerd geplaatst, waardoor de meerkosten aanzienlijk hoger uitvielen dan het jaar ervoor. Na navraag hebben wij handmatig deze cijfers gecorrigeerd;
- d. Verschillende algemene correcties op de datakwaliteit, zoals vervangen van bedragen in woordvorm ("één miljoen") naar cijferbedragen (1.000.000).

2.4 Interviews met aanbieders

In dit onderzoek hebben we vierentwintig interviews gehouden met zorgaanbieders. De inzichten van aanbieders zijn van belang in het linken van (type) maatregelen aan (type) meerkosten. Deze samenhang is cruciaal voor het maken van een prognose voor 2022. Doel van deze interviews is om inzicht te krijgen in de volgende punten:

- a. Zoals eerder aangegeven is het voor het maken van een prognose van belang 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 (2022 versus 2021);
- b. Ook is het van belang om inzicht te hebben in het declaratiegedrag van aanbieders en hoe de declaraties door gemeenten worden beoordeeld.

Bij de selectie van aanbieders is gelet op:

- a. De verdeling over de deelsectoren: Wmo (6), jeugdzorg (5), MO (8), BW (2) en VO (3), hoewel de meeste organisaties verschillende deelsectoren bedienen;

-
- b. De omvang van de aanbieder op basis van (geschatte) omzet;
 - c. Het bereik van de aanbieder: regionaal of landelijk;
 - d. De geografische spreiding van de aanbieders.

Respectievelijk is er het meest gesproken met aanbieders van Maatschappelijke Opvang, aangezien zij vorig jaar de meeste meerkosten maakten. Een belangrijke kanttekening hierbij is dat er een verschil zit tussen het type aanbieders van MO (zie hoofdstuk 3.2.5). In bijlage B hebben we een lijst opgenomen van de aanbieders die we (digitaal) hebben gesproken.

3 Uitgangspunten en aannames voor de prognoses van de meerkosten over 2022

In dit hoofdstuk gaan wij in op de belangrijkste uitgangspunten en aannames voor het maken van de prognoses van de meerkosten over 2022. 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. Daarnaast kijken we 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 24 zorgaanbieders gesproken. In deze gesprekken hebben we hen gevraagd een inzicht in of inschatting van de gedeclareerde meer- en minderkosten te geven. Daarnaast hebben we hen bevraagd welke trends in coronagerelateerde maatregelen in hun ogen invloed gaan hebben op de meer- en minderkosten in 2022.

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 *De wijze waarop aanbieders en gemeenten meerkosten declareren is niet veranderd ten opzichte van vorig jaar. Aanbieders geven niet tot nauwelijks minderkosten op.*

Het Rijk heeft met de VNG afspraken gemaakt over de wijze waarop zorgaanbieders meerkosten kunnen declareren in 2021 en over 2022. De VNG en het Rijk hebben een handreiking opgesteld en het Ketenbureau i-Sociaal Domein heeft formats opgesteld die richting geven aan de uitwerking van de bestuurlijke afspraken over meerkosten voor 2022.³ 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 gold dat zorgaanbieders als zij een declaratie voor meerkosten indienden, de meerkosten moesten verrekenen met de minderkosten, en dat zij die minderkosten expliciet moesten opgeven. Dit is destijds in de praktijk niet consequent toegepast.

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. Vaak hebben aanbieders in het begin van de coronacrisis zelf een declaratieproces ontwikkeld, en deze tot op heden doorgezet, los van de gestelde richtlijnen. Hier hebben we in het afgelopen jaar geen noemenswaardige wijzigingen in gezien. Wel hebben aanbieders hun systemen in het afgelopen jaar beter ingericht, waarbij ze bijvoorbeeld met aparte grootboekcodes voor meerkosten door corona werken. Een standaardmethodiek helpt aanbieders om eenvoudig zicht te krijgen op de globale meerkosten ten gevolge van corona. Hierbij wordt afgezien van details. Dit leidt ertoe dat de gedeclareerde meerkosten per gemeente niet de exacte meerkosten zijn die gemaakt zijn door een bepaalde zorgaanbieder (voor de cliënten) in een betreffende gemeente.

Wanneer zorgaanbieders een standaardmethode toepassen, krijgen zij geregeld discussies met gemeenten over de specificatie van de meerkosten en of deze wel betrekking hadden 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. De verplichting om meerkosten corona aantoonbaar te maken botst in de praktijk met het naar rato van de omzet verdelen van meerkosten over verschillende gecontracteerde gemeenten. Het aantoonbaar maken is bovendien erg lastig wanneer het om ziekteverzuim gaat (zie ook paragraaf 3.2.3). Het is juridisch gezien namelijk verboden om te registreren of ziekteverzuim door corona komt. Sommige declaraties zijn om deze redenen niet gehonoreerd door gemeenten. Aanbieders hadden hierbij het gevoel dat landelijke afspraken³ niet altijd omarmd worden door gemeenten. Daartegenover staat dat gemeenten soms slecht onderbouwde en onjuiste declaraties ontvangen van aanbieders.

In het onderzoek van vorig jaar hebben we de minderkosten niet goed in beeld kunnen brengen, ook omdat aanbieders zelf saldeerden alvorens zij (in 2020 en 2021) declareerden. Voor 2021 heeft het Ketenbureau een declaratieformat ontwikkeld voor aanbieders en gemeenten waarin de meer- en minderkosten uitgesplitst zijn. Veel gemeenten gebruikten desondanks in 2021 ook eigen formats die zij eerder in 2020 al ontwikkeld hadden, waaruit de minderkosten mogelijk minder goed te herleiden zijn. Aanbieders geven in de gesprekken bovendien aan dat zij niet tot nauwelijks minderkosten maakten in 2021 (en 2022). Sommige aanbieders geven aan de minderkosten te salderen met de meerkosten die zij maken, net als vorig jaar.

Ondanks het bovenstaande, is het mogelijk om voor de clusters Wmo en jeugdzorg een aantal bevindingen te presenteren wat betreft de minderkosten. Voor zowel het cluster Wmo als jeugdzorg hebben in totaal 23 gemeenten, samen verantwoordelijk voor respectievelijk 18% en 20% van de algemene uitkering, de gedeclareerde minderkosten opgegeven. Het ging hier om relatief kleine bedragen. Bij beide clusters zijn de uitkomsten hetzelfde:

- a. De minderkosten zijn 2% ten opzichte van de meerkosten. Dit is kwantitatief verwaarloosbaar;
- b. De minderkosten zitten voornamelijk in besparing van reiskosten voor woon-werkverkeer en dienstreizen. Andere vormen van minderkosten komen weinig tot niet voor.

De meeste zorgaanbieders die we gesproken hebben, declareerden de meerkosten ten gevolge van corona voor het jaar 2021 eenmalig achteraf bij gemeenten. Wel werd er door zorgaanbieders een gebrek aan duidelijkheid over het proces van declareren ervaren. Hierbij werd aangekaart dat het proces sterk verschilde per gemeente, zowel in het te hanteren format, als wanneer de declaraties daadwerkelijk ingediend konden worden en wanneer deze uiteindelijk uitbetaald werden. Hierdoor hadden sommige aanbieders aan het einde van 2021 nog geen compensatie ontvangen voor de gemaakte meerkosten in 2020. Het monitoren van dit proces leverde verdere administratieve lasten op bij enkele aanbieders, en leidde ertoe dat niet alle meerkosten werden gedeclareerd. Bovendien zijn sommige gemeenten aanzienlijk 'strenger' dan andere in de eisen aan de bewijsvoering, tot ergernis van aanbieders.

3.1.2 *Niet alle meerkosten worden gedeclareerd.*

Vorig jaar zagen we dat zorgaanbieders niet altijd meerkosten declareren bij gemeenten. Ook dit jaar geven zorgaanbieders om soortgelijke redenen aan dat zij niet altijd meerkosten hebben gedeclareerd. De belangrijkste redenen die wij dit jaar hoorden:

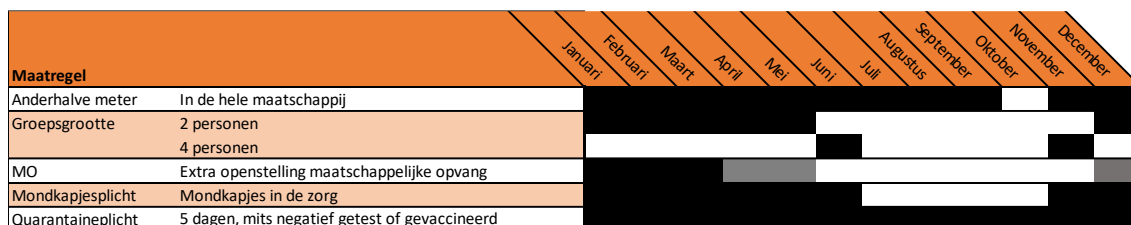
- a. Meerdere aanbieders die in 2021 winst maakten, zagen af van het indienen van meerkosten, ondanks dat ze die wel maken. De onzekerheid die in het eerste jaar van corona heerste, lijkt bij een deel van de aanbieders verdwenen. De meerkosten die ze maken, passen in de reguliere bedrijfsvoering. Er is bij deze aanbieders geen urgentie om meerkosten in te dienen ook al zou dat wel kunnen. Het zou ook niet maatschappelijk verantwoord voelen volgens deze aanbieders om de meerkosten wel te declareren.
- b. Aanbieders wegen de baten van het declareren van meerkosten af tegen de administratieve lasten.
 - i. Sommige aanbieders hanteren daarvoor grensbedragen. De aanbieders kiezen ervoor om kleinere bedragen niet te declareren. Als de meerkosten binnen een gemeente bijvoorbeeld onder de 5000,- euro vallen, kiest de aanbieder er soms voor om geen declaratie in te dienen. Als argument wordt gebruikt dat de administratieve lasten niet opwegen tegen de baten.

- ii. Grotere zorgaanbieders opereren vaak in meerdere gemeenten of regio's. Ze zien dat gemeenten verschillende eisen stellen en met verschillende formats werken. Ze richten zich in die gevallen doorgaans op de gemeenten waarbinnen ze een relatief groot deel van hun omzet behalen, en laten declaraties binnen kleinere gemeenten zitten.
- iii. Sommige zorgaanbieders behalen het grootste deel van hun omzet binnen de Zorgverzekeringswet of de Wet langdurige zorg. Het sociaal domein is voor hen slechts een klein deel van de omzet. De administratieve lasten wegen voor deze aanbieders niet op om de meer- en minderkosten uit te splitsen en in te dienen bij gemeenten.
- c. Niet alle aanbieders zijn op de hoogte van de meerkostenregeling en hebben daardoor geen declaratie in kunnen dienen. Sommige aanbieders die later op de hoogte zijn gekomen over de meerkostenregeling, hebben de meerkosten die zij in 2020 hebben gemaakt, gedeclareerd in 2021.
- d. Kleinere zorgaanbieders hebben niet altijd de capaciteit om te voldoen aan eisen van de gemeente.

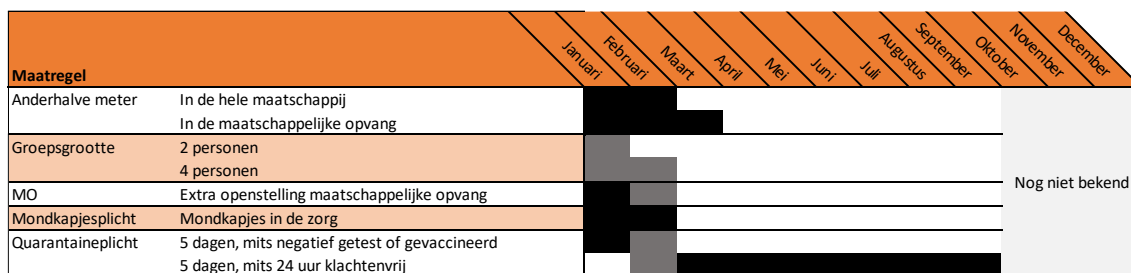
3.2 Maatregelen en aspecten van de coronapandemie verantwoordelijk voor meer- en minderkosten

3.2.1 In 2022 aanzienlijk minder coronamaatregelen dan in 2021

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 anderhalvemeterregel, het maximaal aantal mensen in een afgesloten ruimte en de (tijdelijke) extra opvang van dak- en thuisloze mensen, waaronder niet-rechtshabenden 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 voor 2021 en 2022, zie figuur 1 en figuur 2.⁴ De grijze vlakken geven aan dat de maatregel niet de gehele kalendermaand van toepassing was.



Figuur 1. Maatregelen 2021. Grijze vlakken geven aan dat de maatregel gedeeltelijk gold in deze maand(en)



Figuur 2. Maatregelen 2022. Grijze vlakken geven aan dat de maatregel gedeeltelijk gold in deze maand(en)

Zoals de figuur aangeeft, zijn er in 2022 vanaf april tot op heden geen maatregelen van kracht, met uitzondering van de quarantaine-richtlijnen na een positieve test. In 2021 waren maatregelen een stuk langer van kracht.

⁴ Een niet getoonde specifieke maatregel is het sluiten van (basis)scholen. Dit gebeurde rondom de kerstvakanties van 2021 en 2022. Deze maatregel heeft effect gehad op jeugdzorg met verblijf, aangezien deze kinderen nu langer op de locatie waren in plaats van op school. Daarnaast golden nog maatregelen die geen direct effect hadden op het sociaal domein, zie [Tijdslijn van coronamaatregelen | RIVM](#).

Naast de RIVM-maatregelen met een meer dwingend karakter, golden er gedurende 2022 ook preventieve richtlijnen in de zorg ter bescherming van kwetsbare personen. Bijvoorbeeld zijn uitgangspunten van de RIVM voor medewerkers in de Wmo-ondersteuning om thuis te blijven bij klachten en een zelftest te doen, waar mogelijk anderhalve meter afstand te houden tot cliënten en mondkapjes te dragen waar afstand houden niet mogelijk is. Organisaties “kunnen van deze uitgangspunten een eigen vertaling maken voor hun eigen werkzaamheden en/of doelgroepen.”⁵ Zo mogen zij zelf bepalen of een mondkapje in een instelling verplicht is, op basis van medische richtlijnen.⁶ Dit alles houdt in dat de coronamaatregelen in 2022 diffuser en meer multi-interpretabel waren dan in 2021 en 2020.

3.2.2 *Invloed van verschillende maatregelen*

De **anderhalvemeterafstandregel** gold gedurende het grootste deel van 2021, tot eind februari 2022. Iedereen van 18 jaar en ouder moest anderhalve meter afstand houden. In de maatschappelijke opvang gold in 2022 tot en met 1 april het voorschrift om de opvangvoorzieningen voor dak- en thuislozen aan te bieden waarbij anderhalve meter afstand tussen personen kon worden gehouden. De anderhalvemeterafstandregel heeft vergaande gevolgen (gehad) in het sociaal domein. De anderhalvemeterafstandregel 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 opvang of dagbesteding. Ook in het vervoer naar bijvoorbeeld een dagbestedingsplek speelde de anderhalvemeterafstandregel een rol, in de zin dat er minder mensen in hetzelfde voertuig vervoerd konden worden. Aanbieders geven aan dat de anderhalvemeterafstandregel een belangrijk effect had op de meerkosten.

De RIVM-maatregelen met betrekking tot de **maximale groepsgrootte** binnenshuis (2021 buiten de zomermaanden, en in 2022 alleen de eerste maanden), heeft in de praktijk van het sociaal domein weinig aanvullend effect gehad. De anderhalvemetermaatregel zorgde er immers voor dat groepen al kleiner moesten zijn.

Een ‘maatregel’ die van 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. Op 1 april 2021 is de instroom in de noodopvang gesloten voor niet-rechthebbenden, met een uitstroomperiode (afbouwperiode) voor niet-rechthebbenden die reeds in de opvang zaten tot 2 juni. Op 18 december 2021 is de noodopvang voor niet-rechthebbenden weer opengesteld. Op 26 januari 2022 zijn de maatregelen versoepeld waarbij gemeenten twee weken de tijd hebben (tot 9 februari) om de noodopvang voor niet-rechthebbenden af te bouwen.

Daarnaast zijn er nog RIVM-maatregelen die van invloed zijn geweest op het personeel, namelijk de **mondkapjesplicht** en de **quarantaineplicht**. Om werknemers te voorzien van mondkapjes, moeten deze worden aangeschaft, dat kosten met zich meebrengt. Gedurende het grootste deel van 2021, tot aan begin 2022 gold een mondkapjesplicht in de publieke binnenruimtes. Maar in de zorg (verzorgingstehuizen, gehandicaptenzorg et cetera) worden mondkapjes ook buiten die perioden regelmatig gebruikt.

De quarantaineplicht leidde ertoe dat er extra personeel nodig is om dezelfde diensten te kunnen draaien, wanneer er sprake is van werknemers die in quarantaine verblijven. Gedurende 2021 gold dat men bij contact met een persoon met het coronavirus zich op de vijfde dag na het contact kon laten testen. Als de test negatief was, kon de quarantaine worden afgebroken. Deze quarantaineplicht van vijf dagen gold niet voor personen die volledig gevaccineerd waren. In 2022 gold dit in de eerste periode, waarna de quarantaineplicht bij nauw contact werd afgeschaft. Sindsdien geldt dat alleen patiënten met corona minimaal vijf dagen in isolatie moeten, en indien 24 uur klachtenvrij weer konden gaan werken.

⁵ [Uitgangspunten PBM bij Wmo-ondersteuning | LCI richtlijnen \(rivm.nl\)](#).

⁶ [Wanneer moet ik een mondkapje op? | Coronavirus COVID-19 | Rijksoverheid.nl](#).

Wij horen van aanbieders dat vooral gedurende de periode met de dwingende maatregelen (figuur 2) meerkosten worden gemaakt. De preventieve richtlijnen die daarna golden werden doorgaans niet genoemd, met uitzondering van het gebruik van mondkapjes.

3.2.3 *De personele kosten vormen de hoofdmoot van de meerkosten*

Nagenoeg alle aanbieders die hulp leveren binnen de clusters Wmo, Jeugd, Beschermd Wonen en Vrouwenopvang, geven aan dat veruit de grootste bulk aan “meerkosten” komt door het vervangen van personeel dat uitvalt door ziekte of doordat ze in quarantaine zitten (zie ook hoofdstuk 4). Hierdoor hebben aanbieders een groter beroep moeten doen op het eigen personeel dat niet ziek was, of moesten zij zich beroepen op extra inhuur van personeel.⁷ De meerkosten ten gevolge van ziekteverzuim kunnen per aanbieder ook fors verschillen. Sommige aanbieders zijn in hun ziekteverzuim op hetzelfde niveau als voor corona gebleven, terwijl andere aanbieders hun ziekteverzuim sinds 2020 alleen maar toenemen met een duidelijke piek in het eerste kwartaal van 2022. Enkele aanbieders die vooral met uitzendbureaus en een flexibele schil van zzp'ers werken, geven aan minder last te hebben van meerkosten voor het vervangen van personeel. In dergelijke situaties is het uitzendbureau verantwoordelijk voor vervanging, of kan gemakkelijk vervanging worden gevonden in de flexibele schil van zzp'ers. Hierin speelt ook de landelijke krappe arbeidsmarkt een belangrijke rol.

Een belangrijke vraag is in hoeverre deze kosten voor vervanging van verzuim ook daadwerkelijk aan coronamaatregelen of RIVM-richtlijnen te relateren zijn; dit is een grijs gebied. Ziekteverzuim kan komen door het ontwikkelen van coronasympptomen zoals koorts; in dat geval is een medewerker niet in staat te werken, *ongeacht* de maatregelen of RIVM-richtlijnen. Wanneer deze medewerker weer hersteld is van de symptomen, maar nog binnen de quarantainetermijn zit, moet deze nog thuisblijven *vanwege* de maatregelen. Met andere woorden: zonder quarantainemaatregel zou deze persoon na herstel weer aan het werk zijn geweest. Hetzelfde geldt voor medewerkers die nauw contact hebben gehad met een coronapatiënt. Een ander voorbeeld van grijs gebied zijn burn-outklachten bij medewerkers die veel hebben overgewerkt de afgelopen jaren, mede als gevolg van quarantaine van collega's. Dit is volgens meerdere aanbieders coronagerelateerd verzuim, maar voor een deel ook niet. Bovendien is niet herleidbaar welk aandeel komt door de maatregelen (uit het verleden of het heden) en welk aandeel juist *ondanks de maatregelen* plaatsvindt. Al met al brengt verzuim extra kosten met zich mee voor aanbieders, maar het is niet precies duidelijk in hoeverre dit het gevolg is van de contactbeperkende maatregelen.

3.2.4 *De materiële kosten zijn lager in 2021 dan 2020*

De materiële meerkosten namen in 2021 ten opzichte van 2020 af volgens de meeste aanbieders. De markt voor beschermingsmiddelen (mondkapjes) is wat betreft beschikbaarheid en prijs genormaliseerd en bovendien kan in sommige gevallen nog geteerd worden op voorraden van eerdere jaren. Materiële meerkosten zoals spatschermen en bewegwijzering hoeven bovendien maar eenmalig aangeschaft te worden, dit is goeddeels in 2020 gebeurd. Naar rato blijkt wel dat kleinere zorgaanbieders in verhouding meer meerkosten maken voor materiële zaken dan grote zorgaanbieders.

In de meerkostenregeling van 2021 kunnen ook zelftesten vergoed worden. Ondanks dat sommige aanbieders aangeven een strikt testbeleid te voeren, staan die meerkosten doorgaans niet in verhouding tot personele meerkosten. In hoofdstuk 4 is beschreven dat zelftesten een marginaal onderdeel vormen van de totale gedeclareerde meerkosten.

⁷ Niet altijd konden zorgaanbieders de quarantaineplicht voor nauwe contacten van een besmet persoon naleven. Sommige gesprekspartners geven aan dat dit ertoe zou leiden dat de roosters niet meer gevuld konden worden.

3.2.5 Binnen cluster maatschappelijke opvang hoge meerkosten voor de opzet of huur van extra locaties

Binnen het cluster maatschappelijke opvang worden ook specifieke kosten gemaakt voor extra locaties. Dit is wel afhankelijk van het type aanbieder van maatschappelijke opvang. Aanbieders van maatschappelijke opvang waarbij cliënten in afgesloten kamers ondergebracht zijn (bijvoorbeeld binnen verslavingszorg), verschillen in de woonomgeving bijvoorbeeld niet wezenlijk van aanbieders die beschermd wonen aanbieden. De hogere kosten in de maatschappelijke opvang gelden met name voor aanbieders die nachtopvang en inloopvoorzieningen voor dak- en thuislozen aanbieden, waarbij meerdere mensen dicht op elkaar in een slaapzaal overnachten. Door de anderhalvemetermaatregel moesten extra locaties, waaronder ook quarantainelocaties, opgezet of gehuurd worden. In sommige gevallen zijn de kosten hiervoor direct door de gemeente betaald en hoefde de aanbieder van maatschappelijke opvang deze niet via de meerkostenregeling te declareren. Aanbieders noemen dat de kosten voor toezicht en beveiliging voor die locaties wel grote impact had op de meerkosten. Daarnaast waren niet alle locaties even doelmatig te gebruiken voor maatschappelijke opvang: dit hangt af van hoe de huisvesting eruit ziet.

Daarnaast heeft de verplichte opvang van niet-rechthebbenden gedurende bepaalde periodes tot extra instroom van dak- en thuislozen in de nachtopvang geleid. Zoals aangegeven in paragraaf 3.2.2 ging het in 2021 over de periode 1 januari 2021 tot 2 juni 2021 en vanaf 18 december 2021 tot 9 februari.

3.3 De meerkosten in 2022 naar verwachting lager dan in 2021

Om een goede raming te kunnen maken van de meerkosten voor 2022, is het relevant om te weten welke maatregelen tegen de verspreiding van het coronavirus het meeste effect hebben op de gemaakte meerkosten. In gesprekken zijn de volgende maatregelen en hun relatie tot de meerkosten het meest naar voren gebracht als meest bepalend:

- a. Anderhalvemeterafstandregel. De belangrijkste kostenbepalende maatregel voor de materiële kosten is de anderhalvemeterafstandregel. Deze maatregel gold gedurende bijna heel 2021. Aangezien deze maatregel eind februari 2022 werd afgeschaft, valt deze bron van meerkosten grotendeels weg in 2022. Voor maatschappelijke opvang gold de maatregel nog iets langer in 2022 (tot en met maart).
- b. Quarantainemaatregelen. Quarantaine zorgt voor uitval van personeel dat moet worden vervangen. Gedurende 2021 was er een strengere quarantaineplicht dan vanaf maart 2022, ook voor nauwe contacten. In 2022 zijn de meerkosten dus lager.
- c. De ziekteverzuimcijfers in de zorg (in samenhang met punt b) zijn volgens aanbieders ook in de eerste helft van 2022 hoog. Cijfers van Vernet⁸ tonen dat het verzuim in de sector zorg in februari en maart piekte tot boven de 10%, in samenhang met de vele besmettingen (2021: 7,5%). Ook in de zomermaanden was het verzuim historisch hoog met meer dan 7,5% (2021: iets onder 6,5%). Het verzuim is dus ruim hoger dan vorig jaar. Het is zoals gezegd niet hard te maken in hoeverre deze ziekteverzuimcijfers te relateren zijn aan coronamaatregelen.
- d. Mondkapjes en andere beschermingsmiddelen. De mondkapjesplicht is in het eerste kwartaal van 2022 afgeschaft, maar er zijn nog zorgaanbieders die mondkapjes preventief gebruiken, in navolging van de maatregelen van het RIVM. Dat zullen er minder zijn dan vorig jaar.
- e. Het gebruik van zelftests is in de loop van 2021 toegenomen. Begin 2022 waren de besmettingscijfers zeer hoog, en daarmee gepaard ook het gebruik van zelftests. In de periode daarna is het gebruik naar verwachting weer gedaald. Deze meerkostenpost is zeer beperkt volgens aanbieders.
- f. Voor de maatschappelijke opvang is de brede openstelling van de maatschappelijke opvang, waaronder voor niet-rechthebbenden, een belangrijke factor voor extra meerkosten, als dit binnen anderhalve meter moet worden ingericht. Deze regeling liep in 2021 tot 1 april 2021, met een afbouwperiode tot 2 juni. De regeling is weer ingegaan op 18 december 2021 tot 9 februari 2022. In de maanden dat dergelijke extra voorzieningen open waren, zijn de meerkosten aanzienlijk hoger dan in de andere maanden. In 2022 waren er aanzienlijk minder maanden van openstelling dan in 2021.

⁸ [Trendbreuk: verzuim steeg deze zomer - Vernet](#)

De kosten voor het vaccineren en de kosten van de groepsgrootte noemden geen van de aanbieders als substantiële kostencomponent.

In figuur 3 hebben we een overzicht opgenomen van de relevante bepalende aspecten en de kostensoorten waarop bepaalde maatregelen invloed hebben. Voor een beschrijving van wat de kostensoorten inhouden, verwijzen wij naar het format van het i-Sociaal Domein⁹. In het tekstkader hebben we ter illustratie voorbeelden opgenomen van wat valt onder de kostensoorten 'Alternatieve zorg' en 'Overig'.

Maatregelen en kostenbepalende aspecten van corona			
	Impact 1,5 meter afstand	Impact uitval personeel door ziekte/testen/quarantaine	Algemeen corona
Materiële meerkosten			
Beschermingsmiddelen			
Arbokosten			
Huur locaties			
Quarantaineopvang			
Alternatieve zorg			
Zelftests			
Vervoer			
Overig			X
Personele meerkosten			
Personele kosten (extra inhuur)			
Personele kosten (eigen personeel)			
Vaccinatie			

Figuur 3. Kostenbepalende aspecten van corona en de invloed op de verschillende kostensoorten.

⁹ <https://vng.nl/artikelen/continuïteit-financiering-meerkosten-en-compensatie-sociaal-domein>.

Voorbeelden van wat gemeenten scharen onder breed gedefinieerde kostensoorten

In het format van het i-Sociaal Domein zijn sommige kostensoorten concreter omschreven dan andere. Om meer duiding te krijgen bij de kostensoorten die meer in algemene termen zijn beschreven (Alternatieve zorg en Overig), hebben we enkele gemeenten gevraagd naar voorbeelden van wat zij onder deze kostensoorten scharen.

Alternatieve zorg

Dit gaat om vormen van alternatieve zorgverlening die hogere kosten met zich meebrengen. Zo zijn in een gemeente hardwarelicenties aangeschaft voor zorg op afstand. Een andere gemeente geeft aan dat zorgaanbieders meerkosten maakten omdat zij de dagbesteding moesten aanpassen aan de geldende maatregelen.

Overig

Gemeenten gebruiken deze categorie doorgaans om kostensoorten mee te nemen die

- i. niet onder de andere categorieën vallen, zoals extra hotelmatige kosten (schoonmaak, inventaris, voeding), kosten voor noodzakelijke aanpassingen aan gebouwen en ICT-middelen voor extra werkplekken; of
- ii. niet door de gemeente zijn uit te splitsen, zoals een lumpsumbijdrage aan de Gemeenschappelijke Regeling, die de meerkostenvergoeding namens gemeenten uitkeert.

Daarnaast schaar men ook kostensoorten onder 'overig', die (deels) overlap hebben met andere categorieën, zoals kosten voor 'voldoen aan het afstandscriterium' en 'extra dagbestedingsmaterialen.'

3.4 Aanbieders verwachten zelf een daling van de meerkosten in 2022, maar verzuim loopt op

Veel aanbieders geven aan dat zij verwachten dat de meerkosten in 2022 lager zullen zijn dan in 2021. Dit heeft in de eerste plaats te maken met het feit dat er minder contactbeperkende maatregelen zijn. Zorgaanbieders geven aan dat een herintroductie van maatregelen weer snel zal leiden tot hogere meerkosten.

Er zijn nog meer redenen waarom de aanbieders een daling van de meerkosten verwachten. Dat is bijvoorbeeld doordat eenmalige materiële kosten reeds gemaakt zijn, zoals de aanschaf van spatborden of bewegwijzering. Daarnaast zijn de prijzen van beschermingsmiddelen gedaald. Verder hebben aanbieders en gemeenten nu meer ervaring met hoe ze op kosteneffectieve wijze om kunnen springen met de gevolgen van corona en de maatregelen. In de eerste fase van de pandemie moest er nog veel ad hoc (en dus duurder) worden opgelost; nu liggen er vaak al scenario's en oplossingen klaar in geval van een uitbraak en nieuwe maatregelen.

Aan de andere kant geven aanbieders wel aan dat het (coronagerelateerde) ziekteverzuim dit jaar nog hoger ligt dan in 2021. Dit heeft gevolgen voor de meerkosten, hoewel dit beperkt te relateren is aan de contactbeperkende maatregelen.

3.5 De belangrijkste aannames en uitgangspunten voor de prognoses van de meerkosten over 2022

3.5.1 Aannames

Bovenstaande bevindingen en inzichten vertalen wij in een aantal belangrijke uitgangspunten en aannames voor het maken van een prognose van de meerkosten over 2022:

-
- a. De over 2021 gedeclareerde (en door gemeenten toegekende) meerkosten vormen een empirische basis voor de prognose van de meerkosten over 2022;
 - 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;
 - c. De gedeclareerde meerkosten door budgethouders bij gemeenten zijn in verhouding zeer beperkt. Alleen bij maatschappelijke opvang zijn er noemenswaardige meerkosten gemaakt door gemeenten zelf. Deze zijn opgenomen in de aangeleverde cijfers van gemeenten;
 - d. De minderkosten zijn niet goed in beeld bij de gemeenten. Aanbieders geven aan dat de minderkosten 2022 in verhouding tot 2021 zeer laag zullen zijn. We gaan in onze prognoses om deze redenen uit van de meerkosten;
 - e. We koppelen de belangrijkste typen kostenposten aan de verschillende maatregelen van het coronavirus. In samenhang met de periode(s) dat maatregelen gelden/golden, maken wij de vertaling van de schatting van de meerkosten in 2021 naar de prognoses voor 2022 (zie paragraaf 3.5.3). Deze schatting is doorgaans niet te onderbouwen met cijfermateriaal. Daarom is de keuze van scenariowaarden voor een wezenlijk deel gebaseerd op expert opinion;
 - 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. 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 zijn verdisconteerd).
 - h. De verschillende te nemen stappen om tot een prognose te komen, beschrijven we uitgebreid in bijlage A.

3.5.2 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. We gaan ervan uit dat de door de gemeenten opgegeven meerkosten te relateren zijn aan de coronamaatregelen. In de praktijk is dit onderscheid in sommige gevallen niet zwart-wit te maken. Dit geldt in het bijzonder in het jaar 2022, omdat in de periode vanaf maart weinig dwingende RIVM-maatregelen golden, maar wel RIVM-richtlijnen ter preventie, die zorgaanbieders zelf mogen invullen naar inzicht;
- c. De meeste gemeenten hebben gewacht met het proces voor het declareren van meerkosten over 2022. Uit onze uitvraag bleek ook dat gemeenten nog geen of nauwelijks declaraties hadden binnengekregen over 2022. 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 vergeleken met het toegekende budget hiervoor;
- d. Sommige gemeenten waren gedurende het onderzoek nog bezig met het inrichten van de declaratie voor de gemaakte meerkosten in 2021. Deze gemeenten hebben we dus niet mee kunnen nemen in het onderzoek. Als deze groep gemeenten een relatief hoog of juist laag bedrag aan meerkosten heeft, kan dit invloed hebben op de raming;

-
- e. 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;
 - f. Dit onderzoek is in de zomer van 2022 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. Al deze onzekerheden vertalen zich in onzekerheden in de prognoses die we maken. We werken daarom met twee scenario's voor het verdere verloop van het coronavirus en de maatregelen. Hieronder gaan we hier verder op in.

3.5.3 Scenario's voor de prognoses voor 2022

We maken onderscheid tussen de prognose voor 2022 voor de maanden januari tot en met september (maatregelen bekend) en oktober tot en met december (maatregelen kunnen mogelijk nog wijzigen). Telkens maken we een prognose per kostensoort door de situatie te vergelijken met die van het jaar van de meest recente beschikbare gegevens: 2021.

De periode januari tot en met september 2022 splitsen we in januari-februari (verschillende maatregelen gelden) en maart-september (bijna alle maatregelen zijn afgeschaft):

- a. **Januari-februari:** de kwalitatieve inzichten met betrekking tot de uitwerking van maatregelen op de meerkosten en de belangrijkste kostendrijvers (zie figuur 3) vertalen we naar de volgende uitgangspunten (zie tabel 1):
 - i. De kosten vanwege de anderhalvemeterafstandregel tellen we net zo zwaar mee als in 2021. De anderhalve meter gold bijna het hele kalenderjaar 2021 en de eerste twee maanden van 2022. Dit betekent dat de kostensoorten die hiervan af hangen, een waarde krijgen van 1 (100%). Het gaat om: huur locaties, quarantaineopvang, alternatieve zorg, vervoer en overig. Ook personele kosten hangen samen met de afstandsregel, zie punt ii;
 - ii. Naast de anderhalvemeterregel, zijn ook ziekteverzuim en quarantaine relevant voor de personele kosten. De kosten vanwege extra ziekteverzuim en quarantaine tellen zwaarder mee dan in 2021. Begin 2022 was immers sprake van een fors hoger ziekteverzuim dan in 2021, samenlopend met hoge besmettingsaantallen (en bijbehorende quarantaineverplichting). Dit is beschreven in paragraaf 3.3, onderdeel c. Tegelijkertijd waren de quarantaineregels begin 2022 niet soepeler dan in 2021. We gaan voor januari en februari 2022 wat betreft de extra personele kosten uit van een stijging van 25% ten opzichte van het gemiddelde niveau in 2021. In dit cijfer is ook meegewogen dat de anderhalvemeterafstandregel gold (punt i);
 - iii. Kosten voor beschermingsmiddelen en zelftests tellen we voor de eerste maanden van 2022 zwaarder mee dan gemiddeld in 2021. Dit hangt samen met de algemene ontwikkeling van het coronavirus: begin 2022 waren de besmettingsaantallen zeer hoog, waardoor meer gebruik moest worden gemaakt van beschermingsmiddelen dan gemiddeld in 2021. Ook was het gebruik van mondkapjes gedurende de zomermaanden van 2021 niet verplicht, maar in de eerste maanden van 2022 wel. We gaan voor de raming uit van +50% van het niveau van 2021;
 - iv. Kosten voor vaccinatie tellen we minder zwaar mee, 25% van het niveau van 2021. De vaccinatiecampagne is in 2022 immers voor het grootste deel afgerond. De vaccinatiegraad is sinds eind 2021 nauwelijks tot niet gestegen.¹⁰ Wel liep de boostervaccinatie nog in het voorjaar van 2022. We gaan ervan uit dat zorgmedewerkers nog een boosterprik hebben gehaald, maar vaccineren vindt op fors kleinere schaal plaats dan in 2021;

¹⁰ [Cijfers COVID-19 vaccinatieprogramma | RIVM](#)

-
- v. Arbogerelateerde kosten waren in 2021 al verwaarloosbaar, en in 2022 zetten we dit op 0%, aangezien de kosten voor spatschermen en dergelijke reeds zijn gemaakt volgens de zorgaanbieders;
- vi. De kosten voor extra opvanglocaties en quarantaineopvang MO tellen we 50% zwaarder dan in 2021. Omdat de opvanglocaties extra opengesteld werden voor niet-rechthebbenden, kregen meer cliënten een plek in de opvang, met de geldende afstandsmaatregel. Dit was aan de orde gedurende minder dan de helft van 2021, terwijl dit gedurende geheel januari en een deel van februari 2022 gold. Hierom geldt voor MO een hoger percentage dan 100% (punt i) voor deze kostensoorten.
- b. **Maart-september:** de kwalitatieve inzichten met betrekking tot de uitwerking van maatregelen op de meerkosten en de belangrijkste kostendrijvers (zie figuur 3) vertalen we naar de volgende uitgangspunten (zie tabel 1):
- i. De kosten vanwege de anderhalvemeterafstandregel tellen niet meer mee. Daarom zetten we de kostensoorten huur locaties, quarantaineopvang, alternatieve zorg, vervoer en overig op 0;
- ii. De kosten voor personeel zetten we niet op 0, vanwege ziekteverzuim en quarantaine die nog steeds meerkosten meebrengen. Deze kosten tellen evenwel minder mee dan in 2021. We gaan vanaf maart 2022 uit van 1/3^e van het niveau van de personele kosten uit 2021. Dit heeft de volgende redenen:
- De anderhalvemetermaatregel vervalt (punt i), en daarmee valt een belangrijke oorzaak van meerkosten weg. De VNG en het Rijk hebben als specifiek aandachtspunt bij de afspraken over 2022 gesteld dat “meerkosten alleen van toepassing zijn op die periodes dat daadwerkelijk RIVM-richtlijnen of kabinetsmaatregelen van toepassing zijn”³. We gaan ervan uit dat zorgaanbieders en gemeenten hier terdege rekening mee houden, wat leidt tot een aanzienlijk lager bedrag aan (toegekende) declaraties;
 - Er is wel degelijk nog sprake van een quarantaineverplichting, hoewel deze soepeler is dan in 2021. Bijvoorbeeld hoeven nauwe contacten van een besmet persoon niet meer in quarantaine in de recente maanden van 2022;
 - In de eerste helft van 2022 was er een hoger ziekteverzuim dan in 2021, en de besmettingscijfers waren doorgaans hoger. Dit is beschreven in paragraaf 3.3, onderdeel c. De hogere ziekteverzuimcijfers zijn echter niet een-op-een te relateren aan coronamaatregelen (zie ook paragraaf 3.2.3); dit is een grijs gebied. Hierom verwachten wij dat gemeenten niet te rechtlijnig zullen zijn in afwijzen van meerkostenclaims voor vervanging verzuim;
- iii. Kosten voor beschermingsmiddelen tellen we minder zwaar mee dan in 2021, vanwege afschaffing van de mondkapjesplicht. Er is nog wel vrijwillig gebruik van mondkapjes bij zorgaanbieders ter preventie, bij aannames is dit 25% van de kosten in 2021. Deze kosten zijn niet het gevolg van een dwingende RIVM-maatregel, maar volgen wel uit de RIVM-richtlijnen die daarna zijn gesteld voor de ondersteuning van personen met een kwetsbare gezondheid;
- iv. Kosten voor zelftests zetten we gelijk aan de kosten in 2021. Het gebruik is in 2022 meer ingeburgerd dan in 2021 en de besmettingsaantallen zijn doorgaans wat hoger, maar de noodzaak werd in de maanden zonder de meeste basismaatregelen minder gevoeld;
- v. De aannames over de kosten voor vaccinatie en arbogerelateerde kosten zijn gelijk aan die van de raming voor januari-februari. Hierin is geen onderscheid tussen de eerste en latere maanden van 2022;
- vi. De kosten voor extra opvanglocaties en quarantaineopvang MO tellen we minder zwaar dan in 2021. We gaan uit van 20% van de kosten van 2021. De kosten zijn niet nul, omdat sommige locaties nog doorlopende (huur)contracten moeten betalen. Die huurcontracten waren bijvoorbeeld aangegaan vanwege de extra openstelling voor niet-rechthebbenden. Bovendien gold de anderhalvemeterafstandregel ook nog gedurende maart 2022 in de maatschappelijke opvang, met de kostengevolgen van dien. Deze overwegingen raken ook de personele kosten: hiervoor gaan we in de maatschappelijke opvang uit van 40% van de kosten van 2021 (vergelijk 1/3 voor de overige clusters, punt ii).

Voor de periode oktober tot en met december 2022 werken we twee scenario's uit die afhankelijk zijn van de contactbeperkende maatregelen in die maanden. In samenspraak met het ministerie van VWS en de VNG hebben we net als vorig jaar gekozen voor een scenario zonder aanvullende maatregelen ('Scenario Voortzetting') en een scenario waarin de anderhalvemetermaatregel per 1 oktober 2022 terugkeert ('Scenario Social distancing').

- a. **Scenario Voortzetting:** De situatie zoals die gold gedurende maart tot en met september 2022 wordt voortgezet in het vierde kwartaal. We vullen dit scenario in met dezelfde cijfermatige uitgangspunten als voor maart-september 2022. De enige uitzondering betreft MO (punt vi). We gaan ervan uit dat de richtlijn voor anderhalve meter afstand in de MO niet terugkeert en dat doorlopende (huur)contracten inmiddels zijn afgelopen. Deze extra kosten vervallen dus, waardoor de uitgangspunten voor MO in scenario Voortzetting dezelfde zijn als bij de andere clusters;
- b. **Scenario Social distancing:** In dit scenario keert de anderhalvemeterregel per 1 oktober 2022 weer terug. Hiermee samenhangend zullen ook andere maatregelen weer intrede kunnen doen, omdat het virus oplaait. We vullen dit scenario in door dezelfde cijfermatige uitgangspunten te hanteren als voor januari-februari 2022, ook voor maatschappelijke opvang (inclusief openstelling voor niet-rechthebbers).

In tabel 1 hebben we op basis van voorgaande een overzichtstabel opgenomen met daarin de rekenfactor per kostensoort per periode (kosten vergeleken met 2021).

	Januari en februari	Maart t/m september	Januari t/m september (gewogen gemiddelde)	Oktober t/m december Scenario's Voortzetting	Social distancing
Materiële meerkosten					
Beschermingsmiddelen	1,5	0,25	0,53	0,25	1,5
Arbokosten	0	0	0	0	0
Huur locaties*	1	0	0,22	0	1
Quarantaineopvang*	1	0	0,22	0	1
Alternatieve zorg	1	0	0,22	0	1
Zelftests	1,5	1	1,11	1	1,5
Vervoer	1	0	0,22	0	1
Overig	1	0	0,22	0	1
Personele meerkosten					
Personele kosten	1,25	0,33 [^]	0,54	0,33	1,25
Extra inzet eigen personeel	1,25	0,33 [^]	0,54	0,33	1,25
Vaccinatie	0,25	0,25	0,25	0,25	0,25

Tabel 1. Overzichtstabel rekenfactoren (ten opzichte van 2021) op basis waarvan de prognose voor meerkosten 2022 is gemaakt. *Voor maatschappelijke opvang is de rekenfactor voor Huur locaties en Quarantaineopvang 1,5 in januari en februari, net als in scenario Social distancing. In maart t/m september is de rekenfactor 0,2. [^]Voor maatschappelijke opvang is de rekenfactor voor Personele kosten en Extra inzet eigen personeel 0,4 in maart t/m september.

4 Raming meerkosten 2022

In dit hoofdstuk geven wij een raming van de meerkosten in totaal, en daarna per cluster. We gaan in op de meerkosten in 2021 en we presenteren de ramingen voor 2022 aan de hand van twee scenario's, zoals beschreven in paragraaf 3.5. Per cluster geven we een daarnaast een verdeling van de meerkosten naar type op basis van de door gemeenten opgegeven cijfers. In bijlage A hebben we alle rekenstappen en gehanteerde parameters per cluster uitgewerkt.

4.1 Totale meerkosten in 2022

De totale meerkosten voor het sociaal domein in 2022 ramen wij op € 54,8 miljoen (scenario Voortzetting) en € 86,5 miljoen (scenario Social distancing). Ter vergelijking: de inschatting van de meerkosten in 2021 is in totaal € 117,6 miljoen (zie ook het kader op de volgende pagina). De twee scenario's verschillen wezenlijk van elkaar: in het ene scenario zijn er nauwelijks contactbeperkende maatregelen en meerkosten, in het andere scenario komt de anderhalvemeterregel terug, met bijbehorende meerkosten. De VNG en het Rijk hanteren als uitgangspunt dat "meerkosten alleen van toepassing zijn op die periodes dat daadwerkelijk RIVM-richtlijnen of kabinetsmaatregelen van toepassing zijn". Dit is duidelijk terug te zien in de scenario's. Het verschil tussen beide scenario's is een factor 5, bij maatschappelijke opvang een factor 6.

	Januari - september	Oktober - december		Geheel 2022	
		Scenario Voortzetting	Scenario Social distancing	Scenario Voortzetting	Scenario Social distancing
Jeugd	€ 6,9	€ 1,3	€ 6,0	€ 8,2	€ 12,9
Wmo	€ 9,2	€ 1,7	€ 8,0	€ 10,9	€ 17,3
Beschermde Wonen	€ 2,3	€ 0,4	€ 2,1	€ 2,8	€ 4,4
Maatschappelijke Opvang	€ 28,5	€ 4,0	€ 22,8	€ 32,5	€ 51,3
Vrouwenopvang	€ 0,3	€ 0,1	€ 0,3	€ 0,4	€ 0,6
Totaal	€ 47,4	€ 7,4	€ 39,1	€ 54,8	€ 86,5

Tabel 2. Raming totale meerkosten 2022 (in miljoenen euro's) op basis van de twee scenario's¹¹

In onze ramingen zitten de nodige onzekerheden. Deze hebben we in hoofdstuk 3 beschreven, waarbij paragraaf 3.6.2 de belangrijkste onzekerheden samenvat. Deze onzekerheden hebben enerzijds te maken met onzekerheid over de mate waarin bepaalde type meerkosten in 2022 meer of minder aan de orde zijn, de ontwikkeling van de coronapandemie in het restant van 2022 en de mate waarin bepaalde maatregelen zullen gelden. Bovendien geldt dat deze twee scenario's niet de enige mogelijke scenario's zijn.

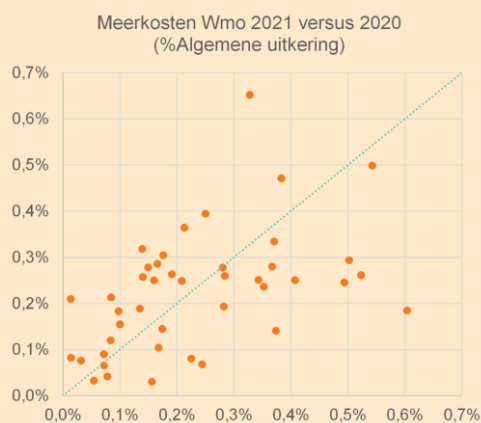
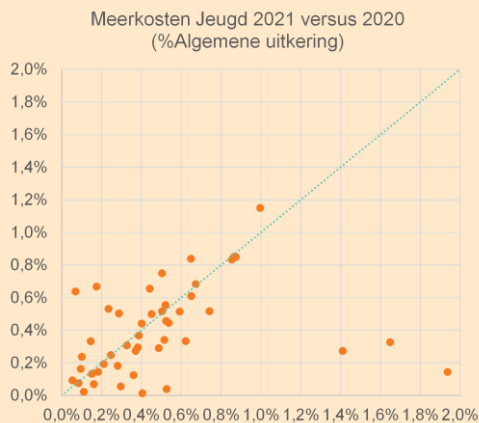
In de volgende paragrafen gaan we in op de meerkosten per cluster.

¹¹ In deze en de volgende tabel(len) zijn afgeronde bedragen opgenomen. De totale meerkosten zijn het resultaat van de optelling van de niet-afgeronde bedragen.

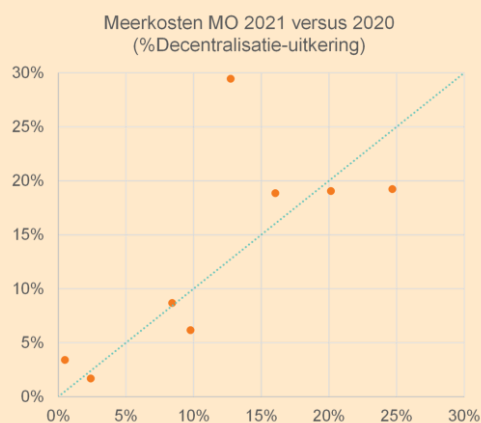
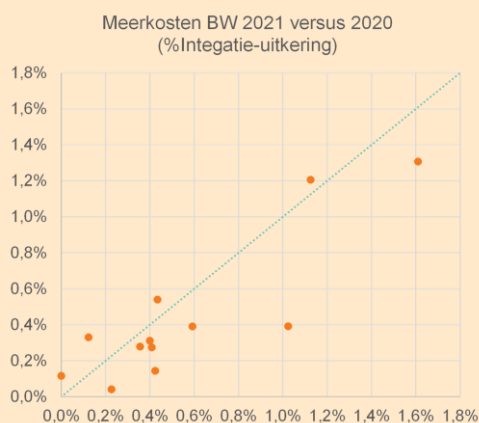
Gedeclareerde meerkosten 2021 versus 2020

Hebben de verschillende gemeenten vergeleken met 2020 andere meerkosten opgegeven? In de onderstaande grafieken zien we de gedeclareerde meerkosten in 2020 op de x-as en die van 2021 op de y-as. Wanneer de punten op de grafiek onder de 45-graden lijn staan, houdt dit in dat de gedeclareerde kosten van een betreffende gemeente (als percentage van de betreffende uitkering gemeentefonds) lager waren in 2021 ten opzichte van 2020, en visa versa voor erboven. Bij punten op de lijn heeft er geen verandering plaatsgevonden.

Over het algemeen zien we een positieve correlatie tussen de meerkosten 2020 en 2021 (bovenste grafieken). Dat wil zeggen: gemeenten die relatief veel meerkosten hadden in 2020, hebben dat gemiddeld in 2021 ook. Echter zijn er wel duidelijk uitzonderingen op deze regel. Er zijn gemeenten die in het cluster jeugdzorg in 2020 bijna 2% meerkosten opgaven, en in 2021 minder dan 0,5%. Dit kan meerdere oorzaken hebben. Zo hebben gemeenten en aanbieders mogelijk hun werkwijze veranderd, zijn er meerkosten weggefallen of samengenomen, of de meerkosten zijn daadwerkelijk fors gedaald. Ook bij cluster Wmo zijn er opvallende individuele gemeenten die ver buiten de 45-gradenlijn vallen.



Het merendeel van de gemeenten heeft evenwel minder meerkosten uitbetaald in 2021 dan in 2020. Er zijn namelijk meer gemeenten onder de lijn dan boven de lijn. Dit spoort met de bevinding dat de meerkosten in 2021 relatief lager zijn dan in 2020. Dit geldt ook voor cluster beschermd wonen (grafiek linksonder). Voor maatschappelijke opvang is dit niet zo duidelijk. In de grafieken is geen rekening gehouden met gemeenteomvang. Ook zijn enkel gemeenten te zien die in beide jaren deelnamen aan het onderzoek.



4.2 Meerkosten jeugdzorg

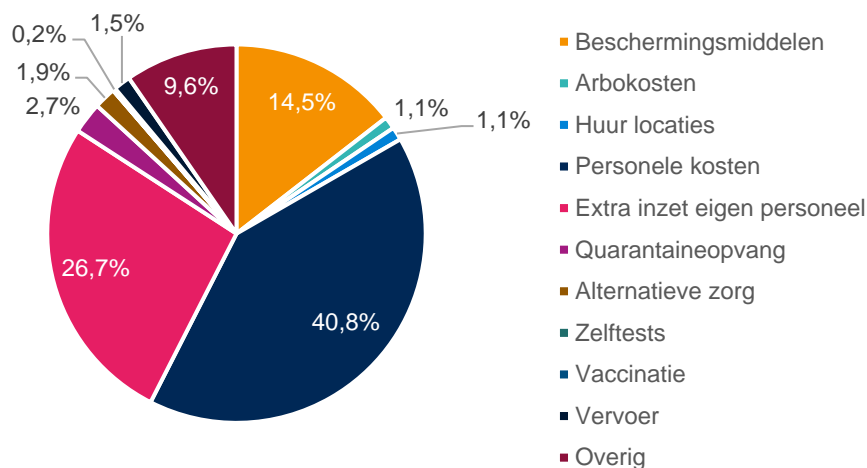
Op basis van de opgegeven gedeclareerde meerkosten van gemeenten over 2021 schatten wij de totale meerkosten over 2021 voor het cluster Jeugdwet op € 15,8 miljoen (tabel 3). Dat is 0,31% van de algemene uitkering voor jeugdzorg (septembercirculaire). In totaal deden 76 gemeenten mee aan de enquête voor jeugdzorg. Wij prognosticeren de meerkosten voor de eerste negen maanden in 2022 op € 6,9 miljoen. Wij ramen de meerkosten in de maanden oktober tot en met december op € 1,3 miljoen (scenario Voortzetting) en € 6,0 miljoen (scenario Social distancing).

	Totaal meerkosten 2021	Januari - september 2022	Oktober - december 2022	Totaal meerkosten 2022
Scenario Voortzetting	€ 15,8 mln.	€ 6,9 mln.	€ 1,3 mln.	€ 8,2 mln.
Scenario Social distancing			€ 6,0 mln.	€ 12,9 mln.

Tabel 3. Raming van de meerkosten in de jeugdzorg voor 2022, uitgewerkt voor de twee scenario's

In totaal hebben 32 gemeenten de meerkosten in de jeugdwet gespecificeerd naar cluster (figuur 4). De kosten worden voor 67,5% veroorzaakt door de personele kosten; zowel in de extra inzet van eigen personeel als de inhuur van derden. Verder waren beschermingsmiddelen nog een belangrijke kostenpost met 14,5%.

Verdeling type meerkosten: Jeugdwet



Figuur 4. Verdeling van de totale meerkosten naar type voor het cluster Jeugdwet

4.3 Meerkosten Wmo

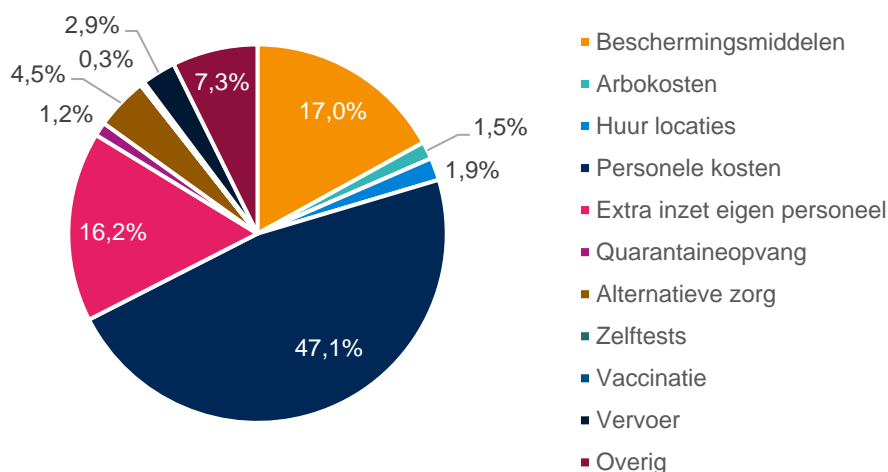
Op basis van de opgegeven gedeclareerde meerkosten van gemeenten over 2021 schatten wij de totale meerkosten over 2021 voor het cluster Wmo op € 24,6 miljoen (tabel 4). Dat is 0,33% van de algemene uitkering voor de Wmo (septembercirculaire). In totaal deden 67 gemeenten mee aan de enquête voor de Wmo. Wij prognosticeren de meerkosten voor de eerste negen maanden in 2022 op € 9,2 miljoen. Wij ramen de meerkosten in de maanden oktober tot en met december op € 1,7 miljoen (scenario Voortzetting) en € 8,0 miljoen (scenario Social distancing).

	Totaal meerkosten 2021	Januari - september 2022	Oktober - december 2022	Totaal meerkosten 2022
Scenario Voortzetting	€ 24,6 mln.	€ 9,2 mln.	€ 1,7 mln.	€ 10,9 mln.
Scenario Social distancing			€ 8,0 mln.	€ 17,3 mln.

Tabel 4. Raming van de meerkosten in de Wmo voor 2022, uitgewerkt voor de twee scenario's

Voor het cluster Wmo hebben in totaal 33 gemeenten de meerkosten uitgesplitst (figuur 5). Net zoals bij het cluster Jeugdwet spelen voornamelijk de personele kosten (63,3%) en de beschermingsmiddelen (17,0%) de grootste rol. We zien hier dus relatief weinig verschillen.

Verdeling type meerkosten: Wmo



Figuur 5. Verdeling van de totale meerkosten naar type voor het cluster Wmo

4.4 Meerkosten beschermd wonen

Op basis van de opgegeven gedeclareerde meerkosten van gemeenten over 2021 schatten wij de totale meerkosten over 2021 voor het cluster beschermd wonen op € 6,9 miljoen (tabel 5). Dat is 0,45% van de integratie-uitkering voor beschermd wonen (septembercirculaire). In totaal deden zestien (centrum)gemeenten mee aan de enquête voor beschermd wonen. Wij prognosticeren de meerkosten voor de eerste negen maanden in 2022 op € 2,3 miljoen. Wij ramen de meerkosten in de maanden oktober tot en met december op € 0,4 miljoen (scenario Voortzetting) en € 2,1 miljoen (scenario Social distancing).

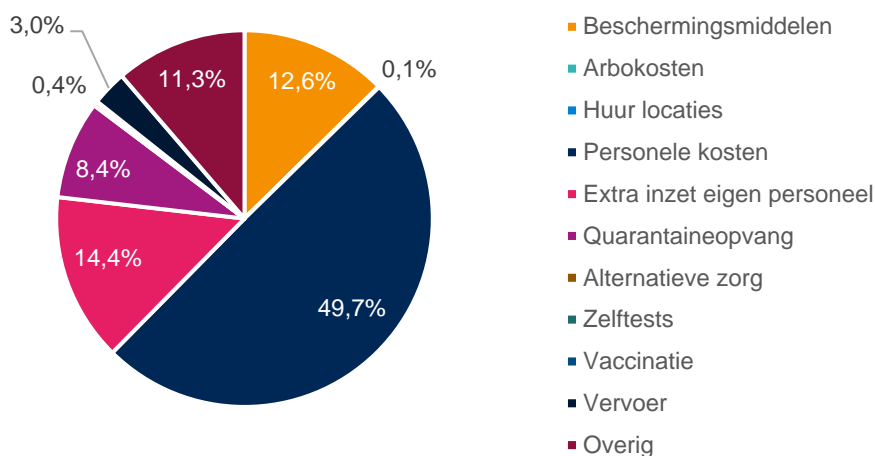
	Totaal meerkosten 2021	Januari - september 2022	Oktober - december 2022	Totaal meerkosten 2022
Scenario Voortzetting	€ 6,9 mln.	€ 2,3 mln.	€ 0,4 mln.	€ 2,8 mln.
Scenario Social distancing			€ 2,1 mln.	€ 4,4 mln.

Tabel 5. Raming van de meerkosten voor beschermd wonen voor 2022, uitgewerkt voor de twee scenario's

Voor het cluster beschermd wonen hebben in totaal vier gemeenten de kosten gespecificeerd (figuur 6). Bij dit cluster zijn de personele kosten wederom het grootst (64,1%). Anders dan bij Wmo en Jeugdwet, is naast beschermingsmiddelen (12,6%) ook het opzetten van quarantaineopvang een belangrijke kostenpost geweest (8,4%). Dit heeft logischerwijs te maken met de intramurale setting van beschermd wonen. Omdat de respons voor dit cluster beperkt was, hebben we getoetst of de resultaten in tabel 5 afhangen van de aandelen van de verschillende kostensoorten. Dit blijkt niet het geval.¹²

¹² We hebben de prognoses voor beschermd wonen ook bekeken bij de verdeling van typen meerkosten van 1) vorig jaar, 2) cluster Wmo en 3) cluster maatschappelijke opvang. Deze alternatieve prognoses lagen heel dicht bij de basisraming.

Verdeling type meerkosten: BW



Figuur 6. Verdeling van de totale meerkosten naar type voor het cluster beschermd wonen

4.5 Meerkosten maatschappelijke opvang

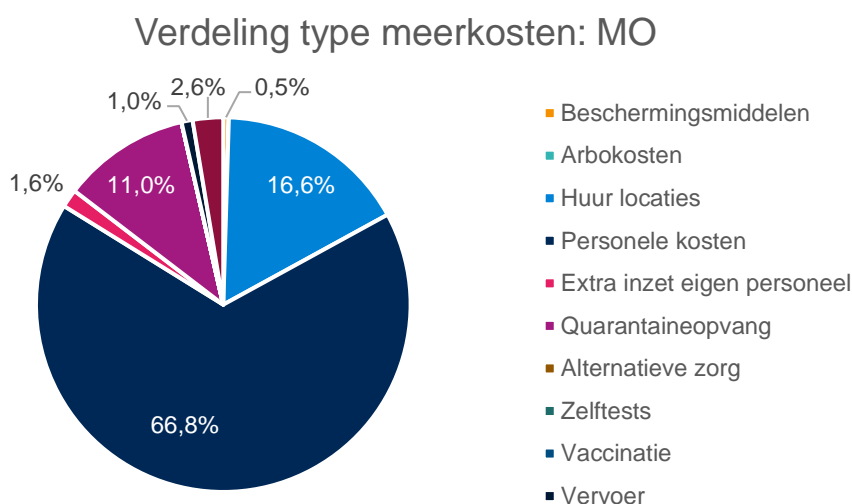
Op basis van de opgegeven gedeclareerde meerkosten van gemeenten over 2021 schatten wij de totale meerkosten over 2021 voor het cluster maatschappelijke opvang op € 69,4 miljoen (tabel 6). Dat is 18,03% van de decentralisatie-uitkering voor maatschappelijke opvang (septembercirculaire).¹³ In totaal deden zestien (centrum)gemeenten mee aan de enquête voor maatschappelijke opvang. Wij prognosticeren de meerkosten voor de eerste negen maanden in 2022 op € 28,5 miljoen. Wij ramen de meerkosten in de maanden oktober tot en met december op € 4,0 miljoen (scenario Voortzetting) en € 22,8 miljoen (scenario Social distancing).

	Totaal meerkosten 2021	Januari - september 2022	Oktober - december 2022	Totaal meerkosten 2022
Scenario Voortzetting	€ 69,4 mln.	€ 28,5 mln.	€ 4,0 mln.	€ 32,5 mln.
Scenario Social distancing			€ 22,8 mln.	€ 51,3 mln.

Tabel 6. Raming van de meerkosten voor maatschappelijke opvang voor 2022, uitgewerkt voor de twee scenario's

¹³ We hebben de omvang van de totale decentralisatie-uitkering maatschappelijke opvang 2021 verlaagd met € 10 miljoen, dit betreft reeds in het gemeentefonds opgenomen middelen voor meerkosten. Doen we dit niet, dan onderschatten we het percentage meerkosten. Bijlage A beschrijft dit verder.

Voor het cluster maatschappelijke opvang hebben in totaal vijf gemeenten de kosten gespecificeerd (figuur 7). De personele kosten komen hier uit op 68,4%. Opvallend is dat hier vooral extern personeel is ingehuurd, en nauwelijks extra inzet van eigen personeel (net als vorig jaar). Dit hangt ook samen met het opzetten en/of huren van externe locaties voor de opvang (16,6% van de kosten, in andere clusters nauwelijks aan de orde): vaak gaat het om kosten van aanwezig personeel zoals beveiliging. Deze mensen kunnen niet op verschillende locaties tegelijk actief zijn; daarom is tijdelijk inhuur nodig. Anders dan bij eerdere clusters, zijn beschermingsmiddelen (0,5%) nauwelijks relevant. Ook hier is de quarantaineopvang een belangrijke kostenpost geweest (11,0%). Omdat de respons voor dit cluster beperkt was, hebben we getoetst of de resultaten in tabel 6 afhangen van de aandelen van de verschillende kostensoorten. Dit blijkt nauwelijks het geval.¹⁴



Figuur 7. Verdeling van de totale meerkosten naar type voor het cluster maatschappelijke opvang

4.6 Meerkosten vrouwenopvang

Op basis van de opgegeven gedeclareerde meerkosten van gemeenten over 2021 schatten wij de totale meerkosten over 2021 voor het cluster vrouwenopvang op € 0,9 miljoen (tabel 7). Dat is 0,41% van de decentralisatie-uitkering voor vrouwenopvang (septembercirculaire). In totaal deden negen (centrum)gemeenten mee aan de enquête voor vrouwenopvang.¹⁵ Wij prognosticeren de meerkosten voor de eerste negen maanden in 2022 op € 0,3 miljoen. Wij ramen de meerkosten in de maanden oktober tot en met december op € 0,1 miljoen (scenario Voortzetting) en € 0,3 miljoen (scenario Social distancing). Gezien de beperkte responsaantallen is deze raming meer onzeker dan die van de eerdere clusters.

¹⁴ We hebben de prognoses voor maatschappelijke opvang ook bekeken bij de verdeling van typen meerkosten van 1) vorig jaar, 2) cluster Wmo en 3) cluster beschermd wonen. Alternatieve prognose 1) kwam zeer vergelijkbaar uit. Toen waren er overigens negen gemeenten die een uitsplitsing hadden aangeleverd. Bij alternatieven 2) en 3) ligt de prognose ongeveer 10% lager. Dit verschil valt binnen acceptabele marge van onzekerheid van dit onderzoek, en bovendien is het inhoudelijk goed verklaarbaar. De reden van de lagere prognoses bij 2) en 3) is dat de huur van locaties en quarantaineopvang daar een aanzienlijk kleiner aandeel van het geheel aan kosten hebben. Deze kosten zijn bij MO sterk afhankelijk van de anderhalvemetermaatregel.

¹⁵ De respons van centrumgemeenten bij beschermd wonen en maatschappelijke opvang was 16, tegen 9 bij vrouwenopvang. We hebben het sterke vermoeden, ook gezien de tekstuele toelichtingen bij de aangeleverde cijfers, dat de respons bij vrouwenopvang lager is doordat centrumgemeenten hier eigenlijk 'nihil' hadden moeten invullen, in plaats van de cellen open te laten. Om te corrigeren voor deze dataproblemen, hebben we het percentage meerkosten met een factor 9/16 omlaag bijgesteld (de verhouding in responsaantallen vergeleken met BW en MO). Dit is in de cijfers verwerkt en in bijlage A beschreven.

	Totaal meerkosten 2021	Januari - september 2022	Oktober - december 2022	Totaal meerkosten 2022
Scenario Voortzetting	€ 0,9 mln.	€ 0,3 mln.	€ 0,1 mln.	€ 0,4 mln.
Scenario Social distancing			€ 0,3 mln.	€ 0,6 mln.

Tabel 7. Raming van de meerkosten voor vrouwenopvang voor 2022, uitgewerkt voor de twee scenario's

Slechts twee gemeenten hebben informatie per type meerkosten opgeleverd. Dit is onvoldoende betrouwbaar. Daarom hebben we ervoor gekozen de verdeling per type meerkosten van het cluster beschermd wonen te hanteren (net als vorig jaar). Gezien de omvang van dit cluster heeft dit geen merkbaar effect op de totaalprognoses.

Bijlage A: Berekeningen inschatting meerkosten 2021 en prognose meerkosten 2022

A.1 Algemene aanpak

A.1.1 Raming meerkosten 2021

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

Referentiepunt voor de raming van de meerkosten per cluster voor 2021 is de hoogte van de bijbehorende 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. Wij gaan uit van de stand in de septembercirculaire 2021. De keuze voor de septembercirculaire is gemaakt omdat bij recentere circulaire reeds middelen zijn toegekend aan gemeenten voor meerkosten 2021; dit meenemen zou een dubbeltelling betekenen. Een uitzondering is maatschappelijke opvang; in maart 2021 is € 10 miljoen toegevoegd aan de decentralisatie-uitkering vanwege een toename van het aantal daklozen (door corona) die binnen de anderhalvemeterregel begeleid en opgevangen moeten worden. Om dubbeltelling van dergelijke meerkosten te voorkomen, rekenen we met het totaalbedrag exclusief deze € 10 miljoen (taakmutatie), zie paragraaf A.5. Wanneer duidelijk is wat het totale budget is per uitkering, 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 responderende gemeenten in het totale budget, 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%. De totale meerkosten zijn dan $1/25\% = 4$ maal de meerkosten van de responderende gemeenten. 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 deze extrapolatie hebben we een raming voor de meerkosten over heel 2021. Voor vrouwenopvang hebben we hierop een correctie doorgevoerd, zie paragraaf A.6.

A.1.2 Prognose meerkosten 2022

Stap 3: Vaststellen hoogte van de totale uitkering 2022

Dit doen we op dezelfde wijze als beschreven in stap 1. We gaan hier uit van de stand van de uitkering in de meicirculaire 2022, de meest recent beschikbare circulaire ten tijde van dit onderzoek.

Stap 4: Prognose meerkosten op basis van raming 2021, rekening houdend met maatregelen.

Op basis van het aandeel meerkosten ten opzichte van de uitkering in 2021 maken we de prognose voor 2022. We werken twee scenario's uit voor het laatste kwartaal van 2022. In de berekening houden we rekening met de maatregelen die van invloed zijn en de onzekerheden voor de toekomst (zie hoofdstuk 3). Ten tijde van de berekening (begin september 2022) zijn de maatregelen tot en met september bekend. In paragraaf 3.5 hebben we de scenario's uitgewerkt in cijfermatige aannamen per kostensoort. Het aandeel van de verschillende kostensoorten in het totaal verschilt per cluster (zie figuren 4 tot en met 7).

In de onderstaande paragrafen zijn de berekeningen per domein opgenomen.

A.2 Berekening meerkosten jeugdzorg

A.2.1 Raming meerkosten 2021

Stap 1: Uitgangspunt voor de raming van de meerkosten jeugdzorg voor 2021 is de hoogte van de Algemene Uitkering (AU) voor het cluster jeugd in 2021. In tabel 8 is de hoogte van de uitkering opgenomen. Het bedrag waarmee we rekenen is het macrobudget, te weten € 5.108 miljoen.

In totaal hebben 76 gemeenten cijfers aangeleverd over de gedeclareerde meerkosten voor jeugdzorg in 2021. Gezamenlijk ontvangen zij € 2.027 miljoen binnen het cluster jeugd, dit is 40% van de hoogte van de AU cluster jeugd (tabel 8).

Stap 2: De opgegeven gedeclareerde meerkosten van de 76 deelnemende gemeenten bedragen € 6,3 miljoen. De meerkosten ten opzichte van de hoogte van de uitkering komen hiermee op 0,31%. Als we dit extrapoleren, komen we op een raming van de meerkosten voor jeugdzorg voor 2021 van € 15,8 miljoen (tabel 8).

	Respons uitvraag (n=76)		Totaal gemeenten (n=355)
Uitkering AU cluster jeugd	€ 2.027.080.466	40%	€ 5.108.386.009
Meerkosten in euro's	€ 6.262.714	40%	€ 15.782.481
Meerkosten relatief	0,31%		0,31%

Tabel 8. Raming meerkosten 2021 door extrapolatie gedeclareerde meerkosten van respons naar totaal

A.2.2 Prognose meerkosten 2022

Stap 3: Uitgangspunt voor de prognose van de meerkosten jeugdzorg voor 2022 is de hoogte van de Algemene Uitkering (AU) voor het cluster jeugd in 2022. In tabel 9 is de hoogte van de uitkering opgenomen. Het bedrag waarmee we rekenen is het macrobudget à € 6.279 miljoen.

	2022 Totaal gemeenten	2021 Totaal gemeenten	Δ
Mutatie omvang algemene uitkering cluster jeugd	€ 6.278.959.264	€ 5.108.386.009	+22,9%

Tabel 9. Hoogte AU cluster jeugd 2022 (meicirculaire 2022) en ontwikkeling ten opzichte van 2021 (septembercirculaire 2021)

Stap 4a: De prognose van de meerkosten voor 2022 is 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 (tabel 1). Op basis hiervan nemen we in de prognose van de meerkosten voor jeugd aan dat deze kosten een gewicht ten opzichte van 2021 hebben van (zie tabel 10):

- i. 47,7% in de maanden januari tot en met september 2022;
- ii. 26,2% (scenario Voortzetting) en 122,9% (scenario Social distancing) in de maanden oktober tot en met december 2022.

	Januari - september			Oktober - november			
	Opbouw meer-kosten	Reken-factor	Gewicht prognose	Scenario Voortzetting		Scenario Social distancing	
				Reken-factor	Gewicht prognose	Reken-factor	Gewicht prognose
Materiële meerkosten							
Beschermingsmiddelen	14,5%	0,53	7,7%	0,25	3,6%	1,5	21,7%
Arbokosten	1,1%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Huur locaties	1,1%	0,22	0,3%	0	0,0%	1	1,1%
Quarantaineopvang	2,7%	0,22	0,6%	0	0,0%	1	2,7%
Alternatieve zorg	1,9%	0,22	0,4%	0	0,0%	1	1,9%
Zelftests	0,0%	1,11	0,0%	1	0,0%	1,5	0,0%
Vervoer	1,5%	0,22	0,3%	0	0,0%	1	1,5%
Overig	9,6%	0,22	2,1%	0	0,0%	1	9,6%
Personele meerkosten							
Personele kosten	40,8%	0,54	21,9%	0,33	13,6%	1,25	51,0%
Extra inzet eigen personeel	26,7%	0,54	14,3%	0,33	8,9%	1,25	33,3%
Vaccinatie	0,2%	0,25	0,1%	0,25	0,1%	0,25	0,1%
Totaal gewicht t.o.v. 2021			47,7%		26,2%		122,9%

Tabel 10. Opbouw meerkosten jeugd naar kostensoort en gewicht kostensoorten in de prognose voor 2022

Stap 4b: De prognose voor de meerkosten kan 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 (stap 3). In tabel 11 en tabel 12 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	€ 4.709.219.448	9/12 * totaal (stap 3)
b.	Aandeel meerkosten	0,31%	(stap 2)
c.	Meerkosten zonder verrekening impact maatregelen	€ 14.549.247	a. * b.
d.	Verrekening impact maatregelen	47,7%	(stap 4a)
Prognose meerkosten		€ 6.937.326	c. * d.

Tabel 11. Prognose meerkosten jeugd voor de periode januari tot en met september 2022

		Oktober t/m december		Toelichting
		Scenario Voortzetting	Scenario Social distancing	
a.	Landelijk budget AU	€ 1.569.739.816	€ 1.569.739.816	3/12 * totaal (stap 3)
b.	Aandeel meerkosten	0,31%	0,31%	(stap 2)
c.	Meerkosten zonder verrekening impact maatregelen	€ 4.849.749	€ 4.849.749	a. * b.
d.	Verrekening impact maatregelen	26,2%	122,9%	(stap 4a)
Prognose meerkosten		€ 1.270.177	€ 5.960.371	c. * d.

Tabel 12. Prognose meerkosten jeugd voor de periode oktober tot en met december voor scenario Voortzetting en scenario Social distancing in 2022

A.3 Berekening meerkosten Wmo

A.3.1 Raming meerkosten 2021

Stap 1: Uitgangspunt voor de raming van de meerkosten Wmo voor 2021 is de hoogte van de Algemene Uitkering (AU) voor het cluster maatschappelijke ondersteuning in 2021. In tabel 13 is de hoogte van de uitkering opgenomen. Het bedrag waarmee we rekenen is het macrobudget, te weten € 7.359 miljoen.

In totaal hebben 67 gemeenten cijfers aangeleverd over de gedeclareerde meerkosten voor Wmo in 2021. Gezamenlijk ontvangen zij € 2.656 miljoen binnen het cluster maatschappelijke ondersteuning, dit is 36% van de hoogte van de AU cluster maatschappelijke ondersteuning (tabel 13).

Stap 2: De opgegeven gedeclareerde meerkosten van de 67 deelnemende gemeenten bedraagt € 8,9 miljoen. De meerkosten ten opzichte van de hoogte van de uitkering komt hiermee op 0,33%. Als we dit extrapoleren, komen we op een raming van de meerkosten voor Wmo voor 2021 van € 24,6 miljoen (tabel 13)..

	Respons uitvraag (n=67)		Totaal gemeenten (352)
Uitkering AU cluster Wmo	€ 2.655.742.561	36%	€ 7.358.750.629
Meerkosten in euro's	€ 8.862.772	36%	€ 24.557.699
Meerkosten relatief obv totaal	0,33%		0,33%

Tabel 13. Raming meerkosten 2021 door extrapolatie gedeclareerde meerkosten van respons naar totaal

A.3.2 Prognose meerkosten 2022

Stap 3: Uitgangspunt voor de prognose van de meerkosten Wmo voor 2022 is de hoogte van de Algemene Uitkering (AU) voor het cluster Wmo in 2022. In tabel 14 is de hoogte van de uitkering opgenomen. Het bedrag waarmee we rekenen is het macrobudget à € 7.840 miljoen.

	2022	2021	Δ
	Totaal gemeenten	Totaal gemeenten	
Mutatie omvang algemene uitkering cluster Wmo	€ 7.840.223.174	€ 7.358.750.629	+6,5%

Tabel 14. Hoogte AU cluster maatschappelijke ondersteuning 2022 (meicirculaire 2022) en ontwikkeling ten opzichte van 2021 (septembercirculaire 2021)

Stap 4a: De prognose van de meerkosten voor 2022 is 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 (tabel 1). Op basis hiervan nemen we in de prognose van de meerkosten voor Wmo aan dat deze kosten een gewicht ten opzichte van 2021 hebben van (zie tabel 15 tabel 10):

- iii. 47,1% in de maanden januari tot en met september 2022;
- iv. 25,5% (scenario Voortzetting) en 122,6% (scenario Social distancing) in de maanden oktober tot en met december 2022.

	Januari - september		Oktober - november				
	Opbouw meer-kosten	Reken-factor	Scenario Voortzetting		Scenario Social distancing		
			Gewicht prognose	Reken-factor	Gewicht prognose	Reken-factor	Gewicht prognose
Materiële meerkosten							
Beschermingsmiddelen	17,0%	0,53	9,0%	0,25	4,2%	1,5	25,5%
Arbokosten	1,5%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Huur locaties	1,9%	0,22	0,4%	0	0,0%	1	1,9%
Quarantaineopvang	1,2%	0,22	0,3%	0	0,0%	1	1,2%
Alternatieve zorg	4,5%	0,22	1,0%	0	0,0%	1	4,5%
Zelftests	0,0%	1,11	0,0%	1	0,0%	1,5	0,0%
Vervoer	2,9%	0,22	0,6%	0	0,0%	1	2,9%
Overig	7,3%	0,22	1,6%	0	0,0%	1	7,3%
Personele meerkosten							
Personele kosten	47,1%	0,54	25,3%	0,33	15,7%	1,25	58,9%
Extra inzet eigen personeel	16,2%	0,54	8,7%	0,33	5,4%	1,25	20,3%
Vaccinatie	0,3%	0,25	0,1%	0,25	0,1%	0,25	0,1%
Totaal gewicht t.o.v. 2021			47,1%		25,5%		122,6%

Tabel 15. Opbouw meerkosten Wmo naar kostensoort en gewicht kostensoorten in de prognose voor 2022

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 Wmo (stap 3). In tabel 16 en tabel 17 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	€ 5.880.167.380	9/12 * totaal (stap 3)
b.	Aandeel meerkosten	0,33%	(stap 2)
c.	Meerkosten zonder verrekening impact maatregelen	€ 19.623.356	a. * b.
d.	Verrekening impact maatregelen	47,1%	(stap 4a)
Prognose meerkosten		€ 9.234.650	c. * d.

Tabel 16. Prognose meerkosten Wmo voor de periode januari tot en met september 2022

		Oktober t/m december		Toelichting
		Scenario Voortzetting	Scenario Social distancing	
a.	Landelijk budget AU	€ 1.960.055.793	€ 1.960.055.793	3/12 * totaal (stap 3)
b.	Aandeel meerkosten	0,33%	0,33%	(stap 2)
c.	Meerkosten zonder verrekening impact maatregelen	€ 6.541.119	€ 6.541.119	a. * b.
d.	Verrekening impact maatregelen	25,5%	122,6%	(stap 4a)
Prognose meerkosten		€ 1.666.475	€ 8.019.313	c. * d.

Tabel 17. Prognose meerkosten Wmo voor de periode oktober tot en met december voor scenario Voortzetting en scenario Social distancing in 2022

A.4 Berekening meerkosten beschermd wonen

A.4.1 Raming meerkosten 2021

Stap 1: Uitgangspunt voor de raming van de meerkosten beschermd wonen voor 2021 is de hoogte van de Integratie-uitkering (IU) voor beschermd wonen in 2021. In tabel 18 is de hoogte van de uitkering opgenomen. Het bedrag waarmee we rekenen is het macrobudget, te weten € 1.531 miljoen.

In totaal hebben 16 gemeenten cijfers aangeleverd over de gedeclareerde meerkosten voor beschermd wonen in 2021. Gezamenlijk ontvangen zij € 653 miljoen binnen het cluster beschermd wonen, dit is 43% van de hoogte van de IU (tabel 18).

Stap 2: De opgegeven gedeclareerde meerkosten van de 16 deelnemende gemeenten bedraagt € 3,0 miljoen. De meerkosten ten opzichte van de hoogte van de uitkering komt hiermee op 0,45%. Als we dit extrapoleren, komen we op een raming van de meerkosten voor beschermd wonen voor 2021 van € 6,9 miljoen (tabel 18tabel 8).

	Respons uitvraag (n=16)		Totaal centrumgemeenten (43)
Uitkering IU beschermd wonen	€ 652.784.457	43%	€ 1.530.899.000
Meerkosten in euro's	€ 2.955.843	43%	€ 6.931.993
Meerkosten relatief	0,45%		0,45%

Tabel 18. Raming meerkosten 2021 door extrapolatie gedeclareerde meerkosten van respons naar totaal

A.4.2 Prognose meerkosten 2022

Stap 3: Uitgangspunt voor de prognose van de meerkosten beschermd wonen voor 2022 is de hoogte van de Integratie-uitkering (IU) voor beschermd wonen in 2022. In tabel 19 is de hoogte van de uitkering opgenomen. Het bedrag waarmee we rekenen is het macrobudget à € 1.495 miljoen.

	2022 Totaal gemeenten	2021 Totaal gemeenten	Δ
Mutatie omvang integratie-uitkering beschermd wonen	€ 1.495.475.000	€ 1.530.899.000	-2,3%

Tabel 19. Hoogte IU beschermd wonen 2020 (meicirculaire 2022) en ontwikkeling ten opzichte van 2021 (septembercirculaire 2021)

Stap 4a: De prognose van de meerkosten voor 2022 is gebaseerd op de opbouw van de meerkosten beschermd wonen en het gewicht dat aan de verschillende kostenposten is toegedeeld op basis van de geldende maatregelen en de gesprekken gevoerd met zorgaanbieders (tabel 1). Op basis hiervan nemen we in de prognose van de meerkosten voor beschermd wonen aan dat deze kosten een gewicht ten opzichte van 2021 hebben van (zie tabel 20):

- v. 46,3% in de maanden januari tot en met september 2022;
- vi. 24,5% (scenario Voortzetting) en 122,3% (scenario Social distancing) in de maanden oktober tot en met december 2022.

	Januari - september			Oktober - november			
	Opbouw meer-kosten	Reken-factor	Gewicht prognose	Scenario Voortzetting		Scenario Social distancing	
				Reken-factor	Gewicht prognose	Reken-factor	Gewicht prognose
Materiële meerkosten							
Beschermingsmiddelen	12,6%	0,53	6,7%	0,25	3,2%	1,5	18,9%
Arbokosten	0,1%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Huur locaties	0,0%	0,22	0,0%	0	0,0%	1	0,0%
Quarantaineopvang	8,4%	0,22	1,9%	0	0,0%	1	8,4%
Alternatieve zorg	0,4%	0,22	0,1%	0	0,0%	1	0,4%
Zelftests	0,0%	1,11	0,0%	1	0,0%	1,5	0,0%
Vervoer	3,0%	0,22	0,7%	0	0,0%	1	3,0%
Overig	11,3%	0,22	2,5%	0	0,0%	1	11,3%
Personele meerkosten							
Personele kosten	49,7%	0,54	26,7%	0,33	16,6%	1,25	62,1%
Extra inzet eigen personeel	14,4%	0,54	7,8%	0,33	4,8%	1,25	18,1%
Vaccinatie	0,0%	0,25	0,0%	0,25	0,0%	0,25	0,0%
Totaal gewicht t.o.v. 2021			46,3%		24,5%		122,3%

Tabel 20. Opbouw meerkosten beschermd wonen naar kostensoort en gewicht kostensoorten in de prognose voor 2022

Stap 4b: De prognose voor de meerkosten kan 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 IU beschermd wonen (stap 3). In tabel 21 tabel 11 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 IU	€ 1.121.606.250	9/12 * totaal (stap 3)
b.	Aandeel meerkosten	0,45%	(stap 2)
c.	Meerkosten zonder verrekening impact maatregelen	€ 5.078.693	a. * b.
d.	Verrekening impact maatregelen	46,3%	(stap 4a)
Prognose meerkosten		€ 2.349.351	c. * d.

Tabel 21. Prognose meerkosten beschermd wonen voor de periode januari tot en met september 2022

		Oktober t/m december		Toelichting
		Scenario Voortzetting	Scenario Social distancing	
a.	Landelijk budget IU	€ 373.868.750	€ 373.868.750	3/12 * totaal (stap 3)
b.	Aandeel meerkosten	0,45%	0,45%	(stap 2)
c.	Meerkosten zonder verrekening impact maatregelen	€ 1.692.898	€ 1.692.898	a. * b.
d.	Verrekening impact maatregelen	24,5%	122,3%	(stap 4a)
Prognose meerkosten		€ 415.548	€ 2.069.608	c. * d.

Tabel 22. Prognose meerkosten beschermd wonen voor de periode oktober tot en met december voor scenario Voortzetting en scenario Social distancing in 2022

A.5 Berekening meerkosten maatschappelijke opvang

A.5.1 Raming meerkosten 2021

Stap 1: Uitgangspunt voor de raming van de meerkosten MO voor 2021 is de hoogte van de Decentralisatie-uitkering (DU) voor het cluster maatschappelijke opvang in 2021. In tabel 23tabel 8 is de hoogte van de uitkering opgenomen. Het bedrag waarmee we rekenen is het macrobudget, te weten € 385 miljoen. In de septembercirculaire 2021 is een macrobedrag van € 395 miljoen opgenomen, dus € 10 miljoen meer. Deze € 10 miljoen hebben we buiten beschouwing gelaten, aangezien dit bedrag is toegevoegd aan het gemeentefonds in maart 2021 ter compensatie voor meerkosten corona voor dak- en thuislozen in de opvang. In feite betreft dit een voorschot op de meerkostenregeling van 2021. Als we dit voorschot meenemen in de grondslag (macrobudget, de 'noemer'), dan zal dit het *percentage* meerkosten vertekenen, en wel zo dat het percentage te laag uitvalt. Wij rekenen daarom met € 385 aan macrobudget voor 2021.

In totaal hebben zestien gemeenten cijfers aangeleverd over de gedeclareerde meerkosten voor beschermd wonen in 2021. Gezamenlijk ontvangen zij € 207 miljoen binnen het cluster MO, dit is 54% van de hoogte van de DU (tabel 23).

Stap 2: De opgegeven gedeclareerde meerkosten van de zestien deelnemende gemeenten bedraagt € 37,3 miljoen. De meerkosten ten opzichte van de hoogte van de uitkering komen hiermee op 18,03%. Als we dit extrapoleren, komen we op een raming van de meerkosten voor maatschappelijke opvang voor 2021 van € 69,4 miljoen (tabel 23tabel 8).

	Respons uitvraag (n=16)		Totaal centrumgemeenten (43)
Uitkering DU MO	€ 207.307.112	54%	€ 385.057.346
Meerkosten in euro's	€ 37.374.533	54%	€ 69.420.380
Meerkosten relatief	18,03%		18,03%

Tabel 23. Raming meerkosten 2021 door extrapolatie gedeclareerde meerkosten van respons naar totaal

A.5.2 Prognose meerkosten 2022

Stap 3: Uitgangspunt voor de prognose van de meerkosten MO voor 2022 is de hoogte van de Decentralisatie-uitkering (DU) voor het cluster maatschappelijke opvang in 2022. In 2022 is dit macrobudget even hoog als in 2021 (na aftrek van het voorschot), namelijk € 385 miljoen.

Stap 4a: De prognose van de meerkosten voor 2022 is gebaseerd op de opbouw van de meerkosten MO en het gewicht dat aan de verschillende kostenposten is toegedeeld op basis van de geldende maatregelen en de gesprekken gevoerd met zorgaanbieders (zie paragraaf 3.5.3, iets afwijkend van de andere clusters). Op basis hiervan nemen we in de prognose van de meerkosten voor MO aan dat deze kosten een gewicht ten opzichte van 2021 hebben van (zie tabel 24tabel 10):

- vii. 54,8% in de maanden januari tot en met september 2022;
- viii. 22,9% (scenario Voortzetting) en 131,1% (scenario Social distancing) in de maanden oktober tot en met december 2022.

	Januari - september			Oktober - november			
	Opbouw meerkosten	Rekenfactor	Gewicht prognose	Scenario Voortzetting		Scenario Social distancing	
Rekenfactor				Gewicht prognose	Rekenfactor	Gewicht prognose	
Materiële meerkosten							
Beschermingsmiddelen	0,5%	0,53	0,2%	0,25	0,1%	1,5	0,7%
Arbokosten	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Huur locaties	16,6%	0,49	8,1%	0	0,0%	1,5	24,8%

Quarantaineopvang	11,0%	0,49	5,4%	0	0,0%	1,5	16,5%
Alternatieve zorg	0,0%	0,22	0,0%	0	0,0%	1	0,0%
Zelftests	0,0%	1,11	0,0%	1	0,0%	1,5	0,0%
Vervoer	1,0%	0,22	0,2%	0	0,0%	1	1,0%
Overig	2,6%	0,22	0,6%	0	0,0%	1	2,6%
Personele meerkosten							
Personele kosten	66,8%	0,59	39,3%	0,33	22,3%	1,25	83,5%
Extra inzet eigen personeel	1,6%	0,59	0,9%	0,33	0,5%	1,25	2,0%
Vaccinatie	0,0%	0,25	0,0%	0,25	0,0%	0,25	0,0%
Totaal gewicht t.o.v. 2021			54,8%		22,9%		131,1%

Tabel 24. Opbouw meerkosten MO naar kostensoort en gewicht kostensoorten in de prognose voor 2022

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 DU maatschappelijke opvang (stap 3). In tabel 25 en tabel 26 zijn de berekeningen voor de prognoses voor periode tot en met september en vanaf oktober uitgewerkt.

		Januari t/m september	Toelichting
a.	Landelijk budget DU	€ 288.793.009	9/12 * totaal (stap 3)
b.	Aandeel meerkosten	18,03%	(stap 2)
c.	Meerkosten zonder verrekening impact maatregelen	€ 52.065.285	a. * b.
d.	Verrekening impact maatregelen	54,8%	(stap 4a)
Prognose meerkosten		€ 28.522.758	c. * d.

Tabel 25. Prognose meerkosten MO voor de periode januari tot en met september 2022

		Oktober t/m december		Toelichting
		Scenario Voortzetting	Scenario Social distancing	
a.	Landelijk budget DU	€ 96.264.336	€ 96.264.336	3/12 * totaal (stap 3)
b.	Aandeel meerkosten	18,03%	18,03%	(stap 2)
c.	Meerkosten zonder verrekening impact maatregelen	€ 17.355.095	€ 17.355.095	a. * b.
d.	Verrekening impact maatregelen	22,9%	131,1%	(stap 4a)
Prognose meerkosten		€ 3.975.483	€ 22.752.178	c. * d.

Tabel 26. Prognose meerkosten MO voor de periode oktober tot en met december voor scenario Voortzetting en scenario Social distancing in 2022

A.6 Berekening meerkosten vrouwenopvang

A.6.1 Raming meerkosten 2021

Stap 1: Uitgangspunt voor de raming van de meerkosten vrouwenopvang voor 2021 is de hoogte van de Decentralisatie-uitkering (DU) voor vrouwenopvang in 2021. In tabel 27 is de hoogte van de uitkering opgenomen. Het bedrag waarmee we rekenen is het macrobudget, te weten € 215 miljoen.

In totaal hebben negen gemeenten cijfers aangeleverd over de gedeclareerde meerkosten voor vrouwenopvang in 2021. Gezamenlijk ontvangen zij € 78 miljoen binnen het cluster vrouwenopvang, dit is 36% van de hoogte van de DU (tabel 27). De respons van centrumgemeenten bij beschermd wonen en maatschappelijke opvang was met 16 aanmerkelijk hoger. We hebben het sterke vermoeden, ook gezien de tekstuele toelichtingen bij de aangeleverde cijfers, dat de respons bij vrouwenopvang lager is doordat centrumgemeenten hier eigenlijk 'nihil' hadden moeten invullen, in plaats van de cellen open te laten (= geen respons). Om te corrigeren voor deze dataproblemen, hebben we het percentage meerkosten met een factor 9/16 omlaag bijgesteld (de verhouding in responsaantallen vergeleken met BW en MO).

Stap 2: De opgegeven gedeclareerde meerkosten van de negen deelnemende gemeenten bedraagt € 0,6 miljoen. De meerkosten ten opzichte van de hoogte van de uitkering zou hiermee uitkomen op 0,73%. We hebben echter het sterke vermoeden dat dit een overschatting is. Ons vermoeden komt doordat er slechts negen responderende gemeenten zijn bij vrouwenopvang, tegen zestien bij maatschappelijke opvang en beschermd wonen. De tekstuele toelichtingen bij de aangeleverde cijfers doen sterk vermoeden dat het verschil in respons komt doordat 7 centrumgemeenten eigenlijk 'nihil' hadden moeten invullen, in plaats van de cellen open te laten (= geen respons). Als zij dit hadden gezien, zou de respons hoger zijn en de meerkosten relatief dus lager. Om te corrigeren voor deze dataproblemen, hebben we het percentage meerkosten omlaag bijgesteld met een factor 9/16. Deze factor betreft de verhouding in responsaantallen vergeleken met BW en MO. Met deze correctie komen de meerkosten vrouwenopvang uit op 0,41%, ofwel € 0,9 miljoen voor 2021.

	Respons uitvraag (n=9)		Totaal centrumgemeenten (43)
Uitkering DU vrouwenopvang	€ 78.139.474	36%	€ 215.454.245
Meerkosten in euro's	€ 567.725	36%	€ 1.565.390
Meerkosten relatief obv totaal	0,73%		0,73%
Correctie voor respons (*9/16)			0,5625
Meerkosten in euro's, gecorrigeerd			€ 880.532
Meerkosten relatief obv totaal, gecorrigeerd			0,41%

Tabel 27. Raming meerkosten 2021 door extrapolatie gedeclareerde meerkosten van respons naar totaal

A.6.2 Prognose meerkosten 2022

Stap 3: Uitgangspunt voor de prognose van de meerkosten vrouwenopvang voor 2022 is de hoogte van de Decentralisatie-uitkering (DU) voor vrouwenopvang in 2022. In tabel 28 is de hoogte van de uitkering opgenomen. Het bedrag waarmee we rekenen is het macrobudget à € 232 miljoen.

	2022	2021	Δ
	Totaal gemeenten	Totaal gemeenten	
Mutatie omvang decentralisatie-uitkering vrouwenopvang	€ 231.727.619	€ 215.454.245	+7,6%

Tabel 28. Hoogte IU beschermd wonen 2020 (meicirculaire 2022) en ontwikkeling ten opzichte van 2021 (septembercirculaire 2021)

Stap 4a: De prognose van de meerkosten voor 2022 is gebaseerd op de opbouw van de meerkosten beschermd wonen, aangezien slechts twee gemeenten een specificatie van de kostensoorten in de vrouwenopvang hebben opgegeven; dit is niet voldoende representatief. Gevolg is dat tabel 20 ook van toepassing is bij de raming van de meerkosten vrouwenopvang, aangezien de scenariowaarden ook gelijk zijn aan die van cluster beschermd wonen.

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 DU vrouwenopvang (stap 3). In tabel 29 tabel 11 en tabel 30 zijn de berekeningen voor de prognoses voor periode tot en met september en vanaf oktober uitgewerkt.

	Januari t/m september	Toelichting
a. Landelijk budget DU	€ 173.795.714	9/12 * totaal (stap 3)
b. Aandeel meerkosten	0,41%	(stap 2)
c. Meerkosten zonder verrekening impact maatregelen	€ 710.279	a. * b.
d. Verrekening impact maatregelen	46,3%	(stap 4a)
Prognose meerkosten	€ 328.568	c. * d.

Tabel 29. Prognose meerkosten vrouwenopvang voor de periode januari tot en met september 2022

	Oktober t/m december		Toelichting
	Scenario Voortzetting	Scenario Social distancing	
a. Landelijk budget DU	€ 57.931.905	€ 57.931.905	3/12 * totaal (stap 3)
b. Aandeel meerkosten	0,41%	0,41%	(stap 2)
c. Meerkosten zonder verrekening impact maatregelen	€ 236.760	€ 236.760	a. * b.
d. Verrekening impact maatregelen	24,5%	122,3%	(stap 4a)
Prognose meerkosten	€ 58.116	€ 289.444	c. * d.

Tabel 30. Prognose meerkosten vrouwenopvang voor de periode oktober tot en met december voor scenario Voortzetting en scenario Social distancing in 2022

Bijlage B: geïnterviewde zorgaanbieders

Ambiq

MO Den Bosch

Blijf Groep

Pactum

CVD

Philadelphia

Driestroom

Prodeba

Federatie Landbouw en Zorg

ProTalent

Fier

Reinier van Arkel

HVO Querido

RIBW-K/AM

Kessler Stichting

's-Heeren Loo

Kwintes

SIZA

Leger des Heils

Standby thuiszorg

Lelie zorggroep

Sterk Huis

Limor

Zorgcirkel