

# Meer overleven dan innoveren

INDEXERING WMO-CONTRACTEN  
DOOR GEMEENTEN

## IN OPDRACHT VAN

Sociaal Werk Nederland

## AUTEURS

Henk Tissing

Yael van Kranenburg

22 JANUARI 2024



# Inhoud

1.	Inleiding	1
2.	Indexering in 2022	9
3.	Indexering in 2023 en 2024	15
4.	Gevolgen onvoldoende indexering	21
5.	Samenvattende conclusies	32

# 1. Inleiding

## 1.1 Aanleiding

De achterban van Sociaal Werk Nederland (SWN) bestaat voor een belangrijk deel uit organisaties in het **Sociaal Werk**, waarvan de activiteiten geheel of gedeeltelijk direct bekostigd worden uit hoofde van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo). Deze activiteiten – die we hierna ‘Wmo-dienstverlening’ noemen – hebben betrekking op collectieve activiteiten en voorzieningen waarmee de zelfredzaamheid en participatie in de samenleving van inwoners van een gemeente worden bevorderd. In tegenstelling tot Wmo-voorzieningen voor individuen, zoals die door gemeenten worden verstrekt, zijn de Wmo-diensten indicatieloos en dus op de brede bevolking van een gemeente gericht.

Voor het uitvoeren van **Wmo-dienstverlening** sluiten Sociaal Werk-organisaties (SW-organisaties) **contracten met gemeenten** af. Daarbij kunnen gemeenten kiezen voor aanbesteden of subsidiëren. Een kenmerk van contracten via subsidiëring is dat hierover jaarlijks onderhandelingen worden gevoerd. Daarentegen lopen overeenkomsten via aanbesteding veelal langer dan een jaar. De contractperioden kunnen daarbij sterk uiteenlopen.

Om een gezonde bedrijfsvoering te hebben en (de kwaliteit van) de Wmo-dienstverlening te borgen, is het voor SW-organisaties belangrijk dat zij gecompenseerd worden voor (tussentijdse) loon- en prijsstijgingen. Daarvoor zijn zij enerzijds afhankelijk van afspraken of richtlijnen die hiervoor op nationaal niveau gemaakt respectievelijk vastgesteld worden. Zo is er destijds een **bestuursakkoord** met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) gesloten waarbij gemeenten dringend verzocht is om voor 2022 de looncomponent van diensten, die SW-organisaties vanuit de Wmo en Jeugdwet verlenen, structureel met 1,13% te verhogen. Hiervoor hebben gemeenten extra middelen vanuit het Rijk ter beschikking gekregen. Verder adviseert de VNG sinds enkele jaren haar achterban om voor de indexering van loonkosten en materiële kosten de index toe te passen, die de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) jaarlijks vaststelt voor de tarieven voor de Wmo en Jeugdwet.<sup>1</sup> Een belangrijk fundament voor dit advies is dat gemeenten, via het accres, gecompenseerd worden voor loon- en prijsstijgingen zoals die door de NZa berekend worden.

Voor de compensatie van loon- en prijsstijgingen is anderzijds natuurlijk ook bepalend in hoeverre gemeenten invulling geven aan bovengenoemde afspraken of richtlijnen. Bij SWN komen regelmatig signalen vanuit de achterban binnen dat de beoogde indexering niet in alle gevallen (volledig) wordt toegepast. Daardoor dreigt bij (een deel van de) SW-organisaties het gevaar van scheefgroei tussen de ontwikkeling van de uitgaven en de inkomsten. Dit vormde voor SWN aanleiding om een onderzoek onder haar achterban uit te laten voeren naar de indexering van Wmo-contracten door gemeenten. Dit onderzoek is in de periode november 2023 - januari 2024 uitgevoerd door Bureau Bartels. In deze rapportage worden de bevindingen gepresenteerd.

---

<sup>1</sup> Zie paragraaf 1.3 voor meer uitleg over deze index.

## 1.2 Doelstelling en aanpak

De centrale doelstelling voor het onderzoek is als volgt geformuleerd:

*Het in kaart brengen van de mate waarin gemeenten de Wmo-contracten voor SW-organisaties indexeren en de consequenties van het niet (volledig) indexeren.*

Om aan deze doelstelling te voldoen is allereerst **deskresearch** verricht. Daartoe zijn verschillende bronnen bestudeerd over verschillende manieren van indexatie, de juridische achtergrond van indexatie en de informatievoorziening hierover richting zowel gemeenten als SW-organisaties. Daarnaast is informatie ingewonnen bij enkele **sleutelpersonen** van SWN en het Regioteam opdrachtgever- en opdrachtnemerschap Wmo & Jeugdwet.

De kern van dit onderzoek bestaat uit **veldwerk** onder SW-organisaties uit de achterban van SWN, waarvan de activiteiten geheel of gedeeltelijk direct bekostigd worden uit hoofde van de Wmo. Bij deze organisaties is informatie opgehaald over de mate van indexering van Wmo-tarieven bij hun grootste opdrachtgever(s).

Binnen de achterban van SWN zijn in totaal 347 lidorganisaties actief met (onder andere) Wmo-dienstverlening in opdracht van gemeenten. Deze groep SW-organisaties is allereerst aan de hand van hun loonsom ingedeeld in drie grootteklassen, namelijk:

- SW-organisaties met een loonsom van meer dan 10 miljoen euro (hierna aangeduid met 'groot');
- SW-organisaties met een loonsom van 5 tot 10 miljoen euro ('midden');
- SW-organisaties met een loonsom tot 5 miljoen euro ('overig').

De groepen 'groot' en 'midden' zijn vervolgens benaderd voor een persoonlijke wijze van raadpleging, namelijk via zorgvuldig voorbereide **telefonische interviews**. Bij het inplannen van de afspraken voor deze interviews hebben de beoogde gesprekspartners een aantal vragen over de indexering bij hun grootste opdrachtgevers aangereikt gekregen waarvoor eventueel intern kwantitatieve gegevens verzameld moesten worden. Deze gegevens hadden zij dan paraat op het moment dat het interview werd afgenomen.

In tabel 1.1 is de respons voor dit deel van het veldwerk weergegeven. Hieruit blijkt dat de bereidheid tot deelname van deze beide groepen SW-organisaties aan het onderzoek groot was. Ruim driekwart van de bereikte SW-organisaties in de groepen 'groot' en 'midden' heeft in het onderzoek geparticipeerd.

Tabel 1.1 Respons telefonische interviews SW-organisaties

Aspect	Aantal
<b>Bruto steekproef</b>	<b>42</b>
▪ Na meerdere pogingen niet bereikt	2
▪ Voorkeur voor invullen digitale enquête*	1
<b>Netto steekproef</b>	<b>39</b>
▪ Ingepland interview kon alsnog geen doorgang vinden	4
▪ Geen tijd of interesse	4
▪ Situatie organisatie te complex voor deelname onderzoek	1
<b>Respons (absoluut)</b>	<b>30</b>
<b>Respons (relatief)</b>	<b>77%</b>

\* Deze SW-organisatie is meegenomen in de respons van de digitale enquête (zie tabel 1.2)

De overige (ruim 300) SW-organisaties uit de achterban van SWN die Wmo-diensten verrichten in opdracht van gemeenten en een loonsom tot 5 miljoen euro hebben, zijn via een **digitale enquête** in de gelegenheid gesteld om te participeren in het onderzoek. Dit spoor heeft nog eens 74 waarnemingen onder SW-organisaties opgeleverd. In tabel 1.2 is de respons onder de overige SW-organisaties weergegeven.

Tabel 1.2 Respons digitale enquête overige SW-organisaties

Aspect	Aantal
<b>Aantal SW-organisaties</b>	<b>306</b>
▪ Begonnen met vragenlijst, maar onvoldoende ingevuld	28
▪ Non-respons	202
<b>Respons (absoluut)</b>	<b>74</b>
<b>Respons (relatief)</b>	<b>24%</b>

Combineren we beide bovengenoemde sporen van gegevensverzameling dan hebben **in totaal 104 SW-organisaties** deelgenomen aan het onderzoek. Zeker gezien de complexiteit van het onderwerp en de periode waarin het veldwerk uitgevoerd is (medio november tot eind december 2023), kan van een goede medewerking aan het onderzoek worden gesproken. Relateren we de 104 organisaties aan het totaal aantal SW-organisaties uit de achterban van SWN dat Wmo-dienstverlening verricht in opdracht van gemeenten, dan heeft bijna een derde van alle SW-organisaties (30%) deelgenomen aan het onderzoek. Nemen we de loonsom in ogenschouw, dan dekken de deelnemende SW-organisaties een veel groter deel van de totale doelgroep af, namelijk circa 600 miljoen euro van in totaal ruim 1 miljard euro (59%). Deze respons is ruim voldoende om van een betrouwbaar beeld van de mate van indexering te kunnen spreken.

Het aantal opdrachtgevers – individuele gemeenten of samenwerkingsverbanden van gemeenten – waarvoor de SW-organisaties Wmo-diensten uitvoeren, varieert sterk. Bij kleine SW-organisaties die uitsluitend op lokaal niveau actief zijn, gaat het doorgaans om één gemeente. Bij grote SW-organisaties kan het om vele tientallen opdrachtgevers gaan. De 104 SW-organisaties die in het

onderzoek participeren, waren in 2023 voor in totaal 725 verschillende opdrachtgevers actief met Wmo-dienstverlening.<sup>2</sup> In bijna de helft van de gevallen (47%) was sprake van alleen een subsidierelatie met de opdrachtgever, met 14% was alleen een overeenkomst gesloten en met 39% zowel een subsidierelatie als een overeenkomst gesloten.

Bij SW-organisaties die voor vele (samenwerkende) gemeenten werken is het praktisch gezien onmogelijk om van elke opdrachtgever (over meerdere jaren) gegevens over de indexering op te vragen. Vandaar dat in samenspraak met de opdrachtgever ervoor gekozen is om ons te beperken tot de belangrijkste opdrachtgevers qua omvang van de Wmo-contracten. Bij de SW-organisaties in de groepen 'groot' en 'midden' is informatie opgevraagd over de grootste opdrachtgever in 2022, de drie grootste opdrachtgevers in 2023 en de grootste opdrachtgever in 2024. Bij de overige SW-organisaties zijn voor elk van de jaren alleen van de grootste opdrachtgever gevraagd om gegevens over de indexering aan te reiken.

Aldus hebben we van 264 contracten met individuele gemeenten of samenwerkingsverbanden van gemeenten duidelijkheid gekregen over de mate van indexatie in een bepaald jaar. Deze contracten zijn als volgt verdeeld over de drie jaargangen (zie tabel 1.3).

**Tabel 1.3** Aantal Wmo-opdrachten waarvan informatie over indexatie is verkregen

2022	2023	2024
72	122	71

Aan de hand van deze contracten is voor elk van de genoemde jaren vastgesteld wat de mate van indexatie is geweest en in hoeverre voldaan is aan de aanbevolen norm. Alvorens deze uitkomsten in de hoofdstukken 2 en 3 te presenteren volgt hieronder eerst enige uitleg over deze systematiek.

### 1.3 Gecombineerde index als aanbevolen norm

Hiervoor is al opgemerkt dat de NZa jaarlijks een norm voor de indexatie van tarieven opstelt, die door gemeenten en SW-organisaties gebruikt kan worden om aan de indexatie van de tarieven voor Wmo-opdrachten handen en voeten te geven. Deze index<sup>3</sup> bestaat al meer dan tien jaar, maar wordt pas sinds eind 2021 actief gecommuniceerd vanuit de VNG en SWN naar gemeenten respectievelijk SW-organisaties om deze toe te passen op de tarieven voor Wmo-activiteiten. De index is een combinatie van twee indexcijfers, namelijk:

- voor loonkosten, waarbij de zogenoemde 'Overheidsbijdrage in de Arbeidskostenontwikkeling (OVA)' wordt gehanteerd. Om een marktconforme ontwikkeling van de arbeidskosten mogelijk te maken wordt hierbij gekeken naar de loonontwikkeling in de private sector (en dus niet in het

<sup>2</sup> Hierbij is dus sprake van 'dubbelingen': meerdere SW-organisaties die voor dezelfde gemeente werken of SW-organisaties die een deel van de werkzaamheden voor een individuele gemeente verricht en een ander deel voor een samenwerkingsverband (waarin die gemeente ook participeert).

<sup>3</sup> In de praktijk wordt voor deze indexatie dikwijls de term OVA-index gebruikt, maar dit is niet juist. De OVA is maar één van de beide componenten van deze index, zoals hierna wordt uitgelegd.

Sociaal Werk zelf);

- en voor materiële kosten, waarbij de prijsindexcijfer particuliere consumptie (ppc) wordt gehanteerd.

Omdat loonkosten het belangrijkste onderdeel van de kostenopbouw van aanbieders uitmaken, wordt meer gewicht gegeven aan de OVA-index. Eerder is vastgesteld dat gemiddeld genomen de verhouding tussen loonkosten en overige kosten ongeveer 90-10 bedraagt. Vandaar dat de gecombineerde index – die op de Wmo-tarieven toegepast kan worden – samengesteld is in een verhouding van 90% OVA en 10% ppc-index (zie ook hieronder).

In tegenstelling tot de zorg, waarbij de jaarlijkse indexatie van de gereguleerde tarieven vastligt in een beleidsregel en er dus sprake is van een verplichte toepassing, geldt voor de indexatie van de Wmo-tarieven geen wettelijke basis. Met andere woorden: formeel gezien is de indexatie van de Wmo-tarieven niet wettelijk verplicht. Wel wordt vanuit het ministerie van VWS en de genoemde branche-organisaties nadrukkelijk de aanbeveling gedaan om gebruik te maken van de gecombineerde index zoals die door de NZa wordt vastgesteld.

De bovenstaande NZa-systematiek van jaarlijkse aanpassing van de indexatie wordt in de relatie tussen het rijk en gemeenten gebruikt om de gemeenten te compenseren. Het gecombineerde indexpercentage is de hoogte van de extra vergoeding voor gemeenten om – via het accres – gemeenten financieel te compenseren voor de grotere uitgaven voor de Wmo-activiteiten. Dit houdt in dat de algemene uitkering via het Gemeentefonds extra verhoogd wordt met het accres voor loon- en prijsontwikkeling. Het bovenstaande betekent dat de indexatie van de Wmo-tarieven in principe gedekt worden vanuit het uitgekeerde accres aan gemeenten. Overigens wil dit in de praktijk niet altijd zeggen dat de additionele middelen ook daadwerkelijk voor de indexatie van de tarieven ingezet worden. De toegevoegde middelen zijn namelijk vrij besteedbaar: gemeenten mogen zelf bepalen waaraan zij deze middelen besteden.

Naast het feit dat de indexatie niet verplicht is, is er nog een andere reden waarom de praktijk van de indexatie van de Wmo-tarieven weerbarstig is. In de NZa-systematiek wordt gewerkt met eerst een voorlopige index voor jaar x (die in het voorjaar van het jaar daarvoor bekend wordt gemaakt) en een definitieve index voor dat jaar (die één of enkele maanden voor ingang van het jaar wordt gepubliceerd). Dit betekent dat pas vrij laat, lees: in de periode dat de onderhandelingen over nieuwe tarieven gaande is, definitieve indexatiepercentages bekend zijn. Bovendien zijn er in de afgelopen jaren door de sterke inflatie nog eens gaandeweg het jaar aanpassingen in de indexcijfers doorgevoerd (zie tabel 1.4). Om aan deze 'echt' definitieve indexcijfers te voldoen, is een extra verrekening van de tarieven of factuur nodig (hetzij met terugwerkende kracht of door dit mee te nemen in de nieuwe tarieven voor het jaar daarop). Vanwege de complexiteit van de doorrekeningen is er sinds kort een rekentool beschikbaar – gebaseerd op de gecombineerde index – waarin de indexatie min of meer automatisch doorgerekend kan worden.

In tabel 1.4 is weergegeven hoe de gecombineerde index voor de Wmo-tarieven en de tussentijdse veranderingen eruit hebben gezien.

**Tabel 1.4** Tijdpad vaststelling gecombineerde index 2022

Tijdpad	Status	OVA	Ppc	Gecombineerd
Voorjaar 2021	Voorlopige index	1,72%	1,64%	1,71%
Najaar 2021	Correctie voorlopige index	2,74%	1,83%	2,65%
November 2021	Extra looncomponent (+1,13%)	3,87%	1,83%	3,67%
Voorjaar 2022	Definitieve index	4,42%	6,30%	4,60%
December 2022	Extra bijstelling ppc	4,42%	9,25%	4,90%

Uit het bovenstaande blijkt dat de index voor 2022 diverse keren is gewijzigd. In het jaar zelf heeft eerst een correctie van de voorlopige index plaatsgevonden. In november kwam daar nog de extra looncomponent, dus de extra structurele verhoging met 1,13% van de OVA, bij die in het eerdergenoemde bestuursakkoord is afgesproken. In het voorjaar van 2022 zelf werden bij de vaststelling van de definitieve index zowel de OVA als de ppc nog een keer extra verhoogd. Zelfs op het eind van het lopende jaar werd nog een extra bijstelling van de ppc bekendgemaakt, vanwege het feit dat sinds de bekendmaking van de definitieve index voor 2022 de prijzen uitzonderlijk zijn gestegen.

Juist deze wijzigingen die in het lopende jaar alsnog doorgevoerd zijn, maakt het voor gemeenten lastig om een goede indexatie toe te passen. Van gemeenten werd verwacht dat deze extra verhogingen alsnog werden verrekend met de SW-instellingen voor hun Wmo-activiteiten. Dit door eenmalig af te rekenen of door de extra verhoging op te tellen bij de indexatie voor 2023.

De wijzigingen in de 'norm' voor de indexatie voor 2023 en – voor zover nu bekend – 2024 zijn in tabel 1.5 weergegeven.

**Tabel 1.5** Tijdpad vaststelling gecombineerde index 2023 en 2024

Tijdpad	Status	OVA	Ppc	Gecombineerd
<b>Indexatie 2023</b>				
Voorjaar 2022	Voorlopige index	3,72%	2,52%	3,60%
December 2022	Correctie voor voorlopige index	4,74%	4,87%	4,75%
September 2023	Correctie voorlopige index, vanwege verschil definitieve-voorlopige index 2023 en fout in ppc			+1,6%
<b>Indexatie 2024</b>				
September 2023	Voorlopige index	4,94%	2,51%	4,70%

In dit rapport hanteren we de voorlopige index zoals in het najaar van het jaar vooraf bekend was, gezien dit het moment is dat de onderhandelingen voor contracten doorgaans plaatsvinden. De definitieve index is pas aan het einde van het betreffende jaar bekend. In het voorlopige indexatiepercentage dat we hanteren, nemen we daarbij het verschil mee tussen het voorlopige en definitieve indexatiepercentage van het jaar daarvoor.



## 1.4 Leeswijzer

De opbouw van het rapport is als volgt. In de volgende hoofdstukken geven we inzicht in de mate van indexering van Wmo-tarieven van SW-organisaties. Daarbij bespreken we in hoofdstuk 2 de indexering voor 2022 en in hoofdstuk 3 die voor 2023 en 2024. In hoofdstuk 4 staan de gevolgen van onvoldoende indexering centraal. We sluiten het rapport af met de samenvattende conclusies in hoofdstuk 5.

In de presentatie van de uitkomsten in de navolgende hoofdstukken verschilt het aantal waarnemingen (ofwel 'N') in de tabellen en figuren. Dit heeft te maken met het feit dat respondenten niet altijd alle vragen hebben ingevuld (bij de digitale enquête). Daarnaast was er sprake van een routing in de vragenlijst, waardoor sommige vragen overgeslagen konden worden na bepaalde antwoorden op eerdere vragen.

Bij de uitkomsten over de indexeringspercentages past nog wel een disclaimer. Bij deze uitkomsten baseren we ons op de gegevens die de SW-organisaties aangereikt hebben over hun belangrijkste opdrachtgever(s). We hebben dit niet nader kunnen toetsen aan de hand van documenten of informatie vanuit de betreffende opdrachtgevers zelf. We sluiten niet uit dat feitelijke indexatie hier en daar af kan wijken van de aangereikte informatie. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als een deel van de indexatie in de loop van een jaar is toegepast<sup>4</sup> of de arbeidsmarkttoeslag in het geheel is opgeteld bij het indexatiepercentage.<sup>5</sup> Het aantal gevallen waarbij mogelijk vraagtekens gezet kunnen worden bij een aangereikt indexatiepercentage, is echter dusdanig klein dat dit geen noemenswaardige invloed heeft op de uitkomsten van dit onderzoek.

---

<sup>4</sup> Voorbeeld: aangegeven is dat de indexering van de Wmo-tarieven voor jaar x 4,8% bedraagt, namelijk 3,9% per 1 januari en 0,9% per 1 juli van dit jaar. De optelling van 0,9% is terecht als deze met terugwerkende kracht ook voor het eerste half jaar is toegepast of als er een eenmalige afrekening voor de eerste zes maanden is geweest. Is dit niet het geval dan is de totale indexering 4,35% (3,9% + 0,45%) en dus niet 4,8%.

<sup>5</sup> Terwijl deze toeslag van 1,13% uitsluitend voor de looncomponent was bedoeld. Uit de interviews blijkt dat deze toeslag soms toegepast is op de volledige contractwaarde, dus zowel loonkosten als materiële kosten. Ook is een volledige optelling terecht als het contract betrekking heeft op (nagenoeg) 100% loonkosten. In andere gevallen zou minder dan 1,13% opgeteld moeten worden bij het indexpercentage.

## 2. Indexering in 2022

In dit hoofdstuk zijn de uitkomsten voor de indexering van de Wmo-tarieven voor het jaar 2022 weergegeven. De indexatiesystematiek uit paragraaf 1.3 hebben we gebruikt als norm om vast te stellen in hoeverre de SW-organisaties hun Wmo-contacten voor 2022 voldoende geïndexeerd hebben gekregen. Zoals hiervoor aangegeven zijn de indexpercentages voor dat jaar verschillende keren gewijzigd. Op het moment dat de onderhandelingen met gemeenten over de Wmo-tarieven plaatsvonden eind 2021, bedroeg de aanbevolen voorlopige index (inclusief de extra looncomponent) nog 3,67%. Nagegaan is in hoeverre deze voorlopige index is toegepast in 2022.<sup>6</sup> Verder besteden we specifiek aandacht aan de toepassing van de extra looncomponent (van 1,13%) die voortvloeit uit het bestuursakkoord tussen de VNG en SWN.

De onderstaande bevindingen zijn gebaseerd op de gegevens van 73 Wmo-contracten (zie tabel 1.3) die SW-organisaties met hun grootste opdrachtgevers voor 2022 gesloten hebben.

### 2.1 Mate van indexatie in 2022

#### Wel of niet indexatie

Als eerste is vastgesteld in hoeverre al dan niet enige vorm van indexatie is toegepast op de Wmo-tarieven voor 2022. Dit blijkt in het overgrote deel van de Wmo-contracten waarover gegevens aangereikt is, het geval (zie figuur 2.1).

Figuur 2.1 Wel of geen indexatie Wmo-tarieven in 2022 (N=73)



Bij één op de zeven Wmo-contracten is indexatie achterwege gebleven. Hieronder bevonden zich zowel grotere als kleinere SW-organisaties.

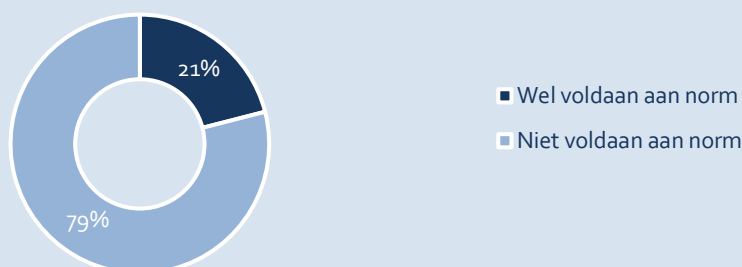
#### Indexatie volgens norm

Bij 63 van de 73 Wmo-contracten voor 2022 is dus wel een vorm van indexatie geweest. Het percentage waarmee de Wmo-tarieven bij deze contracten verhoogd werd varieerde van 1,4% tot 7,9%. Bij de overige 10 contracten was geen sprake van indexatie en bedroeg het indexerings-

<sup>6</sup> Het verschil tussen de voorlopige (3,67%) en definitieve gecombineerde index (4,90%) die pas eind 2022 bekend werd, is meegenomen in de indexatie van 2023 (zie hoofdstuk 3).

percentage (dus) 0%. Leggen we al deze Wmo-contracten langs de lat van de voorlopige gecombineerde index voor dat jaar (3,67%, zie hierboven), dan blijkt deze norm maar in een beperkt aantal gevallen te zijn gehaald. Slechts in één op de vijf gevallen is minimaal volgens de aanbevolen norm geïndexeerd (zie figuur 2.2).

**Figuur 2.2** Wel of niet voldoen aan indexatienorm Wmo-tarieven in 2022 (N=73)

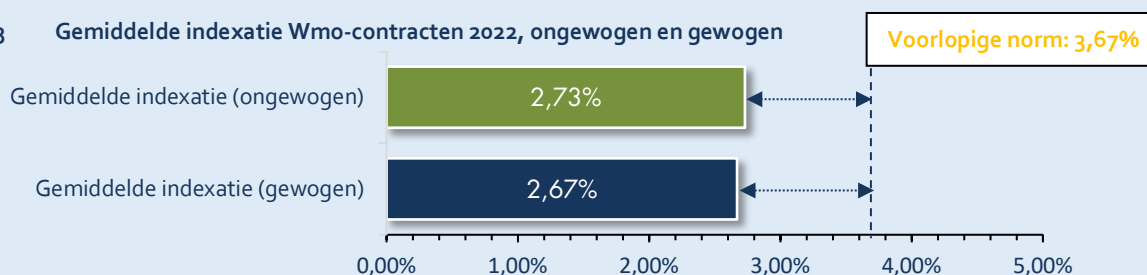


Bij de bovenstaande uitkomst moet wel worden opgemerkt dat aan enkele SW-organisaties nog wel in 2023 een extra compensatie met terugwerkende kracht zou zijn toegezegd voor een ontoereikend voorlopig indexatiepercentage in 2022. Dit kwam omdat gedurende het jaar 2022 het OVA-percentage meermaals was gewijzigd (zie paragraaf 1.3). In hoeverre hiervan sprake is en wat de precieze omvang van deze compensatie was, kon echter niet altijd exact uit de data worden gedestilleerd.

### Gemiddeld indexatiepercentage

Daar waar Wmo-contracten zijn geïndexeerd bedroeg het gemiddelde indexatiepercentage 3,17% (N=63). Bij de overige 10 contracten bedroeg het indexeringspercentage 0%. Voor alle (73) contracten voor Wmo-diensten tezamen komt het gemiddelde indexatiepercentage uit op 2,73%. Dit betreft een ongewogen gemiddelde, waarbij geen rekening is gehouden met de omvang van de contracten.

**Figuur 2.3** Gemiddelde indexatie Wmo-contracten 2022, ongewogen en gewogen



Houden we rekening met de omvang van de betreffende Wmo-contracten – waarbij grotere contracten in waarde zwaarder meewegen dan kleinere contracten – dan kan een gewogen gemiddelde van de indexering in 2022 worden berekend. Uit figuur 2.3 blijkt dat dit percentage een fractie lager is; namelijk 2,67%. De kleine afwijking tussen gewogen en ongewogen gemiddelde betekent dat er geen noemenswaardige verschillen in mate van indexatie tussen kleinere en grotere Wmo-opdrachten zijn aangetroffen. Verderop blijkt dat dit voor 2023 wel het geval is (zie hoofdstuk 3.1).

## Tekort aan indexatie

Uit figuur 2.3 blijkt dat er een 'afstand' zit tussen de feitelijke indexatie en de aanbevolen norm voor de indexatie van Wmo-tarieven in 2022. Nemen we het ongewogen gemiddelde als uitgangspunt en zetten we die af tegen de aanbevolen norm, dan is er **gemiddeld genomen 0,94%** (namelijk 3,67%-2,73%) **te weinig geïndexeerd**. In absolute zin lopen de bedragen die de SW-organisaties in de contracten met hun grootste opdrachtgever misgelopen zijn door te weinig indexering uiteen van nog geen 1.000 euro tot ruim 550.000 euro.

Wanneer we dit relateren aan de omvang van de Wmo-contracten dan kan berekend worden wat de betreffende SW-organisaties zijn misgelopen aan compensatie voor de loon- en prijsstijgingen (dit was voor 67 Wmo-contracten bekend). Deze 67 Wmo-contracten bij de grootste opdrachtgevers hadden in 2022 gezamenlijk een waarde van ruim 525 miljoen euro. Van dit bedrag bestond 2,73% al uit middelen vanwege de toegekende indexatie. Zonder deze indexatie zou de oorspronkelijke omzet bijna 511 miljoen euro hebben bedragen.<sup>7</sup> Op dit bedrag is gemiddeld genomen 1% te weinig geïndexeerd (zie hierboven). De gemiste indexatie bedraagt dan circa 4,8 miljoen euro.<sup>8</sup> Per opdracht (N=67) komt dit neer op (afgerond) 71.700 euro te weinig compensatie.

Het bovenstaande bedrag heeft betrekking op de grootste opdrachtgever qua contractvolume aan Wmo-dienstverlening. Naast de ruim 525 miljoen euro in de 67 contracten bij SW-organisaties, uit de grootste opdrachtgever verkregen, hebben SW-organisaties in 2022 nog bijna 300 miljoen aan Wmo-opdrachten via andere opdrachtgevers gekregen.<sup>9</sup> Onder de aanname dat de indexatie bij deze andere opdrachten in een vergelijkbare mate is toegepast, dan kan het tekort aan indexatie voor alle Wmo-opdrachten bij deze 67 SW-organisaties berekend worden. Dit tekort bedraagt circa 7,5 miljoen euro.<sup>10</sup> Het gemiddelde tekort per organisatie komt dan uit op bijna 112.500 euro.

Met de nodige voorzichtigheid kan het bovenstaande tekort worden geëxtrapoleerd naar alle SW-organisaties uit de achterban van Sociaal Werk Nederland. Dit doen we aan de hand van de loonsom van de SW-organisaties zoals die bij Sociaal Werk Nederland geregistreerd is. De 67 (onderdelen van) de SW-organisaties waarop bovenstaande uitkomsten betrekking hebben, beslaan ongeveer 46% van de totale loonsom van alle lid-organisaties van Sociaal Werk Nederland die Wmo-diensten voor gemeenten uitvoeren. Het totale tekort aan indexering voor alle SW-organisaties uit de achterban van Sociaal Werk Nederland zou dan voor 2022 uitkomen op **bijna 16,4 miljoen euro**.<sup>11</sup>

<sup>7</sup>  $€525.216.100 \times 0,0273 = €14.338.400$ .  $€525.216.100 - €14.338.400 = €510.887.700$ .

<sup>8</sup>  $€510.887.700 \times 0,0094 = €4.802.344$ .

<sup>9</sup> In totaal bedroeg de Wmo-omzet in 2022 bij deze SW-organisatie €824.350.411, waarvan dus €525.216.100 (63,7%) via hun grootste opdrachtgever en de resterende €299.134.311 (36,3%) aan Wmo-opdrachten via andere opdrachtgevers.

<sup>10</sup>  $€4.802.344 / 0,637 = €7.537.431$ .

<sup>11</sup>  $€7.537.431 / 46,13 \times 100 = €16.339.542$ .

## Gebruikte indexatiesystematiek

Aan de respondenten waarvan in 2022 een indexatie van de Wmo-tarieven plaatsgevonden had, hebben we gevraagd welke systematiek van indexatie de betreffende (grootste) opdrachtgever gebruikt heeft. In figuur 2.4 zijn de uitkomsten op deze vraag weergegeven. Het eerste wat opvalt is dat een groot deel van de respondenten geen weet heeft van de toegepaste indexatiesystematiek: in de communicatie met de betreffende gemeente(n) is niet aangegeven hoe zij tot de indexatie zijn gekomen. Vanuit deze SW-organisaties is aangegeven dat er op dit punt sprake is van onvoldoende transparantie. Enkele respondenten hebben de indruk dat hun opdrachtgevers geen specifieke systematiek toepassen, maar zich bij de indexatie uitsluitend baseren op de ruimte die nog in de begroting resteert.

*“Ik heb nog nooit meegemaakt dat een gemeente een fatsoenlijke onderbouwing gaf van het indexatiepercentage.”*

Bestuurder van een middelgrote SW-organisatie

Figuur 2.4 Toegepaste indexatiesystematieken door grootste opdrachtgevers in 2022 (N=67)



Het tweede wat opvalt is dat, voor zover respondenten dit weten, de gecombineerde index volgens de OVA-/ppc-systematiek in 2022 nauwelijks toegepast is. Hiervoor hebben we gezien dat deze systematiek sinds eind 2021 als norm wordt gecommuniceerd richting gemeenten en SW-organisaties. Overigens hebben we in de interviews gemerkt dat de informatie over deze systematiek lang niet bij alle SW-organisaties is 'geland'. Een aantal respondenten heeft nog nooit van deze systematiek gehoord of kent het uitsluitend van naam.

Bij vier op de tien contracten (met grootste opdrachtgevers) is volgens de respondenten een andere systematiek voor indexering gehanteerd. Bij deze groep is sprake van een tweedeling (of twee subvarianten), namelijk de gemeente bepaalt het indexatiepercentage of de SW-organisatie doet een verzoek om een bepaald percentage toe te kennen en daarover besluit de gemeente. Bij de eerste groep – waarbij de gemeente het initiatief tot indexatie heeft genomen – treffen we verschillende grondslagen aan waarop deze indexatie gebaseerd is (bijvoorbeeld landelijke CBS- of CPI-cijfers van voorgaande jaren of CAO-loonstijgingen). Soms spreken respondenten van regionale systematieken, waarbij meerdere gemeenten op een vergelijkbare wijze indexeren, maar is niet altijd bekend waarop deze precies gebaseerd zijn.

De tweede groep berekent elk jaar zelf wat zij nodig hebben aan indexatie van Wmo-tarieven om niet in te korten op de dienstverlening. In vergelijking met de bovengenoemde indexatiesystematiek

waarin de OVA- en ppc-index worden gecombineerd, zien we hierbij dat andere verhoudingen dan 90% loonkosten en 10% materiële kosten worden gehanteerd, zoals bijvoorbeeld 75%-25% of zelfs 100%-0%. Vervolgens zien we verschillende reacties vanuit de opdrachtgever: het aangevraagde percentage toekennen of over de hoogte van de voorgestelde indexatie in gesprek gaan met de aanbieder. Daar waar een lagere indexatie wordt toegekend door de gemeente volgt veelal een nader gesprek over de gevolgen voor de dienstverlening (dus op welke diensten gekort wordt).

*“Het is eigenlijk ook maar een beetje handjeklap uiteindelijk”.*

Controller bij een middelgrote SW-organisatie

Het voeren van dit gesprek is in de ervaring van de betreffende respondenten belangrijk voor een goede verstandhouding met de opdrachtgever. Daar waar minder wordt toegekend dan gevraagd blijft de verstandhouding doorgaans goed als ook de consequenties voor de dienstverlening in het gesprek aan de orde komen. Bovendien is naar aanleiding van een constructief gesprek bij een aantal

*“Ik zie dat heel veel gemeenten heel erg hard hun best doen om mee te denken en mee te bewegen. ... Ik zie het als een gezamenlijke opgave om tot een goede indexatie van Wmo-tarieven te komen.”*

Directeur van een grote SW-organisatie

respondenten ook begrip ontstaan over de financiële situatie van de gemeente. Zij zitten volgens deze respondenten in een spagaat: de financiële middelen zouden onvoldoende zijn om de gevraagde indexatie toe te kennen. Zoals in de inleiding is beschreven, worden gemeenten voor de indexatie van de Wmo-tarieven gecompenseerd via het accres. Dit betekent dat de beschikbare middelen voor de Wmo-dienstverlening jaarlijks toenemen met de hoogte van de gecombineerde index zoals die door de NZa wordt vastgesteld. Dit is blijkbaar niet bij alle SW-organisaties (en hun opdrachtgevers) bekend.

Anderen ervaren het contact met de opdrachtgever als veel minder constructief. Dit is bijvoorbeeld het geval als de methode van indexatie niet helder wordt gemaakt aan aanbieders of als er geen gesprek met de gemeente mogelijk is over de mate van indexatie en de gevolgen daarvan voor de SW-organisatie.

*“Ik mis het gesprek over en een fatsoenlijke motivatie van de indexatie.”*

Directeur van een grote SW-organisatie

## 2.2 Structurele arbeidsmarkttoeslag

In het najaar van 2021 zijn het kabinet, de VNG en Sociaal Werk Nederland overeengekomen dat, vanwege de sterk gestegen loonkosten, de looncomponent van de Wmo-tarieven structureel met 1,13% extra verhoogd dienen te worden. In deze paragraaf bezien we in hoeverre deze extra arbeidsmarkttoeslag ook in de praktijk toegepast is door gemeenten.

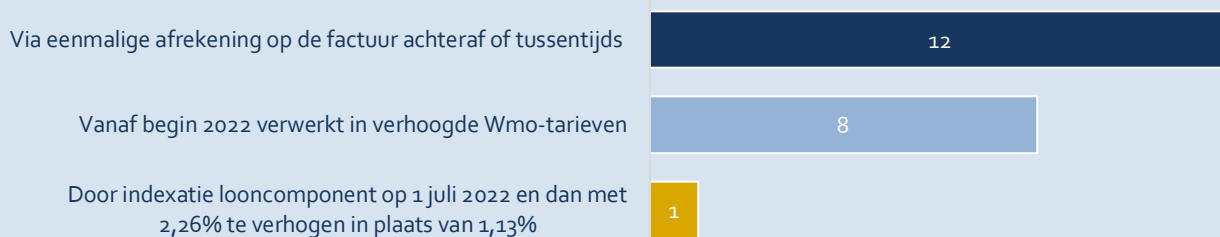
Aan alle respondenten is gevraagd of zij voor 2022 de arbeidsmarkttoeslag van 1,13% daadwerkelijk ontvangen hebben van hun grootste opdrachtgever in dat jaar. Uit figuur 2.5 blijkt dat er sprake is van een tweedeling in de uitkomsten. Bijna de helft heeft de afgesproken structurele ophoging van de looncomponent ontvangen (waarbij dit voor een klein aandeel niet in 2022 zelf maar in 2023 is gebeurd). Ruim vier op de tien heeft deze structurele verhoging niet ontvangen. Deze organisaties hebben dus voor 2022 en de jaren daarna structureel minder ontvangen dan afgesproken.

**Figuur 2.5 Toepassing structurele looncomponent Wmo-tarieven in 2022 (N=72)**



Daar waar de looncomponent (in meer of mindere mate) is doorberekend, is gevraagd op welke wijze dit is gebeurd. Van 21 Wmo-contracten met de grootste opdrachtgever kon dit worden aangegeven door de respondenten. De twee meest voorkomende manieren zijn het eenmalig afrekenen van deze verhoging op de factuur en het verwerken van deze looncomponent in de verhoogde Wmo-tarieven vanaf begin 2022 (zie figuur 2.6). Bij de eenmalige afrekeningen kwamen we twee varianten tegen, namelijk een afrekening achteraf aan het eind van het jaar of een tussentijdse afrekening in de loop van het jaar. Bij deze tussentijdse afrekeningen moet wel worden opgemerkt dat hier een risico in zit dat het structurele karakter van de verhoging niet gegarandeerd is. Als de 1,13% vervolgens niet alsnog meegenomen is in de tarieven van het jaar daarop is sprake van een incidentele verhoging, terwijl de bedoeling was om deze verhoging structureel te maken. Dit in tegenstelling tot de verhoogde tarieven die bij doorlopende contracten ook zijn uitwerking hebben voor de jaren daarna.

**Figuur 2.6 Wijze van doorberekenen looncomponent indien ontvangen in 2022 (N=21)**



Aan de SW-organisaties die de looncomponent niet hebben ontvangen, hebben we naar de redenen hiervan gevraagd. Hieruit komt een divers beeld naar voren. Zo is enkele keren genoemd dat de gemeente het niet als een verplichting zag. Er zou een juridische achtergrond ontbreken voor deze verhoging, waardoor de gemeente dit dringende advies van de genoemde partijen naast zich neer kon leggen. Ook is naar voren gebracht dat sommige gemeenten denken dat de looncomponent alleen voor personeel in de zorg geldt en niet voor personeel van SW-organisaties. Als laatste is meermaals genoemd dat de opdrachtgever geen ruimte meer zag in haar eigen begroting en dat zij er daarom voor heeft gekozen om de looncomponent niet te verstrekken.

*“De gemeente heeft andere belangen. Ze vindt uitbetaling van de structurele looncomponent niet verplicht.”*

Directeur van middelgrote SW-organisatie

## 3. Indexering in 2023 en 2024

Dit hoofdstuk staat in het teken van de indexatie van Wmo-tarieven in 2023 en de verwachte indexatie voor 2024. Bij dit laatste merken we op dat op het moment van het onderzoek de onderhandelingen over de tarieven voor 2024 dikwijls nog gaande waren. Neemt niet weg dat al wel een eerste beeld is verkregen van de mate waarin geïndexeerd gaat worden voor dit jaar.

### 3.1 Mate van indexatie 2023

Uit paragraaf 3.1 blijkt dat de voorlopige gecombineerde index, die we als norm voor de indexatie van de Wmo-tarieven hanteren, voor 2023 vastgesteld was op 4,75%. Op het moment dat deze voorlopige index bekend werd gemaakt, eind 2022, was ook net de 'echt' definitieve index voor 2022 berekend. Aanbevolen werd om nog een 'inhaalslag' op de Wmo-tarieven van 2022 te maken, omdat de definitieve gecombineerde index voor dat jaar (4,90%) aanmerkelijk groter was dan de voorlopige index (3,67%). Bij een (denkbeeldig) tarief van 100 is bij toepassing van de voorlopige indexatie 103,67 uitgekeerd. Dit had 104,90 moeten zijn volgens de definitieve indexatie. Om dit verschil te overbruggen moest een extra indexatie van 1,19% op de 103,67 worden toegepast. Om te toetsen of in 2023 voldoende is geïndexeerd hanteren we als **norm 5,94%**: de voorlopige gecombineerde index 4,75% + de extra indexatie voor 2022 1,19%.<sup>12</sup>

Op een vergelijkbare wijze als hiervoor bij het jaar 2022 hebben we bij de geraadpleegde SW-organisaties ook voor 2023 gegevens opgevraagd over de indexatie van Wmo-opdrachten van hun grootste opdrachtgevers. Echter bij de telefonische interviews (onder de grote en middelgrote SW-organisaties) hebben we niet alleen gevraagd naar hun grootste opdrachtgever maar naar de top-3 opdrachtgevers. Hierdoor is van meer Wmo-contracten bekend hoe de indexatie in 2023 uitgevallen is. Het navolgende is dan ook gebaseerd op 122 contracten met (samenwerkingsverbanden van) gemeenten.

#### Wel of geen indexatie

Wederom hebben we als eerste gevraagd of bij deze Wmo-contracten al dan niet sprake was van een indexatie van de tarieven. Het aandeel contracten waarop een indexatie toegepast werd, is in 2023 toegenomen naar 95% (was 86% in 2022). In 2023 was in één op de twintig contracten geen sprake van indexatie van de Wmo-tarieven (terwijl dit in 2022 nog één op de zeven was).

---

<sup>12</sup> Op een vergelijkbare wijze is voor de indexatie van 2024 ook het verschil tussen de definitieve en de voorlopige gecombineerde index meegenomen (zie volgende paragraaf).



Figuur 3.1 Wel of geen indexatie Wmo-tarieven in 2023 (N=122)



Het bovenstaande heeft betrekking op de (122) grootste Wmo-opdrachten van de geraadpleegde SW-organisaties. We hebben als extra toets ook gevraagd om voor alle Wmo-opdrachten voor 2023 aan te geven of er sprake is geweest van indexatie. In totaal voerden de SW-organisaties in dat jaar 725 Wmo-opdrachten uit voor gemeenten en/of samenwerkingsverbanden. Hiervan was in 22 gevallen niet geïndexeerd, dus 3% van alle opdrachten.

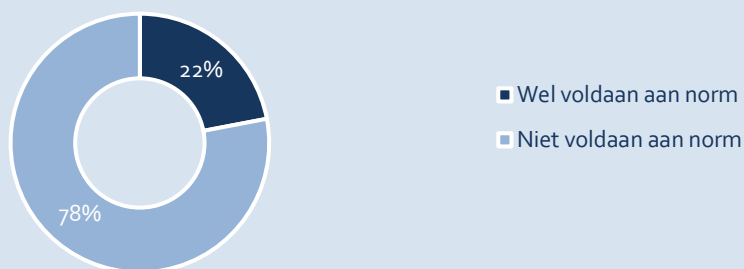
We hebben de respondenten die te maken hadden met niet-geïndexeerde Wmo-tarieven gevraagd naar de achtergrond hiervan. Drie redenen werden meerdere keren aangevoerd, namelijk:

- indexatie is volgens de gemeente niet verplicht (4 keer genoemd);
- de gemeente is van mening dat de activiteiten niet bekostigd werden vanuit de Wmo en ziet om die reden geen aanleiding om de tarieven te indexeren (3);
- het meerjarig contract bevat geen clause voor een tussentijdse indexatie van de tarieven (2).

### Indexatie volgens norm

Hiervoor is aangegeven welke norm we hanteren om te toetsen of de Wmo-tarieven in 2023 voldoende geïndexeerd zijn (namelijk 5,94%). Bij 6 Wmo-contracten met grootste opdrachtgevers was geen enkele indexatie geweest, bij de contracten varieerde de hoogte van de indexatie van 1,79% tot 8,88%. Hoewel hiervoor bleek dat in 2023 relatief vaker is geïndexeerd dan in 2022, is het aandeel dat volgens de aanbevolen norm is geïndexeerd gelijk gebleven. Wederom is er slechts in één van de vijf gevallen minimaal volgens de aanbevolen norm geïndexeerd (zie figuur 3.2).

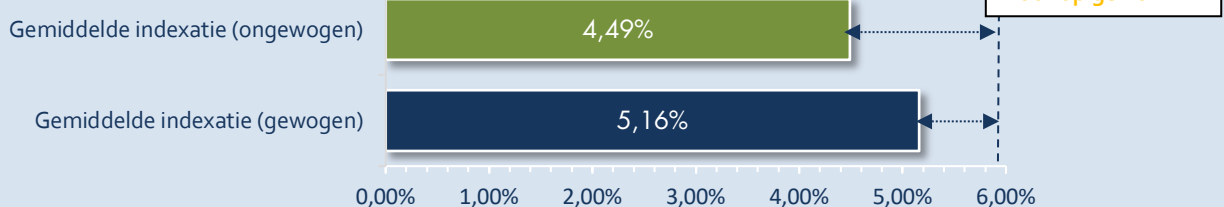
Figuur 3.2 Wel of niet voldoen aan indexatienorm Wmo-tarieven in 2023 (N=122)



## Gemiddeld indexatiepercentage

Voor de (122) Wmo-contracten van 2023 waarover gegevens over de indexatie zijn verkregen, hebben we de gemiddelde hoogte van de indexatie berekend. Net als hiervoor bij 2022 is daarbij onderscheid gemaakt tussen het ongewogen en gewogen gemiddelde (zie figuur 3.3).

Figuur 3.3 Gemiddelde indexatie Wmo-contracten 2023, ongewogen en gewogen



Uit het feit dat het gewogen gemiddelde iets hoger ligt dan het ongewogen gemiddelde, kan worden afgeleid dat grotere contracten doorgaans iets meer geïndexeerd zijn dan kleinere contracten. Bekijken we de aard van de contracten dan zien we een verschil tussen subsidies en overeenkomsten. De gemiddelde (ongewogen) verhoging van de subsidie-opdrachten bedroeg 4,18%, terwijl overeenkomsten gemiddeld met 5,01% werden geïndexeerd.

## Tekort aan indexatie

Op een vergelijkbare manier als in het vorige hoofdstuk kunnen we nu voor 2023 het tekort aan indexatie berekenen. Voor de Wmo-opdrachten is in 2023 **gemiddeld genomen 1,45%** te weinig geïndexeerd (namelijk de norm van 5,94% minus het ongewogen gemiddelde van 4,49%). Passen we dit tekort toe op de (112) Wmo-opdrachten waarvan de omvang bekend was, dan kan de onderstaande rekensom worden gemaakt voor de misgelopen compensatie voor loon- en prijsstijgingen.

Voor het jaar 2023 bedroeg de totale omvang van de grootste opdrachten circa 750 miljoen euro. Van dit bedrag bestond 4,49% al uit middelen vanwege de toegekende indexatie. Zonder deze indexatie zou de oorspronkelijke omzet bijna 710 miljoen euro hebben bedragen.<sup>13</sup> Zoals eerder genoemd, is er op dit bedrag gemiddeld genomen 1,45% te weinig geïndexeerd, wat betekent dat de gemiste indexatie geraamd kan worden op ruim 10 miljoen euro zijn.<sup>14</sup> Per opdracht (N=112) komt dit neer op (afgerond) 91.820 euro te weinig compensatie.

Het bovenstaande heeft betrekking op een deel van de Wmo-opdrachten die door de geraadpleegde SW-organisaties zijn uitgevoerd. Naast de circa 750 miljoen euro aan omzet in deze 112 contracten, hebben de 65 SW-organisaties die bij deze contracten horen in 2023 ruim 315 miljoen euro aan andere Wmo-opdrachten uitgevoerd.<sup>15</sup> Wanneer we weer aannemen dat in deze gevallen indexatie in

<sup>13</sup>  $€745.773.875 \times 0,0449 = €36.542.920$ .  $€745.773.875 - €36.542.920 = €709.230.955$ .

<sup>14</sup>  $€709.230.955 \times 0,0145 = €10.283.849$ .

<sup>15</sup> In totaal bedroeg de Wmo-omzet in 2023 bij deze SW-organisatie €1.061.457.299, waarvan dus €745.773.875 (70,3%) via hun grootste opdrachtgevers en de resterende €315.683.424 (29,7%) aan Wmo-opdrachten via andere opdrachtgevers.

vergelijkbare mate is toegepast, kan het tekort aan indexatie voor alle Wmo-opdrachten bij deze organisaties in 2023 berekend worden. Dit tekort bedraagt dan bijna 15 miljoen euro.<sup>16</sup>

Ook voor 2023 kunnen we dit tekort, aan de hand van het aandeel van de geraadpleegde SW-organisaties waarop bovenstaande berekening betrekking heeft, extrapoleren naar alle SW-organisaties uit de achterban van SWN. De 65 SW-organisaties waarop bovenstaande uitkomsten betrekking hebben, beslaan ongeveer 46% van de totale loonsom van alle lidorganisaties van SWN die Wmo-diensten voor gemeenten uitvoeren. Het totale tekort aan indexering voor alle SW-organisaties uit de achterban van SWN kan dan geraamd worden op ruim **31 miljoen euro**.<sup>17</sup>

Bij deze uitkomst moet wel de volgende disclaimer worden geplaatst. De berekeningen voor het tekort aan indexatie voor 2022 en 2023 zijn specifiek voor elk van de betreffende jaren. Daarbij is geen rekening gehouden met het structurele karakter van de indexaties en dus de doorwerking van het ene jaar naar het andere jaar. Wanneer in 2022 te weinig wordt geïndexeerd (en dit wordt niet hersteld) en in 2023 wel voldoende, dan is per saldo toch sprake van een tekort aan compensatiemiddelen voor 2023. De indexpercentages worden dan toegepast op tarieven die per definitie te laag zijn omdat ze in het jaar daarvoor onvoldoende geïndexeerd zijn. Zo werkt onvoldoende indexering in het ene jaar door naar het andere jaar. In het eerdergenoemde rekenmodel wordt de samenhang tussen het ene jaar en daaropvolgende jaren zichtbaar. De cijfers waarop we ons baseren laat een dergelijke samenhangende analyse niet toe. Dit betekent overigens wel dat het bovenstaande tekort voor 2023 waarschijnlijk een voorzichtige schatting is.

### 3.2 Mate van indexatie 2024

Voor het jaar 2024 is een eerste beeld verkregen van de mate waarin al dan niet volgens de norm geldende percentages wordt geïndexeerd bij de Wmo-contracten voor gemeenten. De navolgende uitkomsten zijn gebaseerd op 72 Wmo-opdrachten voor gemeenten, waarbij we uitsluitend vragen hebben gesteld over de grootste opdrachtgever van de geraadpleegde SW-organisaties.

#### Duidelijkheid indexatie

Op het moment van de raadpleging vond bij een deel van de geraadpleegde SW-organisaties nog onderhandelingen plaats over de indexatie voor 2024. Vandaar dat we allereerst gevraagd hebben in hoeverre er voor het Wmo-contract met de grootste opdrachtgever inmiddels duidelijkheid bestaat over (de hoogte van) de indexatie. Uit figuur 3.4 blijkt dat – op het moment van de raadpleging – bij ruim een derde van de contracten formeel vastgelegd was welke indexatie toegepast zou gaan worden. Bij de helft was informeel al wel duidelijkheid of een indicatie van de indexatie gegeven, maar moest dit nog (schriftelijk) bekrachtigd worden. Bij één op de tien Wmo-contracten bestond nog geen enkele duidelijkheid.

---

<sup>16</sup>  $\text{€}10.283.849/0,703 = \text{€}14.636.965$ .

<sup>17</sup>  $\text{€}14.636.965/46,0 \times 100 = \text{€}31.819.489$ .

Figuur 3.4 Duidelijkheid indexatiepercentages 2024 (N=72)



Daar waar nog geen (definitief) uitsluitsel was gegeven, ervaart een belangrijk deel van de respondenten onzekerheid. De betreffende SW-organisaties konden namelijk de financiële risico's van onvoldoende indexatie nog niet overzien. Zij waren dan ook niet in staat om adequaat te reageren op een eventuele onvoldoende dekking van de kosten (bijvoorbeeld door hun personeelsbestand hierop af te stemmen). Ook was bij een aantal organisaties nog geen zicht verkregen over wanneer de gemeente uitsluitsel geeft over de hoogte van de indexatie. Bij één van de respondenten had de gemeente al wel aangegeven dat dit niet eerder dan rond de zomer van 2024 te verwachten valt.

Het bovenstaande schetst het beeld voor de grootste opdrachtgevers van de SW-organisaties. Een aantal respondenten geeft aan dat de indexatie voor de grootste opdrachtgever wel duidelijk is, maar dit voor een (heel) aantal kleinere opdrachtgevers nog niet het geval is. Het totaalbeeld van de indexatie en daarmee het financiële risico was voor deze SW-organisaties nog niet helder.

### (Verwachte) indexatie

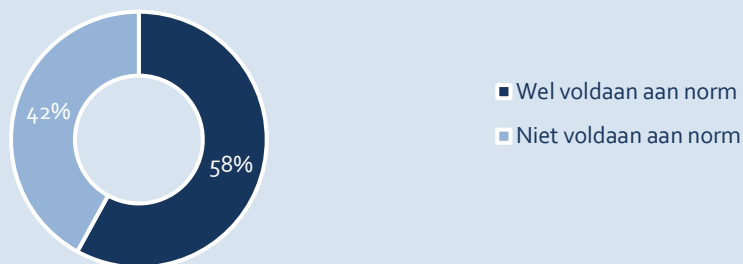
Uit paragraaf 1.3 valt op te maken dat de voorlopige gecombineerde index voor 2024 vastgesteld is op 4,7%. Bij dit percentage moet nog een extra 'nacalculatie' voor 2023 worden opgeteld, omdat de definitieve index voor dat jaar (fors) hoger uitvalt in vergelijking tot de voorlopige index (namelijk 6,43% in plaats van 4,75%). Het procentuele verschil is 1,6% ( $1,0475 \text{ maal } 1,016 = 1,0643$ ). Om na te gaan in hoeverre er voldoende geïndexeerd gaat worden, hanteren we 6,3% ( $4,7\% + 1,6\%$ ).

Van 64 Wmo-contracten was formeel of informeel al wel duidelijk wat de indexatie voor 2024 zou worden. Uit figuur 3.5 blijkt dat het met de hoogte van de indexatie de goede kant opgaat. Het aandeel Wmo-contracten dat aan de norm voldoet of waarschijnlijk gaat voldoen is beduidend hoger dan in 2023. Bij bijna zes op de tien Wmo-contracten is de indexatie conform de bovenstaande norm of zelfs hoger.<sup>18</sup>

<sup>18</sup> Hierin is ook een zestal Wmo-contracten meegenomen waarbij de gemeente de extra 1,6% voor 2023 al uitgekeerd heeft en die de tarieven voor 2024 met minimaal 4,7% verhogen.

Figuur 3.5

Wel of niet voldoen aan indexatienorm Wmo-tarieven in 2024 (N=64)



Bij vier op de tien is sprake van een achterblijvende indicatie. Voor deze contracten lopen de kosten hoger op dan de vergoeding die daar vanuit de gemeente tegenover staat. Bij twee contracten (3%) is de gemeente voornemens om geen enkele indicatie toe te passen en worden de tarieven dus niet verhoogd.

Voor de 64 Wmo-contracten hebben we de gemiddelde hoogte van de indexatie berekend. Nemen we deze twee niet geïndexeerde Wmo-contracten (waar de indexactie dus 0% is) mee, dan komt het gemiddelde uit op 6,45%. Dit is een ongewogen gemiddelde. We kunnen niet, net als voor de voorgaande jaargangen, een gewogen gemiddelde berekenen. Dit omdat nog lang niet in alle gevallen de afspraken over contracten bekend zijn.

## 4. Gevolgen onvoldoende indexering

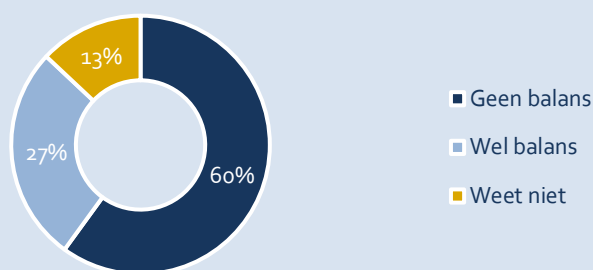
In de voorgaande hoofdstukken is een beeld geschetst van de mate van indexering van de Wmo-tarieven in de jaren 2022 en 2023 en de verwachtingen voor 2024. Daar waar sprake is van onvoldoende indexering is het de vraag in hoeverre de SW-organisaties de kostenstijgingen van de afgelopen jaren kunnen opvangen. In dit hoofdstuk staan de consequenties van onvoldoende indexering van de Wmo-tarieven centraal. Alvorens hierop in te gaan bespreken we eerst de financiële positie van de geraadpleegde SW-organisaties.

### 4.1 Financiële positie SW-organisaties

Aan de geraadpleegde SW-organisaties hebben we een aantal vragen over hun financiële positie gesteld. Waren de uitkomsten over de indexatie in de vorige twee hoofdstukken gebaseerd op hun grootste Wmo-contracten met gemeenten, wordt in het navolgende het organisatiebrede beeld geschetst.

Zo hebben we gevraagd in hoeverre in 2023 sprake is van een (dis)balans tussen de kostenontwikkeling waar de organisatie mee te maken heeft en de mate waarin de organisatie de Wmo-tarieven voor gemeenten heeft kunnen verhogen. Uit figuur 4.1 blijkt dat bij zes op de tien SW-organisaties de kostenontwikkeling niet (geheel) opgevangen kon worden door een verhoging van tarieven.

**Figuur 4.1** Wel of geen balans kostenontwikkeling en verhoging Wmo-tarieven in 2023 (N=63)



Uit de toelichting blijkt dat er in de kern twee oorzaken worden aangevoerd voor deze disbalans. Los van het feit dat Wmo-tarieven lang niet in alle gevallen voldoende werden geïndexeerd (zie hiervoor), werd ook gewezen op de Cao Sociaal Werk 2023-2025 die medio 2023 afgesloten werd. Hierdoor zagen de SW-organisaties per 1 juli van dat jaar de lonen met 7% stijgen.<sup>19</sup> De gehanteerde systematieken van indexering – waaronder de gecombineerde index die door de NZa wordt berekend – houden doorgaans geen of met de nodige vertraging rekening met dit soort tussentijdse kostenstijgingen. Enige uitzondering daarop is als met de opdrachtgever afgesproken is om de cao

<sup>19</sup> Naast verhoging van de onregelmatigheidstoeslag en verhoging van het minimumloon. In 2024 volgen nog twee loonsverhogingen.

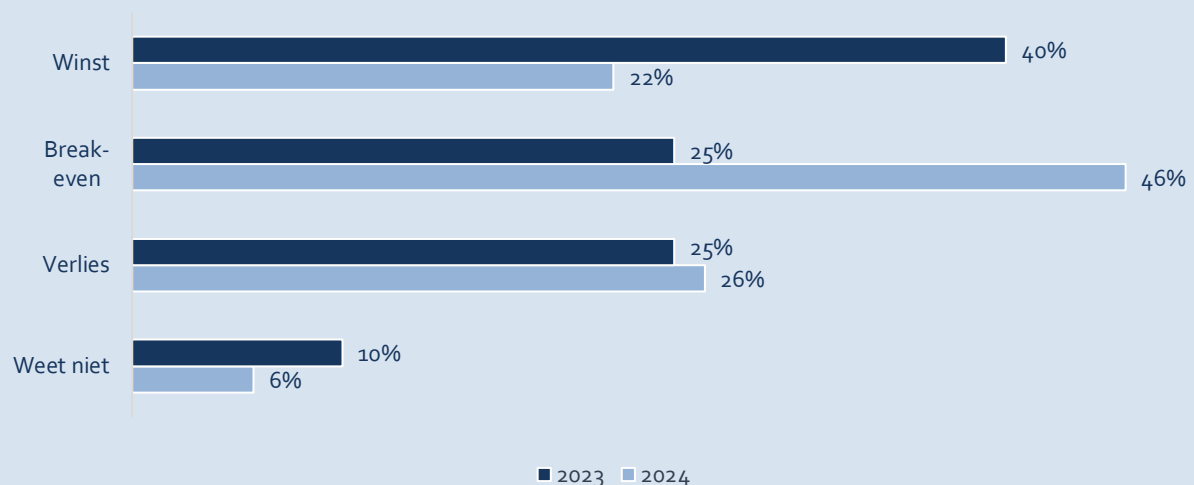
als basis voor de indexering te hanteren (wat maar bij een beperkt gedeelte van de Wmo-contracten met gemeenten het geval is, zie hiervoor).

Bij ruim een kwart van de SW-organisaties in het onderzoek was in de waarneming van de respondent wel sprake van een balans tussen kostenstijging en tarieven. Dit betekent overigens niet dat bij deze organisaties in alle gevallen voldoende geïndexeerd is door de gemeente(n). Een andere verklaring voor het feit dat deze organisaties wel een balans tussen inkomsten en uitgaven hadden, was dat zij vanaf het begin of gaandeweg het jaar geanticipeerd hebben op de kostenstijging. Dit door bezuinigingen door te voeren, onder andere in personele kosten (zie verderop).

Ruim een op de tien SW-organisaties kon op het moment van het interview/de enquête de balans voor de gehele organisatie nog niet opmaken.

Voor zowel het jaar 2023 als het jaar 2024 hebben we de respondenten gevraagd hoe het financieel resultaat er naar verwachting uit zal zien. De respondenten van in totaal 72 van de 104 geraadpleegde organisaties waren daartoe in staat. Vier op de tien SW-organisaties verwachten in 2023 zwarte cijfers te kunnen schrijven. Wanneer er een positief resultaat wordt behaald, dan is dit in de regel nét positief. Bijna de helft van SW-organisaties verwacht een resultaat rondom het break-even point te realiseren. Daar waar SW-organisaties voor meerdere opdrachtgevers werken, komt het met enige regelmaat voor dat een tekort in de ene opdracht opgevangen wordt met een (klein) overschot in (een) andere opdracht(en). Een kwart van de SW-organisaties verwacht in 2023 verlies te maken.

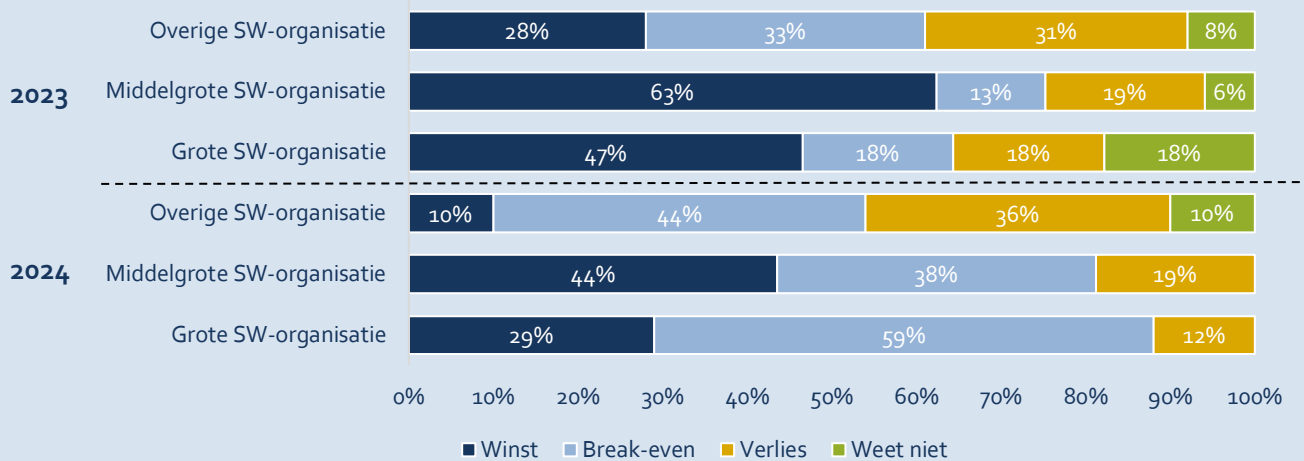
**Figuur 4.2** (Verwacht) financieel resultaat 2023 en 2024 (N=72)



De verwachtingen voor 2024 zijn iets minder positief. Het aandeel SW-organisaties dat (een kleine) winst verwacht halveert, terwijl het aandeel op break-even bijna verdubbelt. Deze omslag zien we met name bij grote en middelgrote SW-organisaties. In die zin schuiven steeds meer SW-organisaties op richting 'de gevarezone'. Daar waar de indexatie achterblijft kan bij de groep SW-organisaties die nu nog break-even draaien alsnog tekorten op de begroting ontstaan. Ook voor 2024 verwacht een kwart van de SW-organisaties 'in de rode cijfers' te belanden.

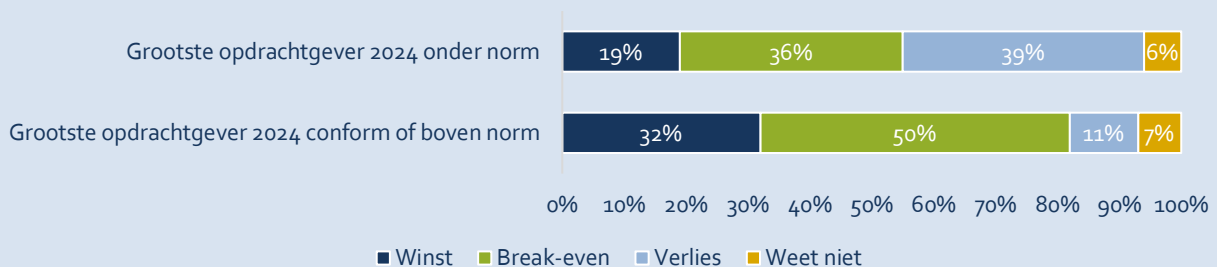
Maken we een onderscheid naar grootte van de SW-organisaties (op basis van de loonsom, zie hoofdstuk 1), dan blijken met name overige organisaties (met een loonsom tot 5 miljoen euro) financieel kwetsbaar te zijn. Het aandeel respondenten dat een negatief resultaat verwacht voor beide jaren is bij deze organisaties veel groter dan bij de grote en middelgrote organisaties (zie figuur 4.3).

**Figuur 4.3** Financieel resultaat 2023 en 2024, naar grootte organisatie (N=72)



Dat de mate van indexatie van grote invloed is op de financiële gezondheid van de SW-organisaties komt tot uitdrukking in figuur 4.4. In deze figuur hebben we twee groepen tegen elkaar afgezet, namelijk de SW-organisaties waarvan de grootste opdrachtgever (minimaal) conform de norm tarieven indexeert en SW-organisatie die te maken hebben met onvoldoende indexering bij de grootste opdrachtgever. Het aandeel SW-organisaties met een verwacht verlies is in de laatste groep 3,5 keer zo groot als in de eerste groep (39% versus 11%). Daar waar een deel van de SW-organisaties negatieve effecten van onvoldoende indexatie in 2023 nog met bezuinigingen (op personeel en/of anderszins) kon opvangen, verwacht een grotere groep dit voor 2024 niet meer te kunnen.

**Figuur 4.4** Relatie mate indexatie en verwacht financieel resultaat 2024 (N=64)



In de volgende paragrafen gaan we nader in op de consequenties van onvoldoende indexering van Wmo-tarieven.



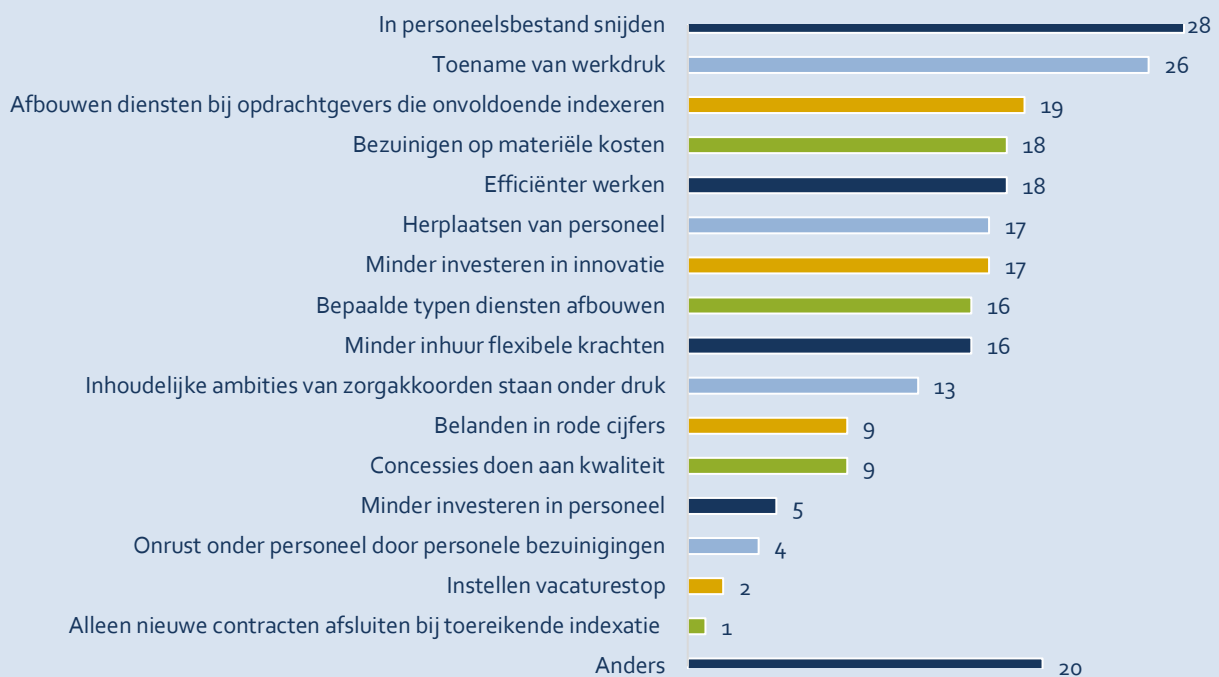
## 4.2 Gevolgen onvoldoende indexering

### Algehele consequenties

Hiervoor is al aangegeven dat een groot deel van de geraadpleegde SW-organisaties voor meerdere gemeenten of samenwerkingsverbanden van gemeenten activiteiten ontplooiën die vanuit de Wmo worden gefinancierd. We hebben de vraag gesteld in hoeverre zij bij al hun opdrachtgevers te maken hebben gehad met voldoende indexering voor de jaren 2023 en 2024.<sup>20</sup> Slechts vijf SW-organisaties hadden in alle gevallen te maken met indexaties conform de normen voor deze jaren. Bij de groep SW-organisaties waar de indexatie niet (altijd) voldoende was in beide jaren, hebben we de gevolgen hiervan in kaart gebracht.<sup>21</sup>

Aan deze laatste SW-organisaties is de vraag gesteld welke consequenties zij hebben ervaren van het feit dat niet elke opdrachtgever de tarieven voldoende heeft geïndexeerd. In totaal 59 respondenten waren in staat om de consequenties hiervan te duiden (zie figuur 4.5).

Figuur 4.5 Consequenties van onvoldoende indexering Wmo-tarieven (N=59)\*



\* Respondenten konden meerdere consequenties aangeven.

Twee onderling samenhangende consequenties werden het meest naar voren gebracht, namelijk het **snijden in het personeelsbestand** en een **toename van de werkdruk** bij werknemers die met minder collega's hetzelfde werk moeten verzetten. Verschillende respondenten gaven daarbij aan dat in de voorgaande jaren al andere bezuinigingen waren doorgevoerd en dat er niets anders opzat dan het personeelsbestand (verder) te reduceren, bij een

*“Het is steeds meer een verschuiving van mensen naar stenen.”*

Controller van middelgrote SW-organisatie

<sup>20</sup> Zie de gecombineerde indexen voor deze jaren zoals hiervoor aangegeven.

<sup>21</sup> Het ging hierbij om 62 SW-organisaties, de overige respondenten konden de vraag niet beantwoorden.

deel ook in combinatie met minder inhuur van flexibele krachten. In een enkel geval kan volstaan worden met een vacaturestop en hoeft er nog niet verder ingegrepen worden in de inzet van medewerkers.<sup>22</sup>

Bij bijna drie op de tien SW-organisaties stroomt boventallig personeel niet (altijd) uit, maar worden medewerkers op functies elders in de organisatie geplaatst. Het kan daarbij gaan om het **herplaatsen** in teams waar medewerkers met tijdelijke contracten zijn uitgestroomd en/of naar innovatieprojecten die met tijdelijke middelen worden gefinancierd (zie ook verderop). In vergelijkbare mate is of wordt er bezuinigd op **materiële kosten**. Dit blijkt overigens niet voor elke SW-organisatie een gangbaar pad om inkomsten en uitgaven weer in balans te krijgen. Dit omdat hierop in de afgelopen jaren al flink gesneden is door een aantal organisaties en verdere bezuinigingen niet meer verantwoord zijn.

Ook wordt er gereageerd door **veranderingen in de Wmo-dienstverlening** door te voeren (31 van de 59 SW-organisaties heeft dit inmiddels ervaren). Het gaat daarbij om aanpassingen in de dienstverlening binnen bestaande Wmo-opdrachten. Daar waar opdrachtgevers onvoldoende indexeren wordt het gesprek aangegaan om de inhoud en/of het volume van bepaalde typen diensten aan te passen. Het resultaat van deze gesprekken kan heel verschillend zijn. Soms worden specifieke diensten gereduceerd of zelfs geheel afgebouwd. In incidentele gevallen wordt gesneden in de kosten van ontmoetingsruimte, door bijvoorbeeld een wijkcentrum te sluiten. Sommige organisaties voeren – los van individuele contracten – veranderingen in hun aanbod van diensten door. Dit door het afbouwen van bepaalde typen diensten omdat deze met de gehanteerde (niet-geïndexeerde) tarieven niet meer uitkunnen. Voorbeelden van typen diensten die SW-organisatie zijn gaan afbouwen zijn ondersteuning van mantelzorgers en buurtbemiddeling.

De veranderingen in de kwantiteit van de Wmo-dienstverlening heeft volgens de respondenten doorgaans ook invloed op de **kwaliteit van de dienstverlening**. Zo geven respondenten aan dat per saldo minder cliënten kunnen worden bediend en dat bij sommige diensten langere wachtlijsten ontstaan. De gesprekken met individuele opdrachtgevers leiden er soms ook toe dat opdrachtgevers hun eisen bijstellen. Om kosten te besparen wordt dan aan SW-organisaties gevraagd om minder hoogopgeleid personeel in te zetten (bijvoorbeeld mbo-opgeleide jongerenwerkers in plaats van hbo-geschoolde sociaal werkers). Het doen van concessies aan het opleidingsniveau van in te zetten personeel werd niet gewaardeerd door de betreffende respondenten.

Een deel van de respondenten ervaart (ook) een negatieve impact van onvoldoende indexatie op het **innovatievermogen van de SW-organisatie**. Daar waar in personeel

wordt gesneden gaat het soms om werknemers die zich bezighouden met vernieuwingen in de dienstverlening. Verschillende SW-organisaties hebben daarbij opgemerkt dat dit mogelijk ook

*“Wij moeten zo’n 25 fte laten gaan. 1 fte is ongeveer 1.350 uur op jaarbasis. Wij rekenen zo’n 10-15 uur per cliënt. Dan weet je dus hoeveel minder dienstverlening er is.”*

Bestuurder van een grote SW-organisatie

<sup>22</sup> Uit de toelichting van een aantal respondenten blijkt dat personele ingrepen bij overeenkomsten lastiger is dan bij subsidierelaties. Dit vanwege het feit dat bij overeenkomsten veel meer en voor een langere periode vastgelegd is over de aard en het volume/de output aan dienstverlening, de personele inzet daarbij en de tarieven (die al dan niet tussentijds geïndexeerd worden).

consequenties gaat hebben voor de betrokkenheid van de sector bij de zorgakkoorden. Dit vanwege het feit dat de nieuwe rol die in deze akkoorden voor het Sociaal Werk wordt voorzien juist investeringen in innovaties vergt (zie verderop in dit hoofdstuk).

Ook geven enkele respondenten aan dat er **onrust binnen de organisatie** is ontstaan die direct te relateren is aan de gevolgen van te weinig indexering. Dit heeft te maken met aangekondigde ontslagen of niet verlengen van contracten, waardoor er onzekerheid bij het personeel is ontstaan.

Uit figuur 4.5 blijkt dat de respondenten ook nog de nodige andere consequenties hebben aangegeven (zie categorie 'anders'). Hierin zijn de overige gevolgen verwerkt die slechts vanuit één SW-organisatie aangevoerd zijn. Voorbeelden hiervan zijn: het later inzetten van vervanging in geval van ziekte van medewerkers, het verhogen van huurprijzen bij verhuur van eigen panden aan derden, het beperken van reisbewegingen en reiskosten en personeel vragen verlofuren op te maken in plaats van te laten uitbetalen.

### Personele consequenties

De vragenlijst bevatte – naast een algemene vraag over de consequenties van onvoldoende indexering van Wmo-tarieven – ook enkele verdiepende vragen over de personele gevolgen. Zo is de vraag gesteld in hoeverre op het moment van het onderzoek al afscheid was genomen van werknemers als direct gevolg van het feit dat de Wmo-tarieven niet in de pas lopen met de kostenontwikkeling voor de Wmo-diensten. Bij één vijfde van de geraadpleegde SW-organisaties was hiervan al sprake. Bij nog eens ruim twee vijfde wordt een uitstroom van werknemers in de komende tijd wel verwacht. Per saldo heeft dan ook ongeveer twee derde van de SW-organisaties met (gedwongen) uitstroom van werknemers te maken. Bij een derde van de organisaties is van uitstroom geen sprake, mede omdat zij boventallige medewerkers elders in de organisatie plaatsen of omdat ze opengevallen plaatsen als gevolg van natuurlijk verloop niet opvullen.

Figuur 4.6 Uitstroom medewerkers door onvoldoende indexering (N=64)



Bij het bovenstaande tekenen we aan dat het ingrijpen in het personeelsbestand van de SW-organisaties in de praktijk op verschillende manieren vorm krijgt, waarbij veelal meerdere van de volgende maatregelen worden gecombineerd. In de eerste plaats wordt gesneden in de flexibele schil, dus uitzendkrachten en/of zzp-ers. Hoewel ingrijpen bij de inzet van dit type werkenden – ook vanuit kosten oogpunt – de voorkeur heeft boven 'eigen' werknemers op de loonlijst, blijven SW-organisaties

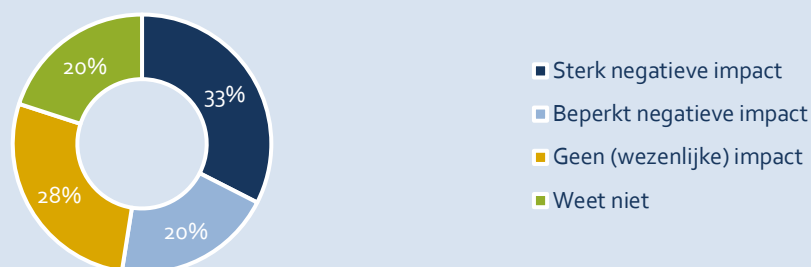
toch een beroep op dit type werkenden te doen. Dit om bijvoorbeeld een hoog ziekteverzuim op te vangen of om makkelijker te kunnen reageren op veranderende situaties (zoals bij nieuwe projecten of aanbestedingen). In de tweede plaats wordt het vertrek van medewerkers geregeld door tijdelijke arbeidsovereenkomsten niet te verlengen. Hierbij ontstaat overigens de kans van disbalans in de organisaties: teams met veel tijdelijke contracten worden dan meer getroffen dan teams met hoofdzakelijk vaste contracten. In de derde plaats hebben enkele geraadpleegde SW-organisaties moeten ingrijpen via gedwongen ontslagen. Omdat dit als 'last resort' maatregel wordt gezien, gaat het (nu nog) om kleine aantallen werknemers die gedwongen op straat zijn gezet.

SW-organisaties die afscheid hebben genomen van werknemers en/of personen uit de flexibele schil of dit in de nabije toekomst verwacht, is gevraagd om dit te concretiseren. De respondenten konden moeilijk aantallen aanreiken, zeker daar waar het om uitzendkrachten en/of zzp-ers gaat. De aantallen werknemers waarvan inmiddels afscheid is genomen varieerde van één werknemer (bij een SW-organisatie van in totaal 40 werknemers) tot 24 werknemers (op een totaal van 300 werknemers). De aangereikte aantallen waren onvoldoende om nader te analyseren en te extrapoleren naar de sector als geheel.

### Invloed op werkdruk en ziekteverzuim

We zijn bij de respondenten die te maken hadden met een afname van het aantal werknemers, uitzendkrachten en/of zzp-ers als gevolg van onvoldoende indexering nagegaan in hoeverre dit gevolgen heeft op de werkdruk en/of het ziekteverzuim binnen de SW-organisatie. Uit onderstaande figuur blijkt dat de inkrimping bij een derde van de organisaties hierop een sterk negatieve impact heeft. Bij nog eens een vijfde blijft de negatieve invloed redelijk beperkt.

Figuur 4.7 Invloed op werkdruk en/of ziekteverzuim (N=40)



Voor deze negatieve impact worden verschillende verklaringen gegeven. Een eerste verklaring is dat de werkdruk binnen het Sociaal Werk al hoog was en dat door de inzet van minder menskracht deze alleen nog maar is toegenomen. Hoewel de SW-organisaties wel proberen om de omvang van de dienstverlening bij te stellen, wordt in de praktijk hier niet altijd naar gehandeld. In het verlengde hiervan wordt namelijk, als tweede verklaring, opgemerkt dat de problematiek in de maatschappij toeneemt en dat het aantal mensen dat door Sociaal Werk wordt bediend eerder toeneemt dan afneemt. Een afbouw van bepaalde diensten als gevolg van onvoldoende middelen past dan ook niet in deze trend.

Een derde verklaring die door respondenten naar voren is gebracht, zit in het wezen of het karakter van de Sociaal Werker. De medewerkers in het primaire proces van het Sociaal Werk, die in direct contact met de doelgroepen staan, zijn in de praktijk niet snel geneigd om beperkingen in de dienstverlening door te voeren. Als er dus in de dienstverlening vanwege onvoldoende indexering gesneden moet worden, dan hebben zij moeite om dit in de praktijk toe te passen. Een enkele organisatie geeft aan sterk te letten op het feit dat medewerkers niet dezelfde hoeveelheid werk blijven verrichten bij het verminderen van de diensten.

Verschillende SW-organisaties hebben te maken met een hoog ziekteverzuim (variërend van 7% tot 10%), die mede wordt veroorzaakt door een toegenomen werkdruk als gevolg van ingrijpen in het personeelsbestand.<sup>23</sup> Sommige respondenten spreken wat dit aangaat van een vicieuze cirkel. De werkdruk leidt tot meer ziekteverzuim. Het ziekteverzuim heeft vervolgens een negatieve impact op de werkdruk van de overige, niet-zieke werknemers. Om deze werkdruk te verlichten wordt vervanging van zieke werknemers geregeld, doorgaans via uitzendkrachten en zzp-ers. Dit heeft weer een negatieve invloed op de bedrijfsvoering en de financiële veerkracht van de organisatie.

### 4.3 Verwachtingen toekomst

In deze afsluitende paragraaf werpen we een blik op de toekomst. Daarbij gaat het in de eerste plaats om de gevolgen voor de positie van het Sociaal Werk in het licht van de nationale zorgakkoorden. In de tweede plaats presenteren we nog enkele noties die respondenten maken voor de komende jaren.

#### Impact op zorgakkoorden

Zoals in de inleiding is aangegeven, zijn er in de afgelopen periode enkele nationale zorgakkoorden gesloten die van invloed gaan worden op de positie en de inhoud van het Sociaal Werk. Het gaat hierbij om het Integraal Zorg Akkoord (IZA), het Gezond en Actief Leven Akkoord (GALA/SPUK-regeling) en het programma Wonen, Zorg en Ondersteuning voor Ouderen (WOZO). Een rode draad in deze akkoorden is een verschuiving van zorg naar welzijn en preventie. Dit zal betekenen dat SW-organisaties belangrijker gaan worden in het hele speelveld van de zorg.

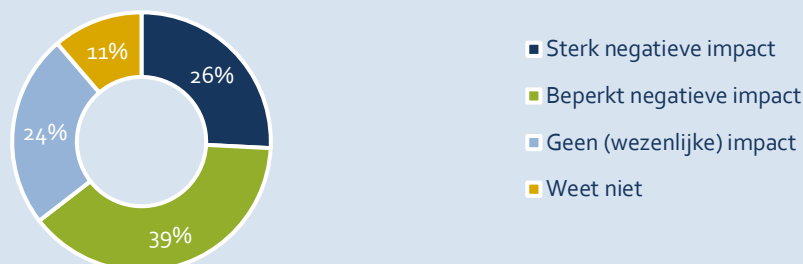
Aan de SW-organisaties die te maken hebben met onvoldoende indexering van de Wmo-tarieven in 2023 en/of 2024 hebben we de vraag gesteld welke impact onvoldoende indexatie van de Wmo-tarieven heeft op de rol en betrokkenheid van de SW-organisatie bij de uitvoering van deze akkoorden. Uit figuur 4.8 blijkt dat twee derde van de respondenten in meer of mindere mate een negatieve impact verwacht. Een kwart voorziet geen wezenlijke impact en de overige respondenten konden hiervan nog geen inschatting maken.

---

<sup>23</sup> De mate van impact op het ziekteverzuim valt niet te isoleren van andere oorzaken, zoals bijvoorbeeld de effecten van de COVID-19 pandemie (waardoor SW-organisaties nog steeds met gevallen van Long COVID te maken hebben).

Figuur 4.8

Verwachte impact onvoldoende indexering op rol organisatie in nationale zorgakkoorden (N=62)



Bij deze uitkomst zien we een onderscheid naar grootteklasse. Met name de overige SW-organisaties (met een loonsom van minder dan 5 miljoen euro) voorzien een negatieve impact op hun rol bij de zorgakkoorden. Het aandeel respondenten dat een negatieve impact verwacht bedraagt bij deze groep 82%, terwijl dit voor de middelgrote en grote SW-organisaties 40% respectievelijk 47% is. De kleinere SW-organisaties hebben doordat ze voor een beperkt aantal opdrachtgevers werken minder mogelijkheden om onvoldoende indexatie elders te compenseren.

In de toelichting van de respondenten die een negatieve impact verwachten, worden verschillende verklaringen gegeven. Diverse respondenten hebben aangegeven dat zij niet aan de verwachtingen vanuit de zorgakkoorden kunnen voldoen<sup>24</sup>, omdat zij zorgen hebben om de reguliere Wmo-dienstverlening in de komende jaren draaiende te houden. De aandacht gaat nu vooral uit naar het verkrijgen van een gezonde bedrijfsvoering voor de huidige dienstverlening, om voor de organisatie inkomsten en uitgaven weer in balans te krijgen. Zoals hiervoor aangegeven, gaat dit regelmatig ten koste van

*“Ik vind het lastig. Voor mijn gevoel zijn we eerst wegbezuinigd, en nu krijgen we een grotere rol.”*

Bestuurder van middelgrote SW-organisatie

*“Als er ergens bezuinigd moet worden, dan bezuinigen we liever op dit soort betrokkenheid, dan in de dienstverlening aan onze cliënten.”*

Controller bij kleine SW-organisatie

innovatieprojecten (die juist voor de nieuwe rol van het Sociaal Werk van belang zijn). De toekomstige rol en de vernieuwingen die daarbij noodzakelijk zijn, zijn dus naar de achtergrond verdrongen. Bij diverse SW-organisaties is het adagium op dit moment ‘focus op overleven in plaats van innoveren’.

Een tweede waarneming is dat er voor de innovatieve activiteiten ten behoeve van de toekomstige rol bij de nationale zorgakkoorden, andere middelen dan via de ‘reguliere’ Wmo-contracten moeten worden geworven. Deze innovatieve projecten worden soms benut voor de herplaatsing van boventallige medewerkers. Los van het feit dat het de nodige moeite kost om dergelijk additionele middelen (bijvoorbeeld SPUK-gelden) te verwerven, gaat het hierbij niet om structurele financiering maar om tijdelijke middelen. SW-organisaties ervaren verschillen in de mate van succes om voldoende middelen te verwerven voor de activiteiten die worden gedaan vanuit de zorgakkoorden.

<sup>24</sup> Uit de toelichting blijkt dat nu vooral GALA op het vizier van de SW-organisaties staat. De verwachtingen vanuit de andere akkoorden staan nu nog minder op het netvlies, maar – citaat respondent – “komen er ook nog eens bij”.

Gemeenten zouden volgens sommige respondenten de middelen ook te veel versnipperen over verschillende opdrachtnemers, waardoor er per saldo weinig aanvullende financiering beschikbaar komt voor de SW-organisatie.

Vanuit de respondenten die geen negatieve impact van onvoldoende indexering ervaren, wordt aangegeven dat de nationale zorgakkoorden voor hen juist een aansporing zijn om de samenwerking met andere (zorg)partners op te zoeken. Deze SW-organisaties zetten onverminderd menskracht en middelen in om een actieve rol in de uitvoering van de nationale zorgakkoorden te (gaan) vervullen. Er zouden veel kansen in zitten om samenwerkingen aan te gaan en een grotere rol te gaan vervullen in de algehele preventie.

*“Wij willen niet bezuinigen op onze rol in de akkoorden. Ik denk dat het echt essentieel is om deze rol op te pakken, omdat hier veel kansen in zitten voor onze organisatie.”*

Controller bij middelgrote SW-organisatie

### Overige noties

Zoals eerder genoemd in paragraaf 4.1, heeft de CAO Sociaal Werk 2023-2025 voor een aantal SW-organisaties een negatieve impact gehad op de balans tussen inkomsten en uitgaven. In de indexering die voor 2023 toegekend is bij hun opdrachtgever(s) is de forse loonsverhoging medio dat jaar niet verdisconteerd.<sup>25</sup> Er bestaat dan ook zorg over de wijze waarop de loonsverhogingen in 2024<sup>26</sup> opgevangen moeten worden. Hoewel de loonsverhogingen voor de medewerkers en voor de concurrentiepositie van de sector op de arbeidsmarkt goed zijn, is de financiële dekking hiervan allesbehalve gewaarborgd. Als de aanbevolen indexatie al wordt toegepast, dan is dit onvoldoende om de kostenontwikkeling te volgen. Dit wordt in de optiek van een aantal respondenten in 2025 nog eens versterkt door de toevoeging van uitlooperperiodieken aan het loongebouw. Bij sommige SW-organisaties zit een derde of bijna de helft van de medewerkers in de hoogste loonschaal, waardoor zij in aanmerking gaan komen voor deze periodieken. Dit zal een extra beslag op de financiële middelen tot gevolg hebben. Het ontbreken van een directe samenhang tussen de kostenverhogingen die voortvloeien uit de cao en de hoogte van de aanbevolen indexatie wordt door enkele respondenten als ‘missing link’ ervaren.

*“De loonsverhoging zoals die in de nieuw CAO zijn afgesproken leveren een paradoxaal effect, namelijk sanering.”*

Bestuurder van grote SW-organisatie

Verder bestaat er onzekerheid over de toekomstige financiering van het Sociaal Werk als gevolg van de politieke instabiliteit. Zo is nog niet bekend hoe het nieuwe coalitieakkoord eruit gaat zien waarover op dit moment wordt onderhandeld. Verder komen we in 2026 nieuwe verkiezingen van de gemeenteraden. Onzekerheid bestaat over welke politieke keuzes er op lokaal niveau genomen gaan worden. Vooral ook daar waar het om de consequenties van het zogenoemde ‘ravijnjaar’ 2026 betreft. Doordat het Rijk voor dat jaar veel minder financiële middelen voor het gemeentefonds heeft

*“We merken daarbij ook nu al dat de gemeente minder indexeert vanwege eigen bezuinigingen voor het ravijnjaar.”*

Bestuurder van middelgrote SW-organisatie

<sup>25</sup> Daarbij moet ook in ogenschouw worden genomen dat in het loondeel van de gecombineerde index, de OVA-systematiek kijkt naar de loonontwikkeling in de marktsector (en niet die van de sector Sociaal Werk zelf).

<sup>26</sup> 4% per 1 januari 2024 en nog eens 4% per 1 juli 2024.

toegezegd, wordt gevreesd dat dit impact gaat hebben op de toekomstige indexering van Wmo-tarieven. Een aantal SW-organisaties zegt dat gemeenten nu al bezuinigen vooruitlopend op dit vooruitzicht en hierdoor minder indexeren. De verwachting is dat de hoogte van de toekomstige indexatie van Wmo-tarieven eerder minder gaat worden dan meer.

In de afgelopen jaren heeft Sociaal Werk Nederland de nodige initiatieven ontplooid om de impact van Sociaal Werk meetbaar te maken. Volgens een deel van de respondenten moet er nog meer ingezet worden om deze impact bij (nieuwe) politieke bestuurders op het netvlies te krijgen. Zij leggen een relatie tussen onvoldoende kennis van – en begrip voor – de meerwaarde van de sector enerzijds en de hoogte van de indexering anderzijds. Met het oog op de nieuwe rol die van het Sociaal Werk wordt verwacht vanuit de nationale zorgakkoorden, zou de impact op preventie nog beter zichtbaar gemaakt kunnen worden. Deze respondenten zien hier een ondersteunende rol voor de brancheorganisatie weggelegd.

*“De onvoldoende indexering is gewoon een belediging voor de sector. Bij gemeenten staan de opbrengsten van ons werk nog onvoldoende op het netvlies.”*

Bestuurder van grote SW-organisatie



## 5. Samenvattende conclusies

In dit afsluitende hoofdstuk presenteren we de samenvattende conclusies van het onderzoek voor Sociaal Werk Nederland naar de indexatie van Wmo-tarieven door gemeenten. Deze conclusies zijn gebaseerd op de raadpleging van in totaal 104 Sociaal Werk-organisaties uit de achterban van Sociaal Werk Nederland eind 2023. Deze organisaties hebben gegevens aangereikt over 264 contracten met hun grootste opdrachtgever(s) voor de jaren 2022, 2023 en – voor zover op dat moment bekend – 2024. Ook hebben ze hun ervaringen met de indexatie en de gevolgen van eventuele onvoldoende indexatie gedeeld.

### Mate van indexatie

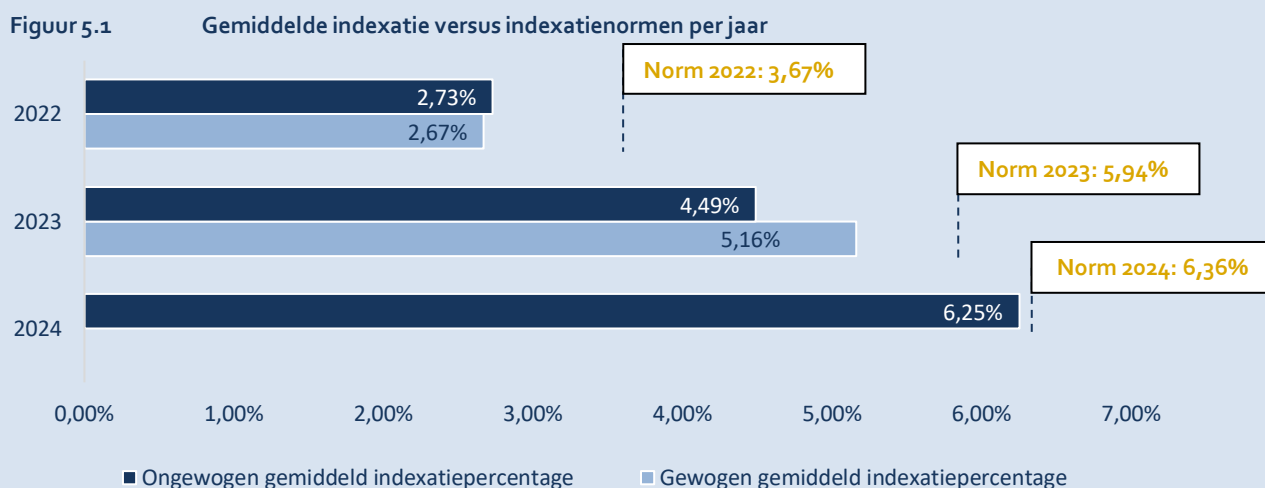
Gemeenten gaan steeds vaker over tot indexatie van de Wmo-tarieven van SW-organisaties. Het aandeel Wmo-contracten dat werd geïndexeerd nam toe van 86% in 2022 naar 95% in 2023. Voor zover inmiddels bekend, was dit aandeel voor 2024 verder toegenomen naar 97%. Bij dit laatste moet wel worden opgemerkt dat bij een deel van de Wmo-contracten eind 2023 op het moment van onderzoek onduidelijkheid bestond over de mate van indexatie. Hierdoor was vlak voor het ingaan van het nieuwe jaar nog steeds onzekerheid over wat de SW-organisatie tegemoet kan zien en hoe zij hierop dient te acteren (als te weinig wordt geïndexeerd).

Vaker indexeren wil overigens niet zeggen dat de hoogte van de indexatie voldoende is om de kostenontwikkeling bij te houden. Als norm hanteren we de gecombineerde indexatienorm zoals die jaarlijks door de NZa wordt berekend.<sup>27</sup> Hoewel hieraan de nodige haken en ogen kleven en de toepassing hiervan in de praktijk achterblijft, wordt deze door de VNG en Sociaal Werk Nederland gecommuniceerd richting het veld als aanbevolen norm. Dit omdat gemeenten volgens deze norm extra middelen aan het gemeentefonds toegevoegd krijgen om de Wmo-tarieven van SW-organisaties te kunnen indexeren. Uit het onderzoek blijkt dat in 2022 en 2023 slechts een vijfde van de Wmo-contracten volgens deze norm is geïndexeerd. Voor 2024 lijkt een inhaalslag te worden gemaakt: het aandeel contracten dat voldoet aan de volgens deze norm geldende percentages is toegenomen naar bijna 60%.

Ook zijn de gemiddelden van de door gemeenten toegekende indexeringspercentages vastgesteld en is de afwijking van de norm berekend. Uit figuur 5.1 blijkt dat de indexatie in elk van de jaren behoorlijk onder de aanbevolen norm is gebleven. Alleen voor 2024 komt het gemiddelde in de buurt. Op grond van deze afwijkingen is berekend hoeveel de SW-organisaties uit de achterban van Sociaal Werk Nederland zijn misgelopen door onvoldoende indexatie van hun Wmo-tarieven. Deze tekorten ramen we voor 2022 op circa 16,4 miljoen euro en voor 2023 op ruim 31 miljoen euro.

---

<sup>27</sup> Waarbij rekening is gehouden met 'overloop' tussen het ene en andere jaar: het verschil tussen de definitieve aanbevolen norm voor de indexatie van Wmo-tarieven (die pas lopende het jaar bekend wordt) en de voorlopige norm (die op het moment van de onderhandelingen over nieuwe tarieven bekend is) wordt opgeteld bij het jaar daarop.



In het najaar van 2021 zijn het kabinet, de VNG en Sociaal Werk Nederland overeengekomen dat, vanwege de sterk gestegen loonkosten, de looncomponent van de Wmo-tarieven structureel met 1,13% extra verhoogd dienen te worden. Deze extra arbeidsmarkttoeslag blijkt door 49% van de geraadpleegde SW-organisaties te zijn ontvangen (waarvan 3% overigens niet in 2022 zelf maar een jaar later). Vier op de tien organisaties zijn verstoken gebleven van deze looncomponent. Deze organisaties hebben dus voor 2022 en de jaren daarna structureel minder ontvangen dan afgesproken. Daar waar de looncomponent wel is toegepast is overigens het beoogde structurele karakter niet altijd gewaarborgd. In meer dan de helft van de gevallen is namelijk de methode van eenmalige afrekening toegepast. Dit in tegenstelling tot verwerking in de verhoogde tarieven, wat bij doorlopende contracten ook zijn uitwerking heeft voor de jaren daarna.

Daar waar gemeenten een indexatie van de Wmo-tarieven toepassen, bestaat lang niet in alle gevallen voldoende transparantie over waarop de indexatie is gebaseerd. Vier op de tien SW-organisaties kan niet weergeven welke indexatiemethode hun grootste opdrachtgever in de praktijk toepast. Daar waar dit wel duidelijk is, blijkt de aanbevolen gecombineerde index – op basis waarvan gemeenten via het accres op het gemeentefonds gecompenseerd worden – maar in beperkte mate toegepast te worden. We zien bij deze Wmo-contracten een tweedeling in de aanpak, namelijk de gemeente bepaalt het indexatiepercentage (waarbij uiteenlopende grondslagen worden gebruikt) of de SW-organisatie doet een verzoek om een bepaald percentage toe te kennen en daarover besluit de gemeente.

### Consequenties onvoldoende indexatie

Onvoldoende indexering van de Wmo-tarieven heeft invloed op de bedrijfsvoering van de SW-organisaties. Bij zes op de tien SW-organisaties werd de kostenontwikkeling in 2023 niet (geheel) opgevangen door een verhoging van tarieven. Naast onvoldoende indexering speelde hierbij ook de nieuwe CAO Sociaal Werk mee, waardoor halverwege dat jaar een forse loonsverhoging doorgevoerd moest worden. De toegepaste indexatiemethoden houden geen rekening met dit soort tussentijdse wijzigingen, tenzij deze gebaseerd is op het volgen van de cao.

Een kwart van de geraadpleegde organisaties had in 2023 te maken met een verlies op de exploitatiebegroting. Voor 2024 verwacht een even groot aandeel van de SW-organisaties met een verlies te maken te krijgen. Het zijn relatief vaak de kleinere organisaties die met verlies te maken hebben. De grote en middelgrote SW-organisaties schuiven vaak op van een (kleine) winst naar break-even. Zij worden dus financieel meer kwetsbaar.

Als gevolg van onvoldoende indexering van Wmo-tarieven, signaleren we bij de SW-organisaties vooral twee samenhangende consequenties, namelijk het snijden in het personeelsbestand en een toename van de werkdruk bij werknemers die met minder collega's hetzelfde werk moeten verzetten. Bij 20% van de geraadpleegde SW-organisaties die met onvoldoende indexatie te maken hebben, is al afscheid genomen van werknemers, bij nog eens 44% wordt een uitstroom van werknemers in de komende tijd alsnog verwacht. Per saldo heeft dan ook ongeveer twee derde van de SW-organisaties met (gedwongen) uitstroom van werknemers te maken. Bij een derde van de organisaties is van uitstroom geen sprake, omdat ze medewerkers intern herplaatsen of via natuurlijk verloop krimpen. Daar waar dit voorheen nog niet was gedaan, bezuinigen SW-organisaties ook nog op materiële kosten.

Daar waar de kostenontwikkeling en tariefsverhoging uit de pas lopen, gaan SW-organisaties met gemeenten in gesprek om aanpassingen in de inhoud van en/of het volume aan de dienstverlening door te voeren. Ruim de helft van de organisaties heeft dergelijke veranderingen doorgevoerd, zoals het afbouwen van bepaalde typen diensten of het sluiten van ontmoetingsruimtes. Sommige SW-organisaties stoppen over de gehele linie met bepaalde diensten omdat deze financieel niet meer uitkunnen. Van deze veranderingen gaat ook een negatief effect op de kwaliteit van dienstverlening uit, bijvoorbeeld omdat minder mensen bediend kunnen worden of bij sommige diensten langere wachttijden ontstaan.

Ten slotte zien we bij een deel van de SW-organisaties een negatieve impact van onvoldoende indexatie op hun innovatievermogen. Dit is het geval als werknemers uitstromen die zich bezighouden met vernieuwingen in de dienstverlening (die juist relevant zijn voor de nieuwe rol die voor het Sociaal Werk is voorzien in het kader van de nationale zorgakkoorden). Ongeveer twee derde van de SW-organisaties verwacht dat onvoldoende indexering van de Wmo-tarieven in meer of mindere mate een negatieve impact zal hebben op hun rol en betrokkenheid bij de uitvoering van deze akkoorden (en dan met name GALA). Respondenten van kleinere organisaties zijn op dit punt somberder dan respondenten van (middel)grote SW-organisaties. De toekomstige rol en de noodzakelijke vernieuwingen zijn bij deze organisaties naar de achtergrond verdrongen omdat zij meer met overleven dan met innoveren bezig zijn. Weliswaar zijn er additionele middelen voor innovatieve activiteiten beschikbaar, maar dit zijn tijdelijke en dus geen structurele middelen. Los van het feit dat hiervoor de nodige moeite moet worden gedaan, wisselt de succesratio om voldoende middelen te verwerven voor de innovatieprojecten met het oog op de zorgakkoorden.

# Colofon



**Bureau Bartels**  
ONDERZOEK | BELEIDSADVIES

Bureau Bartels B.V.  
Postbus 318  
3800 AH Amersfoort  
Stationsplein 13A  
3818 LE Amersfoort

[www.bureaubartels.nl](http://www.bureaubartels.nl)  
[info@brtls.nl](mailto:info@brtls.nl)  
033 - 479 20 20

