Sociaal domein 2015: een bijzonder jaar in cijfers

Kwantitatieve analyse gemeentelijke netto-lasten



Cebeon
Centrum beleidsadviserend onderzoek BV

16860-j04

Eindrapport

7 februari 2017

Inhoudsopgave

V Voorwoord 3

S Samenvatting 4
S.1 Verdiepend kwantitatief onderzoek 4
S.2 Landelijke realisatie sluit aan bij Iv3-cijfers 5
S.3 Positief saldo sociaal domein gevolg van achterblijvende realisatie 6
S.4 Positieve saldi bestemd voor sociaal domein met oog op oplopende financiële druk 6

1 Inleiding 9
1.1 Aanleiding 9
1.2 Doel en vraagstelling 9
1.3 Leeswijzer 10

2 Financiële opgaven in een dynamisch beleidsdomein 11
2.1 Beleidscontext: van transitie naar transformatie 11
2.2 Nieuwe budgetten in integratie-uitkering sociaal domein 12
2.3 Betekenis van oude taken 15
2.4 Monitoring van budgetten in gemeentefonds 18

3 Werkwijze en gebruikte onderzoeksmethoden 20
3.1 Opvragen en analyseren van landelijke gegevens 20
3.2 Financiële vragenlijst onder alle gemeenten 20
3.3 Grootboekanalyse bij steekproef van gemeenten 22
3.4 Raadpleging van financieel deskundigen 23

4 Feitelijke bestedingen sociaal domein en Iv3 24
4.1 Stand brief aan Tweede Kamer 24
4.2 Betekenis Iv3-cijfers bij clusters sociaal domein 27
4.3 Afbakening sociaal domein: landelijk versus lokaal 30
4.4 Achtergronden bestedingen 2015 32

5 Bestemming positieve saldi voor sociaal domein 34
5.1 Bestemmingsrichtingen positieve saldi 34
5.2 Overwegingen bij wijze van bestemming 36
5.3 Omvang en samenstelling reserves sociaal domein 37

V Voorwoord

2015 is een jaar dat bij veel mensen nog lang in herinnering zal blijven. De transitie van de Jeugdzorg, grote delen van de langdurige zorg (Wmo 2015) en de Participatiewet legde een enorme klus op het bord van gemeenten. Met spanning is uitgezien of gemeenten erin zouden slagen om deze operatie in goede banen te leiden. Gelukkig kon na verloop van tijd worden geconstateerd dat gemeenten geen grote steken hebben laten vallen en de continuïteit van zorg aan kwetsbare burgers niet in gevaar is gekomen.

Wat gemeenten binnen het nieuwe sociaal domein doen, blijft echter veel aandacht trekken van burgers en bestuurders. Die belangstelling laaide in het najaar hoog op toen de realisatiecijfers over 2015 bekend werden. In de pers verschenen koppen in de trant van 'Gemeenten houden fors over op zorg'. Daarmee kwamen veel vragen los.

Begin november 2016 schrijft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een brief aan de Tweede Kamer. Hierin constateert hij: *"In de brief van 31 oktober (...) heb ik u samen met de staatssecretarissen van VWS en SZW geïnformeerd over de definitieve realisatiecijfers van het sociaal domein in 2015. Deze definitieve cijfers laten zien dat gemeenten ongeveer 4,5% minder uitgeven in het sociaal domein (zowel oude als nieuwe taken) dan in het verdeelmodel van het gemeentefonds aan hen beschikbaar is gesteld. Op het cluster Werk en inkomen geven de gemeenten meer uit dan beschikbaar is, op de gecombineerde clusters Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd minder." (...).*

De minister merkt verder op dat er verschillen zijn tussen gemeenten en zegt verdiepend onderzoek toe. Dit onderzoek dient een nadere duiding te geven van de realisatiecijfers en mogelijke verklaringen voor verschillen. Het rapport dat u in handen heeft, geeft een kwantitatieve invulling aan deze toezegging.[1]

Het onderzoek kon niet worden verricht zonder de grote inzet van financiële en inhoudelijke experts van de meer dan 220 gemeenten die op een of andere wijze een bijdrage hebben geleverd. Zo vergde het invullen van de vragenlijst het nodige uitzoekwerk. Daarnaast waren verschillende experts bereid medewerking te verlenen aan een interview of deel te nemen aan een expertmeeting om de concept-resultaten te bespreken en nader te duiden. Alle betrokken gemeenten en hun medewerkers bedanken we dan ook hartelijk voor de tijd die zij hebben vrijgemaakt in de drukke periode, tussen Kerst 2016 en eind januari 2017, waarin dit onderzoek is uitgevoerd.

Dank zijn we ook verschuldigd aan de leden van de begeleidingscommissie, waarin vertegenwoordigers van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Vereniging Nederlandse Gemeenten, het Centraal Bureau voor de Statistiek en enkele grote gemeenten participeerden. Zij hebben bijgedragen aan het eindresultaat door inhoudelijk te reflecteren op de opzet van de financiële vragenlijst, de concept-bevindingen en de wijze waarop bevindingen ook voor niet-financiële experts zo duidelijk mogelijk kunnen worden gepresenteerd.

[1] Parallel hieraan is een kwalitatief onderzoek naar achtergronden en verschillen uitgevoerd.

S Samenvatting

Participatie, maatschappelijke ondersteuning en jeugd vormen samen het grootste deel van het gemeentefonds. Dat was al het geval vóór 2015. De *nieuwe* budgetten voor de drie decentralisaties (3D) per 2015 zijn gebundeld in de integratie-uitkering sociaal domein. Met deze budgetten groeide het bedrag waarmee het verdeelmodel van het gemeentefonds rekening houdt van 7,5 miljard euro naar 17,7 miljard euro.

Uit de brief die de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op 31 oktober 2016 aan de Tweede Kamer heeft gestuurd, blijkt dat gemeenten in 2015 per saldo ongeveer 800 miljoen euro minder hebben uitgegeven aan oude én nieuwe taken (netto-lasten op basis van Informatie voor derden ofwel Iv3-cijfers) dan het verdeelmodel aan hen heeft toebedeeld voor het sociaal domein (hiervoor genoemde 3 gemeentefondsclusters). Ook het CBS heeft hierover gepubliceerd.

Dit landelijke beeld wijzigt niet fundamenteel en wordt bevestigd door rekeningcijfers (saldi van baten en lasten) van de gemeenten die hebben deelgenomen aan dit onderzoek. De achterblijvende realisaties houden verband met een ‘erfenis’ uit eerdere jaren (saldi op oude taken), scherpere inkoop en verantwoording van zorg en ondersteuning, en tijdelijke effecten van de transitie (zoals een lager beroep op zorg en ondersteuning, onvolledige verzilvering van persoonsgebonden budgetten en achterblijvende facturering van zorg en ondersteuning). Na 2015 verwachten veel gemeenten toenemende kosten.

Tegen deze achtergrond dient het beeld dat gemeenten fors ‘overhouden’ op de gedecentraliseerde taken binnen het sociaal domein op basis van dit onderzoek te worden genuanceerd. Behalve de ‘erfenis’ bij oude taken blijkt dat achter het landelijk totaalcijfer een grote lokale dynamiek schuilgaat. Verder blijft het overgrote deel van de middelen binnen het sociaal domein beschikbaar om toekomstige lastenstijgingen en budgetreducties te kunnen opvangen. Ook gebruiken gemeenten deze middelen om te investeren in de vernieuwing van het sociaal domein (transformatie) en is een deel bestemd voor de eindafrekening van nakomende facturen.

S.1 Verdiepend kwantitatief onderzoek

opdracht: inzicht in kwaliteit Iv3-cijfers, achtergronden en bestemming positieve saldi

Het onderzoek heeft als doel nader inzicht te bieden in het verschil tussen de netto-lasten van gemeenten (Iv3-cijfers) en de bedragen waarmee het verdeelmodel van het gemeentefonds voor het sociaal domein rekening houdt. Er is gezocht naar antwoord op de vraag wat mogelijke –boekhoudkundige of inhoudelijke– oorzaken zijn van verschillen tussen de aan het CBS geleverde Iv3-rekeningcijfers en de gemeentelijke realisatiecijfers (vastgestelde jaarrekening) alsmede tussen gemeentelijke realisaties en ramingen. Verder beoogt het onderzoek zicht te geven op hoe gemeenten omgaan met eventuele positieve saldi.

uitgangspunt: vergelijking tussen inkomsten (gemeentefonds) en uitgaven (Iv3)

Om de vraag te kunnen beantwoorden in hoeverre de gemeentelijke uitgaven aan het sociaal domein aansluiten bij de middelen waarmee in het verdeelmodel van het gemeentefonds wordt gerekend, is in de

brief aan de Tweede Kamer qua systematiek aangesloten bij het periodiek onderhoudsrapport (POR). Deze POR-systematiek wordt gebruikt bij de verdeling van middelen uit het gemeentefonds onder gemeenten.

De gemeentelijke taken in het sociaal domein bestaan uit oude (die gemeenten al langer uitvoeren) en nieuwe taken (die in 2015 zijn gedecentraliseerd). Voor de netto-lasten is hiertussen geen onderscheid te maken op basis van Iv3-gegevens. Daarom is ook aan de inkomstenkant geen uitsplitsing gemaakt. Voor de inkomsten op het sociaal domein is aangesloten bij de clusters Jeugd, Maatschappelijke ondersteuning en Participatie. De clusters in het gemeentefonds zijn geen geoormerkte budgetten. Zij vormen een hulpmiddel bij het vergelijken van de uitkomsten van het verdeelmodel, die een inschatting geven van de beschikbare middelen, met de feitelijke uitgaven van gemeenten. In de feitelijke uitgaven spelen ook de eigen inkomsten van gemeenten (onroerende zaakbelasting en overige eigen middelen) een rol. Evenals bij het gemeentefonds (inclusief integratie/decentralisatie-uitkeringen) betreft dit algemene middelen die vrij besteedbaar zijn. De POR-systematiek houdt zo rekening met alle algemene middelen van gemeenten.

De gemaakte vergelijking tussen de uitkomsten van het verdeelmodel en de feitelijke lasten van gemeenten dient in het licht van deze methodiek te worden bezien.

aanpak: alle gemeenten bevraagd, grootboeken geanalyseerd en gemeentelijk experts geraadpleegd

Om de Iv3-gegevens goed te kunnen te duiden, is in het onderzoek gebruik gemaakt van een financiële maatwerk vragenlijst. Alle gemeenten zijn aangeschreven: uiteindelijk hebben ruim 220 gemeenten een ingevulde vragenlijst ingestuurd. Deze respons biedt een bruikbare dataset, waarmee een representatief landelijk beeld kan worden gegeven.

Naast de financiële vragenlijst zijn grootboeken geanalyseerd van 19 uiteenlopende gemeenten. Onderzoekers hebben vanuit een eenduidige afbakening de lasten en baten gecodeerd. Hierdoor is beter inzicht verkregen in achtergronden van verschillen tussen gemeenten. Aanvullend op de analyses zijn telefonische interviews gehouden en zijn de concept-resultaten in een groepssetting besproken met financiële experts van gemeenten.

S.2 Landelijke realisatie sluit aan bij Iv3-cijfers

gemeenten hebben hun lasten grosso modo juist verantwoord in Iv3

In de gemeentelijke boekhouding zijn oude en nieuwe taken binnen het sociaal domein zo goed mogelijk geïntegreerd. Hieraan ontlenen gemeenten zogenoemde Informatie voor derden (Iv3). Zij zijn verplicht jaarlijks Iv3-gegevens over begroting en jaarrekening aan het CBS te leveren, die deze gegevens zonder bewerking als open data ter beschikking stelt.

In het onderzoek is gemeenten gevraagd in hoeverre eerder aangeleverde Iv3-cijfers op basis van de vastgestelde jaarrekening correctie behoeven. Hierop hebben zij beperkte correcties aangereikt. Daarnaast hebben zij diverse aanvullende posten voor het sociaal domein benoemd die met name samenhangen met mutaties van reserves en direct toe te rekenen overhead. Zo is een licht gecorrigeerd beeld van de netto-lasten verkregen dat is vergeleken met de budgetten uit het verdeelmodel van het gemeentefonds.

landelijk beeld van saldi sociaal domein wijzigt niet fundamenteel

Hieruit resulteert een saldo van baten en lasten vanuit gemeentelijke jaarrekeningen dat niet fundamenteel afwijkt van het eerder gepresenteerde landelijke saldo voor het sociaal domein als geheel. Ook tussen groepen gemeenten zijn de verschillen in correcties beperkt. Verder wordt het beeld bevestigd dat, waar de bestedingen aan Jeugd/Wmo achterbleven, die bij Participatie juist hoger waren. Dit behoeft aandacht bij de voorgenomen integratie van de IU-sociaal domein in de algemene uitkering.

wel diversiteit in afbakening: hoever reikt het sociaal domein?

Dat het landelijke beeld min of meer ongewijzigd blijft, neemt niet weg dat gemeenten in hun eigen boekhouding en verslaglegging een andere indeling hanteren dan de afbakening van het sociaal domein op basis van Iv3-functies bij de 3 gemeentefondsclusters. Nogal wat gemeenten rekenen allerlei 'oude' taakonderdelen binnen deze clusters (zoals bijstand, armoedebeleid, algemene voorzieningen, openbare gezondheidszorg, en vreemdelingenbeleid) lokaal *niet* tot het sociaal domein, terwijl zij taakonderdelen van andere clusters (zoals Educatie en Ontspanning) juist wel hieronder scharen.

S.3 Positief saldo sociaal domein gevolg van achterblijvende realisatie

nieuwe taken: transitie-effecten

Achterblijvende bestedingen zijn er zowel bij oude als nieuwe taken. Bij nieuwe taken houdt dit onder meer verband met scherpere inkoop van hulp en ondersteuning, tijdelijke lagere aantallen cliënten, en (tijdelijk) hoger dan verwachte baten. Ook onvolledige verzilvering van pgb's en facturering van zorg in natura spelen een rol. Zo kunnen tot drie jaar na dato nog facturen worden ingediend, waardoor bepaalde kosten uit 2015 pas later tot feitelijke besteding komen.

oude taken: erfenis uit verleden

Een belangrijk deel van de verklaring voor de per saldo achterblijvende bestedingen ligt echter bij de oude taken. Dit bevestigt de uitkomsten van eerdere periodiek onderhoudsrapportages die aan de Tweede Kamer zijn aangeboden: ook in de jaren vóór 2015 was al sprake van substantiële 'minnen' (Participatie) en 'plussen' (Jeugd/Wmo). Met het oog op de integratie van nieuwe taken/middelen is nader onderzoek naar een andere verdeling in eerdere jaren uitgesteld.

S.4 Positieve saldi bestemd voor sociaal domein met oog op oplopende financiële druk

positieve saldi gereserveerd voor sociaal domein …

Het overgrote deel van de middelen binnen het sociaal domein blijft beschikbaar om toekomstige lastenstijgingen en reducties op de rijksuitkering te kunnen opvangen en de transformatie verder vorm te geven. Ook onderdelen die in de algemene reserve komen, zijn veelal bestemd voor het sociaal domein. Een (terug)storting van positieve saldi in de algemene reserve hangt namelijk vaak samen met lokale keuzes om zo weinig mogelijk aparte 'potjes' aan te houden. Tevens zijn er diverse gemeenten waar extra (eigen) algemene middelen, die de gemeenteraad eerder had vrijgemaakt voor een zorgvuldige transitie, weer terugvloeien in de algemene reserve omdat zij achteraf in 2015 niet nodig bleken te zijn.

… en met het oog op verwachte financiële druk vanaf 2015

In de aanloop naar de transitie in 2015 waren er voor gemeenten, naast onzekerheden in de uitvoering en organisatie, grote financiële onzekerheden in de 3D-budgetten. Dit betreft zowel de historische verdeling in 2015 als de overgang naar de objectieve verdeling in de jaren daarna. De komende jaren zullen de budgetten in de integratie-uitkering sociaal domein per saldo met 8% worden gereduceerd. Voor individuele gemeenten kan dit een plus of min opleveren tot een derde van hun uitkering 2015. Tegelijkertijd zien veel gemeenten hun kosten vanaf 2016 toenemen. Uit de analyse van gemeentelijke gegevens blijkt dat zij een substantieel deel van hun algemene middelen voor het sociaal domein bewust reserveren met het oog op zulke toekomstige financiële risico's.

tot slot

Uit het onderzoek zijn nuanceringen naar voren gekomen bij de eerder geconstateerde positieve saldi op het sociaal domein. Deze zijn tot nu toe onvoldoende in beeld gekomen, omdat ze niet direct blijken uit Iv3-cijfers. Verder dient te worden beseft dat de gebruikte POR-systematiek vooral bruikbaar is voor het volgen van meerjarige ontwikkelingen en minder voor het becijferen van absolute afwijkingen in één (transitie)jaar. Cijfers over één jaar kunnen nog geen structureel beeld geven van de gemeentelijke nettolasten op het sociaal domein. Al met al geven de beschikbare cijfers –vooralsnog– geen reden tot zorg of gemeenten de beschikbaar gestelde middelen wel voor het sociaal domein gebruiken.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

In oktober vorig jaar zijn de realisatiecijfers over de gemeentelijke lasten in 2015 van voorzieningen binnen het sociaal domein bekend geworden. Na deze publicatie is discussie ontstaan over het beeld dat gemeenten samen ruim 800 miljoen euro hebben 'overgehouden'. Dit beeld riep begrijpelijkerwijs veel vragen op over de gebruikte cijfers. Ook omdat het Sociaal en Cultureel Planbureau eerder concludeerde dat "de gemeentelijke uitgaven voor het sociaal domein in 2015 grotendeels in lijn lijken te zijn met de middelen die daarvoor in het verdeelmodel van het Gemeentefonds beschikbaar zijn."[2]

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties (BZK) heeft daarom in november 2016 een brief gestuurd naar de Tweede Kamer om deze cijfers toe te lichten. Er is gebruik gemaakt van de open data zoals die op de website van het CBS beschikbaar zijn gesteld en door gemeenten –via het systeem van 'informatie voor derden' (Iv3)– zijn aangeleverd. Deze gegevens worden niet door het CBS gecontroleerd of gevalideerd.

In het overleg met de minister heeft de Tweede Kamer aangegeven behoefte te hebben aan een nadere duiding van deze cijfers. Als coördinerend ministerie heeft BZK daarom nader onderzoek uitgezet. Dit onderzoek is financieel en kwantitatief van karakter. Parallel hieraan is tevens een kwalitatief onderzoek gehouden.

1.2 Doel en vraagstelling

doelen

Het onderzoek beoogt op landelijk niveau beter inzicht te verkrijgen in de cijfers en achtergronden van verschillen tussen lasten en baten. Dit is uiteengelegd in een drietal doelen.

Het eerste doel is om het verschil tussen de Iv3-cijfers en de bedragen die gemeenten toerekenen aan het sociaal domein kwantitatief inzichtelijk te maken. Daarbij is de vraag wat mogelijke boekhoudkundige en/of inhoudelijke oorzaken van verschillen zijn.

Als tweede dient het onderzoek inzicht te geven in het verschil tussen de begrote en de feitelijke uitgaven. Volgens Iv3-informatie zijn de uitgaven in de begroting fors geraamd in vergelijking met de realisaties. De vraag is wat de oorzaken kunnen zijn geweest van het verschil tussen raming en realisatie.

Een derde doel is in beeld te brengen hoe gemeenten omgaan met een positief saldo over 2015. Welk deel van deze bedragen voegen zij toe aan de bestemmingsreserve of de algemene reserve en welke andere bestemming geven zij aan een eventueel restant.

onderzoeksvragen

BZK heeft deze doelen geconcretiseerd in de volgende vier onderzoeksvragen:

---

2 SCP, *Monitor Sociaal Domein 2015: overall rapportage*.

1. wat is het verschil tussen enerzijds de Iv3-gegevens voor het sociaal domein (zoals die afgebakend en gepubliceerd zijn door het ministerie van BZK) en anderzijds de realisatie conform de interne administratie van gemeenten over de baten en lasten die zij rekenen tot het sociaal domein?
2. wat is het verschil tussen het beschikbare budget voor het sociaal domein zoals door het Rijk vastgesteld per gemeente en het beschikbare budget waarvan de gemeente zelf uitgaat in de interne administratie?
3. wat zijn achtergronden van verschillen tussen enerzijds de oorspronkelijke begroting voor het sociaal domein en anderzijds de realisaties?
4. welke bestemming hebben positieve saldi voor het sociaal domein gekregen?

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 schetsen we in welke (beleids)context de financiële opgaven voor gemeenten in het sociaal domein spelen. De context waarin delen van het sociaal domein in 2015 naar gemeenten zijn overgeheveld, geeft mede richting aan de uitwerking van het onderzoek. De gevolgde werkwijze en gebruikte onderzoeksmethoden lichten we toe in hoofdstuk 3.

In hoofdstuk 4 bespreken we de bevindingen over de eerste drie onderzoeksvragen. Hoofdstuk 5 gaat in op de laatste onderzoeksvraag: de bestemming van positieve saldi.

Elk hoofdstuk begint met een korte samenvatting van de hoofdpunten. De ‘snelle lezer’ kan op basis hiervan de belangrijkste bevindingen en conclusies per hoofdstuk tot zich nemen.

2 Financiële opgaven in een dynamisch beleidsdomein

Om de uitkomsten van het onderzoek (zie hoofdstuk 4 en 5) goed te kunnen duiden, is het belangrijk zicht te hebben op de beleidsmatige context en financiële opgaven van het sociaal domein. Dit hoofdstuk geeft hiervan een schets aan de hand van de volgende thema's:

- van transitie naar transformatie (paragraaf 2.1);
- nieuwe budgetten in de integratie-uitkering sociaal domein (paragraaf 2.2);
- betekenis van 'oude' taken die gemeenten al vóór 2015 hadden (paragraaf 2.3);
- monitoring van budgetten binnen de systematiek van het gemeentefonds (paragraaf 2.4).

Hoofdpunten

- gemeenten hebben in 2015 nieuwe taken gekregen. Door deze transitie is het sociaal domein fors uitgebreid en complexer geworden. De uitvoering en vernieuwing (transformatie) van het sociaal domein is nog volop in beweging;
- voor de lastenraming van de nieuwe taken zijn de rijksbudgetten in veel gemeenten leidend geweest. In de aanloop naar de transities in 2015 waren er grote onzekerheden in deze budgetten. Zij zijn op een laat moment definitief vastgesteld op een lager niveau. Voor veel gemeenten vormt verdere budgetreductie het meerjarenperspectief;
- de nieuwe taken hangen samen met oude taken. Eerdere analyses van BZK laten zien dat bij die taken al vóór 2015 sprake was van een positief baten/lastensaldo op het sociaal domein. Na 2015 neemt dit verder toe, maar het grootste deel is historisch bepaald en hangt niet direct samen met de decentralisaties;
- eerdere decentralisaties laten bovendien een 'badkuip-effect' zien in de ontwikkeling van de netto-lasten van gemeenten: het eerste jaar zakt het lastenniveau in, vervolgens stabiliseren de lasten zich om daarna een stijgende lijn in te zetten;
- voor het monitoren van de lastenontwikkeling wordt de systematiek van het periodiek onderhoudsrapport gemeentefonds gehanteerd. Daarbij worden voor taakvelden/clusters de gemeentelijke netto-lasten op basis van Iv3-cijfers vergeleken met de algemene middelen waarmee in het verdeelmodel van het gemeentefonds wordt gerekend.

2.1 Beleidscontext: van transitie naar transformatie

sociaal domein: tussen smalle en brede invulling

Al vóór 2015 werd er lokaal gesproken van het sociaal domein. Dit begrip maakte vooral opgang met de 3 omvangrijke decentralisaties (3D): Jeugdwet, Wmo 2015 en Participatiewet. De focus kwam te liggen bij deze nieuwe taken en in veel gemeenten werd het sociaal domein min of meer hiermee vereenzelvigd. In de praktijk zijn er echter allerlei verbindingen met oude taken die eveneens kunnen worden beschouwd als onderdeel van het sociaal domein (zie ook paragraaf 2.3). In het onderzoek is naar voren gekomen dat diverse gemeenten zich niet altijd van deze breedte van het sociaal domein bewust zijn, terwijl andere gemeenten de lokale domeingrenzen juist zeer breed trekken (zie ook hoofdstuk 4).

2015: focus op transitie

De nieuwe taken en middelen zijn in 2015 overgeheveld naar gemeenten. Om deze complexe operatie in goede banen te leiden, hebben gemeenten zich in dit transitiejaar vooral ingespannen om te werken aan:

- de overdracht van grote groepen, deels nieuwe cliënten;
- het ontwikkelen en inregelen van nieuwe (administratieve) systemen;
- het contracteren van grote aantallen (bestaande) aanbieders;

- het vormgeven van (deels verplichte) regionale samenwerking voor in het bijzonder specialistische/maatwerkvoorzieningen Jeugd en Wmo. Daarnaast is ingezet op intensivering en/of vernieuwing van bestaande structuren rond centrumgemeentelijke taken rond beschermd wonen.

Centraal bij deze transitie stond de inzet op:

- het waarborgen van de continuïteit van zorg voor bestaande cliënten;
- het beperken van frictiekosten voor bestaande aanbieders;
- het doorvoeren van bezuinigingen om de nieuwe taken binnen de beschikbare budgettaire kaders te kunnen opvangen.

Terugblikkend is de algehele indruk dat de overheveling naar gemeenten zonder grote problemen is verlopen en de continuïteit van zorg niet in gevaar is gekomen.[3]

transformatie: vernieuwing vooral na 2015

In 2015 hebben gemeenten in wisselende mate ook aanzetten gedaan voor vernieuwing. Binnen het taakveld maatschappelijke ondersteuning kon daarbij worden voortgeborduurd op de 'kanteling' die al onder de 'oude' Wmo ingang was gezet. Voor de Jeugdwet en de Participatiewet ligt dat anders. Daar diende de transformatie nog van de grond te komen. Samen met hun (keten)partners werken gemeenten aan een herinrichting van het sociaal domein waarbij in beleid en uitvoering verbindingen tussen taakvelden worden gelegd om te komen tot een integrale, vraaggerichte werkwijze dicht bij de burger.

gevolgen voor gemeentelijke lasten

Een en ander impliceert dat gemeenten in 2015 maar beperkt hebben kunnen sturen op de kosten van voorzieningen in het sociaal domein. Een belangrijk deel van de kosten (en budgetten) was nog historisch bepaald. Afhankelijk van het tempo en de intensiteit van het transformatieproces zal het een aantal jaren duren voordat de kosten uitkristalliseren in een nieuw structureel niveau. In het vervolg gaan we hierop nader in.

2.2 Nieuwe budgetten in integratie-uitkering sociaal domein

rijksbudgetten leidend voor raming lasten

De nieuwe budgetten voor de 3 decentralisaties zijn gebundeld in de integratie-uitkering (IU) sociaal domein. Dit betreft in hoofdzaak Jeugd en Wmo. Het Participatie-deel omvat vrijwel geheel bestaande budgetten die gemeenten vóór 2015 ontvingen in de vorm van een specifieke uitkering. In totaal omvat deze IU een bedrag van circa 10 miljard euro. Daarmee is het gemeentefonds in omvang met meer dan de helft toegenomen.

Vanwege de omvang van het budget en de financiële risico's zijn de middelen uit de IU-sociaal domein in het merendeel van de gemeenten leidend geweest als financieel kader: de lasten moesten binnen de bandbreedte van deze uitkering blijven, mede met het oog op de ingeschatte bezuiniging.

> Controller gemeente:
> "*afspraak is dat de middelen voor de nieuwe decentralisaties taakstellend zijn voor de uitvoering hiervan"*

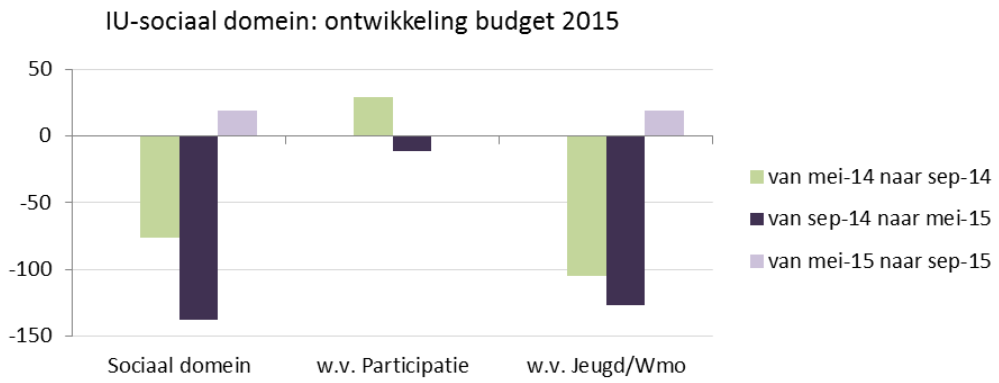
[3] Zie bijvoorbeeld SCP, *Monitor Sociaal Domein 2015: overall rapportage*.

Een aantal gemeenten heeft er zelfs –uit voorzorg– voor gekozen om eigen middelen vrij te maken voor de nieuwe taken teneinde een zorgvuldige overgang te waarborgen. Ook zijn er gemeenten die een deel van de IU-sociaal domein op voorhand hebben ondergebracht in een vernieuwingsfonds en/of reserve/voorziening met het oog op de transformatie dan wel mogelijke tegenvallers. Zulke keuzes zijn veelal niet direct zichtbaar in de Iv3-gegevens.

langere tijd onzekerheid

Bij het opstellen van de begroting 2015 was nog veel onbekend en onzeker. Pas relatief laat is het definitieve budget per gemeente vastgesteld en is ook een doorkijk gekregen naar de ontwikkeling in de komende jaren, inclusief de overgang naar een objectieve verdeling. Dit was voor gemeenten van belang om richting te kunnen geven aan de transformatie en bijbehorende taakstelling.

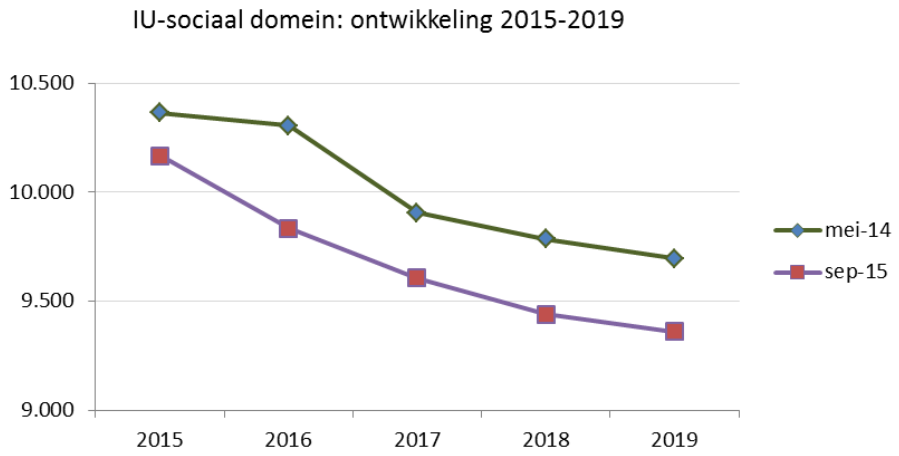
Binnen de IU-sociaal domein maakt het macrobudget voor Jeugd en Wmo samen ongeveer driekwart van de middelen uit. Op deze onderdelen hebben zich ook de grootste fluctuaties voorgedaan, zoals hieronder zichtbaar wordt (*bedragen in miljoenen euro's*).



Met name in de periode tot mei 2015 zijn flinke kortingen toegepast op de budgetten Jeugd en Wmo. Voor individuele gemeenten betekende dit soms forse schommelingen van tientallen procenten plus (hoger budget) of min (lager budget).

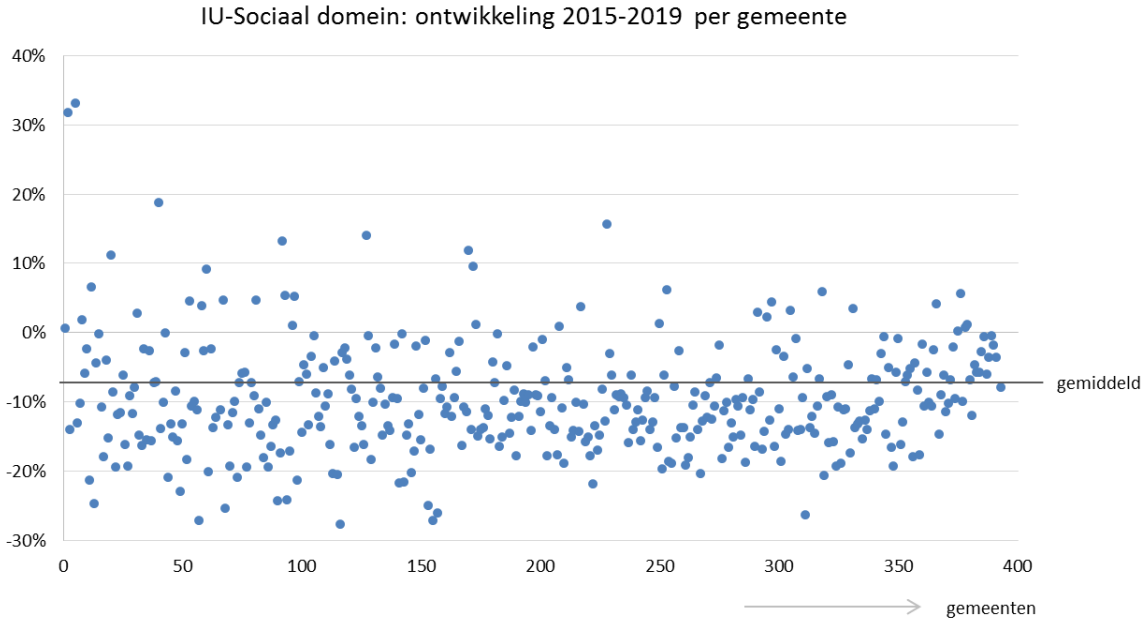
meerjarenperspectief: teruglopende budgetten

Nadat het beeld in de loop van 2015 min of meer kwam vast te staan, kregen gemeenten ook meer zicht op het meerjarenperspectief. Hieronder is in beeld gebracht hoe de IU-sociaal domein zich ontwikkelt in de periode tussen 2015 en 2019 (*bedragen in miljoenen euro*).



In vergelijking met de situatie begin 2014 is het perspectief op de beschikbare middelen in anderhalf jaar tijd duidelijk neerwaarts bijgesteld. Deels hangt deze ontwikkeling samen met de overheveling van bepaalde cliëntgroepen naar andere kaders (Wlz of Zvw). Dat laat onverlet dat gemeenten de komende jaren stevig moeten bezuinigen. Landelijk worden deze budgetten in 4 jaar tijd verminderd met circa 8%.

Voor individuele gemeenten komen daar nog herverdeeleffecten bij van de invoering van de objectieve verdeelmodellen Jeugd en Wmo vanaf 2016. Inclusief de macro-kortingen levert dit op lokaal niveau het volgende beeld op van de ontwikkeling van de nieuwe budgetten (2019 ten opzichte van 2015).



Dit plaatje laat zien dat een substantieel aantal gemeenten met meer dan gemiddelde krimp van budgetten te maken krijgt.

gevolg: behoedzame kostenraming door gemeenten

In de aanloop naar 2015 is er dus sprake geweest van de nodige onzekerheden in budgetten. Gecombineerd met onzekerheden over de omvang en samenstelling van de nieuwe cliëntgroepen en flinke macrokortingen heeft dit gemeenten aangezet om hun lasten behoedzaam te ramen en budgetreducties in

opeenvolgende circulaires –al dan niet via begrotingswijzigingen– door te vertalen naar de uitvoering. Door (extra) herverdeeleffecten van objectieve verdeelmodellen vanaf 2016 is dit nog versterkt.[4]

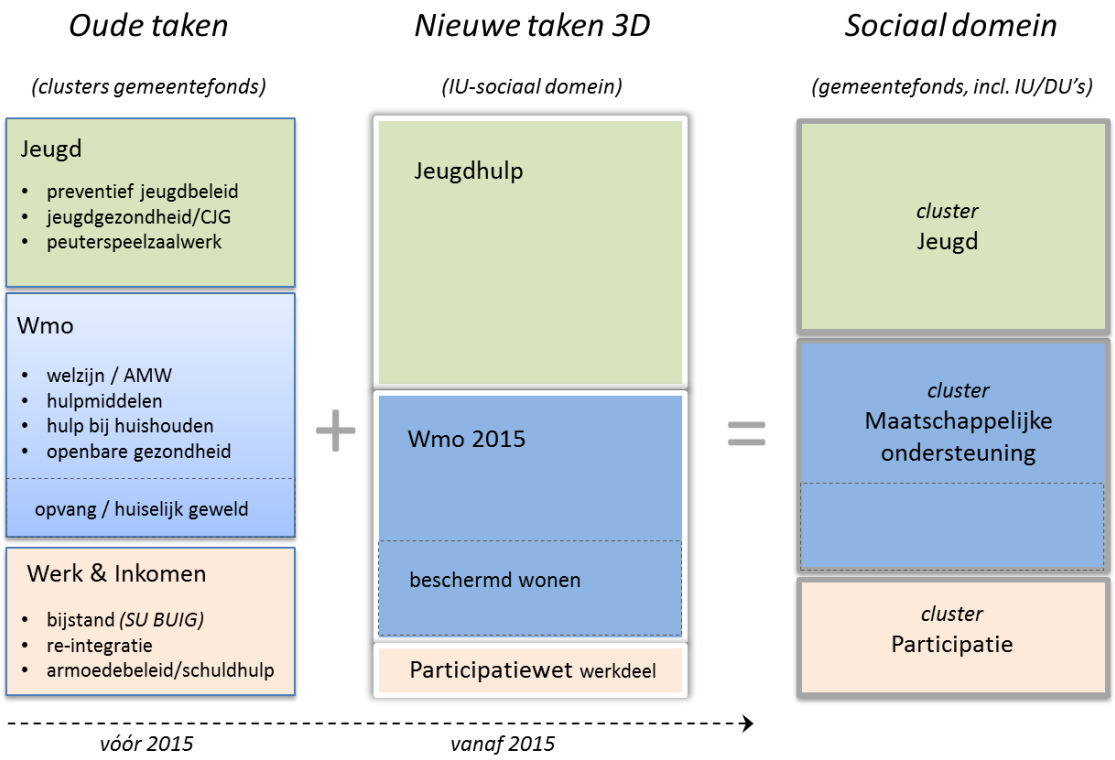
2.3 Betekenis van oude taken

Het sociaal domein is niet geheel nieuw voor gemeenten. Gemeenten hadden, deels vanuit eerdere decentralisaties, allerlei oude taken met een 'sociaal karakter'. Deze taken worden grotendeels bekostigd uit de algemene uitkering van het gemeentefonds, terwijl er daarnaast baten zijn uit andere integratie-/decentralisatie-uitkeringen (IU/DU) en specifieke uitkeringen (met name voor bijstand).

samenhang tussen nieuwe en oude taken

Hieronder is zichtbaar gemaakt hoe de oude taken en nieuwe taken in het sociaal domein zich onderling verhouden. Kort toegelicht laat het schema zien:

- links: oude taken geordend naar de 3 hoofdkaders. Dit omvat oude taken binnen de algemene uitkering, inclusief decentralisatie-uitkeringen Opvang en huiselijk geweld voor centrumgemeenten (onderste deel Wmo) en de specifieke uitkering voor het inkomensdeel Participatiewet (BUIG);
- midden: nieuwe taken 3D die onder gemeentelijke verantwoordelijkheid zijn gekomen en waarvan de budgetten zijn opgenomen in de IU-sociaal domein. Het onderdeel beschermd wonen is specifiek voor centrumgemeenten;
- rechts: nieuwe clusters sociaal domein, onderscheiden naar Jeugd, Wmo en Participatie.



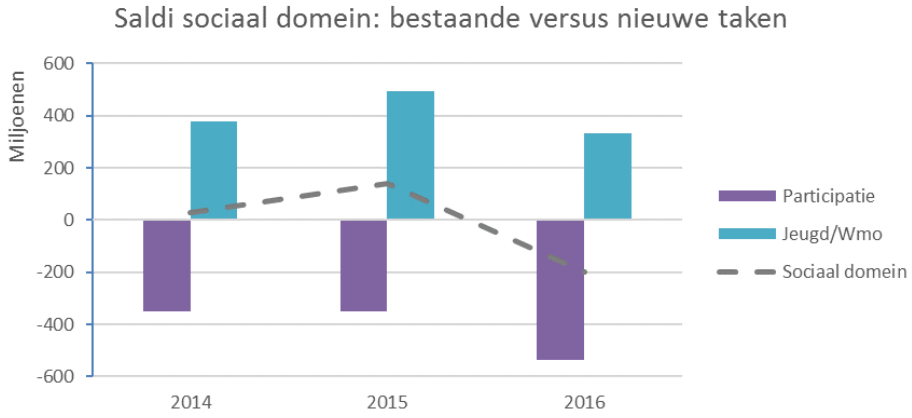
Volgens bestuurlijke afspraak zal de IU-sociaal domein met ingang van 2018 in de algemene uitkering worden ondergebracht. Door verdere integratie van 'oud en nieuw' wordt toegewerkt naar een ontschot

[4] Daarnaast zijn diverse gemeenten geconfronteerd met herverdeeleffecten als gevolg van het nieuwe verdeelmodel voor de specifieke uitkering van het inkomensdeel Participatiewet (BUIG).

totaalbudget voor het sociaal domein. Hiermee worden gemeenten gefaciliteerd om de beoogde transformatie te realiseren: integraal en vraaggericht maatwerk bieden aan burgers in hun directe leefomgeving. Juist gemeenten die verder zijn met deze transformatie, door gemeentebrede verbindingen te leggen tussen diverse beleidsvelden, hebben er belang bij dat deze ontschotting op afzienbare termijn gestalte krijgt.

ontwikkeling netto-lasten: saldi sociaal domein hangen grotendeels samen met oude taken

Voor een duiding van de netto-lastenontwikkeling in 2015 is het van belang zicht te hebben op de vraag in hoeverre verschillen met budgetten samenhangen met oude taken en al dateren van vóór 2015. Eerdere POR-rapportages (zie paragraaf 2.4) geven hiervan het volgende beeld (*bedragen in miljoenen euro*).



Uit deze grafiek komt naar voren dat er in 2014 al sprake was van een negatief saldo bij Participatie en een positief saldo bij Jeugd/Wmo. Voor het sociaal domein als geheel neemt het positieve saldo in 2015 na de decentralisaties –op begrotingsbasis– weliswaar verder toe, maar het grootste deel is 'historisch bepaald en hangt niet direct samen met de decentralisaties'.[5]

Verder valt op dat het geraamde positieve saldo voor het sociaal domein in 2016 omslaat in een negatief saldo: het negatieve saldo bij Participatie neemt verder toe en het positieve saldo bij Jeugd/Wmo wordt kleiner. Deels vloeit dit voort uit teruglopende budgetten (zie paragraaf 2.2). Tegelijkertijd komen uit gesprekken met gemeentelijke deskundigen signalen dat het kostenniveau in 2016 hoger uitvalt. Dit duidt erop dat de in de Tweede Kamerbrief geconstateerde saldi voor 2015 geen structureel beeld geven, maar vooral een weerspiegeling vormen van de transitieperiode met daarmee samenhangende, min of meer incidentele ontwikkelingen.

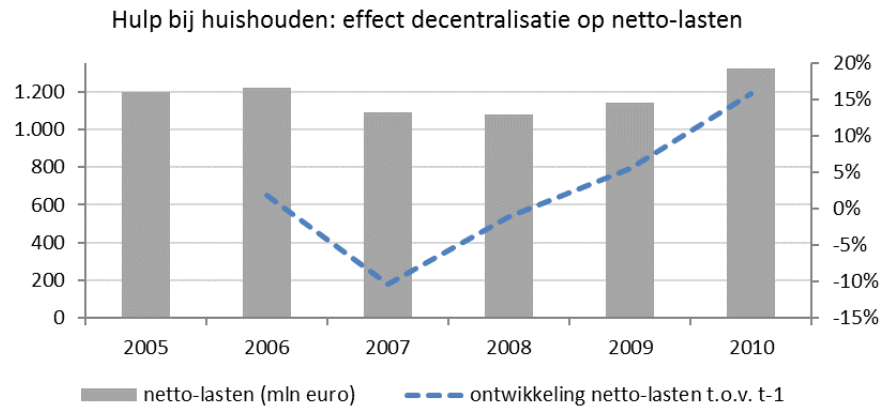
inzichten vanuit eerdere decentralisaties

Eerdere decentralisaties gaven soortgelijke effecten en bewegingen te zien. Hieraan kunnen dan ook inzichten worden ontleend voor de te verwachten ontwikkeling van de netto-lasten voor het sociaal domein. Met name de decentralisatie van hulp bij het huishouden in het kader van de Wmo biedt hiervoor goede aanknopingspunten. Sinds 2007 is deze taak belegd bij gemeenten. De eerste jaren na decentralisatie hadden de netto-lasten van deze taak het volgende verloop.[6]

---

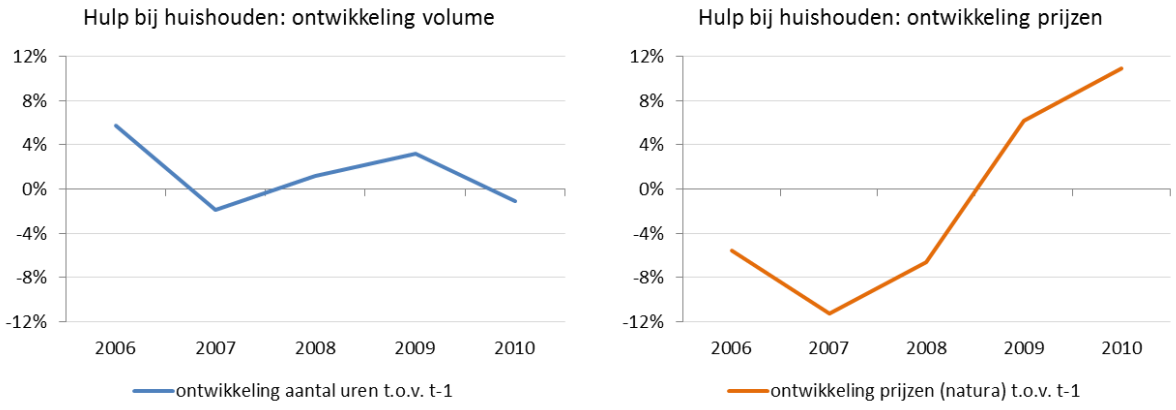
5 *Periodiek Onderhoudsrapport Gemeentefonds 2017*, blz. 50. Bij een gelijkblijvend aandeel van oude taken in de baten en netto-lasten gaat het bij Jeugd/Wmo bij benadering om driekwart van het saldo (op begrotingsbasis). Bij Participatie betreft dit vrijwel het gehele saldo aangezien er nauwelijks sprake is van nieuwe budgetten.

6 Cijfers ontleend aan SCP, *Advies voor het Wmo-budget 2012*.



Duidelijk zichtbaar is de tijdelijke inzakking van het kostenniveau met ongeveer 10% (rechteras) in het eerste jaar na decentralisatie (2007). Het volgende jaar stabiliseren de kosten zich (linkeras), terwijl daarna een stijgende lijn wordt ingezet. Binnen 4 jaar na de decentralisatie overstijgen zo de kosten het oude niveau (in 2006).

Dit 'badkuip-effect' valt uiteen in volume- en prijseffecten, die hieronder grafisch zijn weergegeven.



Het eerste jaar dalen zowel volume als (gemiddelde) prijzen. Een belangrijke achtergrond hiervan is dat gemeenten stringenter beoordelen of mensen hulp nodig hebben en in welke omvang. Ook incidentele effecten spelen een rol.[7] Tevens letten gemeenten bij aanbestedingen scherper op de prijs en zetten zij sterker in op een andere productmix (verschuiving naar goedkopere producten). In volgende jaren herstellen de gemiddelde prijzen zich weer, mede onder invloed van aanvullende kwaliteitseisen en bestuurlijke afspraken over redelijke tarieven.

Hoewel de transities in het sociaal domein (3D) in omvang en complexiteit niet vergelijkbaar zijn met de hulp bij het huishouden, zijn er wel duidelijke parallellen. In beide gevallen gaat het om nieuwe taken die gemeenten risicodragend binnen het overgehevelde budget moeten uitvoeren, en waarbij in de periode rond de decentralisatie veel onzekerheden bestaan. Daarom is het verstandig de inzichten uit eerdere decentralisatie-ervaringen te betrekken bij de weging van de onderzoeksuitkomsten.

[7] Een voorbeeld is het opschonen van cliëntenbestanden die na overdracht 'administratieve vervuiling' blijken te bevatten.

Inzicht uit eerdere decentralisatie

Het jaar waarin de transitie naar gemeenten plaatsvindt, heeft een atypisch karakter en kan niet als representatief worden beschouwd voor het structurele lastenniveau. Naast allerlei eenmalige effecten houdt dit verband met een voorzichtige opstelling van gemeenten met het oog op de financiële risico's die nieuwe taken meebrengen. Naarmate meer ervaring wordt opgedaan, kan meer evenwicht ontstaan in het onderlinge samenspel van gemeenten, aanbieders en cliënten (waaronder een nieuwe prijs-kwaliteitverhouding).

2.4 Monitoring van budgetten in gemeentefonds

Om de vraag te kunnen beantwoorden in hoeverre de gemeentelijke uitgaven aan het sociaal domein aansluiten bij de middelen waarmee in het verdeelmodel van het gemeentefonds wordt gerekend, is in de brief aan de Tweede Kamer qua systematiek aangesloten bij het zogenoemde periodiek onderhoudsrapport (POR). Wat deze POR-systematiek inhoudt en hoe deze is toegepast op het sociaal domein lichten we hieronder toe.

POR-systematiek …

Jaarlijks brengt BZK een periodiek onderhoudsrapport uit waarin de Tweede Kamer meerjarig inzicht wordt gegeven in de werking van het verdeelstelsel van het gemeentefonds. Voor het onderzoek is de binnen het POR ontwikkelde scan van belang. Centrale vraag in deze scan is of de inkomsten- en uitgavenpatronen zoals die in het verdeelmodel zijn verondersteld nog steeds aansluiten bij de werkelijke netto-lasten van gemeenten. Daartoe worden de uitkomsten van het verdeelmodel vergeleken met de werkelijke inkomsten en uitgaven zoals die blijken uit Informatie voor derden (Iv3)-gegevens over gemeentelijke begrotingen.[8]

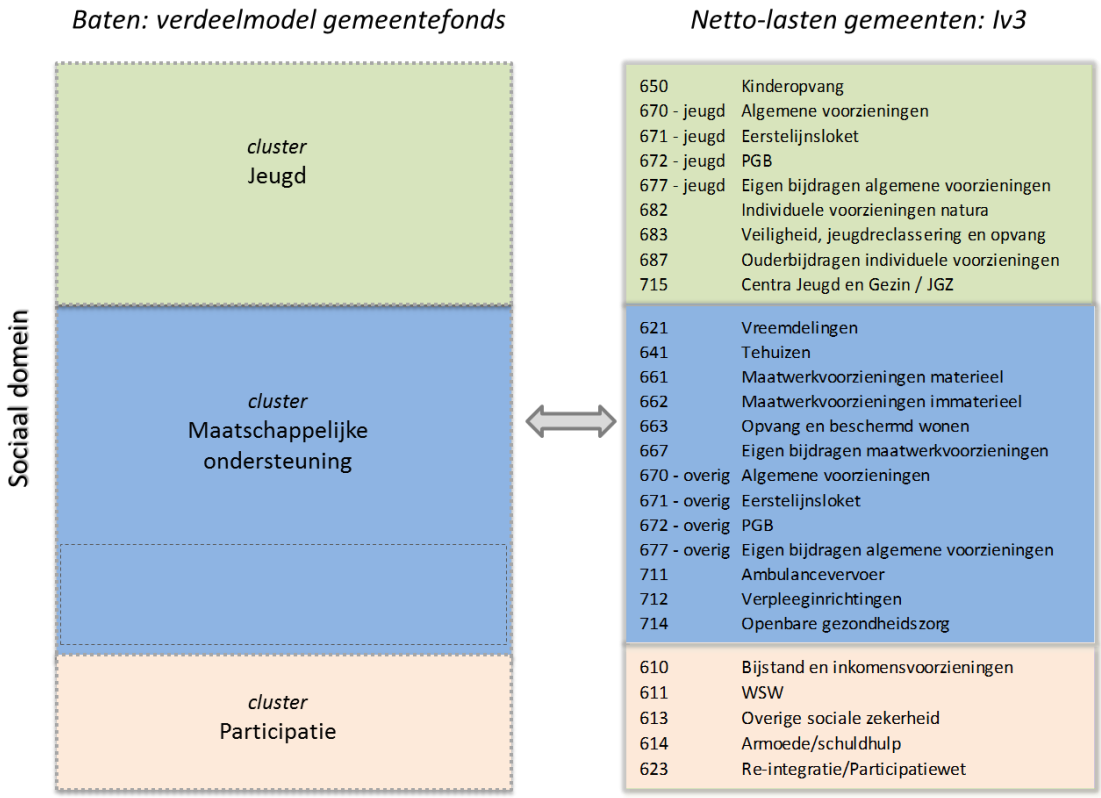
De POR-scan is een eenvoudig instrument en correspondeert met de eerste fase van het periodiek onderhoud: signalering. Op basis van de scan wordt afgewogen of er aanleiding is tot nader onderzoek. Dat is de tweede fase in het periodiek onderhoud. De resultaten van het nader onderzoek kunnen vervolgens leiden tot de beslissing om de derde fase uit te voeren: het aanpassen van de verdeling.

… toegepast op het sociaal domein

De Iv3-voorschriften onderscheiden een aantal functies waarop gemeenten hun baten en lasten dienen te verantwoorden die in het gemeentefonds worden gerekend tot het sociaal domein. Deze Iv3-functies zijn gekoppeld aan de gemeentefondsclusters Jeugd, Maatschappelijke ondersteuning en Participatie.

In onderstaande figuur is dit schematisch weergegeven. Links staan de drie clusters (oude én nieuwe taken/budgetten) en rechts de gemeentelijke netto-lasten volgens Iv3-informatie. De netto-lasten van gemeenten worden gedekt uit algemene middelen (zie ook hierna).

[8] Iv3 bestaat uit begrotingsfuncties die zijn omschreven in het Besluit Begroting en Verantwoording. Twee keer per jaar leveren gemeenten Iv3-gegevens (voor begroting en rekening) aan het CBS.



De POR-systematiek (confrontatie van baten en lasten conform de clusterindeling van het gemeentefonds) ligt ten grondslag aan de brief die de minister van BZK naar de Tweede Kamer heeft gestuurd.

De gemeentelijke taken in het sociaal domein bestaan uit zowel oude (die gemeenten al langer uitvoeren) als nieuwe taken (die in 2015 zijn gedecentraliseerd). Op basis van Iv3-gegevens is hiertussen geen onderscheid te maken in de netto-lasten. Om invulling te geven aan de bestuurlijke afspraken uit 2014 is daarom ook aan de inkomstenkant geen uitsplitsing gemaakt, maar naar het totaal van de algemene middelen gekeken die betrekking hebben op het sociaal domein.

Voor de nieuwe taken gaat het om de middelen van de integratie-uitkering sociaal domein. Voor de oude taken zijn de middelen uit de 3 gerelateerde clusters (Jeugd, Maatschappelijke ondersteuning en Participatie) als inkomsten in de vergelijking betrokken. Van deze clusters zijn de bedragen gebruikt waarmee het verdeelmodel van het gemeentefonds rekent, zoals opgenomen in de septembercirculaire 2015.[9] De clusters in het gemeentefonds zijn geen geoormerkte budgetten. Zij vormen een hulpmiddel bij het vergelijken van de uitkomsten van het verdeelmodel, die een inschatting geven van de beschikbare middelen, met de feitelijke uitgaven van gemeenten. Gemeenten maken zelf een integrale afweging van hun uitgaven op basis van het totaalbedrag van de gemeentefondsuitkering. Alle middelen in het gemeentefonds (algemene uitkering en integratie/decentralisatie-uitkeringen) zijn vrij besteedbaar.

In de feitelijke uitgaven spelen ook de eigen inkomsten van gemeenten (onroerende zaakbelasting en overige eigen middelen) een rol. Evenals bij het gemeentefonds betreft dit algemene middelen die vrij besteedbaar zijn. De POR-systematiek houdt zo rekening met alle algemene middelen van gemeenten.

De vergelijking tussen de uitkomsten van het verdeelmodel en de feitelijke lasten van gemeenten dient in het licht van deze methodiek te worden bezien, die het uitgangspunt vormt voor dit onderzoek.

[9] De standen in circulaires zijn exclusief toerekening van de overige eigen middelen. In het POR dat is opgenomen als bijlage bij de begroting van het gemeentefonds worden de clusters inclusief overige eigen middelen meegenomen in de berekeningen.

3 Werkwijze en gebruikte onderzoeksmethoden

Gegeven de context van het sociaal domein en de systematiek van het gemeentefonds is een werkwijze ontwikkeld om antwoord te kunnen geven op de gestelde vragen. Vanwege het zeer korte tijdsbestek van per saldo ruim een maand doorlooptijd is –in nauwe samenspraak met de begeleidingscommissie– gekozen voor een combinatie van een gerichte uitvraag onder alle Nederlandse gemeenten (paragraaf 3.2) en een verdiepende analyse bij een steekproef van enkele tientallen gemeenten (paragraaf 3.3). Aanvullend hebben we (groeps)gesprekken gehouden met financieel experts van gemeenten (paragraaf 3.4). Om te beginnen zijn landelijke cijfers bekeken (paragraaf 3.1).

Hoofdpunten

- opvragen en analyseren van landelijke gegevens over budgetten en netto-lasten Iv3 per gemeente;
- opstellen en versturen van een financiële maatwerkvragenlijst aan alle gemeenten. Dit heeft bruikbare respons opgeleverd van ruim 220 gemeenten, die is verwerkt en geanalyseerd;
- opvragen, coderen en analyseren van grootboekgegevens van bijna 20 verschillende gemeenten;
- (groeps)gesprekken met financieel deskundigen van gemeenten ter nadere duiding van bevindingen.

3.1 Opvragen en analyseren van landelijke gegevens

Landelijk zijn gegevens per gemeente beschikbaar over de baten uit het gemeentefonds (budgetten) en de netto-lasten van gemeenten. De netto-lasten blijken uit Iv3-gegevens over de begroting en rekening 2015 die gemeenten zelf hebben aangeleverd aan het CBS. Die gegevens zijn opgevraagd via open data.

Deze gegevens sluiten aan bij cijfers over de budgetten die het ministerie van BZK heeft gepubliceerd in september 2014 (begroting) respectievelijk december 2015 (rekening). Naast de integratie- en decentralisatie-uitkeringen voor diverse onderdelen van het sociaal domein betreft dit ook het relevante deel van de algemene uitkering (uitkomsten van het verdeelmodel voor de 3 gemeentefondsclusters).

3.2 Financiële vragenlijst onder alle gemeenten

3.2.1 Opzet met optimaal maatwerk

doel: alle gemeenten gelegenheid bieden eigen cijfers in te brengen

In het onderzoek is een vragenlijst uitgezet onder financieel verantwoordelijken in alle gemeenten. Het was een uitdrukkelijke wens van BZK om alle gemeenten in de gelegenheid te stellen hun eigen (financiele) gegevens aan te reiken. Juist vanwege de discussie over de landelijke gegevens zijn lokale gegevens van belang om tot een genuanceerd totaalbeeld te komen.

Met de respons op deze vragenlijst is een kwantitatief beeld verkregen van de omvang van de verschillen tussen de landelijk beschikbare cijfers en de cijfers die gemeenten op basis van hun eigen administratie

voor het sociaal domein hanteren. Tevens kon op deze manier inzicht worden geboden in de bestemming die gemeenten geven aan positieve saldi 2015.

vragenlijst ontwikkeld in samenspraak met gemeentelijke experts

De vragenlijst is in samenspraak met gemeentelijke experts ontwikkeld. Eerst is met enkele financieel experts nagedacht over de opzet. Met de hiermee verkregen inzichten is een conceptversie ontwikkeld, die is voorgelegd aan experts van een tiental gemeenten. Hun bevindingen leverden een beeld op van de uitvoerbaarheid en aanwijzingen voor mogelijke keuzes in de afbakening van het sociaal domein en wijze van boeking van baten/lasten. Uit deze consultatie kwam ook naar voren dat de lokale diversiteit niet op alle onderdelen in een standaardformat zou kunnen worden 'gevangen'. Daarom zijn extra open categorieën toegevoegd en ruimte voor toelichting. De definitieve vragenlijst is afgestemd met de begeleidingscommissie.

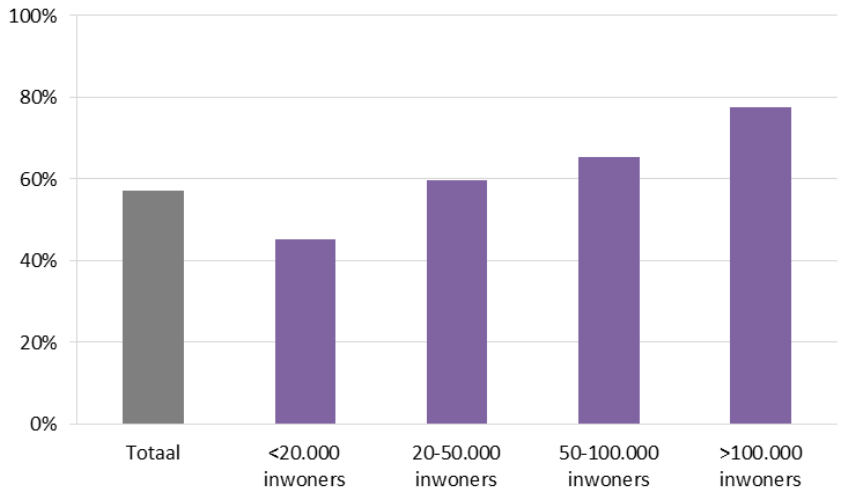
belasting voor gemeenten zoveel mogelijk beperkt

De financiële vragenlijst is vooraf ingevuld met de landelijk beschikbare gegevens per gemeente. Zo was voor iedere gemeente helder van welke bedragen er binnen het gemeentefonds wordt uitgegaan voor het sociaal domein. Tevens is zo de werkbelasting voor gemeenten beperkt. Alle gemeenten hebben een week voor Kerst de vragenlijst ontvangen. Bij het invullen hiervan konden respondenten een beroep doen op een helpdesk. Hiervan is veelvuldig gebruik gemaakt. Eind januari 2017 is het veldwerk afgesloten.

3.2.2 Ruime en representatieve respons

omvang en spreiding respons

Ondanks de korte beschikbare tijd (inclusief vakantie) is een zeer grote medewerking verkregen van gemeenten. Zelfs na de oorspronkelijke deadline zijn nog tientallen ingevulde vragenlijsten ontvangen. In totaal hebben ruim 220 gemeenten een ingevulde vragenlijst ingezonden. Hieronder is inzichtelijk gemaakt hoe de respons is gespreid over groepen gemeenten naar inwonertal.



Van de kleinste gemeenten heeft iets minder dan de helft meegewerkt. Bij de grotere gemeenten is de respons gemiddeld tot bovengemiddeld. Van de grootste gemeenten heeft zelfs driekwart gerespondeerd.

Wat betreft het onderscheid tussen gemeenten met een positief dan wel negatief saldo voor het sociaal domein, zoals dat uit de Tweede Kamerbrief naar voren komt, blijkt dat beide groepen evenredig zijn vertegenwoordigd in de respons.

verwerking, toetsing en ophoging gegevens voor landelijk beeld

Na ontvangst zijn de cijfers uit de ingevulde vragenlijsten verwerkt in een databestand. Vervolgens hebben we globaal de opgegeven cijfers getoetst op plausibiliteit. Als uit deze check extreme waarden naar voren kwamen, zijn deze zonodig teruggekoppeld naar de desbetreffende gemeente met het verzoek om een toelichting en/of correctie.

De (gecorrigeerde) opgaven zijn gebruikt als basis voor het opstellen van een landelijk beeld, waarin zo goed mogelijk rekening is gehouden met non-responsgemeenten. Daartoe zijn de cijfers uit de financiële vragenlijst genuanceerd opgehoogd met behulp van structuurkenmerken van gemeenten die samenhangen met de netto-lasten.[10]

3.3 Grootboekanalyse bij steekproef van gemeenten

aanvullend inzicht in waarde Iv3-cijfers

In hoofdstuk 2.4 is toegelicht dat Iv3-gegevens zijn bedoeld als hulpmiddel voor landelijke monitoring van kostenpatronen onder gemeenten. Op detailniveau zijn zij minder bruikbaar om vergelijkingen tussen gemeenten te maken, omdat gemeenten niet eenduidig omgaan met het vullen van Iv3.

Om die reden zijn ook grootboekgegevens van een aantal gemeenten bestudeerd en conversietabellen. Deze gegevens zijn vanuit een eenduidige indeling (conform de systematiek van het gemeentefonds) gecodeerd door ervaren onderzoekers. Hiermee worden mogelijke ruis en interpretatieverschillen tussen gemeenten tot een minimum beperkt. Met deze analyse is nader inzicht verkregen in de vertaalslag die gemeenten maken vanuit hun eigen financiële administratie naar Iv3. Bovendien is zo een indicatieve toets verkregen op de respons van vragenlijsten.

selectie gemeenten

We hebben gemeenten geselecteerd die een afspiegeling geven van de potentiële diversiteit. Hierbij is vooral rekening gehouden met verschillen in omvang (aantal inwoners), geografische spreiding (regio's), wel of geen centrumgemeente, en met positieve dan wel negatieve saldi op het sociaal domein (conform het overzicht uit de Tweede Kamerbrief). Vanwege het korte tijdsbestek zijn bij meer gemeenten gegevens opgevraagd om ervoor te zorgen dat voldoende gemeenten in de analyse konden worden betrokken.

terugkoppeling ter verificatie

We hebben onze bevindingen teruggelegd bij de betrokken gemeenten om te vragen of zij deze herkennen. Indien op bepaalde onderdelen nog onduidelijkheden en/of mogelijke witte vlekken bestaan, is verzocht om een toelichting/aanvulling. Waar nodig is ook gevraagd om een nadere duiding van achtergronden en interpretaties. In de meeste gevallen leverde dit beperkte aanscherpingen op van het gecodeerde beeld.

10 Het gaat om een brede set kenmerken zoals die ten grondslag liggen aan de uitkomsten van de IU-sociaal domein.

3.4 Raadpleging van financieel deskundigen

Voor een nadere onderbouwing van bevindingen uit de voorgaande stappen hebben we financieel-inhoudelijke deskundigen (controllers en adviseurs) van diverse gemeenten geraadpleegd. Deels is dat gebeurd in de vorm van één-op-één telefonische interviews. Naast algemene thema's kon in deze gesprekken worden ingezoomd op specifieke lokale situaties en achtergronden bij verstrekte gegevens.

Over de bredere conceptresultaten is het gesprek gevoerd in een groepsetting (georganiseerde bijeenkomst). Door confrontatie van inzichten van betrokken professionals uit uiteenlopende gemeenten en regio's konden de voorlopige bevindingen worden aangescherpt en aangevuld. Ook heeft dit op onderdelen een concretere duiding opgeleverd. Daarmee heeft de raadpleging een duidelijke meerwaarde gehad voor de kwaliteit en volledigheid van de uiteindelijke rapportage.

4 Feitelijke bestedingen sociaal domein en Iv3

In dit hoofdstuk schetsen we op basis van door gemeenten verstrekte rekeningcijfers 2015 een beeld van:

- de stand in de brief aan de Tweede Kamer, als startpunt voor de analyse (paragraaf 4.1);
- de zeggingskracht van de Iv3-cijfers die in de Tweede Kamerbrief zijn gebruikt (paragraaf 4.2);
- correcties op deze cijfers die gemeenten hebben opgegeven vanuit de lokale inkleuring van het sociaal domein (paragraaf 4.3);
- belangrijke achtergronden van de achterblijvende bestedingen in het sociaal domein (paragraaf 4.4).

Hoofdpunten

- volgens de Tweede Kamerbrief hebben gemeenten in 2015 per saldo ongeveer 800 miljoen euro minder uitgegeven aan het sociaal domein dan de baten waarmee in het verdeelmodel van de gemeentefonds-clusters wordt gerekend. Achter dit landelijk beeld gaat een grote lokale dynamiek schuil;
- deze constatering is gebaseerd op een vergelijking met eerder aan het CBS geleverde Iv3-cijfers van gemeenten. Op basis van de vastgestelde jaarrekening hebben gemeenten hierop beperkte correcties aangebracht. Ook hebben zij aanvullende posten benoemd, met name mutaties van reserves en direct toe te rekenen overhead;
- verdiepende analyse van de grootboeken van 19 gemeenten ondersteunt grosso modo het beeld van relatief beperkte 'plussen en minnen' op de Iv3-cijfers 2015;
- in de lokale praktijk wijkt de afbakening van het sociaal domein vaak af van die in het gemeentefonds (clusters Jeugd, Wmo en Participatie). Gemeenten beschouwen allerlei 'oude' taakonderdelen binnen deze clusters niet als sociaal domein, terwijl zij taken binnen andere clusters (zoals Educatie en Ontspanning) juist wel hiertoe rekenen. Naarmate meer gemeenten een vergelijkbare afwijkende afbakening hanteren, kan dit nopen tot herbezinning op de clustergrenzen;
- het eerder gepresenteerde landelijke beeld wijzigt niet fundamenteel. Dit wordt bevestigd door opgaven van gemeenten over de omvang van gerealiseerde positieve saldi voor het sociaal domein (hoofdstuk 5);
- de achterblijvende realisaties houden grotendeels verband met een 'erfenis' (saldi op oude taken), scherpere inkoop en verantwoording van zorg en ondersteuning, en *tijdelijke* effecten van transitie (zoals een lager beroep op zorg en ondersteuning, onvolledige verzilvering van pgb's en achterblijvende facturering van zorg en ondersteuning). Na 2015 verwachten veel gemeenten toenemende kosten.

4.1 Stand brief aan Tweede Kamer

In de bijlage bij de Tweede Kamerbrief is een 'overzicht financiën gemeentelijk sociaal domein 2015' opgenomen.[11] Hierin zijn de netto-lasten van gemeenten afgezet tegen de baten uit de relevante clusters in het gemeentefonds (stand december 2015). Tabel 4.1 geeft een samenvattend beeld van dit overzicht.

Bij de baten is onderscheid gemaakt tussen een drietal onderdelen (kolom 1 t/m 3): de middelen uit de IU-sociaal domein (nieuwe taken), de 3 clusters binnen de algemene uitkering en de overige integratie/decentralisatie-uitkeringen (IU/DU's) gerelateerd aan deze clusters (oude taken). De omvang van de clusterbedragen is bepaald op basis van de verdeelformules per cluster.[12] Dit is het niveau waarop wordt vergeleken met de totale netto-lasten van gemeenten (oude en nieuwe taken).

De netto-lasten (kolom 5) zijn ontleend aan de Iv3-cijfers van de rekening 2015 zoals gemeenten die in de zomer hebben aangeleverd aan het CBS (open data, stand najaar 2016). Naast het totaalbeeld voor het

11 Kamerbrief over financiële gegevens sociaal domein 2015 per gemeente: www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2016/11/07/kamerbrief-over-financiele-gegevens-sociaal-domein-2015-per-gemeente

12 Dit is exclusief correctie voor onroerende zaakbelasting en toerekening van algemene ondersteuning (zie ook hoofdstuk 3).

sociaal domein is in de tabel onderscheid gemaakt tussen de clusters Participatie en Jeugd/Wmo (zie hoofdstuk 2.3).

Tabel 4.1: Stand brief Tweede Kamer november 2016 *(bedragen in miljoenen euro)*

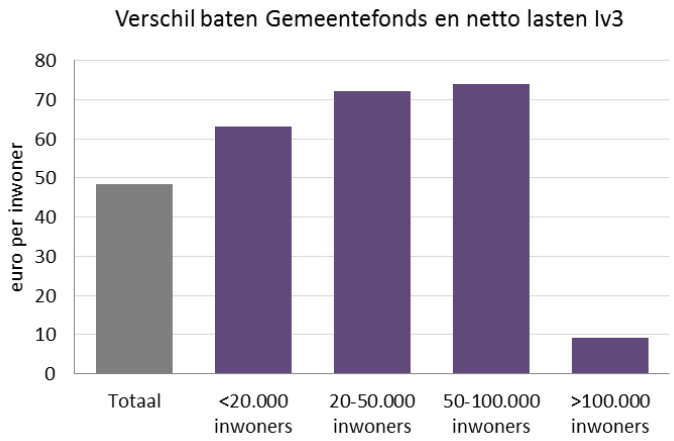
	(1) IU Sociaal domein	(2) Sociaal domein-clusters in algemene uitkering	(3) Overig IU/DU	(4) Totale baten Gemeente-fonds op Sociaal domein clusters	(5) Totale netto lasten lv3 op Sociaal domein-clusters	(6) Baten minus netto lasten lv3	(7) Idem als % totale baten
Sociaal domein	10.169	5.507	2.035	17.711	16.887	824	4,7%
w.v. cluster Participatie	2.882	1.954	52	4.888	5.255	-367	-7,5%
w.v. clusters Jeugd/Wmo	7.286	3.554	1.983	12.823	11.632	1.191	9,3%

Op basis van deze opstelling kan worden geconstateerd dat gemeenten in 2015 samen in de orde van 800 miljoen euro minder hebben uitgegeven dan de middelen waarmee in het verdeelmodel van het gemeentefonds wordt gerekend voor het sociaal domein.[13] Tussen de clusters loopt het beeld duidelijk uiteen: waar de bestedingen aan Jeugd/Wmo achterblijven, zijn die bij Participatie juist hoger. Dit ligt in lijn met de ontwikkeling die eerder in het POR 2017 is gesignaleerd (zie hoofdstuk 2.3).

In absolute zin betreft dit grote bedragen (kolom 6). Als het geconstateerde verschil tussen baten en lasten wordt afgezet tegen de totale baten (kolom 7) ontstaat een genuanceerder beeld. Hierbij kunnen de ervaringen met de decentralisatie van hulp bij het huishouden (zie hoofdstuk 2.3) als spiegel dienen. Bij deze taak was er in de eerste jaren na de decentralisatie sprake van een positief saldo in de orde van 10% op een totaalbudget van 1,1 miljard euro. In vergelijking hiermee is het beeld voor het sociaal domein als geheel gematigd te noemen: een positief saldo dat de helft kleiner is op een totaalbudget dat een factor 10 groter is.

verschillen tussen gemeenten

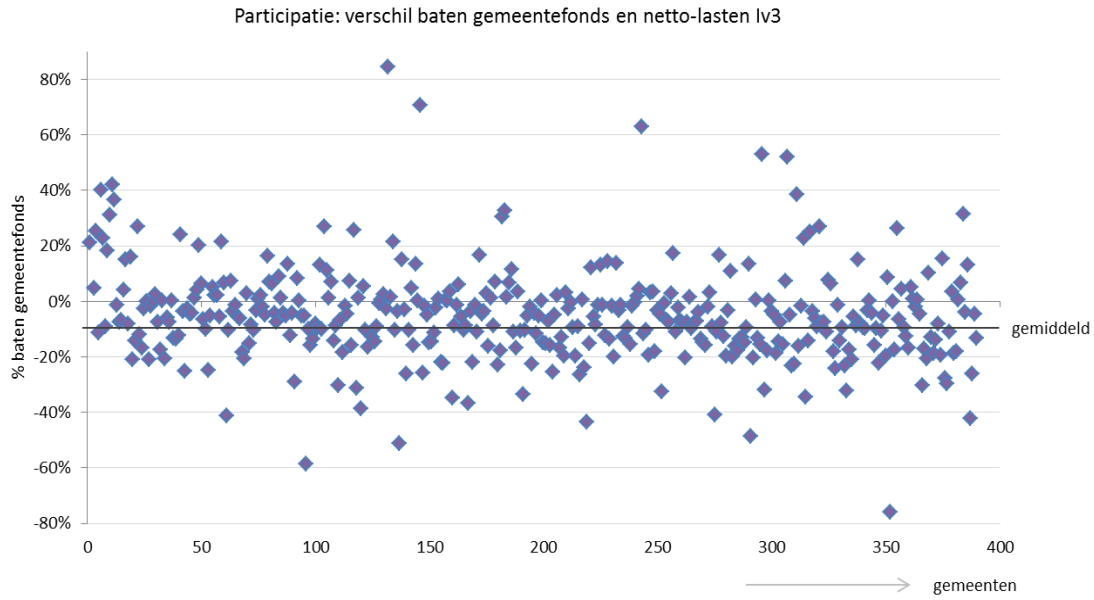
Het beeld van deze verschillen loopt sterk uiteen tussen gemeenten. Als we gemeenten groeperen aan de hand van hun omvang (aantal inwoners) levert dit het volgende beeld op.

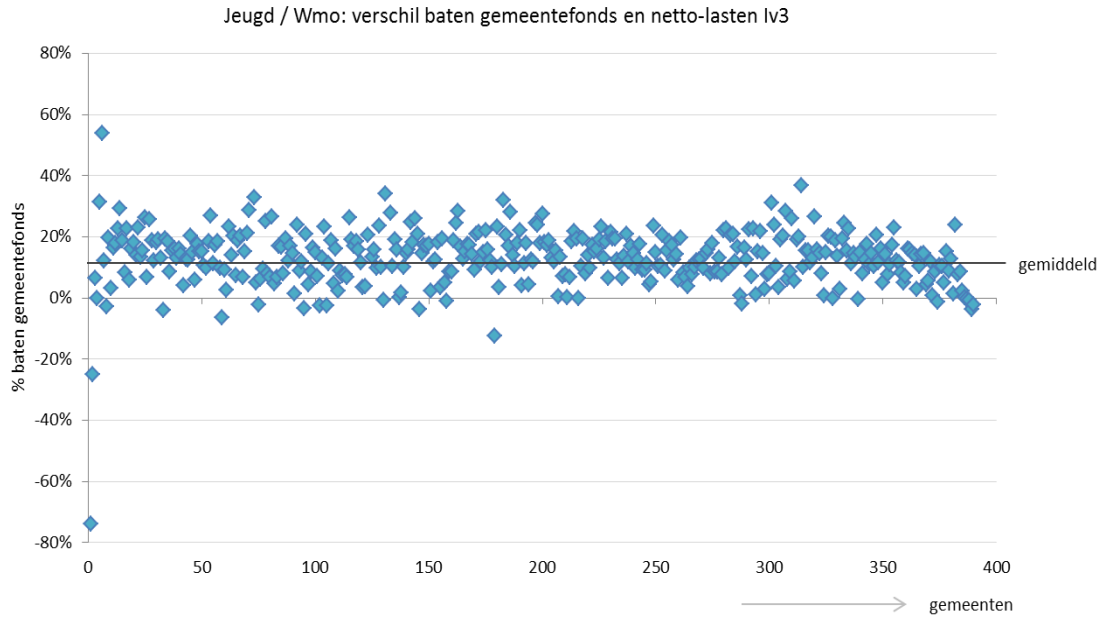


Afgezet tegen het landelijk gemiddelde (linkse staaf) hebben de grootste gemeenten het kleinste saldo: zij combineren een groter negatief saldo bij Participatie met een kleiner positief saldo bij Jeugd/Wmo.

13 Door het CBS gecorrigeerde cijfers op macroniveau duiden op een lager bedrag dan in de tabel is vermeld.

In de volgende grafieken is de spreiding tussen gemeenten voor beide onderdelen gedetailleerder in beeld gebracht.





Duidelijk zichtbaar is dat er achter de landelijke cijfers een grote lokale dynamiek schuilgaat. Met name bij Participatie is de spreiding tussen gemeenten relatief groot. In combinatie met verschillen in fasering en invulling van de transformatie in het sociaal domein onderstreept deze financiële dynamiek de noodzaak van een goede meerjarige monitoring en zorgvuldige integratie van bestaande en nieuwe budgetten in het gemeentefonds.

4.2 Betekenis Iv3-cijfers bij clusters sociaal domein

4.2.1 Correcties van gemeenten

correctheid: zijn cijfers nog gewijzigd na aanlevering aan CBS?

We hebben gemeenten gevraagd in hoeverre de Iv3-cijfers, zoals die in de Tweede Kamerbrief zijn gebruikt, (nog) correct zijn. Veel gemeenten hebben de moeite genomen om deze vraag te beantwoorden. Het resultaat van deze checkronde is weergegeven in onderstaande tabel.

De bedragen in kolom 1 zijn overgenomen uit tabel 4.1. Voor gemeenten met een correctie op deze bedragen zijn de opgaven verwerkt in kolom 2.[14] Het verschil tussen beide kolommen is weergegeven in kolom 3 (als percentage van het bedrag in kolom 1). Omdat dit een geflatteerde weergave is van de omvang van de werkelijke correcties, is dezelfde vergelijking gemaakt voor de groep responsgemeenten die een correctie hebben opgegeven. Ter illustratie is het resultaat hiervan opgenomen in kolom 4.

Tabel 4.2: Correctheid Iv3-cijfers uit brief Tweede Kamer *(bedragen in miljoenen euro)*

	(1) *Totaal netto lasten Iv3 op Sociaal domein-clusters (Kamerbrief)*	*(2)* *Totaal netto lasten Iv3 op Sociaal domein-clusters (opgave)*	*(3)* *Verschil als % van (1)*	*(4)* *Idem: responsgroep met correcties*
Sociaal domein	16.887	16.787	-1%	-2%
w.v. Participatie	5.255	5.256	0%	0%
w.v. Jeugd / Wmo	11.632	11.531	-1%	-3%

Over het geheel genomen blijken de Iv3-cijfers niet te worden betwist. Voor zover gemeenten verschillen constateren, lijken die vooral samen te hangen met een verschil in peildatum. De Iv3-gegevens die als open data beschikbaar zijn, hebben gemeenten in de zomer aan het CBS geleverd. De definitieve jaarrekening hebben zij veelal nadien opgemaakt, waardoor bepaalde cijfers nog kunnen zijn bijgesteld op basis van aanvullende inzichten.

Er zijn gemeenten die hebben aangegeven dat enkele Iv3-codes incorrect aan bepaalde posten zijn toegekend vanuit hun administratie.[15] Deze bevinding is bij het invullen van de vragenlijst zichtbaar geworden. Naar aanleiding hiervan melden sommige gemeenten dat corrigerende maatregelen zijn genomen om te voorkomen dat dit in de cijfers over 2016 opnieuw mis zou gaan.

Door zulke oorzaken kunnen wijzigingen in bepaalde gevallen aanmerkelijk groter zijn. Zo laat kolom 4 al een verdubbeling zien ten opzichte van kolom 3. Bij afzonderlijke gemeenten komen correcties voor die uiteenlopen van ruim een kwart lagere lasten tot ruim 10% hogere lasten ten opzichte van de eerdere Iv3-cijfers.[16]

14 Bij gemeenten zonder correcties zijn in deze kolom dezelfde bedragen meegenomen als in kolom 1.

15 Onder andere komt het voor dat lasten op bepaalde Iv3-functies zijn gesaldeerd met baten uit de integratie-uitkering sociaal domein.

16 Uit de grootboekanalyse komen aanwijzingen dat bij sommige gemeenten met duidelijk lagere lasten de vragenlijst mogelijk niet compleet is ingevuld (zie paragraaf 4.2.2).

compleetheid: zijn aanvullende posten relevant op andere Iv3-functies?

Daarnaast hebben gemeenten opgave gedaan van posten op andere Iv3-functies die zijn toe te rekenen aan de 3 gemeentefondsclusters. Voor zover dit uit de toelichting duidelijk was, zijn de hiermee samenhangende bedragen opgenomen in kolom 2 van onderstaande tabel.[17] Ten opzichte van de bijgestelde stand uit de vorige tabel (kolom 1) levert dat een iets gewijzigd beeld op (kolom 3 en 4).

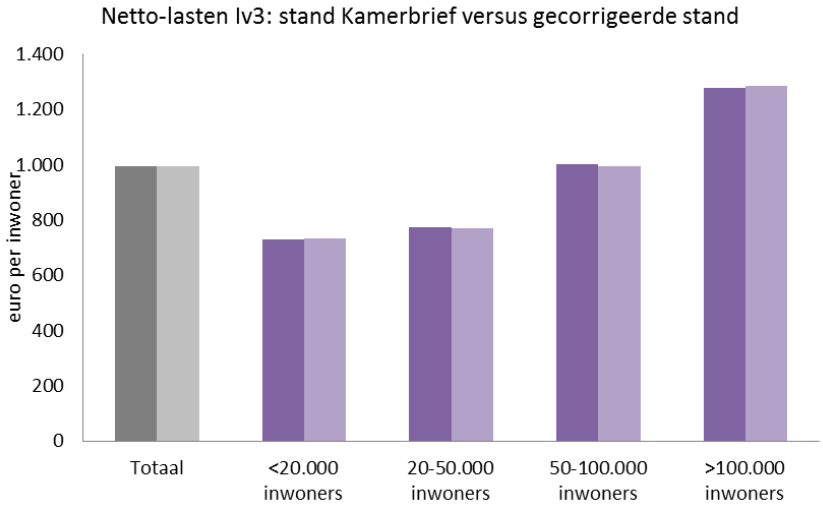
Tabel 4.3: Sociaal domein: aanvullend relevante posten *(bedragen in mln euro)*

	(1) *Totaal netto lasten Iv3 op Sociaal domein-clusters (opgave)*	*(2)* *Relevante lasten Sociaal domein op andere Iv3*	*(3)* *Totaal netto lasten Sociaal domein-clusters*	*(4)* *Verschil als %(1)*
Sociaal domein	16.787	113	16.900	1%
w.v. Participatie	5.256	-4	5.252	0%
w.v. Jeugd / Wmo	11.531	117	11.648	1%

Ook buiten de Iv3-functies die zijn gekoppeld aan de 3 gemeentefondsclusters boeken gemeenten lasten/baten die relevant zijn voor het sociaal domein.[18] De opgegeven bedragen zijn beperkte aanvullingen. Binnen de groep responsgemeenten die zulke aanvullende bedragen heeft opgegeven, zijn de effecten gemiddeld het dubbele van de genoemde percentages. Bij individuele gemeenten kunnen de effecten forser zijn (ongeveer plus of min 5%).

beperkte wijziging in beeld Tweede Kamerbrief

In samenhang leveren de correcties uit voorgaande tabellen beperkte wijzigingen op in het beeld van de netto-lasten zoals die waren opgenomen in de Tweede Kamerbrief. Dit is hieronder in beeld gebracht aan de hand van bedragen per inwoner voor enerzijds de stand van de Tweede Kamerbrief (linker kolommen; op basis van kolom 5 in tabel 4.1) en anderzijds de gecorrigeerde stand (rechter kolommen; op basis van kolom 3 in tabel 4.3). Naast het totaal zijn ook groepen gemeenten in beeld gebracht.



Evenals voor het totaal zijn de verschillen bij de groepen gemeenten beperkt: kleine plussen voor de kleinste en grootste gemeenten respectievelijk kleine minnen voor de tussencategorieën.

17 Waar de relatie met de gemeentefondsclusters niet helder was toegelicht, zijn de bedragen meegenomen in paragraaf 4.3.

18 Diverse gemeenten geven expliciet aan dat zij geen rekening hebben gehouden met algemene personeelskosten en overhead.

4.2.2 Aanvullende inzichten uit grootboekanalyse

grootboekanalyse …

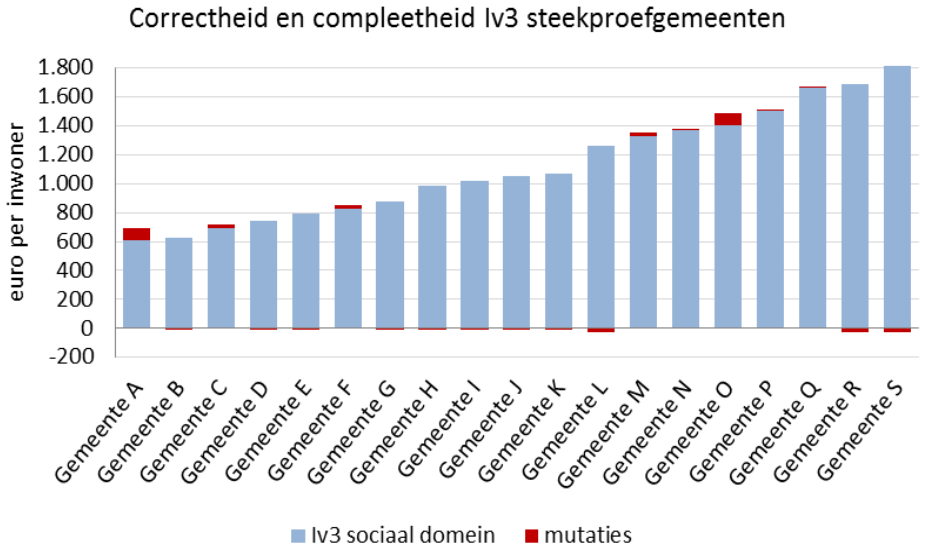
Bij een steekproef van 19 gemeenten is een verdiepende analyse verricht naar de wijze waarop zij in hun financiële administratie een koppeling leggen met Iv3-codes. Hierin zijn we nagegaan in hoeverre:

a. posten correct zijn geboekt op de relevante Iv3-functies van het sociaal domein;
b. op andere Iv3-functies posten (baten/lasten) staan die betrekking hebben op het sociaal domein. Dit betreft vooral mutaties van reserves en direct toerekenbare overhead.[19]

Voor deze analyse zijn de 3 gemeentefondsclusters als leidraad gehanteerd ter afbakening van het sociaal domein.

… levert bij meeste gemeenten beperkte correcties op

De resultaten van deze analyse zijn opgenomen in onderstaande figuur. Het laat per gemeente de bedragen per inwoner zien van de netto-lasten voor het sociaal domein op basis van Iv3 (lichtblauw) en de mutaties die hierop zijn aangebracht om aansluiting te maken bij de afbakening van het gemeentefonds (rood).



Voor het sociaal domein als geheel gaat het bij de meeste steekproefgemeenten om relatief beperkte correcties.[20] Bij enkele gemeenten is een grotere uitschieter zichtbaar. Dit maakt duidelijk dat gemeenten in 2015 het grootste deel van de relevante lasten op de Iv3-functies van het sociaal domein boeken. Uit gesprekken met gemeentelijke experts is naar voren gekomen dat de eenmalige accountantscontrole eind 2014 in diverse gemeenten aanleiding is geweest om de Iv3-administratie beter op orde te brengen. Hierdoor is de kwaliteit van de Iv3-cijfers in 2015 hoger dan in voorgaande jaren.

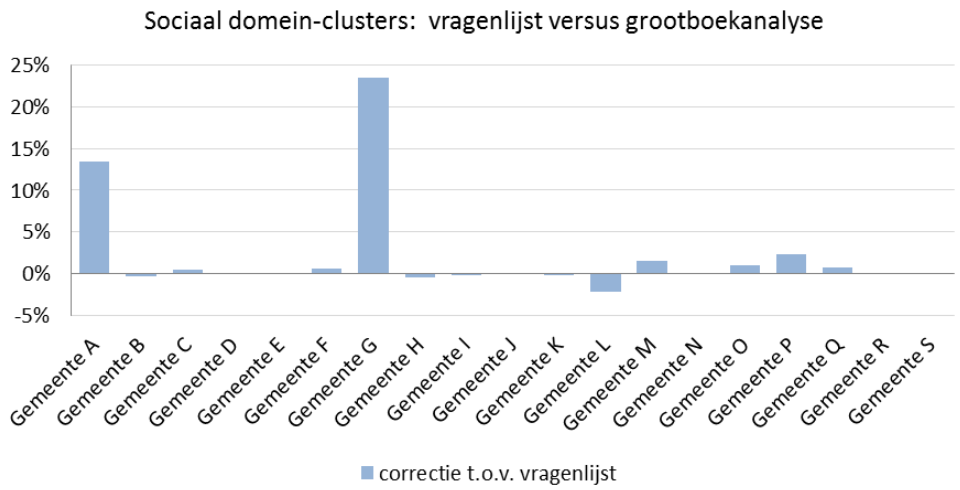
vergelijking: respons vragenlijst bij meeste gemeenten bruikbaar

Voor zover van steekproefgemeenten een ingevulde vragenlijst beschikbaar was, is een vergelijking gemaakt met de opgegeven rekeningcijfers. Dit levert het volgende beeld op van de mate waarin de cijfers in de vragenlijst een goede afspiegeling vormen van de financiële administratie van gemeenten voor de relevante Iv3-functies.

---

19 In aansluiting op de benadering uit de Kamerbrief is de algemene ondersteuning buiten beschouwing gelaten.

20 Op minder geaggregeerd niveau kan er wel sprake zijn van grotere correcties.



De grafiek laat zien dat de cijfers in de vragenlijst een bruikbaar beeld geven van de netto-lasten voor het sociaal domein als geheel in de financiële administratie van de meeste steekproefgemeenten. Bij de gemeenten met grote afwijkingen lijkt de opgave in de vragenlijst niet volledig te zijn geweest.

4.3 Afbakening sociaal domein: landelijk versus lokaal

lokale 'plussen en minnen': bedragen …

De analyses uit de vorige paragraaf vallen binnen de gebruikelijke afbakening en werkwijze van het gemeentefonds, zoals die ook ten grondslag ligt aan de Tweede Kamerbrief. Door de vergelijking breder te trekken dan alleen de IU sociaal domein (nieuwe budgetten) is echter onbedoeld ook discussie ontstaan over de afbakening van het sociaal domein. Waar de rijksoverheid hiervoor aansluit bij de 3 gemeentefondsclusters hanteren veel gemeenten een afwijkende afbakening. Dit wordt zichtbaar in onderstaande tabel, waarin de opgaven van gemeenten zijn verwerkt over:

- posten op de Iv3-functies van de 3 clusters die *lokaal* niet tot het sociaal domein worden gerekend (kolom 2);
- posten op andere Iv3-functies (gekoppeld aan andere gemeentefondsclusters) die *lokaal* tot het sociaal domein worden gerekend (kolom 3).

Deze bedragen zijn afgezet tegen de gecorrigeerde netto-lasten uit kolom 3 in tabel 4.3 (kolom 1).

Tabel 4.6: Sociaal domein: landelijke versus lokale afbakening *(bedragen in miljoenen euro)*

	(1) ***Totaal netto lasten op Sociaal domein-clusters***	*(2)* ***w.v. niet Sociaal domein*** *volgens gemeente*	*(3)* ***overige lasten Sociaal domein op andere Iv3*** *volgens gemeente*	*(4)* ***Totaal netto lasten Sociaal domein*** *volgens gemeente*	*(5)* ***Verschil als% (1)***
Sociaal domein	16.900	811	560	16.649	-1%
w.v. Participatie	5.252	363	36	4.925	-6%
w.v. Jeugd / Wmo	11.648	449	522	11.721	1%

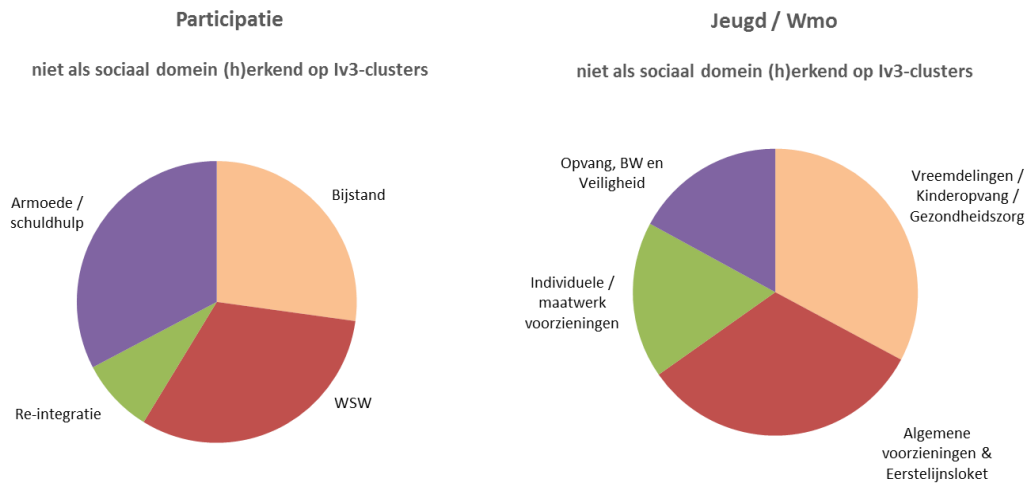
De voorgestelde correcties vanuit een *lokale* optiek op het sociaal domein hebben in omvang een grotere betekenis. Tegelijkertijd vallen de plussen (kolom 3) en minnen (kolom 2) grotendeels tegen elkaar weg, waardoor per saldo beperkte verschillen resteren (kolom 5).

Bij individuele gemeenten is er sprake van soms forse effecten. Een aantal gemeenten heeft relatief grote correcties opgegeven, die kunnen uiteenlopen van een halvering tot een verhoging met ruim een kwart van het netto-lastenniveau conform de gemeentefondsafbakening (3 clusters).

… en soort posten

Een deel van de gemeenten heeft buiten de Iv3-functies van de 3 clusters andere posten genoemd die zij lokaal tot het sociaal domein rekenen (kolom 3 in tabel 4.6). Dit betreft onderdelen die binnen het gemeentefonds worden gekoppeld aan *andere* clusters, met name de taakvelden educatie en kunst & ontspanning/groen.

De belangrijkste onderdelen die een deel van de gemeenten *niet* tot het sociaal domein rekent (kolom 2 in tabel 4.6), zijn –voor zover gemeenten dit hebben toegelicht– hieronder met een vierdeling zichtbaar gemaakt voor zowel Participatie als Jeugd/Wmo.



Deze figuren maken duidelijk dat diverse gemeenten andere keuzes maken en lokaal –delen van– de bijstand, WSW, armoedebeleid, algemene voorzieningen (welzijn), openbare/jeugdgezondheidszorg, vreemdelingenbeleid en specialistische/maatwerkvoorzieningen *buiten* het sociaal domein laten.

betekenis voor monitoring

Vanuit deze lokale ‘mindmap’ is het begrijpelijk dat gemeenten vragen hebben bij de gehanteerde afbakening van het sociaal domein binnen het gemeentefonds. Naarmate meer gemeenten een vergelijkbare afwijkende afbakening hanteren, kan dit de behoefte oproepen tot herbezinning op de clustergrenzen in het gemeentefonds. Het is wenselijk ook op dit punt te blijven monitoren in hoeverre de afbakening in het gemeentefonds voldoende aansluit op ontwikkelingen in de lokale praktijk. Tijdige helderheid hierover kan voorkomen dat een volgende analyse in het kader van het reguliere POR onnodige ruis/discussie oproept. Tevens kan het bijdragen aan de beoogde integrale benadering van het sociaal domein binnen het gemeentefonds.

4.4 Achtergronden bestedingen 2015

In de toelichting op de ingevulde vragenlijst en tijdens gesprekken en bijeenkomsten hebben gemeenten gewezen op uiteenlopende achtergronden ter verklaring van het per saldo achterblijvende lastenniveau voor het sociaal domein in 2015.

deels 'erfenis': saldi op oude taken

Bij oude taken, zoals hulp bij het huishouden (veelal positief saldo) en bijstand (veelal negatief saldo), was in veel gemeenten ook vóór 2015 al sprake van een lastenniveau dat afweek van beschikbare budgetten. Dit strookt met het landelijke beeld dat uit de periodieke onderhoudsrapporten van het gemeentefonds naar voren komt (zie hoofdstuk 2.3).

deels tijdelijke effecten: transitie

Door de transities en daarmee samenhangende opgaven voor gemeenten zijn er in 2015 ook nieuwe, deels tijdelijke ontwikkelingen geweest die hebben bijgedragen aan het achterblijven van de realisatie in het sociaal domein. Concreet wijzen gemeenten op de volgende effecten:

- vanuit het perspectief van krimpende budgetten en andere financiële risico's hebben gemeenten ingezet op scherpere inkoop van zorg en ondersteuning, waardoor gemiddelde 'prijzen' omlaag zijn gegaan;
- belemmeringen in de inkoop van capaciteit bij belangrijke specialistische aanbieders waar cliënten/zorg die uit andere financiële kaders worden bekostigd (Zvw, Wlz) voorrang krijgen. Hierdoor konden bepaalde budgetten niet worden besteed, maar zijn er tegelijkertijd wachtlijsten van cliënten die niet de ondersteuning kregen die nodig wordt geacht;
- tijdelijk lager beroep op zorg en ondersteuning (aantal cliënten en/of gebruik per cliënt): zowel burgers als professionals moesten tijdens de transitie hun weg (her)vinden in een geheel nieuwe institutionele omgeving. Ook de late en deels ondeugdelijke gegevensoverdracht speelde gemeenten parten: in het begin hadden zij minder goed zicht op welke cliënten en aanbieders bij de overgedragen zorg en ondersteuning betrokken waren.[21] Hiermee in lijn is de bevinding uit ander onderzoek dat ongeveer 8% van de meerderjarige zelfstandig wonenden in 2015 behoefte had aan meer zorg en ondersteuning.[22] Het merendeel van deze mensen ontvangt wel een vorm van zorg en ondersteuning, maar geeft aan meer nodig te hebben. Dit betreft vooral hulp bij het huishouden en begeleiding;
- tijdelijk hogere baten uit eigen bijdragen dan –op basis van de overdrachtsbestanden– was verwacht/geraamd;
- aanvullende toekenning van budgetten (bijvoorbeeld voor huishoudelijke hulptoelage) op een zodanig moment, dat het niet goed mogelijk was om hieraan in 2015 nog concrete invulling te geven in de uitvoeringspraktijk;
- gemeenten voeren een strikter beleid op de verantwoording van geleverde zorg en ondersteuning. In de praktijk blijken tal van aanbieders moeite te hebben (gehad) om te voldoen aan de nieuwe eisen/randvoorwaarden en tijdig en adequaat te factureren (zie ook hierna). Daarnaast brengt de dbc-systematiek in de ggz mee dat kosten pas na afsluiting van een traject (over de jaargrens) worden gefactureerd.

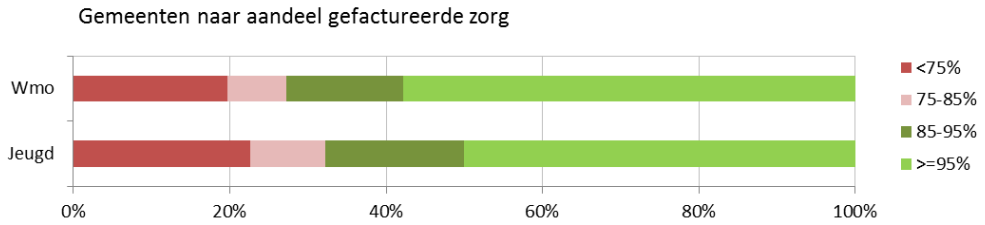
cijfermatig beeld: facturering zorg in natura en verzilvering persoonsgebonden budgetten

Bij enkele achtergronden heeft ongeveerde tweederde van de responsgemeenten ook cijfermatig inzicht geboden. Dit lichten we toe met informatie uit de vragenlijsten. Een eerste achtergrond betreft de mate

21 Ook bleek een deel van de cliënten in overdrachtsbestanden niet meer in zorg te zijn dan wel te zijn overgegaan naar de Wlz.

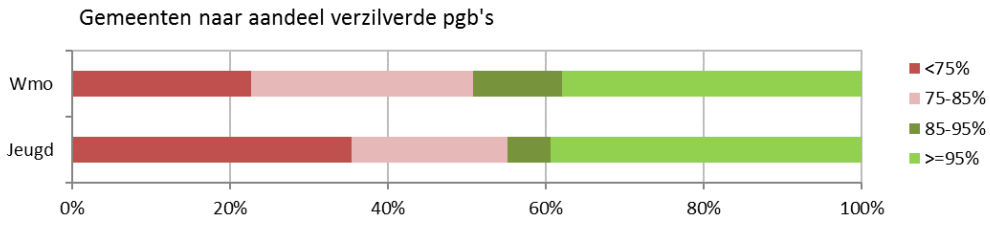
22 SCP, *Zorg en ondersteuning in Nederland: kerncijfers 2015*.

waarin de kosten van zorg in natura Jeugd en Wmo feitelijk zijn gefactureerd door aanbieders van zorg en ondersteuning.



Uit de figuur blijkt dat bij ruim de helft van de responsgemeenten ongeveer 95% of meer van de zorg en ondersteuning in 2015 is gefactureerd. Daartegenover stond bij ongeveer een derde van de gemeenten eind 2015 nog tot een kwart van de facturen open. Bij Jeugd vormde de toepassing van het woonplaatsbeginsel hierbij vaak een complicerende factor. Omdat de realisaties niet compleet waren, hebben gemeenten bij het opmaken van hun jaarrekening voor een deel van deze kosten inschattingen moeten maken (bijvoorbeeld op basis van prognoses van onderhanden werk). Er zijn gemeenten die de kosten maximaal (voor het totaal van hun verplichtingen) op het jaar 2015 hebben laten drukken, maar veel gemeenten hebben een zo reëel mogelijke inschatting gemaakt van nog te verwachten kosten. De werkelijke lasten aan zorg en ondersteuning blijken in de praktijk vaak hoger of lager uit te vallen.[23] Bij afzonderlijke gemeenten kan het gaan om enkele procenten van de lasten op deze clusters binnen het sociaal domein.[24] Door nagekomen facturen kan er in 2016 en 2017 nog sprake zijn van 'transitorische' kosten uit 2015, aangezien kosten tot drie jaar na dato in rekening kunnen worden gebracht.

Cliënten kunnen ook zorg en ondersteuning van de gemeente ontvangen in de vorm van een persoonsgebonden budget (pgb). In de praktijk blijken cliënten een toegekend pgb niet altijd (volledig) te verzilveren. Gemeenten hebben een opgave gedaan van de mate waarin toegekende pgb's aan Jeugd- en Wmo-cliënten daadwerkelijk zijn verzilverd in 2015. Dit levert het volgende beeld op.



Bij minder dan de helft van de gemeenten zijn pgb's voor ongeveer 95% of meer verzilverd. Bij de andere gemeenten bleef het verzilveringspercentage duidelijk achter, met name bij Jeugdcliënten en overgangscliënten Wmo. Een aantal gemeenten merkt op dat de definitieve realisatiecijfers van de Sociale Verzekeringsbank pas medio 2016 zijn ontvangen. Evenals bij zorg in natura kan dit effect bij afzonderlijke gemeenten enkele procenten omvatten van de lasten op deze clusters binnen het sociaal domein. Ook dit heeft bijdragen aan een achterblijvend lastenniveau in 2015.

23 In 2016 kan een soortgelijk na-ijleffect zich ook voordoen als gevolg van regionale vereveningsafspraken voor 2015.

24 In absolute zin kan dit bedragen betekenen in de orde van (meer dan) een miljoen euro.

5 Bestemming positieve saldi voor sociaal domein

Het vorige hoofdstuk heeft duidelijk gemaakt dat er landelijk in 2015 substantiële positieve saldi zijn op het sociaal domein. Aansluitend hierop schetsen we in dit hoofdstuk op basis van door gemeenten verstrekte rekeningcijfers 2015:

- hoe gemeenten deze positieve saldi hebben bestemd (paragraaf 5.1);
- welke overwegingen zij hierbij hebben gebruikt (paragraaf 5.2);
- wat de omvang en samenstelling is van de gereserveerde middelen voor het sociaal domein (paragraaf 5.3).

Hoofdpunten

- eigen opgaven van gemeenten met een positief saldo voor 2015 laten zien dat zij gezamenlijk een bedrag aan saldi op het sociaal domein hebben in dezelfde orde van grootte als in de Tweede Kamerbrief;
- deze saldi zijn voor het overgrote deel ondergebracht in reserves met een bestemming sociaal domein. Waar een expliciete reservering voor het sociaal domein ontbreekt, hangt dat vaak samen met lokaal beleid om zo min mogelijk specifieke 'potjes' aan te houden en/of bestemmingsreserves in omvang te limiteren;
- gemeenten doen veel toevoegingen aan (bestemmings)reserves vóórdat het rekeningresultaat wordt opgemaakt. Dit wijst op een sterk commitment om positieve saldi voor het sociaal domein in te zetten;
- met deze toevoegingen komen de reserves voor het sociaal domein van de gezamenlijke gemeenten in totaal uit op een bedrag in de orde van 1,3 miljard euro. Ruwweg de helft hiervan is in het verleden opgebouwd of in de begroting extra gevoed vanuit de algemene middelen met het oog op een zorgvuldige transitie.

5.1 Bestemmingsrichtingen positieve saldi

omvang en samenstelling saldi

Gemeenten hebben opgave gedaan van het saldo dat voor het sociaal domein beschikbaar was op basis van de rekening 2015. Een minderheid van de responsgemeenten heeft te maken met een negatief saldo voor het sociaal domein. Deze gemeenten blijven in het vervolg buiten beschouwing. De positieve saldi van de andere gemeenten bevatten een aantal componenten, waarvan de betekenis tussen gemeenten kan variëren:

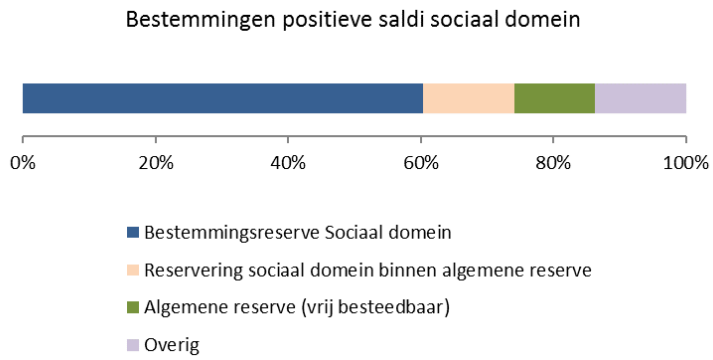
- het niet-bestede deel van de IU-sociaal domein. Door de focus op de nieuwe taken gaat de aandacht veelal uit naar dit deel;
- eventuele effecten van vereveningen op grond van regionale afspraken voor nieuwe taken. Naast de feitelijke bestedingen aan regionaal ingekochte zorg voor de eigen inwoners kunnen deze afspraken leiden tot hogere dan wel lagere lasten als gevolg van compensatie van dan wel door buurgemeenten;
- eventuele saldi op oude/andere taakonderdelen die uit andere (algemene/eigen) middelen worden bekostigd;
- eventuele toevoegingen uit het gemeentelijk rekeningresultaat, op grond van een raadsbesluit.

Uit hun opgaven kan worden afgeleid dat gemeenten met een positief saldo gezamenlijk een bedrag aan saldi hebben voor het sociaal domein in dezelfde orde van grootte als uit de Tweede Kamerbrief naar voren komt.[25]

bestemmingen

In de figuur hieronder is zichtbaar hoe deze saldi door gemeenten zijn bestemd. Binnen de bestemmingen is onderscheid gemaakt tussen:

- reserveringen voor het sociaal domein: de bestemmingsreserve en reserveringen binnen de algemene reserve. Laatstgenoemde middelen zijn gereserveerd zonder dat er een verplichting op rust om ze aan het sociaal domein te besteden. Zonder bestuurlijke besluitvorming kunnen ze echter niet worden uitgegeven aan andere doeleinden;
- overheveling naar de –vrij besteedbare– algemene reserve;
- een categorie 'overig'.



Ongeveer driekwart van de positieve saldi is in 2015 (of 2016) toegevoegd aan reserves met een bestemming sociaal domein (zie ook paragraaf 5.3). In hoofdzaak betreft dit de bestemmingsreserve en daarnaast een reservering binnen de algemene reserve.

Ook zonder expliciete reservering heeft de algemene reserve betekenis voor het sociaal domein. Diverse gemeenten voeren als beleidslijn om geen specifieke bestemmingsreserves ('potjes') aan te houden, maar de algemene reserve te gebruiken voor het opvangen van financiële risico's. Daarnaast heeft een aantal gemeenten melding gemaakt van algemene middelen die bij de begroting extra waren vrijgemaakt voor het sociaal domein en –nu zij niet nodig blijken te zijn– via de bestemming van het positieve saldo weer terugvloeien in de algemene reserve.

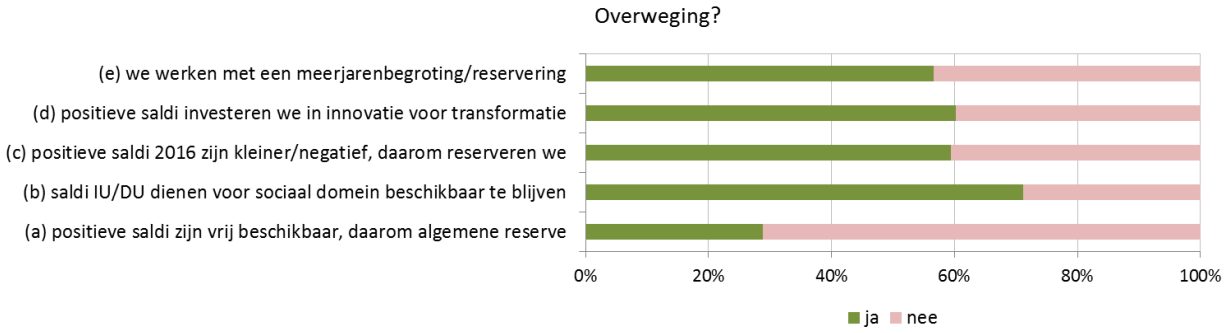
Een deel van de gemeenten heeft de overige bestemmingen niet nader toegelicht. Waar dat wel is gebeurd, betreft deze categorie overwegend reserveringen voor doeleinden binnen het sociaal domein, zoals een egalisatiereserve voor onderdelen van Participatie (zoals bijstand en WSW) of Wmo (zoals centrumgemeentelijke taken).

[25] Een uitsplitsing naar clusters ontbreekt in een aanzienlijk aantal gevallen of is onhelder. Voor zover hierop zicht is, hangt het grootste deel samen met Jeugd/Wmo.

5.2 Overwegingen bij wijze van bestemming

soort overwegingen

Gemeenten is gevraagd naar de overwegingen die zij hebben gehad bij de wijze waarop positieve saldi zijn bestemd. Ongeveer tweederde van de resonsgemeenten heeft deze vraag beantwoord. Hieronder is aangegeven of genoemde overweging een rol heeft gespeeld in de besluitvorming.

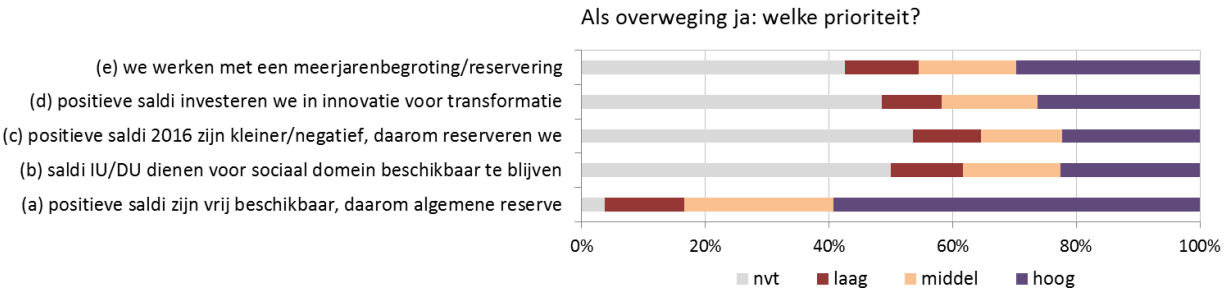


Bij een ruime meerderheid van de gemeenten hebben de meeste overwegingen een rol gespeeld in de besluitvorming over de bestemming van het positieve saldo, waaronder de verwachte financiële druk in de jaren na 2015 (c). Slechts een kwart van de gemeenten ziet zulke saldi als vrij besteedbare middelen die daarom worden ondergebracht in de algemene reserve (a). Vaak ligt hierachter de beleidslijn om geen specifieke bestemmingsreserves (‘potjes’) aan te houden.

Van belang is om op te merken dat gemeenten veel toevoegingen aan (bestemmings)reserves doen voordat het rekeningresultaat wordt opgemaakt. Hieruit spreekt een sterk commitment om positieve saldi voor het sociaal domein in te zetten.

prioritering

Als één of meer van de genoemde overwegingen een rol heeft gespeeld, konden gemeenten aangeven hoe belangrijk die overweging voor hen is geweest.[26] Hieronder is zichtbaar welke prioriteit de responderende gemeenten hebben toegekend aan elke overweging.



De hoge score bij overweging (a) is vaak van gemeenten die als regel zo weinig mogelijk ‘potjes’ willen aanhouden. Afgezien hiervan is er niet een overweging die er echt uitspringt. De andere overwegingen krijgen steeds hoge prioriteit bij ongeveer de helft van de responderende gemeenten. Gemeenten merken op dat de wijze van bestemming uiteindelijk een politieke afweging vraagt, op basis waarvan de gemeenteraad een besluit neemt.

[26] Ruwweg de helft van de betreffende gemeenten heeft deze vraag niet beantwoord (nvt), bijvoorbeeld omdat zij alle overwegingen even belangrijk vonden..

5.3 Omvang en samenstelling reserves sociaal domein

omvang

Op basis van de opgaven van gemeenten kan een indicatieve inschatting worden gemaakt van de omvang en samenstelling van de gereserveerde middelen voor het sociaal domein. Gezamenlijk beschikten gemeenten eind 2015 over een bedrag in de orde van 1,3 miljard euro aan reserves die beschikbaar zijn voor het sociaal domein.[27]

Ruwweg de helft hiervan was al begin 2015 beschikbaar. Deels waren deze reserves opgebouwd vanuit toevoegingen van 'oude' middelen in het verleden, waaronder algemene middelen (via het rekeningresultaat). Dit bevestigt het beeld dat gemeenten op hun oude taken vóór 2015 gezamenlijk een positief saldo hadden op het sociaal domein als geheel (zie hoofdstuk 2.3). Voor een ander deel betreft het algemene middelen die de gemeenteraad bij de begroting extra had vrijgemaakt voor het sociaal domein met het oog op een zorgvuldige transitie en de hiermee gepaard gaande financiële risico's.

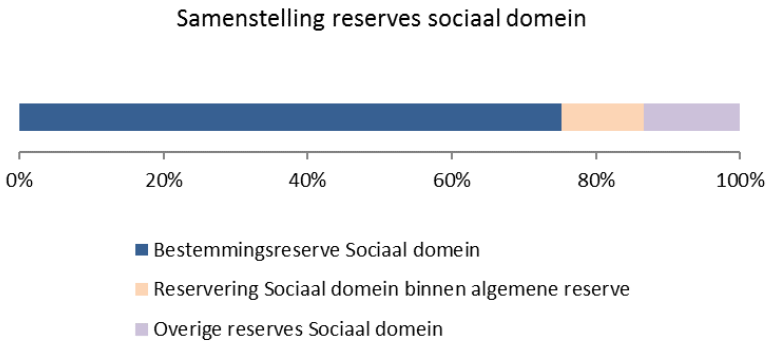
De overige middelen zijn per saldo (met inachtneming van onttrekkingen) later toegevoegd en hangen veelal samen met de gerealiseerde positieve saldi.

Gemeenten verwachten deze reserves vanaf 2016 nodig te hebben om de toenemende kosten én teruglopende rijksbudgetten te kunnen opvangen. Ook dient een deel van deze middelen voor de bekostiging van overlopende lasten uit 2015 naar latere jaren.

Ter nuancering van bovengenoemd bedrag merken we op dat diverse gemeenten expliciet aangeven dat zij, naast de bestemde reserves, ook een beroep kunnen/zullen doen op de algemene reserve om eventuele toekomstige financiële risico's op het sociaal domein op te vangen. Dit hangt vaak samen met de beleidslijn om de omvang van bestemmingsreserves te limiteren.

samenstelling

De reserves voor het sociaal domein zijn samengesteld uit een drietal onderdelen, in de volgende indicatieve verhouding.



Ruim driekwart van de gereserveerde middelen blijkt te zijn belegd in de bestemmingsreserve sociaal domein, die een sterke relatie heeft met de nieuwe taken.

[27] Onduidelijk is of gemeenten altijd de toevoegingen hebben meegenomen vanuit het rekeningresultaat als deze toevoegingen in 2016 hebben plaatsgevonden.