



Verslag

3D-onderzoek begrotingen gemeenten 2017



Directoraat-Generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties

Directie Bestuur, Democratie en Financiën

Afdeling Financieel en Informatiestelsel

Den Haag, 19 mei 2017

Inhoudsopgave

Voorwoord	4
Samenvatting	5
1 Provinciale Toezichtverslag 2017	7
2 Uitkomsten vragenformulieren begrotingen 2017 gemeenten	8
2.1 Vraag 1 t/m 4: Baten- en lastenraming gedecentraliseerde taken	8
2.2 Vraag 5 en 6: Transformatie en integraal werken	11
2.3 Vraag 7 t/m 11: Regionale samenwerking	13
2.4 Vraag 12 t/m 15: Risicomanagement, reserves en voorzieningen	16
2.5 Vraag 16 t/m 20: Voortgangsbewaking (rapportage aan de raad, rekeninguitkomst en controleverklaring)	18
3 Relevante ervaringen voor 2018	21
Bijlagen	22
Bijlage A Provinciaal Toezichtverslag – teksten sociaal domein	23

Bijlagen B en C zijn in een separaat bestand opgenomen.

Voorwoord

In dit verslag wordt gerapporteerd over het derde onderzoek naar de gemeentebegrotingen op het onderdeel van de drie decentralisaties (3D's). Het onderzoek is eind 2016 uitgevoerd door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) in samenwerking met alle provinciale financieel toezichthouders.

In de aanloop naar 2015, het eerste jaar waarin gemeenten op grond van de Wmo 2015, de Jeugdwet en de Participatiewet integraal verantwoordelijk werden voor het sociaal domein, ontstond er bij een aantal van de provinciale toezichthouders behoefte aan het ontwikkelen van gezamenlijke toetspunten om de gemeentebegrotingen op het onderdeel van de 3D's te beoordelen. Dit resulteerde in een door de gezamenlijke toezichthouders opgestelde vragenlijst die op basis van de opgedane ervaringen met de enquêtes over 2015 en 2016 is aangepast tot de vragenlijst voor de enquête over de begrotingen 2017. Deze vragenlijst treft u aan in bijlage B. Dit verslag rapporteert over het aan de hand van die aangepaste vragenlijst uitgevoerde internetonderzoek bij gemeenten en bestaat uit de volgende drie onderdelen:

1. Provinciale Toezichtverslag

In dit onderdeel wordt ingegaan op de bevindingen van de provinciaal toezichthouder over het sociaal domein in hun Toezichtverslag. Het beeld over het sociaal domein in het Toezichtverslag is gebaseerd op de beoordeling van de gemeentebegrotingen waarbij gebruik wordt gemaakt van de door gemeenten ingevulde vragen van deze internetenquête.

2. Uitkomsten vragenformulieren begrotingen 2017 gemeenten

In kwantitatieve en kwalitatieve zin wordt verslag gedaan van de uitkomsten van de vragenformulieren.

3. Relevante ervaringen voor 2018

Gerapporteerd wordt omtrent onderzoekservaringen die relevant zijn voor het geval een vergelijkbaar onderzoek in 2018 opnieuw wordt uitgevoerd.

Voor deze drie onderdelen treft u eerst een samenvatting van de onderzoeksbevindingen aan.

Samenvatting

Opzet en respons

Dit verslag over het enquêteonderzoek dat onder gemeenten is uitgevoerd over de begrotingen 2017 betreft het derde onderzoek naar de gemeentebegrotingen op het onderdeel van de drie decentralisaties (3D's). Het onderzoek is eind 2016 uitgevoerd door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) in samenwerking met de provinciale financieel toezichthouders. De communicatie met de gemeenten liep via de twaalf provinciale financiële toezichthouders die allemaal met het begrotingsonderzoek 2017 hebben meegedaan. Van de 390 gemeenten in 2016 hebben 358 gemeenten (92%) de enquête ingevuld. Een hoog percentage deelnemers.

Onderbouwing lastenraming

Een toenemend aandeel van de gemeenten beoordeelt zijn ramingen voor de 3D's als gedetailleerd en onderbouwd. Bij de meeste gemeenten is dit oordeel gebaseerd op een combinatie van ervaringscijfers, afgesloten contracten en historische kosten. Gemeenten werken hard aan de informatievoorziening en er komen steeds meer betrouwbare ervaringscijfers beschikbaar. Wel merken veel gemeenten in hun toelichting ook bij deze enquête weer op dat het beschikbare budget de omvang van de lastenraming bepaalt. Uit gegeven toelichtingen valt op te maken dat de daling van het beschikbare budget en de kosten van innoveren binnen de begroting sluitend worden gemaakt via transformeren, taakstellingen (bezuinigen) en/of egaliseren via bufferreserves. In combinatie met door gemeenten benoemde risico's, zoals het open-einde-

karakter van onderdelen in het sociaal domein, en de nog in ontwikkeling zijnde informatievoorziening, bestaat het risico dat tijdens de begrotingsuitvoering blijkt dat begrotingswijzigingen nodig zijn. Ook de provinciale toezichthouders benoemen in hun Provinciale Toezichtverslag 2017 dat er nog geen einde is gekomen aan de onzekerheid over de financiële effecten van de decentralisaties in het sociaal domein. De 3D-ramingen met onderbouwingen in de begrotingen 2017 hebben overigens niet tot ingrijpen door de financieel toezichthouders geleid.

Transformatie en integraal werken

Vrijwel alle gemeenten geven aan bezig te zijn met transformatie, en met het integraal vormgeven van beleid en uitvoering. De invulling die gemeenten geven aan transformatie verschilt, evenals de mate waarin gemeenten integraal werken. De meest genoemde voorbeelden van transformatie zijn de (doorontwikkeling van) wijkteams/ sociale teams, het bespreken van complexe(re) zorg- en ondersteuningsaanvragen in een multidisciplinair team, het (door)ontwikkelen van preventieve activiteiten, het bevorderen van gebruik van algemene voorzieningen en het terugdringen van maatwerkvoorzieningen, het inzetten van een praktijk-ondersteuner huisarts, het inrichten/doorontwikkelen van een laagdrempelige en integrale toegang/zorgbalie, het faciliteren van burgerinitiatieven. Een deel van de gemeenten kiest er voor om in de begroting de middelen (deels) ook al ontschot te ramen binnen één programma, dan wel voor bijvoorbeeld pilot-projecten ontschot te ramen. In de begroting worden de budgetten nog wel vaak per deeldomein inzichtelijk gemaakt.

Samenwerking tussen gemeenten

Ruim de helft van de gemeenten geeft aan dat hun samenwerking op basis van onderlinge financiële solidariteit is geregeld of hybride is (zowel het profijt- als solidariteitsbeginsel wordt toegepast). De solidariteitsafspraken die gemeenten maken, zijn rijk geschakeerd en hebben vooral betrekking op de zwaardere vormen van jeugdhulp. Het aandeel gemeenten dat samenwerkt op basis van (overwegend) het profijtbeginsel lijkt toe te nemen ten opzichte van voorgaande jaren, het aandeel gemeenten die onderlinge financiële solidariteit regelt, lijkt daarmee af te nemen.

Risicomanagement

Het overgrote deel van de gemeenten (97%) geeft aan dat er middelen zijn gereserveerd om risico's op te kunnen vangen. Veelal in de vorm van bestemmingsreserves sociaal domein (73%), de overigen in de vorm van weerstandsvermogen in de algemene reserve (24%). Bij 71% van de gemeenten zijn de decentralisatierisico's gekwantificeerd. Het merendeel van de gemeenten geeft aan dat de bestemmingsreserves in 2015 zijn toegenomen. Gemeenten lijken niet of nauwelijks voorzieningen (balanspost) voor de nieuwe taken in het sociaal domein te hebben gevormd.

Voortgangsbewaking

Het merendeel van de gemeenten informeert de raad op twee tot vier vaste momenten per jaar over het sociaal

domein. Daarnaast zorgen veel gemeenten voor aanvullende informatie over de decentralisaties via bijeenkomsten of informatiebrieven. De vaste rapportagemomenten zijn voor de meeste gemeenten in 2017 gelijk aan die in 2016.

Het overgrote deel van de gemeenten (87%) geeft aan over 2015 minder geld te hebben uitgegeven dan beschikbaar is gesteld, 6% heeft meer uit gegeven. Over 2016 verwacht iets meer dan de helft van de gemeenten (54%) minder te zullen uitgeven, en 19% verwacht meer uit te geven. De resterende 27% verwacht grosso-modo het beschikbaar gestelde bedrag uit te gaan geven.

Bijna tweederde van de gemeenten verwacht een goedkeurende verklaring bij de jaarrekening 2016 te krijgen. Dat zou een duidelijke vooruitgang ten opzichte van 2015 betekenen, het aandeel goedkeurende controleverklaringen bij de jaarrekening 2015 kwam uit op 47%. Een meerderheid van de gemeenten verwacht een positiever oordeel voor 2016 van hun accountant dan die over 2015.

Overig

Hoewel de jaarrekening 2015 eerste inzichten geeft, is dit eerste jaar nog niet illustratief voor het structurele beeld: gemeenten zijn nog volop bezig met de transformatie, de nieuwe taken hebben zich nog niet gezet.

Bij een vervolgonderzoek lijken dan ook vragen relevant over de voortgang van de transitie en over voortgangsbewaking, zoals over de rekeningresultaten van de decentralisaties.

1 Provinciale Toezichtverslag 2017

De provinciaal toezichthouders brengen elk jaar een verslag uit over het door de provincies uitgevoerde financieel toezicht op gemeenten. In dat verslag wordt per provincie aandacht besteed aan onder meer de ontwikkeling van de financiële positie van de gemeenten, welke gemeenten onder preventief toezicht staan in dat jaar, en welke gemeenten de artikel 12-status hebben of een artikel 12-aanvraag hebben ingediend.

De decentralisaties maken een substantieel onderdeel uit van de gemeentelijke begrotingen, en de budgetten zijn met taakstellingen overgegaan naar gemeenten. Het sociaal domein is voor de provinciaal toezichthouders dan ook een specifiek aandachtspunt bij hun toezichtstaak. In hun toezichtverslag 2017 hebben de provinciaal toezichthouders over de effecten van de decentralisaties voor de financiële positie van gemeenten als algemene bevinding het volgende opgenomen:

Aan de onzekerheid over de financiële effecten van de decentralisaties in het sociaal domein is nog geen einde gekomen. Het door gemeenten gehanteerde uitgangspunt van budgetneutraliteit in voorgaande jaren is ook bij de begroting 2017 opgenomen. Vanaf 2017/2018 zal er waarschijnlijk meer duidelijkheid komen over de uiteindelijke financiële consequenties van de implementatie van de decentralisaties. Een antwoord op de vraag of deze een negatieve impact zullen hebben op de financiële posities van (sommige) gemeenten is nu nog niet te geven.

Ook uit de afzonderlijke rapportages van de provincies in het Toezichtverslag valt op te maken dat de onzekerheid samenhangt met het door veel gemeenten toegepaste uitgangspunt van budgetneutraliteit in combinatie met het opvangen van taakstellingen in de budgetten. Een van de provinciale toezichthouders formuleert dit als volgt: “In zijn

algemeenheid laten de begrotingen 2017 van de gemeenten in onze provincie zien dat het overal en nog steeds gehanteerde uitgangspunt van een budgettair neutrale uitvoering van het Sociaal Domein niet zonder een forse bijstelling van de uitvoering haalbaar zal zijn.” Weliswaar geven de jaarrekeningen 2015 een eerste doorkijkje, maar het vraagt een aantal jaar voordat een structureel beeld van de uiteindelijke financiële consequenties van de decentralisaties voor de financiële positie van de gemeenten gegeven kan worden.

In bijlage A zijn de tekstdelen over het sociaal domein van de afzonderlijke provincies opgenomen.¹ Naast de in alle afzonderlijke rapportages genoemde onzekerheid vanwege budgetneutraliteit en taakstellingen worden in een aantal van de afzonderlijke provinciale rapportages ook andere punten genoemd. Voorbeelden hiervan: dat gemeenten nog niet beschikten over juiste gegevens, dat er gemeenten zijn met tekorten op de jeugdzorg die over het algemeen opgevangen worden door overschotten in de Wmo, dat vanwege de verder afnemende bijdrage per standaard eenheid (SE) de Sociale Werkplaatsen maatregelen hebben moeten nemen om een sluitende begroting vast te kunnen stellen. Ook wordt genoemd dat de verdere implementatie van het transformatiebeleid en beleidsbijstellingen zorgen voor financiële veranderingen, en dat de lasten nu al vaker zijn gebaseerd op de ervaringen met de uitvoering en de gesloten contracten. Verder is in de afzonderlijke provinciale bijdragen ook genoemd dat in totaal over 2015 minder aan het sociaal domein is uitgegeven dan daarvoor ontvangen is, en dat de overschotten voor latere inzet in het sociaal domein zijn gereserveerd.

¹ Voor Zuid-Holland is de tekst ontleend aan het provinciale Verslag toezicht 3D's 2017 (zie <https://www.zuid-holland.nl/onderwerpen/lokaal-bestuur/financieel-toezicht/> onder Documenten).

2 Uitkomsten vragen- formulieren begrotingen 2017 gemeenten

Internetvragenformulier

Om de verwerkingstijd van de gegevens te beperken alsmede de werklast van de financieel toezichthouders te verminderen is het onderzoek door BZK uitgezet in de vorm van een internetvragenformulier via een externe ICT-dienstverlener. De communicatie met de gemeenten vond plaats via de provinciale toezichthouders aan de hand van door BZK aangeleverde concept-teksten.

Deelname gemeenten

Het digitale vragenformulier is ingevuld door gemeenten uit alle provincies. In totaal hebben 358 gemeenten het onderzoek ingevuld. Dat is 92%, een hoog percentage deelnemers. Van vier provincies hebben alle gemeenten de enquête ingevuld. Dat zijn de gemeenten in de provincies Groningen, Fryslân, Overijssel en Limburg. Bij de andere provincies varieert het aantal deelnemers van 81% tot 92%.

In bijlage B is het gebruikte vragenformulier opgenomen. Bijlage C bevat de door de gemeenten vermelde toelichtingen op de gegeven antwoorden.

2.1 Vraag 1 t/m 4: Baten- en lastenraming gedecentraliseerde taken

Inleiding

In vragen 1 tot en met 4 staan de geraamde baten en lasten van de nieuwe gedecentraliseerde taken in het sociaal domein centraal. Vraag 1 onderzoekt of de gemeenten voor hun begroting 2017 met meerjarenraming de baten van de integratie-uitkering sociaal domein ramen naar de stand van de meicirculaire 2016, naar de stand van de septembercirculaire 2016 of anders. In vraag 2 wordt onderzocht of de ramingen gedetailleerd en onderbouwd zijn. Vraag 3 onderzoekt of de lasten geraamd zijn op basis van historische kosten, ervaringscijfers, afgesloten contracten, budget(neutraliteit), een combinatie hiervan of anders. In vraag 4 wordt onderzocht of de gemeente het uitgangspunt budgetneutraliteit hanteert.

Conclusies in vogelvlucht

Een kleine meerderheid van de gemeenten (53%) geeft aan de baten van de integratie-uitkering sociaal domein in de primitieve begroting te ramen op basis van de meicirculaire. Een grote minderheid (44%) geeft aan dit te doen op basis van de septembercirculaire. Vorig jaar gaf nog 62% van de gemeenten aan te ramen naar de stand meicirculaire. De verschuiving in de enquêteresultaten van mei- naar septembercirculaire zal deels samenhangen met een gewijzigde vraagstelling door de toevoeging 'op het moment van vaststelling'.

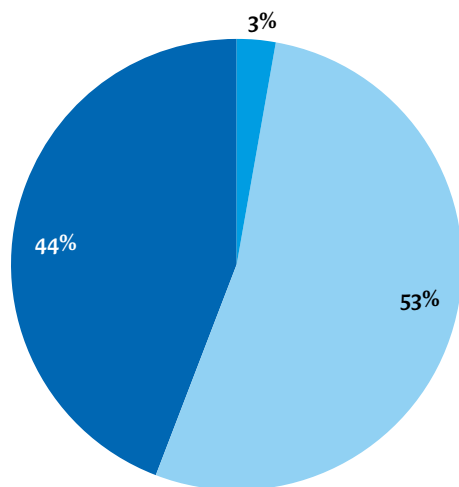
Van de gemeenten die de enquête hebben ingevuld beoordeelt 79% zijn lastenramingen voor de 3D's als gedetailleerd en onderbouwd. Vorig jaar betrof dat 70% van de gemeenten. Hierbij baseren de meeste gemeenten zich op een combinatie van ervaringscijfers, historische kosten, afgesloten contracten en budgetneutraliteit. Zoals ook uit het vorig onderzoek bleek merken veel gemeenten in hun toelichting op dat het beschikbare budget de omvang van de lastenraming bepaalt. Ook uit de beantwoording van vraag 4 valt op te maken dat veel gemeenten budgetneutraliteit als

uitgangspunt hanteren. De wijze waarop dit uitgangspunt wordt gehanteerd kan verschillen. Ongeveer een derde van de gemeenten geeft aan dit uitgangspunt te hanteren op de deeldomeinen (Jeugd, Wmo, Participatie), en ruim een vijfde van de gemeenten op het sociaal domein breed. Uit de gegeven toelichtingen op de vragen valt op te maken dat in de eerste groep gemeenten het per deeldomein kan verschillen: op het ene deeldomein wordt budgetneutraliteit gehanteerd, op een ander worden ook eigen middelen ingezet, of wordt minder geraamd. Ongeveer een kwart van de gemeenten geeft aan ook eigen middelen in te zetten, en circa 7% van de gemeenten geeft aan per saldo minder middelen te ramen.

Vraag 1.

Is de raming van de integratie-uitkering sociaal domein op het moment van vaststelling van de (meer)jarenbegroting 2017-2020 op basis van?

1. De meircirculaire 2016
2. De septembercirculaire 2016
3. Anders



- Meircirculaire 2016
- Septembercirculaire 2016
- Anders

Ruim de helft van de gemeenten (53%) raamt in de begroting de integratie-uitkering sociaal domein op basis van de meircirculaire. Vorig jaar was dat nog 62%, en in de eerste enquête bijna 83%. Een steeds grotere groep gemeenten doet dat op basis van de septembercirculaire:

	2015 ²	2016	2017
Meircirculaire	83%	62%	53%
Septembercirculaire	17%	35%	44%
Anders		3%	3%

²

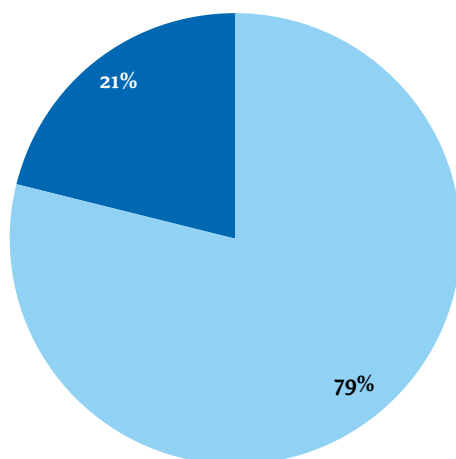
Deze verschuiving in de beantwoording van mei- naar septembercirculaire zal deels samenhangen met een gewijzigde vraagstelling in deze enquête door de toevoeging 'op het moment van vaststelling'. Gemeenten die in de primaire begroting de stand meircirculaire hebben verwerkt maar op het moment van vaststelling gelijktijdig een eerste supplettoire begrotingswijziging vaststellen naar de stand septembercirculaire, zullen deze vraag dit jaar beantwoorden met 'op basis van de septembercirculaire', en vorig jaar met 'op basis van de meircirculaire'.

De gemeenten die aangeven dat de raming is gebaseerd op de meircirculaire geven in de toelichting veelal aan dat op een later moment, bijvoorbeeld in december, of bij Najaarsnota of Voorjaarsnota, een bijstelling op basis van de septembercirculaire plaatsvindt.

De 9 gemeenten die aangeven anders te ramen dan op basis van de mei- of septembercirculaire melden in de toelichting de primitieve raming in de (meerjaren)begroting overwegend te baseren op de meircirculaire 2016 of de decembercirculaire 2015, en de raming later bij te stellen op basis van de septembercirculaire 2016.

Vraag 2.

Is er een gedetailleerde en onderbouwde raming van de lasten voor de drie decentralisaties in 2017 en volgende jaren?



- Ja
- Nee

² Door een wat afwijkende onderzoeksopzet zijn in het onderzoek 2015 niet meegenomen in de analyse van deze vraag: Flevoland, Noord-Brabant en Utrecht.

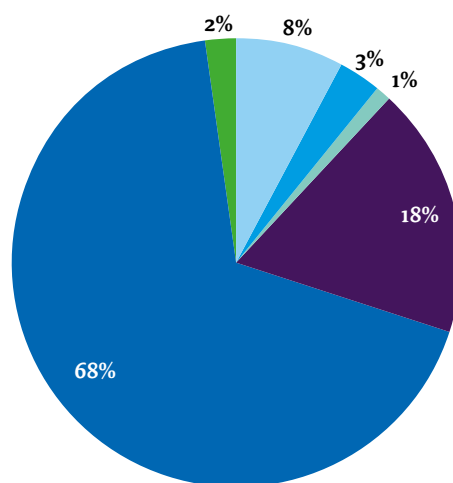
Door 282 gemeenten (79%) is aangegeven dat er sprake is van een gedetailleerde en onderbouwde raming. Een verbetering ten opzichte van de vorige enquête, toen 70% dit antwoord gaf. Een aantal gemeenten geeft aan dat onderbouwing en detail te vinden is in de productenraming. De onderbouwingen die in de toelichting worden vermeld voor het gedetailleerd en onderbouwd zijn van de ramingen zijn divers. De belangrijkste: de ramingen kunnen zijn gebaseerd op informatie van inkoop, de gemeenschappelijke regeling, of regionale samenwerking, zijn gebaseerd op afgesloten contracten cq gemaakte afspraken met leveranciers, op historische kosten (zoals cijfers van Vektis), op p*q, zijn doorgerekend op basis van bevolkingsprognoses (inclusief demografische ontwikkelingen), of gebaseerd zijn op ervaringscijfers 2015 en 2016 (jaarrekeningen cq tussenrapportages; bijvoorbeeld via verzilveringspercentages en indicatiewaarden). De mate van detaillering en onderbouwing kan verschillen per deeldomein.

De detaillering en onderbouwing van de raming wordt ook dit jaar genuanceerd. Allereerst door de mededeling dat in veel gemeenten de budgetneutraliteit uitgangspunt blijft, in de toelichting ook wel aangeduid met het IN=UIT-principe. Veel gemeenten noemen dat de realisaties 2015 en 2016 gebruikt worden, maar geven in een tussenzinnetje aan 'waar mogelijk', of dat dat nog niet bij alle producten/taakvelden kan, of dat bijvoorbeeld de informatiewaarde van facturen nog beter kan. Gemeenten geven aan stappen te zetten in de informatievoorziening en daar verder mee te gaan.

Dergelijke nuanceringen resulteren bij 76 gemeenten (21%) juist in het antwoord dat er geen gedetailleerde en onderbouwde raming is. Onderbouwingen die hier worden gegeven in de toelichting zijn onder meer dat de ervaringscijfers 2015 en 2016 nog maar deels beschikbaar zijn, de aangeleverde gegevens 2014 onbetrouwbaar bleken, en (mede daarom) veelal nog is uitgegaan van budgetneutraliteit.

Vraag 3

Is de onderbouwing van de lastenramingen 2017 overwegend gebaseerd op: ervaringscijfers 2015, historische kosten van vóór 2015, afgesloten contracten, budget (budgetneutraliteit), een combinatie hiervan of anders (svp toelichten)?



- Ervaringscijfers
- Historische kosten
- Afgesloten contracten
- Budget (budgetneutraliteit)
- Combinatie hiervan
- Anders

Het overgrote gedeelte van de gemeenten (242, 68%) geeft aan dat de ramingen zijn gebaseerd op een combinatie van ervaringscijfers, de historische kosten van vóór 2015, de afgesloten contracten, en budgetneutraliteit. Voor 66 gemeenten (18%) is budgetneutraliteit leidend. Op voornamelijk ervaringscijfers baseren 29 gemeenten (8%) zich. De historische kosten van vóór 2015 zijn leidend voor 9 gemeenten (3%). De afgesloten contracten zijn bij 5 gemeenten (1%) het belangrijkste om de raming 2017 op te stellen. Het aandeel gemeenten die de onderbouwing overwegend op ervaringscijfers baseert is toegenomen (dit jaar 8%, vorig jaar 3%), en die overwegend uitgaan van historische kosten iets gedaald (dit jaar 3%, vorig jaar ruim 5%). Ervaringscijfers lijken dus belangrijker te worden bij de onderbouwing van de lastenramingen.

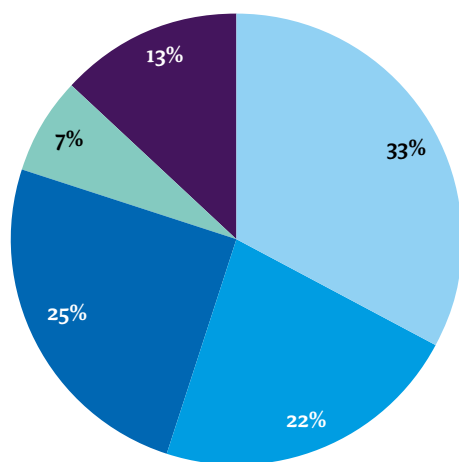
De gemeenten die de keuze 'combinatie hiervan' hebben gemaakt en die hun keuze hebben toegelicht, geven aan dat meerdere varianten van combinaties zijn gehanteerd. Bijvoorbeeld 'De lastenraming is gebaseerd op de realisatie 2015, waarbij budgetneutraliteit het uitgangspunt is', of 'De lasten zijn waar mogelijk gebaseerd op afgesloten contracten, ervaringscijfers 2015 en anders historisch inzicht van 2015', tot alle vier. Ook wordt aangegeven dat het kan verschillen per domein en/of budget.

De gemeenten die een andere keuze hebben gemaakt dan 'combinatie van' en deze keuze hebben toegelicht melden ook dat naast hun 'overwegend'-keuze ook

één van de andere mogelijkheden een rol kan hebben gespeeld, zoals: “in combinatie met ontwikkelingen”, “in combinatie met budget(neutraliteit)”. Ook in de toelichting vermeld: “en vervolgens zijn ervaringscijfers gebruikt bij begrotingswijzigingen”.

Vraag 4

Hanteert uw gemeente het uitgangspunt van budgetneutraliteit bij de raming van de lasten voor het sociaal domein in de (meerjaren)begroting 2017-2020 van uw gemeente?



- Ja, budgetneutraliteit op het niveau van de afzonderlijke deelbudgetten (de beschikbaar gestelde middelen voor de afzonderlijke deelterreinen sociaal domein worden 1 op 1 overgenomen)
- Ja, budgetneutraliteit op het niveau van het totale budget (het totaal van de beschikbaar gestelde middelen is het uitgangspunt, daarbinnen worden geen of eigen gemeentelijke deelbudgetten opgesteld)
- Neen, onze gemeente zet naast de beschikbaar gestelde middelen ook eigen middelen in voor het sociaal domein
- Neen, onze gemeente kan de taken voor het sociaal domein uitvoeren met een geraamde inzet van minder dan beschikbaar is gesteld voor het sociaal domein
- Neen, onze gemeente kan de taken voor het sociaal domein uitvoeren met een geraamde inzet van minder middelen dan beschikbaar is gesteld voor het sociaal domein

Ongeveer een derde van de gemeenten (118 gemeenten; 33%) geven aan dat budgetneutraliteit op het niveau van de afzonderlijke deelbudgetten uitgangspunt is, 80 gemeenten (22%) hanteren budgetneutraliteit als uitgangspunt op het niveau van het totale budget. 91 gemeenten (25%) geven aan ook eigen middelen in te zetten en 24 gemeenten ramen juist minder inzet.

Uit de gegeven toelichtingen blijkt dat de groepen wat door elkaar lopen. Zo melden een aantal gemeenten in hun toelichting bij antwoord a dat weliswaar de budgetten afzonderlijk worden geraamd maar wel ontschot kunnen worden ingezet. Uit de toelichtingen van de gemeenten die antwoord c (ook inzet eigen middelen) hebben gekozen valt

op te maken dat de vraagstelling van invloed is geweest: wat wordt verstaan onder sociaal domein. Een gemeente formuleert dat als volgt: ‘beleidsmatig wordt sociaal domein breder gezien dan de integratie-uitkering sociaal domein, voor de deelbudgetten van de integratie-uitkering geldt uitgangspunt budgetneutraliteit’. Andere gemeenten geven als toelichting bij antwoord c dat ook budgetoverschotten op bijvoorbeeld Wmo-oud worden ingezet, of de bestemmingsreserve sociaal domein dan wel risicoreserve sociaal domein. Meest genoemde onderdeel waarop eigen middelen worden ingezet is participatie (met name WSW en in mindere mate re-integratie worden dan genoemd), vervolgens jeugd.

De reden voor antwoordkeuze ‘anders’ (13% van de gemeenten) over het hanteren van het uitgangspunt budgetneutraliteit is divers. In de toelichting wordt bijvoorbeeld als reden genoemd dat het al dan niet hanteren van het uitgangspunt budgetneutraliteit per deeldomein kan verschillen, dat oude en nieuwe taken worden gecombineerd, dat het sociaal domein breder is dan de nieuwe taken die worden bekostigd uit de integratie-uitkering sociaal domein, dat er via bestemmingsreserves over meerdere jaren budgettair neutraal wordt geraamd, of dat de zorgbehoefte bepalend is en niet de budgetten.

2.2 Vraag 5 en 6: Transformatie en integraal werken

Inleiding

Vraag 5 onderzoekt of gemeenten bezig zijn met transformatie in het sociaal domein, en indien dat het geval is twee voorbeelden van transformatie te geven. In vraag 6 wordt onderzocht of transformatie ook inhoudt dat (deels) integraal wordt gewerkt.

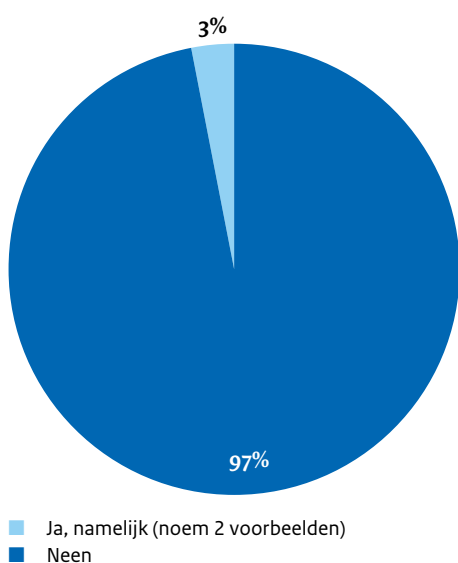
Conclusies in vogelvlucht

Van de gemeenten die hebben deelgenomen aan de enquête geeft 97% aan bezig te zijn met transformatie. Gemeenten geven veel verschillende voorbeelden van hoe de transformatie invulling krijgt.

Veel gemeenten zijn bezig met het integraal vormgeven van beleid en uitvoering, de mate waarin verschilt tussen gemeenten; in de begroting worden de budgetten nog wel vaak per deeldomein inzichtelijk gemaakt.

Vraag 5

Na de transitie (de verandering van de structuur van het stelsel) van de 3 decentralisaties zijn veel gemeenten nu bezig met de transformatie (de verandering van de cultuur en de werkwijze binnen het (nieuwe) stelsel). Transformatie kan bijdragen aan het realiseren van meer kwaliteit, meer maatwerk, meer integraal werken en lagere lasten. Is uw gemeente bezig met transformatie? Zo ja, noem twee voorbeelden van transformatie die bijdragen aan het realiseren van meer kwaliteit, meer maatwerk, meer integraal werken en/of lagere lasten:



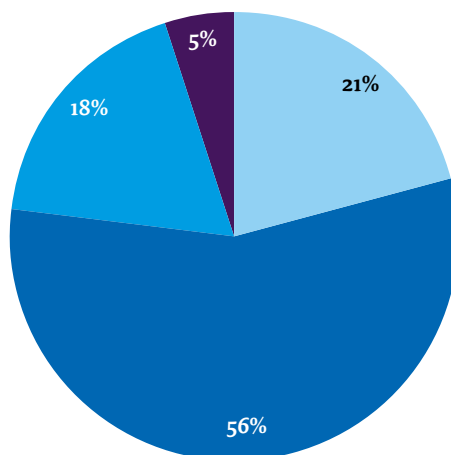
Bijna alle gemeenten (347; 97%) geven aan bezig te zijn met transformatie. 11 gemeenten (3%) geven aan daar niet mee bezig te zijn.

Gemeenten geven veel verschillende voorbeelden van hoe de transformatie invulling krijgt. Relatief veel genoemde voorbeelden zijn de (doorontwikkeling van) wijkteams of sociale teams, bespreken van complexe(re) zorg- en ondersteuningsaanvragen in een multidisciplinair team, inschakelen eigen netwerk, het (door)ontwikkelen van preventieve activiteiten, bevorderen gebruik algemene voorzieningen en terugdringen maatwerkvoorzieningen, het inzetten van een praktijkondersteuner huisarts, het inrichten/doorontwikkelen van een laagdrempelige en integrale toegang/zorgbalie, resultaatgericht aanbesteden, faciliteren van burgerinitiatieven.

Van de gemeenten die aangeven niet met transformatie bezig te zijn (3%) hebben vier gemeenten hun antwoord toegelicht. Twee gemeenten lichten toe dat in 2017 wordt gestart, een derde gemeente verwijst naar de transformatieagenda sociaal domein 2016, de vierde gemeente meldt dat het laten landen van de decentralisatie nog niet volledig is afgerond. Mogelijk dat voor een aantal gemeenten opgaat dat al wel nagedacht wordt over of al een eerste begin is gemaakt met transformatie.

Vraag 6

Betekent de wijze waarop de transformatie bij uw gemeente vorm krijgt dat de uitvoering van de Participatiewet, de Jeugdwet en de WMO (deels) integraal wordt georganiseerd? Zo ja, graag toelichten op welke wijze de (omvang van de) budgetten daarvoor tot stand komen.



- Ja, onze gemeente voert de wetten (deels) integraal uit, en neemt de benodigde middelen daarvoor ook ontschot op in de begroting
- Ja, onze gemeente voert de wetten (deels) integraal uit, maar splitst in de begroting de benodigde middelen daarvoor op naar budgetten vanuit de afzonderlijke wetten cq zoals ze beschikbaar worden gesteld
- Neen, voor onze gemeente is integrale uitvoering van de uitzonderlijke wetten vooralsnog niet aan de orde
- Anders

Ruim de helft van de gemeenten (202; 56%) geeft aan dat uitvoering deels integraal plaatsvindt, maar dat in de begroting de middelen nog wel uitsplitst worden naar de afzonderlijke wetten. Ruim één op de vijf gemeenten (76; 21%) geeft aan dat de uitvoering (deels) integraal is en de middelen ook ontschot worden opgenomen. Een iets kleiner deel van de gemeenten (63; 18%) geeft aan dat integrale uitvoering vooralsnog niet aan de orde is.

Uit de gegeven toelichtingen blijkt dat voor de meeste gemeenten geldt dat meerdere antwoorden op de eigen situatie van toepassing kunnen zijn. Gemeenschappelijk is dat veel gemeenten aangeven dat beleid en uitvoering al (deels) integraal worden opgepakt. De mate waarin verschilt wel per gemeente. In de begroting wordt veelal nog wel een uitsplitsing gemaakt naar budgetten vanuit de afzonderlijke wetten. Deels omdat de gemeente daar zelf voor kiest, bijvoorbeeld om eerst zicht te krijgen of de rijksmiddelen toereikend zijn. Maar ook wordt gewezen op BBV-vereisten/verplichte opname taakvelden die een ontschot budget niet zouden toestaan.

De gemeenten die aangeven dat de middelen ontschot worden opgenomen in de begroting geven veelal als toelichting dat er één programma sociaal domein is, dan wel

programma's die de afzonderlijke domeinen combineren (bijvoorbeeld Wmo en Jeugd samen in één programma). Gemeenten met een andere keuze geven regelmatig aan ook binnen de begroting al ontschot budgetten te kennen, bijvoorbeeld voor pilot-projecten.

De gemeenten die aangeven dat integrale uitvoering voorsnog niet aan de orde is, vermelden in de toelichting daar veelal al wel mee bezig te zijn: 'een begin gemaakt, maar nog lange weg te gaan', 'in nabije toekomst', 'nu beperkte integrale benadering', 'wel 1 bestemmingsreserve', 'steeds meer pilots gemengd' tot aan 'Wmo en jeugd wel ontschot'.

2.3 Vraag 7 t/m 11: Regionale samenwerking

Inleiding

Vraag 7 tot en met 10 onderzoeken de wijze waarop de regionale samenwerking tussen gemeenten financieel is geregeld. Worden er kosten en risico's verevend (vraag 7), en als vereveningsafspraken zijn gemaakt, gelden die dan voor alle jeugdhulptaken of alleen voor de duurder (vraag 8), hoe zijn de afspraken vastgelegd (vraag 9), en voor hoe lang gelden de afspraken (vraag 10)?

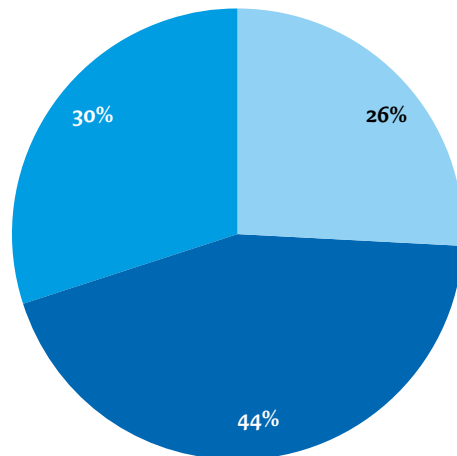
Vraag 11 onderzoekt of gemeenschappelijke regelingen die actief zijn op het sociaal domein over 2015 een financieel tekort laten zien na inzet van reserves.

Conclusies in vogelvlucht

Ruim de helft van de gemeenten geeft aan dat hun samenwerking op basis van onderlinge financiële solidariteit is geregeld of hybride is (zowel het profijt- als solidariteitsbeginsel wordt toegepast). De solidariteitsafspraken die gemeenten maken zijn rijk geschakeerd en hebben vooral betrekking op de zwaardere vormen van jeugdhulp. De groep gemeenten die samenwerken op basis van (overwegend) het profijtbeginsel lijkt toe te nemen ten opzichte van voorgaande jaren.

Vraag 7

Wordt er bij regionale samenwerking tussen gemeenten in het sociaal domein overwegend een vorm van kosten- en risicoverevening toegepast?



- Ja, op basis van solidariteit
- Nee, er is sprake van een profijtbeginsel (de gebruiker betaalt)
- Overig, er gekozen is voor een hybride vorm van kosten- en risicoverevening

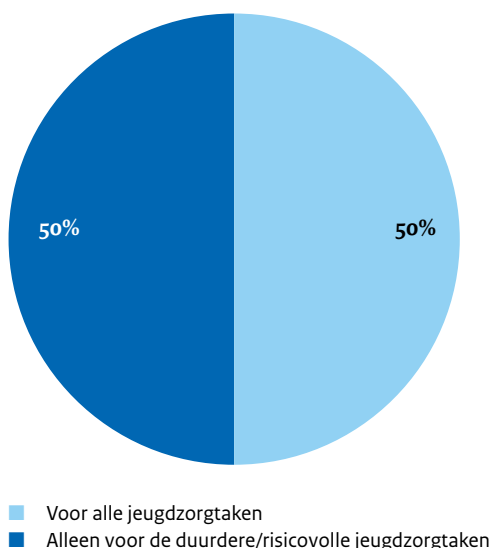
Door 158 gemeenten (44%; vorig jaar 31%) wordt aangegeven dat sprake is van (alleen) profijtbeginsel, 108 gemeenten (30%; vorig jaar 41%) geven aan dat gekozen is voor een hybride vorm, en 92 gemeenten (26%; vorig jaar 28%) geven als antwoord dat solidariteit de basis is.

Uit de gegeven toelichtingen blijkt dat de groepen gemeenten met antwoordkeuze 'solidariteit' en 'hybride-vorm' in elkaar overlopen. In beide groepen wordt gemeld dat kosten- en risicoverevening vrijwel alleen plaatsvindt bij jeugd, en dan met name voor de zware jeugdhulp/-zorg dan wel de (boven)regionale jeugdhulp. Incidenteel wordt (naast jeugd) ook genoemd dat solidariteitsafspraken gelden bij beschermd wonen en participatie.

De gemeenten die in hun toelichting ingaan op de geldigheidstermijn van de afspraken geven aan dat de afspraken tijdelijk zijn (meest genoemd: alleen voor 2015, voor 2015+2016, en voor 2015 t/m 2017). In het geval de afspraken daarna worden verlengd wordt veelal meer profijtbeginsel van toepassing (bijvoorbeeld door invoering eigen risico of p*q voor lichte vormen van hulp/zorg). Ook zijn er gemeenten die aangeven juist andersom te werken, dus eerst met een eigen risico, en als bijvoorbeeld de toegang bij de samenwerkende gemeenten gelijk is getrokken, overgaan op solidariteit.

Vraag 8

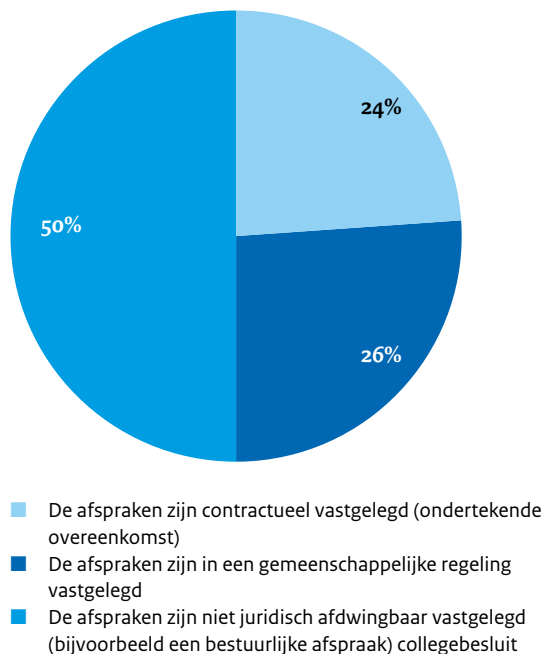
Indien er gekozen is voor een vorm van kosten- en risicoverevening, gelden de afspraken dan voor alle jeugdzorgtaken, of alleen voor de duurdere jeugdzorgtaken?



Deze vraag is door 200 gemeenten beantwoord (de gemeenten die bij vraag 7 hebben aangegeven dat solidariteit de basis is, of dat gekozen is voor een hybride vorm van kosten- en risicoverevening). Voor 101 gemeenten (50%) gelden de afspraken voor alle jeugdzorgtaken, voor 99 gemeenten (50%) gelden ze alleen voor de duurdere. De gemeenten die aangeven dat de afspraken voor alle jeugdhulptaken gelden geven in de toelichting soms een nuance mee, zoals: 'een klein stukje budget is voor lokale invulling gereserveerd', 'met name voor specialistische jeugdzorgtaken, niet voor preventieve', 'voor alle bovenregionale jeugdzorgtaken'. De gemeenten die hun keuze 'alleen voor duurdere/risicovolle jeugdzorgtaken' hebben toegelicht geven aan dat de invulling daarvan kan verschillen. Ze kunnen gelden voor alleen de bovenregionale zorg/JeugdzorgPlus, maar ook voor bovenregionaal én bovenlokaal cq zwaardere interventieniveaus (bijvoorbeeld 6-8, of alleen 8). Concreet genoemd worden in dat kader jeugdzorgtaken als crisisopvang, pleegzorg, jeugdbescherming, jeugdreclassering, LTA.

Vraag 9

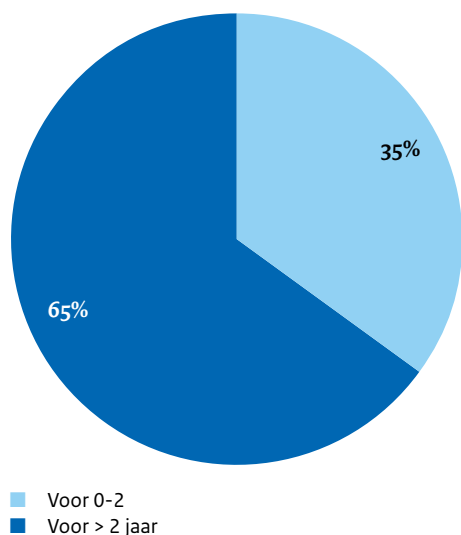
Hoe zijn de afspraken tussen de samenwerkende gemeenten over kosten- en risicoverevening vastgelegd?



Deze vraag is door 200 gemeenten beantwoord (de gemeenten die bij vraag 7 hebben aangegeven dat solidariteit de basis is, of dat gekozen is voor een hybride vorm van kosten- en risicoverevening). De helft van deze gemeenten (100, 50%) geven aan dat de afspraken niet juridisch zijn vastgelegd, 52 gemeenten (26%) geven aan dat de afspraken in een gemeenschappelijke regeling zijn vastgelegd, en 48 gemeenten (24%) geven aan dat er een getekende overeenkomst (Regionaal Transitie Arrangement, samenwerkingsovereenkomst, dienstverleningsovereenkomst) aan ten grondslag ligt. Uit de gegeven toelichtingen valt op te maken dat twee vormen ook naast elkaar kunnen voorkomen: bijvoorbeeld afspraken bovenlokaal in een gemeenschappelijke regeling, en die bovenregionaal in een overeenkomst, of (ander voorbeeld) de uitvoering vindt plaats in een gemeenschappelijke regeling, de administratieve samenwerking inclusief afspraken is op basis van een bestuursovereenkomst.

Vraag 10

Voor hoeveel jaar gelden de afspraken over kosten- en risicoverevening?

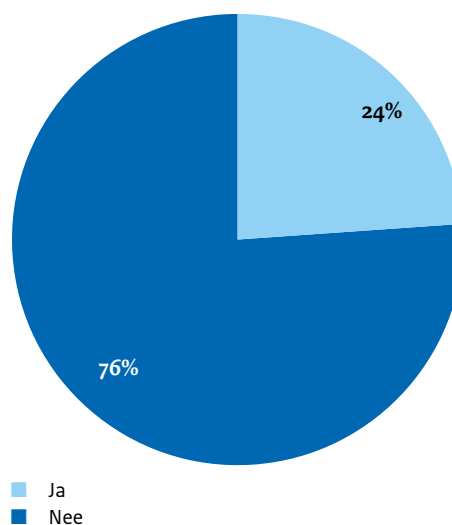


Deze vraag is door 200 gemeenten beantwoord (de gemeenten die bij vraag 7 hebben aangegeven dat solidariteit de basis is, of dat gekozen is voor een hybride vorm van kosten- en risicoverevening). Bij ongeveer tweederde van de gemeenten (131, 65%) gelden de afspraken over kostenverevening voor maximaal twee jaar, bij ongeveer een derde van de gemeenten zijn ze meer dan twee jaar geldig.

De gemeenten met afspraken die maximaal twee jaar gelden geven in hun toelichting aan dat de afspraken bijvoorbeeld enkel voor 2015 geldig zijn, voor 1 jaar geldig zijn of jaarlijks worden verlengd (met een eventuele aanpassing van de verdeelsleutel, bijvoorbeeld op basis van nieuwe jaarbudgetinformatie uit de gemeentefondscirculaire), of voor twee jaar gelden. Een aantal gemeenten geeft aan dat voor 2017 eventueel opnieuw afspraken worden gemaakt (enquête is in november/december 2016 ingevuld), of dat na evaluatie wordt besloten over verlenging.

Vraag 11

Zijn er over 2015 gemeenschappelijke regelingen waarin de gemeente samenwerkt op het gebied van de 3 nieuwe decentralisatietaken die te kampen hadden met financiële tekorten na inzet van reserves? Zo ja, graag toelichten op welk (sociaal domein)terrein de gemeenschappelijke regeling actief is en hoe zijn de tekorten afgewikkeld?



Driekwart van de gemeenten (271; 76%) geven aan dat de gemeenschappelijke regelingen op het terrein van het sociaal domein waarin deze gemeenten deelnemen geen tekorten over 2015 laten zien (na eventuele inzet van reserves gemeenschappelijke regeling), 87 gemeenten (24%) geven aan dat dat wel het geval is.

Uit de toelichtingen van gemeenten die deelnemen in een gemeenschappelijke regeling met tekorten over 2015 valt op te maken dat dit overwegend gemeenschappelijke regelingen zijn die taken mbt participatie/werk en inkomen uitvoeren. De gemeenten die dit nader hebben toegelicht melden weer overwegend dat het de uitvoering van de WSW/sociale werkvoorziening betreft. De tekorten zijn voornamelijk opgevangen door extra bijdragen van de deelnemende gemeenten. De overige gemeenten geven aan dat het gaat om een gemeenschappelijke regeling-jeugd cq een gemeenschappelijke regeling die gecombineerde taken (bijvoorbeeld voor alle drie decentralisaties) uitvoert. Voor zover gemeenten in hun toelichting ingaan op de wijze waarop dit tekort is gedekt wordt aangegeven dat dit is opgevangen met voordelen elders binnen het sociaal domein. De gemeenten die aangeven dat de gemeenschappelijke regelingen waarin zij deelnemen geen tekorten over 2015 laten zien en hun antwoord hebben toegelicht, geven voornamelijk als toelichting 'we nemen niet deel in een gemeenschappelijke regeling op sociaal domein-terrein' of 'geen tekorten'; van de laatste groep geven een aantal gemeenten aan die wel in de toekomst te verwachten.

2.4 Vraag 12 t/m 15: Risicomanagement, reserves en voorzieningen

Inleiding

In de vragen 12 t/m 15 staat het risicomanagement centraal: hebben gemeenten de risico's sociaal domein gekwantificeerd (vraag 12), zijn er middelen gereserveerd om de risico's op te vangen (vraag 13), en hoe hebben de bestemmingsreserves sociaal domein in 2015 zich ontwikkeld (vraag 14). In vraag 15 wordt onderzocht of er in 2015 ook voorzieningen (als balanspost) zijn getroffen.

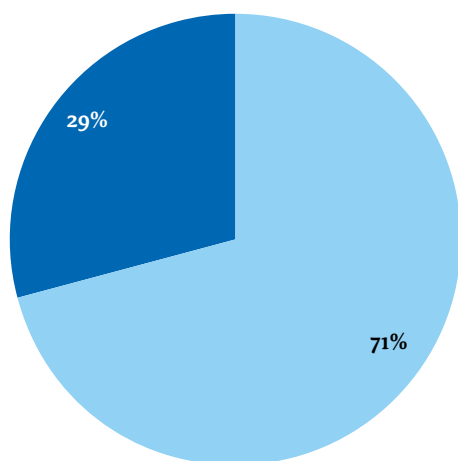
Conclusies in vogelvucht

Het overgrote deel van de gemeenten (97%) geeft aan dat er middelen zijn gereserveerd om risico's op te kunnen vangen. Veelal in de vorm van bestemmingsreserves sociaal domein (73%), de overige in de vorm van weerstandsvermogen in de algemene reserve (24%). Bij 71% van de gemeenten zijn de decentralisatierisico's gekwantificeerd. Tweederde van de gemeenten geeft aan dat de bestemmingsreserves in 2015 zijn toegenomen.

Gemeenten lijken niet of nauwelijks voorzieningen (als balanspost) voor de decentralisaties getroffen te hebben.

Vraag 12

Zijn de decentralisatierisico's in de gemeente gekwantificeerd? Zo ja, de twee grootste decentralisatierisico's vermelden onder toelichting.



■ Ja
■ Nee

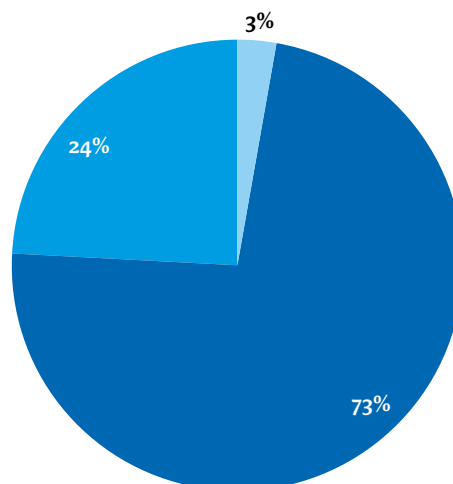
Een groot deel van de gemeenten (255; 71%) geven aan dat de decentralisatierisico's zijn gekwantificeerd, 103 gemeenten (29%) geven aan dat niet te hebben gedaan.

De gemeenten die hun risico's hebben gekwantificeerd noemen in hun toelichting een brede range van grootste risico's. Veel genoemde risico's aan de lastenkant: de open-

einde-regelingen binnen het sociaal domein, en hogere zorgvraag (beperkte invloed/sturing op zorgconsumptie mogelijk); veel genoemde risico's aan de batenkant: de ontwikkeling van de rijksmiddelen ofwel het niet voldoende of niet tijdig kunnen afschalen (achterblijvende transformatie) om taakstellingen op te kunnen vangen, en financiële effecten van aanpassing van de verdeelmodellen. De gemeenten die in hun toelichting concrete onderdelen van het sociaal domein noemen, melden relatief vaak als risico: WSW (oplopende tekorten worden voorzien; blijfkans is te laag ingeschat in relatie tot ontwikkeling rijksmiddelen, ontoereikende compensatie CAO-stijging), jeugdzorg (sturing is beperkt door wettelijke bevoegdheden van de (huis)arts/medisch specialist en rechterlijke macht; als aantal jeugdigen met zwaardere jeugdzorg toeneemt tikt dat financieel stevig door). Andere voorbeelden van genoemde grootste risico's: jurisprudentie Wmo/CRvB-uitspraken, zorgaanbieders/instellingen komen in zwaar weer/kunnen failliet gaan, achterstallige declaraties, afhankelijkheid van anderen voor de verantwoording, toename aantal statushouders, tekorten beschermd wonen, BUIG(-bijstellingen), kosten beschermingsbewind, inschatting van gebruik en verzilveringspercentages na toekenning. De gemeenten die als antwoord geven dat de risico's niet zijn gekwantificeerd, en die hun keuze hebben toegelicht, geven veelal aan dat risico's wel zijn benoemd of dat de gemeente het risicomanagement aan het opzetten is. Ook wordt als toelichting gegeven dat een algemeen budget/buffer wordt aangehouden voor het opvangen van risico's.

Vraag 13

Zijn er middelen gereserveerd om de risico's op te vangen?



■ Ja, in bestemmingsreserves voor het sociaal domein
■ Ja, in de algemene reserve/weerstandsvermogen
■ Nee

Vrijwel alle gemeenten geven aan dat middelen zijn gereserveerd om risico's op te vangen: 260 gemeenten (73%) geeft aan dat middelen zijn gereserveerd in bestemmingsreserves sociaal domein, 86 gemeenten (24%) in de algemene reserve.

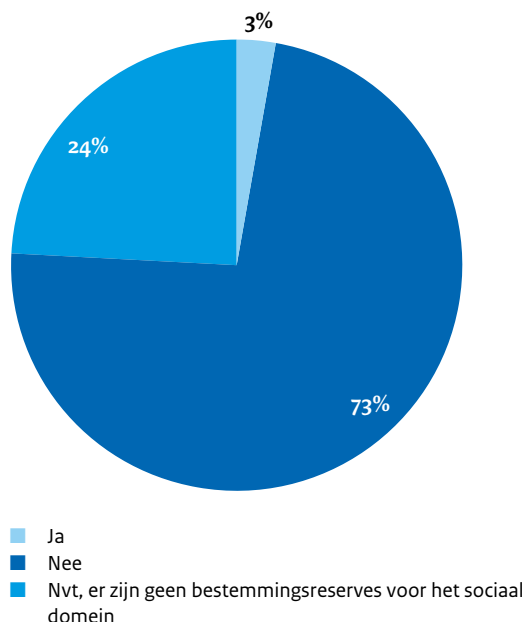
De gemeenten die aangeven dat ze bestemmingsreserves sociaal domein hebben gevormd, en een toelichting hebben gegeven melden regelmatig dat ook weerstandscapaciteit aanwezig is. De bestemmingsreserves zijn dan bijvoorbeeld voor het opvangen van onder- en overbestedingen, of voor innovatie, en de weerstandscapaciteit voor risico's genoemd in de risicoparagraaf.

Van de gemeenten die als antwoord hebben gegeven dat er middelen zijn gereserveerd in de algemene reserve, melden in de toelichting soms dat er daarnaast ook bestemmingsreserves sociaal domein zijn. Andere gemeenten lichten toe dat de risico's en/of tekorten gedekt worden via de algemene reserve.

Een enkele gemeente meldt in de toelichting dat voor Wmo-oud taken een afzonderlijke bestemmingsreserve is gevormd.

Vraag 14

Is de omvang van de bestemmingsreserves voor het sociaal domein ultimo 2015 ten opzichte van ultimo 2014 toegenomen?

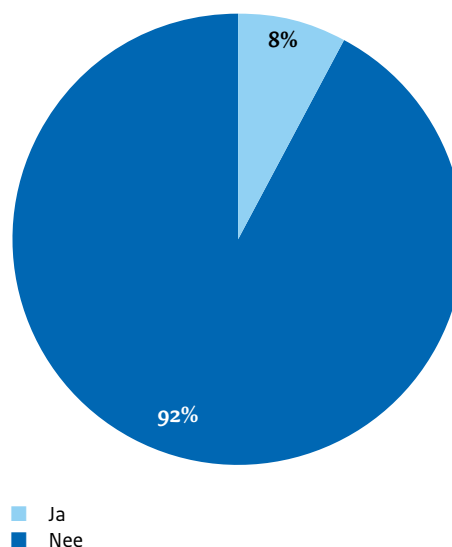


Ongeveer tweederde van de gemeenten (238; 67%) geeft aan dat de bestemmingsreserves eind 2015 hoger zijn dan eind 2014, 58 gemeenten (16%) geven aan dat dat niet het geval is, en 62 gemeenten (17%) dat er geen bestemmingsreserves sociaal domein zijn. Omdat in de vraag alleen bestemmingsreserves is genoemd, is niet duidelijk hoe de gemeenten met (alleen) weerstandsvermogen voor het sociaal domein in de algemene reserve deze vraag hebben ingevuld.

In de toelichting bij antwoordkeuze a (bestemmingsreserves zijn toegenomen) wordt veelal vermeld dat het gaat om het overschot 2015 (soms met aanvullende informatie als 'aangevuld tot maximaal 10% rijksbudget'). Andere gemeenten vermelden sec de begin- en eindstand dan wel het bedrag van de toename. Ook wordt door een aantal gemeenten in de toelichting als aanvullende informatie meegegeven dat in 2014 nog geen reserve bestond/de reserve in 2015 is gevormd.

Vraag 15

Zijn er ultimo 2015 (financiële) voorzieningen gevormd voor het sociaal domein? Zo ja, hoeveel voorzieningen (aantal) en de grootste twee voorzieningen vermelden in de toelichting.



Het overgrote deel van de gemeenten (330; 92%) geeft als antwoord dat er eind 2015 geen voorzieningen zijn gevormd, 28 gemeenten (8%) geven aan dat er wel voorzieningen zijn. Uit de gegeven toelichtingen bij wel gevormde voorzieningen valt op te maken dat deze overwegend samenhangen met participatie/werk en inkomen ('oude'-taken). Incidenteel genoemd: voorziening voor nog af te wikkelen declaraties 2015, de transitierегeling Wmo, of voor beschermd wonen (afrekening subsidie na ontvangst jaarverantwoording zorgaanbieder). Andere toelichtingen geven de indruk dat het om (bestemmings)reserves gaat.

2.5 Vraag 16 t/m 20: Voortgangsbewaking (rapportage aan de raad, rekeninguitkomst en controleverklaring)

Inleiding

Vraag 16 onderzoekt hoe vaak in 2017 over het sociaal domein wordt gerapporteerd aan de gemeenteraad, en of dat afwijkt van 2016. De vragen 17 en 18 gaan in op respectievelijk de gerealiseerde rekeninguitkomst 2015 en de verwachte rekeninguitkomst 2016 voor het sociaal domein. De vragen 19 en 20 gaan in op de verwachte controleverklaring bij de rekening 2016: wordt dit naar inschatting een andere dan een goedkeurende verklaring, en verwacht de gemeente een verbetering ten opzichte van die bij de rekening 2015?

Conclusies in vogelvlucht

Het merendeel van de gemeenten informeert de raad op twee tot vier vaste momenten per jaar over het sociaal domein. Daarnaast zorgen veel gemeenten voor aanvullende informatie over de decentralisaties via bijeenkomsten of informatiebrieven. De vaste rapportagemomenten zijn voor de meeste gemeenten in 2017 gelijk aan die in 2016. Het overgrote deel van de gemeenten (87%) geeft aan over 2015 minder geld te hebben uitgegeven dan beschikbaar is gesteld, 6% heeft meer uitgegeven. Over 2016 verwacht iets meer dan de helft van de gemeenten (54%) minder te zullen uitgeven, en 19% verwacht meer uit te geven. Bijna tweederde van de gemeenten (65%) verwacht een goedkeurende verklaring bij de jaarrekening 2016 te krijgen. Dat zou een verbetering ten opzichte van 2015 zijn toen 47% een goedkeurende verklaring kreeg. Een meerderheid van de gemeenten verwacht een positiever oordeel over 2016 van hun accountant dan het oordeel over 2015.

Vraag 16

Hoeveel keer per jaar vindt rapportage in 2017 plaats aan de gemeenteraad over het sociaal domein? Toelichten of dit afwijkt van 2016, en waarom voor aanpassing is gekozen.

De vaste momenten waarop aan de raad wordt gerapporteerd varieert van minimaal 1x per jaar (6 gemeenten) tot ongeveer 12x per jaar (1 gemeente; 4 andere gemeenten melden dat er naast andere rapportagemomenten ook maandelijks informatie naar de raad (scommissie) gaat, dat er maandelijks overleg is, of dat er maandelijks financiële rapportages over onderdelen naar de raad gaan).

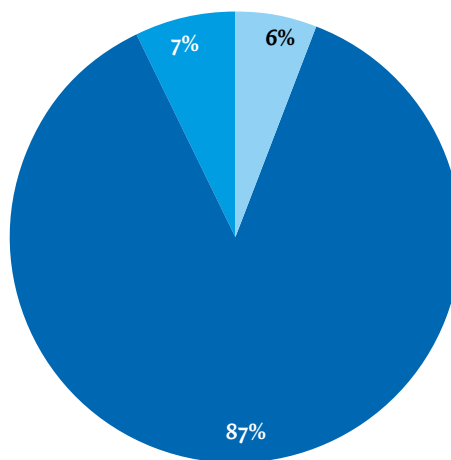
De meeste gemeenten geven aan dat er 2x, 3x, of 4x per jaar op vaste momenten wordt gerapporteerd. Dit kan zijn bij planning&control(P&C)-cyclusmomenten (Voorjaarsnota/Najaarsnota/bestuursrapportages en

dergelijke, jaarrekening, begroting), of juist extra rapportages naast de reguliere P&C-momenten. In het laatste geval zijn er aanvullend bijvoorbeeld kwartaalrapportages, halfjaargesprekken, monitors/dashboards sociaal domein en dergelijke. Ook veel genoemd worden raadsinformatiebrieven/nieuwsbrieven en raadsinformatieavonden/thema-avonden, 'tellen en vertellen': gesprekken met inhoudelijke professionals, en andere vormen van gesprekstafels. Ook wordt vermeld dat op verzoek van de raad of wanneer dat noodzakelijk is aanvullend tussentijds wordt gerapporteerd. De vaste rapportagemomenten zijn voor de meeste gemeenten in 2017 gelijk aan die in 2016. Bij de gemeenten waar 2017 afwijkt van 2016 gaat dat twee kanten op: een deel van de gemeenten valt in 2017 terug naar de eigen standaard rapportagemomenten of brengen het aantal rapportagemomenten naar beneden omdat het sociaal domein in een meer stabiele fase is gekomen, in andere gemeenten gaat het aantal rapportages/ rapportagemomenten juist omhoog, bijvoorbeeld omdat de informatievoorziening beter is geworden of omdat de gemeente nog bezig is met de ontwikkeling van een monitor/dashboard.

Vraag 17

De gerealiseerde financiële uitkomsten van de 3 decentralisaties in de jaarrekening 2015:

- Over 2015 heeft de gemeente meer geld uitgegeven voor het sociaal domein dan beschikbaar is gesteld
- Over 2015 heeft de gemeente minder geld uitgegeven voor het sociaal domein dan beschikbaar is gesteld
- Over 2015 heeft de gemeente grosso modo het beschikbaar gestelde bedrag uitgegeven



- Over 2015 heeft de gemeente meer geld uitgegeven voor het sociaal domein dan beschikbaar is gesteld
- Over 2015 heeft de gemeente minder geld uitgegeven voor het sociaal domein dan beschikbaar is gesteld
- Over 2015 heeft de gemeente grosso modo het beschikbaar gestelde bedrag uitgegeven

Een groot deel van de gemeenten (310; 87%) geven aan over 2015 minder geld te hebben uitgegeven dan beschikbaar is gesteld, 25 gemeenten (7%) melden grosso modo uit te komen, en 23 gemeenten (6%) meldt meer te hebben uitgegeven.

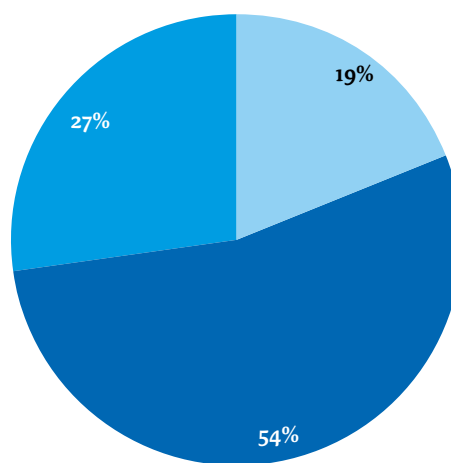
Veel van de gemeenten die aangeven minder te hebben uitgegeven, geven in de toelichting aan dat dit pas in de loop van 2015 dan wel bij het opstellen van de jaarstukken echt duidelijk werd. Als belangrijkste reden wordt genoemd dat voor het jaar 2015 nog geen ervaring met de nieuwe taken bestond, de overgedragen gegevens lang gepaard zijn gegaan met onduidelijkheid over omvang doelgroep en zorgconsumptie, en dat in de begroting is uitgegaan van budgetneutraliteit voor de nieuwe 3D-taken. Pas laat ontstond inzicht in uitputting budgetten, ook omdat facturatie laat op gang kwam, en bleek minder zorgvraag dan geraamd. Een veel genoemd voorbeeld: een lagere verzilvering PGB's dan geraamd. Voorbeelden van andere oorzaken die zijn genoemd, zijn herindicaties, scherpere inkoop, uitstroom naar Wlz, overgehouden op Huishoudelijke Hulp Toelage (HHT), ander beleid huishoudelijke hulp, hogere eigen bijdrage dan geraamd, het 'WVG-effect' (doelend op de ervaring dat in het eerste jaar van een decentralisatie er veelal nog minder aanvragen zijn), door keukentafelgesprekken -waardoor werkelijke hulpvraag beter inzichtelijk is/wordt-, het voorzichtigheidsbeginsel (voorzichtig ramen).

De gemeenten die melden tekort te zijn gekomen geven aan dat dat veelal komt door de tekorten op participatie (werk en inkomen) of jeugd. Belangrijkste oorzaken die gemeenten in de toelichting melden: tekort vanwege zorgcontinuïteit, meer vraag dan geraamd, waarbij ook de onbetrouwbaarheid van de cliëntgegevens wordt genoemd. Los van de antwoordkeuze die is gemaakt wordt in de toelichting regelmatig gemeld dat minder of juist meer uitgeven per subdomein kan verschillen. Gemeenten die in hun toelichting daarop ingaan melden vaak dat als er een tekort was bij een subdomein dat veelal is geweest bij ofwel participatie (werk en inkomen) en/of jeugd. Verder noemt een deel van de gemeenten in de toelichting dat de financiële resultaten nog niet volledig zijn te overzien vanwege met name onbetrouwbare (vektis-)data en nog af te wikkelen facturering over 2015. Ook noemen een aantal gemeenten dat een deel van de kosten ook elders zijn neergeslagen, zoals overhead/personeelslasten of preventie. Tot slot gaan gemeenten in hun toelichting ook regelmatig in op de bestemming bij onderbesteding: deze middelen worden veelal aan bestemmingsreserves sociaal domein toegevoegd.

Vraag 18

De verwachte financiële uitkomsten van de 3 decentralisaties in de jaarrekening 2016:

- Over 2016 verwacht de gemeente meer geld uit te geven voor het sociaal domein dan beschikbaar is gesteld
- Over 2016 verwacht de gemeente minder geld uit te geven voor het sociaal domein dan beschikbaar is gesteld
- Over 2016 verwacht de gemeente grosso modo het beschikbaar gestelde bedrag uit te geven

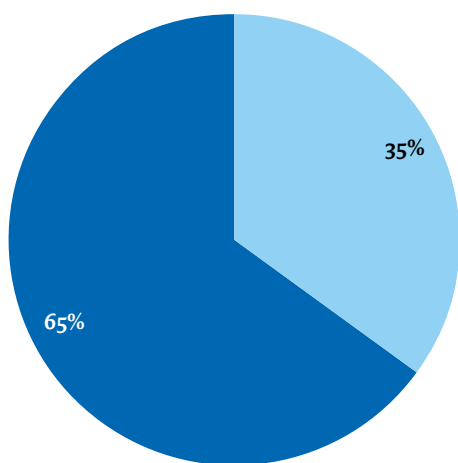


- Over 2016 heeft de gemeente meer geld uitgegeven voor het sociaal domein dan beschikbaar is gesteld
- Over 2016 heeft de gemeente minder geld uitgegeven voor het sociaal domein dan beschikbaar is gesteld
- Over 2016 heeft de gemeente grosso modo het beschikbaar gestelde bedrag uitgegeven

Iets meer dan de helft van de gemeenten (194; 54%) verwacht in 2016 minder uit te geven dan beschikbaar is gesteld. Ruim een kwart van de gemeenten (97; 27%) verwacht grosso-modo uit te komen, 67 gemeenten (19%) verwacht een tekort. De verwachting voor het macrobeeld van de financiële uitkomsten over 2016 is daarmee opnieuw gunstig (81% van de gemeenten zou uitkomen of overhouden), maar zou wel minder gunstig uitvallen dan de financiële uitkomst voor 2015 (zie vraag 17). De gemeenten die voor 2016 een tekort verwachtten geven als belangrijkste redenen op de uitgavenstijging voor de Participatiewet/sociale werkvoorziening/bijstand, andere gemeenten noemen een stijging van de kosten voor jeugd, of de doorgevoerde rijkskortingen. Ook genoemd als oorzaak voor tekort: nagekomen rekeningen 2015, het effect van de invoering van het objectief verdeelmodel per 2016, of dat meer uitvoeringskosten meegenomen zullen worden bij de lasten. Een deel van de gemeenten die hun keuze hebben toegelicht, leggen ook een relatie met de transformatie. Met name voor de Wmo lijken gemeenten daarvan al eerste financiële effecten te verwachten, bij jeugd lijkt dat minder het geval te zijn, maar er zijn te weinig reacties om daar een goed beeld van te kunnen geven.

Vraag 19

Verwacht u dat uw accountant bij de rekening 2016 vanwege het sociaal domein een niet goedkeurend oordeel afgeeft voor getrouwheid en/of voor rechtmatigheid?



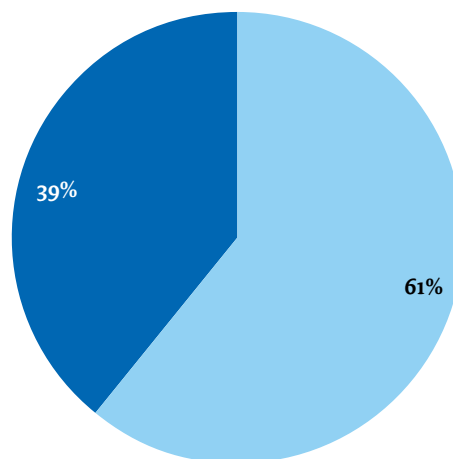
■ Ja
■ Nee

Ongeveer een derde van de gemeenten (35%) verwacht een andere verklaring dan een goedkeurende verklaring bij de jaarrekening 2016 en bijna tweederde van de gemeenten (65%) verwacht een goedkeurende verklaring. Het aandeel goedkeurende controleverklaringen bij de jaarrekening 2015 kwam nog op 47% uit.³

Veel gemeenten geven in hun toelichting aan dat ook in 2016 de afhankelijkheid van andere partijen als grootste risico wordt gezien. Met name de onzekerheid bij de controleverklaringen/productie-informatie van vooral de SVB (PGB-verantwoording), maar ook van zorgaanbieders (bijvoorbeeld over prestatieleveringen zorg-in-natura (ZIN)), kan voor gemeenten betekenen dat controletoleranties worden overschreden. Andere gemeenten noemen de onzekerheid bij met name de jeugd(zorg die buiten de deur is georganiseerd) als belangrijkste onzekerheidsfactor. In hun toelichting gaat een deel van de gemeenten ook in op verbeterlagen die zij zelf hebben bewerkstelligd, waarbij ook wordt verwezen naar het landelijk controleprotocol. Betere borging in de werkprocessen, een verbeterde interne controle, en vernieuwde afspraken met leveranciers worden in dit kader benoemd. Zie ook de volgende vraag.

Vraag 20

Verwacht u dat het oordeel van uw accountant bij de rekening 2016 een verbetering is ten opzichte van 2015? Graag de twee belangrijkste verbeteringsmaatregelen van uw gemeente toelichten waarvan uw gemeente verwacht dat die (gaan) bijdragen aan een verbetering.



■ Ja
■ Nee

Een grote meerderheid van de gemeenten (219; 61%) verwacht dat het oordeel van de accountant bij de jaarrekening 2016 beter is dan die bij de jaarrekening 2015. De overige gemeenten (139 39%) verwachten geen verbetering (deels omdat al in 2015 een goedkeurende verklaring werd gegeven).

De gemeenten die een verbetering verwachten geven aan dat ze naar aanleiding van de ervaringen 2015 de eigen werkprocessen met beheersmaatregelen en interne controle hebben verbeterd. Dit hangt vooral samen met verbeterd berichtenverkeer tussen gemeenten en aanbieders waardoor meer informatie beschikbaar is en controles geautomatiseerd kunnen worden (overstap naar standaard berichtenverkeer; GGK, iWMO). Andere genoemde verbeteringen zijn betere (rapportage- en facturatie)afspraken met aanbieders en gemeenschappelijke regelingen en vroegtijdig contact zoeken met aanbieders en gemeenschappelijke regelingen in aanloop naar de jaarafsluiting, en het tijdig afstemmen met de accountant van bijvoorbeeld het interne controleplan, de toepassing van het landelijk controleprotocol of de handreiking controle aanpak.

³ Zie het onderzoeksrapport van het bureau BMC naar de controleverklaringen en verslagen van bevindingen van accountants bij de gemeentelijke jaarrekeningen over 2015: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2016/10/28/eindrapport-controlebevindingen-gemeentelijke-jaarstukken-2015-en-lessen-voor-2016>

3 Relevante ervaringen voor 2018

Wijzigingen in het onderzoek en het vragenformulier

De uitvoering van het onderzoek via internet is ook dit jaar goed bevallen. In de manier waarop het onderzoek wordt uitgevoerd of in de opzet van het vragenformulier hoeven geen wezenlijke veranderingen te worden doorgevoerd. De wijzigingen zitten vooral in de relevantie en formulering van de te stellen vragen.

Wijzigingen in de vragen

Op basis van de reactie van de toezichthouders in hun Toezichtverslag 2017, het beeld dat uit de beantwoording door gemeenten naar voren komt alsmede het belang van de decentralisaties voor de gemeentelijke financiële positie lijkt een nieuw onderzoek voor 2018 gewenst. De vragenlijst voor de begrotingen 2018 zullen wederom toegesneden moeten

zijn op de fase waarin de decentralisaties zich bevinden. Voorgesteld wordt daarom bij de financieel toezichthouders te inventariseren waar de informatiebehoefte ligt en welke concrete vragen er gesteld moeten worden voor 2018. Hierbij wordt onder meer gedacht aan vragen over de belangrijkste bevindingen op het gebied van de decentralisaties op basis van de jaarrekening 2016 en de (tussen)rapportages over 2017 alsmede verwachtingen ten aanzien van de rekeninguitkomst en het rechtmatigheidsoordeel over 2017. Het is de bedoeling om in werkgroepverband het vragenformulier voor 2018 op te stellen en die voor de zomervakantie 2017 in het vakberaad gemeentefinanciën (=overleg van financieel toezichthouders) te laten vaststellen.

Bijlagen

Bijlage A

Provinciaal Toezichtverslag – teksten sociaal domein

Groningen

Evenals voorgaande jaren hebben de gemeenten de inkomsten en uitgaven in het sociaal domein veelal budgettair neutraal geraamd. Gelet op de afname van de budgetten, zoals de gemeenten die vanuit het rijk ontvangen, moet worden afgewacht of de gemeenten de komende jaren de budgettaire neutraliteit zullen kunnen handhaven.

Fryslân

In het jaar 2016 is aan de onzekerheid bij de gemeenten over het sociaal domein nog niet een einde gekomen. Bij het opstellen van de (meerjaren)begrotingen konden gemeenten nog niet beschikken over de juiste gegevens. Om de bezuinigingen van het Rijk en de onzekerheid in het uitgavenpatroon tegemoet te komen hebben een groot aantal gemeenten een reserve sociaal domein gevormd en daar onder andere de voordelen uit 2015 in gestort. De uitgaven en inkomsten zijn meestal budgettair neutraal geraamd zodat het sociaal domein geen invloed heeft op de begrotingspositie van gemeenten.

Drenthe

Verder blijven zich risico's voordoen waar onder de risico's die gemeenten lopen als gevolg van de gedecentraliseerde taken op het sociaal domein. Bovenop de eerdere ingezette en lopende bezuinigingen kan dit de gemeentebegrotingen in komende jaren onder druk zetten. De financiële effecten van de decentralisaties in het sociaal domein zijn neutraal geraamd. Een enkele gemeente heeft naast de vanuit het Rijk opgenomen bezuinigingstaakstelling nog extra bezuinigingen op dit terrein opgenomen. Het overgrote deel heeft de vanuit het Rijk opgenomen bezuinigingstaakstellingen onverkort overgenomen en deze zijn leidend voor de uitvoering binnen de gemeente. De jaarrekening over 2015 heeft nog onvoldoende kunnen aantonen hoe realistisch de aannames op dit terrein zijn. Daar waar sprake was van overschotten hebben gemeenten deze toegevoegd aan de reserves. Het inzicht zal dan ook verschaft moeten worden door de komende jaarrekeningen 2016. Een deel van de gemeenten anticipeert hierop door het vormen van reserves op het terrein van het sociaal domein. De risico's op dit terrein kunnen er voor zorgen dat de financiële positie van de gemeenten die het betreft onder druk komen te staan.

Overijssel

Gemeenten zijn de afgelopen periode geconfronteerd met forse tekorten op de jeugdzorg. Deze worden over het algemeen opgevangen door overschotten in de WMO. Gemeenten ramen de transities in het sociale domein over het algemeen budgettair neutraal in. Dit betekent dat er nog een forse financiële opgave ligt voor de gemeenten, aangezien de Rijksbijdrage door kortingen verder terugloopt.

De Sociale Werkplaatsen voeren veelal de WSW-taken uit voor de gemeenten. Vanwege de verder afnemende bijdrage per standaard eenheid (SE) hebben de Sociale Werkplaatsen maatregelen moeten nemen om een sluitende begroting vast te kunnen stellen. Het komende jaar zullen we deze ontwikkeling nauwlettend volgen.

Daarnaast hebben gemeenten problemen ondervonden bij het verkrijgen van de goedkeurende verklaring van de accountant bij de Jaarrekening 2015, met name door het ontbreken van een goedkeurende verklaring op de Jaarrekening 2015 van de Sociale Verzekeringsbank. Het beeld op dit moment is dat deze problematiek nog niet is opgelost en dat veel gemeenten er niet in zullen slagen om tijdig voor de jaarrekening 2016 een goedkeurende verklaring van de accountant te verkrijgen.

Gelderland

Gemeenten presenteerden in de jaarrekeningen 2015 grote overschotten op de zorgbudgetten. Dat geeft nog lang geen garantie dat ook de komende jaren de budgetten voldoende zijn. Er volgen nog Rijkskortingen.

Flevoland

De 3 decentralisaties in het sociale domein zijn grotendeels budget neutraal opgenomen in de begrotingen. Er is sprake van een verdere afname van baten sociaal domein als gevolg van de afname van de decentralisatie uitkeringen in komende jaren. De gemeenten weten waar zij in komende jaren aan toe zijn. Een aantal gemeenten hebben forse taakstellingen op het vlak van het sociaal domein opgenomen teneinde de begroting in evenwicht te houden. Hierdoor is er sprake van een substantieel financieel risico in komende jaren.

Utrecht

De inkomsten en uitgaven voor het Sociaal Domein werd veelal budgettair neutraal ingeboekt en waarbij veel gemeenten voorzieningen hebben getroffen om eventuele tekorten te kunnen opvangen. Bij de opstelling van de jaarrekening 2016 zal voor het eerst zichtbaar worden de financiële resultaten van de uitvoering van het Sociaal Domein.

Noord-Holland

Vanaf 2017/2018 zal er waarschijnlijk meer duidelijkheid komen over de uiteindelijke financiële consequenties van de implementatie van de 3 D's. of deze een negatieve impact zullen hebben op de financiële posities van (sommige) gemeenten blijft daarom nu nog even de vraag.

Zuid-Holland⁴

Het is voor onder andere de toezichthouder van belang te weten hoe ramingen tot stand komen. Eén van de wettelijke toetsingskaders is namelijk dat de ramingen reëel moeten zijn. Van de gemeenten in Zuid-Holland beoordeelt 80% zijn ramingen voor de 3D's als gedetailleerd en onderbouwd. Landelijk lag dit percentage vorig jaar op iets meer dan 70%. Hierbij baseren de meeste gemeenten zich op een combinatie van ervaringscijfers, historische kosten en afgesloten contracten. We gaan ervan uit dat het percentage gedetailleerde en onderbouwde ramingen de komende jaren verder zal toenemen, omdat meer historische gegevens beschikbaar komen.

Bovenstaande betekent niet dat 20% van de gemeenten niet reëel ramen, maar het is wel een signaal dat aandacht vraagt. Tot nu toe lijkt het niet mogelijk gebleken de 3D-ramingen (veel) beter in te schatten, onder andere doordat de ervaringscijfers hiervoor ontbreken. Daarnaast geven op twee na alle respondenten in Zuid-Holland aan dat in 2015 sprake was van overschotten binnen het sociaal domein en (slechts) zeven Zuid-Hollandse gemeenten geven aan in 2016 meer geld uit te geven dan beschikbaar is gesteld.

Het sociaal domein heeft in Zuid-Holland niet geleid tot wijziging in het toezichtregime. Nagenoeg alle gemeenten zijn erin geslaagd een begroting 2017 en/of meerjarenraming 2018-2020 te presenteren die structureel en reëel in evenwicht is. Waar dit niet het geval was kwam dit niet door de gevolgen van de 3D's.

Zeeland

.. is de onzekerheid ten aanzien van de financiële risico's van de decentralisaties in het sociaal domein nog steeds aanwezig. Vraag is of de door het rijk ingecalculeerde bezuinigingen op de gedecentraliseerde gelden de komende jaren daadwerkelijke budgettair neutraal door de gemeenten kunnen worden opgevangen. De meeste gemeenten hebben de niet in 2015 en 2016 uitgegeven decentralisatiemiddelen gereserveerd met als doel incidentele tegenvallers in de komende jaren te kunnen opvangen. De financiële monitoring van de decentralisaties staat tezamen met de grondexploitaties blijvend hoog op de agenda.

Noord-Brabant

De financiële gevolgen van de invoering van de drie decentralisaties zijn, net als bij vorige begrotingen, bij een grote meerderheid van alle gemeenten budgettair neutraal verwerkt in de (meerjaren)begroting.

Limburg

Het Sociaal Domein definiëren we (nog) als de drie taken die in 2015 naar de gemeenten zijn gedecentraliseerd: de Wmo 2015, de Jeugdwet en de Participatiewet. We zien dat gemeenten steeds meer ook de zorg op basis van de Wmo uit 2007 onder het begrip Sociaal Domein meenemen. Gedurende 2016 hebben de gemeenten de eerste realisatiecijfers over 2015 opgesteld. Zoals ook landelijk duidelijk is geworden, hebben de Limburgse gemeenten in totaal over 2015 minder aan het Sociaal Domein uitgegeven dan daarvoor ontvangen. Deze overschotten zijn voor latere inzet in het Sociaal Domein gereserveerd. De realisatiecijfers 2015 kunnen niet zonder meer worden geëxtrapoleerd. Er kleven namelijk nog tal van onzekerheden aan die cijfers. Daarnaast lopen de rijksbezuinigingen op de integratie uitkering Sociaal

Domein in het gemeentefonds tot en met 2020 nog op en de herverdeling van de budgetten leidt voor de Limburgse gemeenten tot en met 2019 per saldo tot oplopende nadelen. Maar ook de verdere implementatie van het transformatiebeleid en beleidsbijstellingen zorgen voor financiële veranderingen.

In zijn algemeenheid laten de begrotingen 2017 van de Limburgse gemeenten zien dat het overal en nog steeds gehanteerde uitgangspunt van een budgettair neutrale uitvoering van het Sociaal Domein niet zonder een forse bijstelling van de uitvoering haalbaar zal zijn. Maar in tegenstelling tot 2015 en voor veel gemeenten ook 2016 zijn de lasten voor het Sociaal Domein nu meestal niet zomaar gelijk gesteld aan de baten. Lasten zijn nu vaak gebaseerd op de ervaringen met de uitvoering en de gesloten contracten. Waar gemeenten constateren dat de zo geraamde lasten hoger uitkomen dan de baten, hebben zij een taakstelling (lees: bezuiniging) opgenomen die de lasten bij de uitvoering terug moeten brengen tot het niveau van de baten.

⁴ Voor Zuid-Holland is de tekst ontleend aan het provinciale Verslag toezicht 3D's 2017 (zie <https://www.zuid-holland.nl/onderwerpen/lokaal-bestuur/financieel-toezicht/> onder Documenten).

Het Sociaal Domein wordt daarmee nog steeds budgettair neutraal geraamd in de begroting 2017 en de meerjarenraming 2018-2020. In de begroting 2017 en de meerjarenraming 2018-2020 zit nu echter ook een gerichte opdracht om het lastenniveau te verlagen. Gemeenten geven aan dat het een moeilijke taakstelling is. Het is dan ook onzeker of gemeenten in staat zullen zijn deze taakstellingen te realiseren.



Dit is een uitgaven van:

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Directie Bestuur, Democratie en Financiën

Postbus 20011

2500 EA Den Haag

juni 2017