
Sociaal domein tussen transitie en vernieuwing

Ontwikkeling gemeentelijke bestedingen 2015-2016



17836-05
eindrapport

1 december 2017

I Inhoudsopgave

V	Voorwoord	3
S	Samenvatting	4
S.1	Sociaal domein onder groeiende financiële druk	4
S.2	Bestedingen sociaal domein iets toegenomen	4
S.3	Positieve saldi sociaal domein kleiner vanwege uiteenlopende effecten	5
S.4	Positieve saldi bestemd voor sociaal domein met oog op oplopende financiële druk	6
S.5	Doel en aanpak onderzoek	6
1	Inleiding	9
2	Dynamiek in financiële opgaven van gemeenten	11
2.1	Sociaal domein: vervlechting en ontschotting	11
2.2	Jaar 2016: van transitie naar transformatie	12
2.3	Meerjarenperspectief: lokale dynamiek binnen passende macrokaders?	14
3	Werkwijze en gebruikte onderzoeksmethoden	18
3.1	Financiële vragenlijst onder alle gemeenten	18
3.2	Verdiepende analyse bij steekproef van gemeenten	20
3.3	Raadpleging van gemeentelijk deskundigen en achtergrondinformatie	20
4	Bestedingen sociaal domein	21
4.1	Clusters sociaal domein in Iv3-cijfers	21
4.2	Verschillen tussen gemeenten	24
4.3	Effecten van overloop uit 2015 en naar 2017	27
4.4	Landelijke versus lokale afbakening van sociaal domein	28
5	Gerealiseerde saldi sociaal domein	30
5.1	Omvang saldi	30
5.2	Verschillen tussen gemeenten	33
5.3	Achtergronden	35
6	Bestemming positieve saldi sociaal domein	41
6.1	Bestemmingsrichtingen positieve saldi	41
6.2	Overwegingen bij wijze van bestemming	42
6.3	Reserves sociaal domein	44

V Voorwoord

Het jaar 2015 stelde gemeenten voor de opgave om de 3 decentralisaties ofwel de transitie van nieuwe taken in het kader van de Wmo, de Jeugdwet en de Participatiewet in goede banen te leiden. Vraagstukken van transitie vroegen ook in 2016 nog veel aandacht van gemeenten. Dat werkte door in het financiële beeld van het sociaal domein.

Al in de aanloop naar de decentralisaties is veel gesproken over de vraag in hoeverre beschikbare budgetten toereikend zijn. Uit het eerdere onderzoek naar de bestedingen van gemeenten kwam als beeld naar voren dat zij in 2015 *gezamenlijk* voldoende middelen beschikbaar hadden om hun wettelijke taken binnen het sociaal domein uit te voeren. In eerste instantie is het ook aan gemeenten zelf om keuzes te maken in de allocatie van hun algemene middelen en hun bestedingen daarmee in de pas te laten lopen. Diverse signalen duiden erop dat na 2015 meer gemeenten tegen financiële grenzen (gaan) aanlopen. Het vervolgonderzoek waarvan u nu de rapportage in handen heeft, kan op dit punt bijdragen aan meer helderheid.

Het onderzoek geeft een landelijk beeld van de financiële situatie van gemeenten voor het sociaal domein in 2016. Tevens biedt het een inzicht in verschillen tussen (typen) gemeenten en ontwikkelingen sinds 2015. De resultaten vormen een belangrijke onderlegger voor het financiële deel van de tweede *Overall rapportage sociaal domein*.

Het onderzoek kon niet worden verricht zonder de grote inzet van financiële en inhoudelijke experts van de meer dan 240 gemeenten die een bijdrage hebben geleverd door gegevens aan te reiken en/of kritisch mee te denken over de duiding van conceptresultaten. Alle betrokken deskundigen van gemeenten bedanken we hartelijk voor hun inbreng en de tijd die zij hebben vrijgemaakt in de zomerperiode 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 Netwerk Directeuren Sociaal Domein, 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 deze ook voor niet-financiële experts zo duidelijk mogelijk kunnen worden gepresenteerd.

S Samenvatting

S.1 Sociaal domein onder groeiende financiële druk

Door de decentralisatie van Wmo, Jeugdwet en Participatiewet zijn de taken van gemeenten in het sociaal domein fors uitgebreid en complexer geworden. Anno 2016 is de uitvoering en vernieuwing (transformatie) van het sociaal domein nog volop in beweging. In toenemende mate raken de nieuwe taken verweven met oude taken. Voor een landelijk inzicht in de ontwikkeling van de netto-lasten op het sociaal domein wordt daarom een integraal beeld gegeven.

Voor de gemeentelijke begroting zijn de rijksbudgetten voor de nieuwe taken veelal leidend. Door macrokortingen en verdeeffecten van objectieve modellen vormen krimpende budgetten voor veel gemeenten het meerjarenperspectief. De ontwikkeling van de algemene uitkering in het gemeentefonds biedt ruimte om een deel van deze effecten te kunnen opvangen. Daar bovenop komen echter nog effecten vanuit andere kaders (bijstand en zorg).

Tegelijkertijd zijn er aan de kostenkant tekenen van een toenemend beroep op gemeentelijke zorg en ondersteuning. Bij krimpende budgetten ervaren meer gemeenten hierdoor na 2016 in een financiële klem te komen. De ingezette transformatie moet hiervoor perspectief bieden, maar vergt op korte termijn juist investeringen ('de kost gaat vóór de baat').

In samenhang kunnen al deze effecten in baten en lasten heel verschillend uitpakken voor afzonderlijke gemeenten. Ook bij passende macrokaders is een goede verdeling van middelen van belang.

S.2 Bestedingen sociaal domein iets toegenomen

gemeentelijke uitgaven iets hoger dan 2015

Volgens de Iv3-open data hebben gemeenten in 2016 gezamenlijk ongeveer 17 miljard euro uitgegeven aan het sociaal domein. Dit landelijke niveau van netto-lasten is iets hoger dan in 2015 en is de resultante van een tegengestelde beweging op de onderscheiden clusters. De bestedingen aan het cluster Participatie zijn per saldo toegenomen, met name door lastenstijgingen bij de bijstand en het minimabeleid. Bij de clusters Jeugd/Wmo is een beperkte afname in bestedingen zichtbaar, die zich met name voordoet bij maatwerkvoorzieningen en 'escalatievoorzieningen' (doelgroepen met problematiek in de sfeer van veiligheid, opvang en beschermd wonen). De bestedingen aan algemene voorzieningen en gezondheid zijn daarentegen toegenomen. Deze ontwikkeling binnen Jeugd/Wmo is in lijn met de verwachte effecten van de transformatie.

Op deze Iv3-cijfers hebben gemeenten beperkte correcties aangereikt, waaronder aanvullende posten voor het sociaal domein die met name samenhangen met mutaties van reserves en direct toe te rekenen overhead. Zo is een licht gecorrigeerd landelijk beeld van de netto-lasten in vergelijking met Iv3 verkregen.

cijfers 2016 geven nog geen structureel beeld

Veel gemeenten hebben te maken gehad met nakomende baten/lasten uit 2015 en verwachten dat een deel van de baten/lasten voor 2016 op een later jaar zal drukken. In de jaarrekeningen 2016 is hiervoor een substantieel bedrag opgenomen bij met name posten voor Jeugd en Wmo. Deze ‘overloopeffecten’ onderstrepen dat het lastig is om uit jaarcijfers voor het sociaal domein een structureel beeld van netto-lasten af te leiden. Na 2016 verwachten veel gemeenten bovendien een verdere toename van lasten.

tussen gemeenten grote(re) verschillen

De netto-lasten van het sociaal domein verschillen tussen gemeenten. Naar type gemeenten zijn de gemiddelde netto-lasten per inwoner het hoogst in vitale stedelijke agglomeraties/populaire studentensteden en krimpende plattelandsteden. Conform het landelijke beeld zijn de gemiddelde netto-lasten per inwoner in middelgrote (stedelijke/landelijke) gemeenten licht gestegen ten opzichte van 2015. In met name krimpende plattelandsteden/gemeenten en vitale stedelijke agglomeraties/populaire studentensteden zijn de gemiddelde netto-lasten daarentegen iets afgenomen.

Een verdiepende analyse op basis van de financiële administratie van twintig gemeenten ondersteunt grosso modo het beeld van relatief beperkte ‘plussen en minnen’ op de open data voor het sociaal domein als geheel. Tussen en binnen clusters zijn echter grotere verschuivingen relevant, met name door mutaties van reserves en direct toerekenbare overhead. Ook de ontwikkeling van de bestedingen 2015-2016 vertoont grote verschillen tussen gemeenten.

diversiteit in afbakening: hoever reikt sociaal domein?

Dat het landelijke beeld op basis van Iv3 min of meer ongewijzigd blijft, neemt niet weg dat gemeenten in hun eigen boekhouding en verslaglegging een andere indeling kunnen 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. Dit is een aandachtspunt voor toekomstige monitoring.

S.3 Positieve saldi sociaal domein kleiner vanwege uiteenlopende effecten

positieve saldi kleiner dan in 2015

Een vergelijking tussen gecorrigeerde begroting- en rekeningcijfers geeft als indicatie dat gemeenten voor 2016 gezamenlijk een positief saldo op het sociaal domein hebben in de orde van circa 3% van de begroting. Dit is minder dan in 2015 en hangt samen met een groter negatief saldo op het cluster Participatie en een afnemende positieve saldi voor de clusters Jeugd/Wmo. Hoewel er nog steeds allerlei onzekerheden zijn, kan uit deze ontwikkeling worden afgeleid dat veel gemeenten er beter in slagen om hun lasten te ramen.

grote verschillen tussen vergelijkbare (typen) gemeenten

Achter dit landelijke beeld gaat een grote lokale dynamiek schuil. Als het gaat om typen gemeenten blijkt dat de saldi in middelgrote gemeenten, gemeenten met veel welgestelden en gewone/krimpende plattelandsgemeenten relatief groter zijn dan in vitale stedelijke agglomeraties/populaire studentensteden en krimpende plattelandsteden. Verdiepende analyse laat zien dat zich ook tussen gemeenten van hetzelfde type forse verschillen voordoen.

achtergronden zijn divers en deels niet beïnvloedbaar door gemeenten

De realisaties 2016 houden volgens gemeenten verband met uiteenlopende effecten, waaronder een toenemend beroep op zorg en ondersteuning (groter bereik sociaal domein-breed), een mix van zorgverzwaring (vooral instroom vanuit andere kaders) en inzet van meer lichtere arrangementen (met name Wmo), effecten van inkoopsystematiek en objectieve verdeelmodellen (met name Participatie en Jeugd), en inzet voor vluchtelingen/statushouders. Daarnaast spelen nog tijdelijke effecten van transitie (zoals onvolledige verzilvering van pgb's en achterblijvende facturering van zorg en ondersteuning bij Jeugd/Wmo) een rol.

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

positieve saldi gereserveerd voor sociaal domein ...

Gemeenten met een positief saldo 2016 hebben deze middelen voor het grootste deel ondergebracht in reserves met de 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. Ook onderdelen die in de algemene reserve komen, blijven veelal beschikbaar voor het sociaal domein.

Met deze toevoegingen komen de reserves voor het sociaal domein van de gezamenlijke gemeenten uit op een bedrag in de orde van 8 à 9% van de totale netto-lasten. Dit is een toename ten opzichte van 2015. Een belangrijk deel hiervan is in het verleden opgebouwd. Al met al geven de beschikbare cijfers geen reden tot zorg of gemeenten de beschikbaar gestelde middelen wel voor het sociaal domein gebruiken.

... met oog op verwachte financiële druk vanaf 2016

Gemeenten doen veel toevoegingen aan (bestemmings)reserves vóóordat het rekeningresultaat wordt opgemaakt. Dit wijst op een sterk commitment om positieve saldi voor het sociaal domein in te zetten. Door veel gemeenten wordt reservering ook als grotere noodzaak ervaren. Zij verwachten deze reserves hard nodig te hebben om de toenemende lasten en teruglopende rijksbudgetten in de komende jaren te kunnen opvangen en de transformatie verder vorm te geven. Ook dient een deel van deze middelen voor de bekostiging van overlopende lasten naar latere jaren. Er zijn gemeenten waar de bodem van de 'reservepot' in 2017 in zicht is, terwijl andere gemeenten aangeven zo'n ontwikkeling in de komende jaren te voorzien.

S.5 Doel en aanpak onderzoek

doel: inzicht in gemeentelijke bestedingen, achtergronden en bestemming positieve saldi

Het onderzoek geeft op landelijk niveau inzicht in de cijfers en achtergronden van verschillen tussen lasten en baten van gemeenten binnen het sociaal domein. In de financiële cijfers over de lokale praktijk zijn oude en nieuwe taken/middelen niet meer te scheiden. Daarom zijn de totale netto-lasten als vertrekpunt genomen die volgens de afbakening van het sociaal domein in het gemeentefonds naar voren komen uit Informatie voor derden (Iv3). In het onderzoek zijn verschillen tussen de Iv3-rekeningcijfers en gemeentelijke realisatiecijfers in beeld gebracht alsmede tussen gemeentelijke realisaties en ramingen. Daarbij is gezocht naar een antwoord op de vraag wat mogelijke achtergronden zijn van deze verschillen. Verder maakt het onderzoek duidelijk welke bestemming gemeenten geven aan positieve saldi.

Naast het landelijke beeld is waar mogelijk ook inzicht geboden in verschillen tussen (typen) gemeenten. Tevens zijn ontwikkelingen in de tijd geschetst.

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

Om de Iv3-gegevens goed te kunnen duiden, is in het onderzoek gebruik gemaakt van een financiële maatwerk vragenlijst. De vragenlijst is vooraf ingevuld met beschikbare gegevens per gemeente. Zo was voor iedereen helder van welke bedragen er wordt uitgegaan voor het sociaal domein. Tevens beperkte dit de werkbelasting voor gemeenten. Alle gemeenten zijn aangeschreven: uiteindelijk hebben ruim 240 gemeenten een ingevulde vragenlijst ingestuurd. Deze grote respons levert een bruikbare dataset waarmee een representatief landelijk beeld kan worden gegeven.

Naast deze vragenlijst zijn grootboeken geanalyseerd van 20 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 concept-resultaten besproken met inhoudelijke en financiële experts van gemeenten.

sociaal domein: rekening houden met lokale verschillen in afbakening

In de lokale praktijk wijkt de afbakening van het sociaal domein in Iv3-termen vaak af van die in het gemeentefonds (clusters Jeugd, Wmo en Participatie). In het onderzoek konden gemeenten deze afbakening nuanceren, zodat de bedragen aansluiten bij de afbakening waarmee de gemeente rekening houdt.

1 Inleiding

aanleiding

Dit najaar publiceert de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties (BZK) de tweede *Overall rapportage sociaal domein*. Eén van de thema's in deze rapportage is de financiële situatie van gemeenten binnen het sociaal domein in 2016. Om hiervan een landelijk beeld te kunnen schetsen, heeft BZK aan Cebeon opdracht gegeven voor het onderhavige onderzoek. In grote lijnen kent dit een vergelijkbare opzet als het eerder dit jaar gepubliceerde onderzoek naar de gemeentelijke lasten in 2015.¹

doelen

Het onderzoek beoogt op landelijk niveau inzicht te verkrijgen in de cijfers en achtergronden van verschillen tussen lasten en baten van gemeenten binnen het sociaal domein. In de financiële cijfers over de lokale praktijk zijn oude en nieuwe taken/middelen niet meer te scheiden. Daarom wordt voor het onderzoek het totaalbeeld als vertrekpunt genomen dat –volgens de afbakening van het sociaal domein in het gemeentefonds– naar voren komt uit de Informatie voor derden (Iv3). In de *Overall rapportage* wordt hiervoor aangesloten bij de Iv3-functies die in het verdeelmodel van het gemeentefonds zijn gekoppeld aan de clusters Participatie/Werk en inkomen, Jeugd en Maatschappelijke ondersteuning.

Het onderzoek kent een aantal doelen. Allereerst dient het inzicht te geven in het verschil tussen door gemeenten begrote en gerealiseerde netto-lasten. De vraag is wat belangrijke oorzaken zijn geweest van verschillen tussen raming en realisatie.

Een bijkomend doel is om het verschil tussen de Iv3-cijfers en de bedragen die gemeenten toerekenen aan het sociaal domein kwantitatief inzichtelijk te maken.

Daarnaast beoogt het onderzoek in beeld te brengen hoe gemeenten omgaan met een (positief) saldo over 2016: 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 onderzoeksvragen:

1. wat zijn de verschillen tussen enerzijds de Iv3-gegevens voor het sociaal domein zoals die zijn afgebakend in het gemeentefonds en anderzijds de realisatie conform de administratie van gemeenten over de baten en lasten die zij rekenen tot het sociaal domein?
2. wat zijn de verschillen tussen de (bijgestelde) begroting voor het sociaal domein en de realisaties, en wat zijn achtergronden van deze verschillen?
3. welke bestemming hebben (positieve) saldi voor het sociaal domein gekregen?

begrippen

Deze rapportage bevat een aantal begrippen die veelvuldig voorkomen. Deze zijn toegelicht in onderstaande tekstbox.

¹ Cebeon, *Sociaal domein 2015: een bijzonder jaar in cijfers. Kwantitatieve analyse gemeentelijke netto-lasten*, 7 februari 2017. In het vervolg wordt hieraan gerefereerd als het rapport 2015.

Kernbegrippen

Algemene middelen: baten van gemeenten uit het gemeentefonds (integratie-uitkering sociaal domein, algemene uitkering, en andere integratie- of decentralisatie-uitkeringen) en eigen middelen (onroerende zaakbelasting en overig)

Begroting of geraamde netto-lasten: alle voorziene uitgaven aan het sociaal domein die gemeenten dekken uit hun algemene middelen

Iv3 (Informatie voor derden): gemeentelijke begroting- of rekeningcijfers die volgens een landelijke indeling in taakvelden (zoals vastgelegd in het Besluit begroting en verantwoording of BBV) zijn gerubriceerd en door gemeenten worden aangeleverd aan het CBS

Rekening of gerealiseerde netto-lasten: alle feitelijke uitgaven aan het sociaal domein die gemeenten dekken uit hun algemene middelen

Saldo: verschil tussen gerealiseerde en geraamde netto-lasten (niet: voor- of nadeel ten opzichte van de middelen op basis van verdeelmodellen in het gemeentefonds)

leeswijzer

In hoofdstuk 2 schetsen we in welke (beleids)context de financiële opgaven voor gemeenten in het sociaal domein spelen. Deze context 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 onderzoeksvraag naar de bestedingen. Hoofdstuk 5 bevat een toelichting op de saldi voor het sociaal domein en relevante achtergronden daarvan. Hoofdstuk 6 gaat in op 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.

Steeds dient de lezer te bedenken dat dit onderzoek een *landelijk* beeld beoogt te geven van het sociaal domein. Achter dit beeld gaan zeer uiteenlopende lokale en regionale praktijken schuil. In het rapport wordt dit op verschillende plaatsen geïllustreerd aan de hand van beschikbare gegevens en verdiepende analyses. Tegelijkertijd maakt deze diversiteit het lastig om tot een eenduidige weergave te komen van de situatie 2016 en belangrijke (financiële) ontwikkelingen in het sociaal domein.

2 Dynamiek in financiële opgaven van gemeenten

Om de uitkomsten van het onderzoek (hoofdstuk 4, 5 en 6) goed te kunnen duiden, is het belangrijk zicht te hebben op de beleidsmatige context en financiële opgaven voor het sociaal domein. Dit hoofdstuk geeft hiervan een schets aan de hand van de volgende thema's:

- vervlechting en ontschotting (paragraaf 2.1);
- van transitie naar transformatie (paragraaf 2.2);
- lokale dynamiek binnen passende macrokaders? (paragraaf 2.3).

Hoofdpunten

- gemeenten hebben in 2015 omvangrijke 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;
- de nieuwe taken hangen samen én zijn in toenemende mate verweven met oude taken van gemeenten. Van de netto-lasten op het sociaal domein wordt daarom in het onderzoek een integraal beeld geschetst;
- voor de gemeentelijke lastenraming zijn de rijksbudgetten voor de nieuwe taken (integratie-uitkering sociaal domein) veelal leidend. Door macrokortingen en verdeeffecten van objectieve modellen vormen krimpende nieuwe budgetten voor veel gemeenten het meerjarenperspectief. De ontwikkeling van de algemene uitkering in het gemeentefonds biedt ruimte om een deel van deze effecten te kunnen opvangen. Daar bovenop komen echter nog effecten vanuit andere kaders (bijstand en zorg);
- tegelijkertijd zijn er aan de kostenkant tekenen van een toenemend beroep op gemeentelijke zorg en ondersteuning. Bij krimpende budgetten ervaren meer gemeenten hierdoor na 2016 in een financiële klem te komen. De ingezette transformatie moet hiervoor perspectief bieden, maar vergt op korte termijn juist investeringen ('de kost gaat vóór de baat');
- in samenhang kunnen al deze effecten in baten en lasten heel verschillend uitpakken voor afzonderlijke gemeenten. Ook bij passende macrokaders is een goede verdeling van middelen van belang.

2.1 Sociaal domein: vervlechting en ontschotting

sociaal domein: tussen smalle en brede invulling

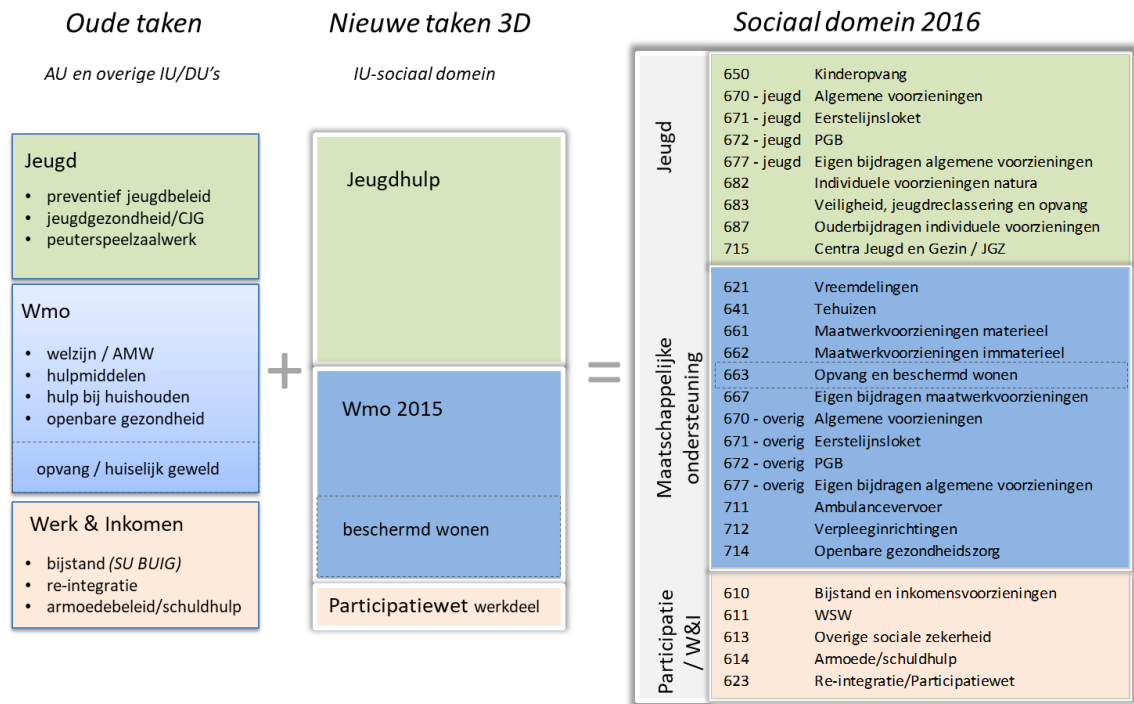
Het sociaal domein is niet geheel nieuw voor gemeenten. Mede vanuit eerdere decentralisaties hebben gemeenten al jaren taken met een sociaal karakter. Het begrip *sociaal domein* maakte vooral opgang met de omvangrijke decentralisaties van Jeugdwet, Wmo 2015 en Participatiewet (3D). De focus kwam te liggen bij deze nieuwe taken en in veel gemeenten werd het sociaal domein min of meer hiermee vereenzelvigd. In de praktijk worden er echter –in toenemende mate– allerlei verbindingen met oude taken die eveneens kunnen worden beschouwd als onderdeel van het sociaal domein. 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).

oude en nieuwe taken raken meer vervlochten ...

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

- *links*: oude taken geordend naar de 3 clusters. Deze worden grotendeels bekostigd uit de algemene uitkering van het gemeentefonds en uit overige integratie- en decentralisatie-uitkeringen (IU/DU's), inclusief Opvang en huiselijk geweld voor centrumgemeenten (*onderste deel Wmo*). Daarnaast zijn er baten uit de specifieke uitkering voor het inkomensdeel van de Participatiewet (BUIG);

- *midden*: nieuwe taken 3D die onder gemeentelijke verantwoordelijkheid zijn gekomen en waarvan de budgetten zijn opgenomen in de integratie-uitkering (IU) sociaal domein.² Het onderdeel beschermd wonen is nog specifiek voor centrumgemeenten (*onderste deel Wmo*);
- *rechts*: nieuwe clusters sociaal domein, onderscheiden naar Jeugd, Wmo en Participatie/W&I. Aan deze clusters zijn Iv3-functies gekoppeld waarop gemeenten hun baten en lasten dienen te verantwoorden die in het gemeentefonds worden gerekend tot het sociaal domein.



... en vragen om ontschotting van budgetten

Volgens bestuurlijke afspraak zal de IU-sociaal domein in de algemene uitkering worden ondergebracht. Door verdere integratie van ‘oud en nieuw’ wordt in het gemeentefonds toegewerkt naar een ontschot totaalbudget voor het sociaal domein. Hiermee sluit het gemeentefonds beter aan bij de ontwikkeling die lokaal in gang is gezet naar het bieden van integraal en vraaggericht maatwerk aan burgers in hun directe leefomgeving. Juist ook voor gemeenten die verder zijn met deze transformatie, door gemeentebrede verbindingen te leggen tussen diverse beleidsvelden, is het van belang dat ontschotting op afzienbare termijn gestalte krijgt.

2.2 Jaar 2016: van transitie naar transformatie

tussen transitie en vernieuwing

Het jaar 2015 stond vooral in het teken van de transitie van nieuwe taken en middelen. Gemeenten hebben zich ingespannen om de continuïteit van zorg voor bestaande cliënten te waarborgen, frictiekosten voor bestaande aanbieders te beperken en bezuinigingen door te voeren om de nieuwe taken binnen de budgettaire kaders te kunnen opvangen. Deze inspanningen liepen deels nog door in 2016.

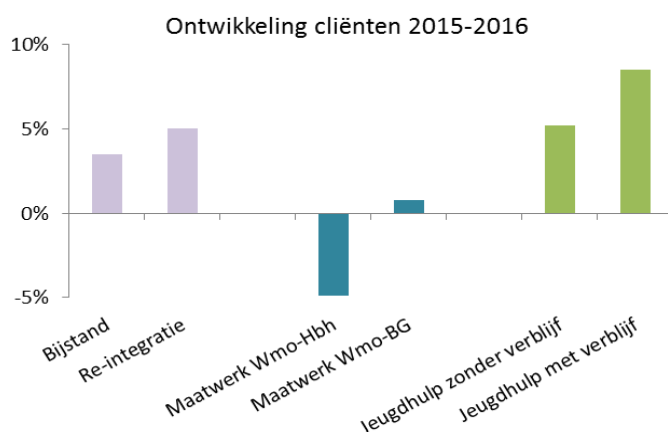
² Dit betreft in hoofdzaak nieuwe middelen voor Jeugd en Wmo. Het Participatie-deel omvat vrijwel geheel bestaande budgetten die gemeenten vóór 2015 ontvingen in de vorm van een specifieke uitkering.

Tegelijkertijd is in 2016 gewerkt aan allerlei vernieuwingen. Samen met hun (keten)partners, burgers en maatschappelijke organisaties werken gemeenten aan een ingrijpende herinrichting van het sociaal domein. Daarbij worden in beleid en uitvoering verbindingen tussen taakvelden gelegd om te komen tot een integrale, vraaggerichte werkwijze die aangrijpt op de zorg- en ondersteuningsbehoeften én mogelijkheden van burgers. Deze transformatie is in gang gezet, maar veel van de beoogde (financiële) resultaten zijn –zeker in 2016– nog niet zichtbaar. Daarnaast hebben gemeenten verdere stappen gezet in het beter organiseren van hun bedrijfsvoering (van projectorganisatie naar reguliere structuren), inkoop (meer integrale arrangementen en sturing op resultaten), sturingsinformatie en gegevensuitwisseling met ketenpartijen.

netto-lasten sociaal domein: nog geen structureel beeld

Tegen deze achtergrond kan het financiële beeld over 2016 nog niet als structureel worden beschouwd. Dit komt mede doordat enerzijds een deel van de kosten (en budgetten) van voorzieningen in het sociaal domein in 2016 nog was beïnvloed door effecten vanuit 2015 (waaronder overgangsccliënten), terwijl anderzijds een deel van de netto-lasten van het boekjaar 2016 neerslaat in 2017 (zie hoofdstuk 4). Bovendien zoeken veel gemeenten nog naar een goede balans tussen krimpende budgetten, investeren in transformatie (verschuiving naar preventie, afschalen van zorg en ondersteuning, en het bieden van zorg en ondersteuning op maat) en een toenemend beroep op zorg en ondersteuning.

In 2016 zijn tekenen zichtbaar dat meer burgers een beroep doen op gemeentelijke zorg en ondersteuning. Met behulp van CBS-cijfers is hieronder per cluster de ontwikkeling in beeld gebracht van het aantal cliënten dat gebruik maakt van belangrijke gemeentelijke voorzieningen.³



Zichtbaar is dat er met name bij Jeugd (*rechts*: vooral duurdere vormen) en Participatie (*links*) in 2016 sprake is geweest van een toename van het aantal cliënten. De daling bij maatwerkvoorzieningen hulp bij het huishouden (Hbh) hangt mogelijk samen met een verschuiving naar meer informele of algemene voorzieningen en integrale arrangementen onder de Wmo.⁴ Hoewel cliëntaantallen zich niet één-op-één doorvertalen in de ontwikkeling van de kosten, illustreert de figuur wel de opgave waarvoor veel gemeenten staan: meer doen met minder (nieuwe) middelen. De door gemeenten ingezette transformatie is hiervoor cruciaal, maar vergt investeringen die pas na verloop van tijd (kunnen) gaan renderen. Omdat ‘de kost gaat vóór de baat’ ervaren veel gemeenten de ontwikkeling van de budgetten voor de nieuwe taken (zie volgende paragraaf) als een financiële ‘klem’. Ook gemeenten die in 2016 nog een positief

³ Bij Participatie en Jeugd gaat het om landsdekkende statistieken. Voor de Wmo is gebruik gemaakt van de Monitor sociaal domein waaraan circa tweederde van de gemeenten deelneemt. De cijfers in de figuur zijn gebaseerd op gegevens van de groep gemeenten waarvoor zowel over 2015 als 2016 gegevens beschikbaar zijn. Dit betreft ongeveer 60% van de cliënten van alle gemeenten met gegevens over 2016.

⁴ Overigens is het gebruik van Hbh volgens het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) in 2016 eerder toe- dan afgenomen (zie *Zorg en ondersteuning in Nederland: kerncijfers 2016*).

saldo hadden, voelen dit spanningsveld in toenemende mate nu hun lasten toegroeien naar het niveau van de beschikbare budgetten of deze zelfs overstijgen.

2.3 Meerjarenperspectief: lokale dynamiek binnen passende macrokaders?

algemene middelen als belangrijkste dekkingsbron sociaal domein

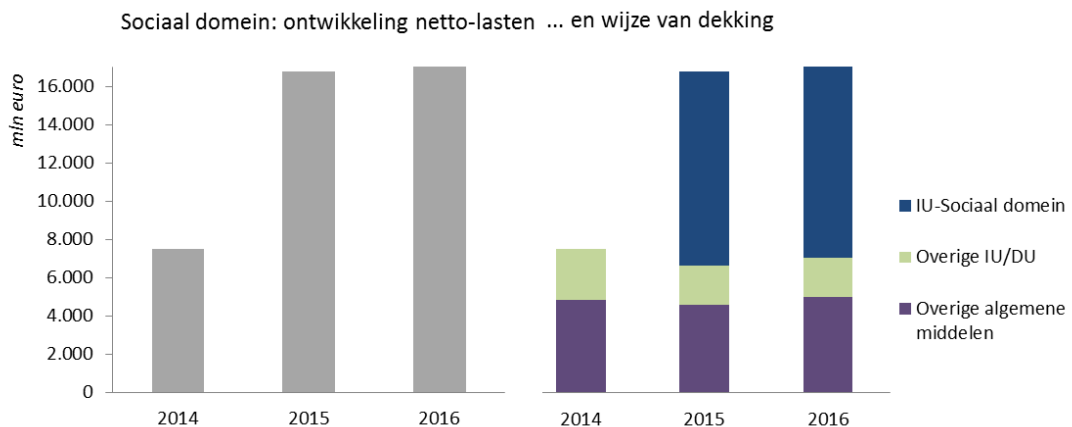
Gemeenten dekken de netto-lasten van voorzieningen in het sociaal domein uit hun algemene middelen. Landelijk vormt het gemeentefonds hiervoor het kader. Daarbinnen zijn 3 stromen te onderscheiden:

- IU-sociaal domein: deze uitkering omvat circa 10 miljard euro en is bedoeld voor de bekostiging van de nieuwe taken;
- andere integratie- en decentralisatie-uitkeringen: deze zijn overwegend bedoeld voor oude taken in het sociaal domein;
- algemene uitkering: een substantieel deel hiervan gebruiken gemeenten voor –met name oude– taken in het sociaal domein.

Een vierde algemene dekkingsbron zijn eigen middelen die zijn verkregen uit de onroerende zaakbelasting of andere lokale inkomstenbronnen.

dekkingsbronnen in relatie tot ontwikkeling netto-lasten

De relatieve betekenis van deze stromen kan als volgt worden gedeut. *Links* in onderstaande figuur zijn de totale netto-lasten van het sociaal domein voor 2016 afgezet tegen het lastenniveau in voorgaande jaren.⁵ De wijze waarop deze lasten zijn gedekt, is *rechts* in beeld gebracht. Uit gemeentefondscirculaires is bekend wat de omvang is van de verschillende integratie- en decentralisatie-uitkeringen.⁶ Het deel van de netto-lasten dat niet hieruit wordt gedekt, komt voor rekening van overige algemene middelen. Dit kan zowel de algemene uitkering uit het gemeentefonds zijn als eigen lokale middelen.



Het effect van de decentralisaties op de netto-lasten is duidelijk zichtbaar in het verschil tussen 2014 en 2015. Voor de lasten van de nieuwe taken vormt de IU-sociaal domein de aangewezen dekkingsbron. De decentralisaties hebben nauwelijks effect gehad op het aandeel van de overige algemene middelen.⁷ Wel is er na een aanvankelijke dip in 2015 sprake van een lichte toename in 2016. Dit hangt samen met

⁵ Voor het totaal van de netto-lasten is uitgegaan van rekeningcijfers voor de 3 clusters op basis van lv3. Op deze cijfers zijn bepaalde correcties van toepassing (zie hoofdstuk 4).

⁶ De bedragen van de IU-sociaal domein en de andere integratie- en decentralisatie-uitkeringen zijn ontleend aan gemeentefondscirculaires.

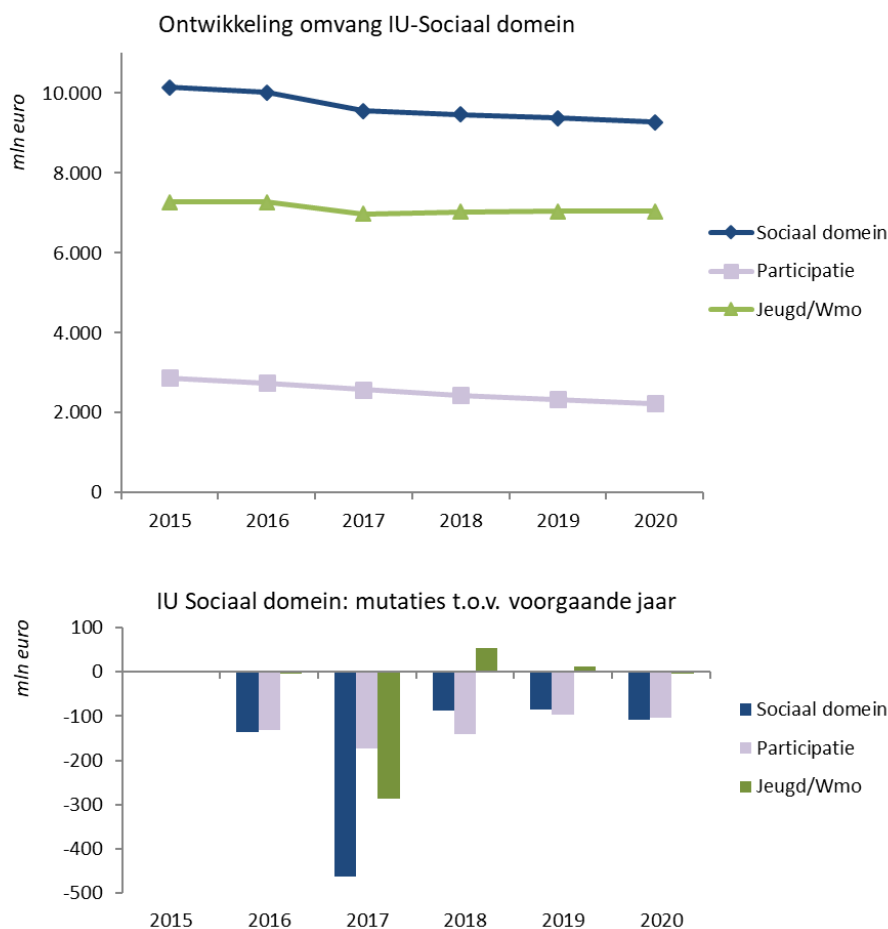
⁷ De kleinere betekenis van de overige IU/DU's hangt vooral samen met een bezuiniging op de budgetten voor hulp bij het huishouden.

enerzijds een toename van de netto-lasten (zie paragraaf 2.2 en hoofdstuk 4) en anderzijds een korting op de IU-sociaal domein (zie hierna).

nieuwe taken: teruglopende budgetten leidend voor gemeentelijke raming lasten

Vanwege de omvang van het budget en de financiële risico's zijn de middelen uit de IU-sociaal domein voor de meeste gemeenten leidend als financieel kader: de lasten moeten binnen de bandbreedte van deze uitkering blijven, mede met het oog op ingeboekte bezuinigingen.⁸ Gemeenten zijn immers risicodragend, terwijl een groot deel van de lasten van voorzieningen in het sociaal domein een open einde karakter heeft.

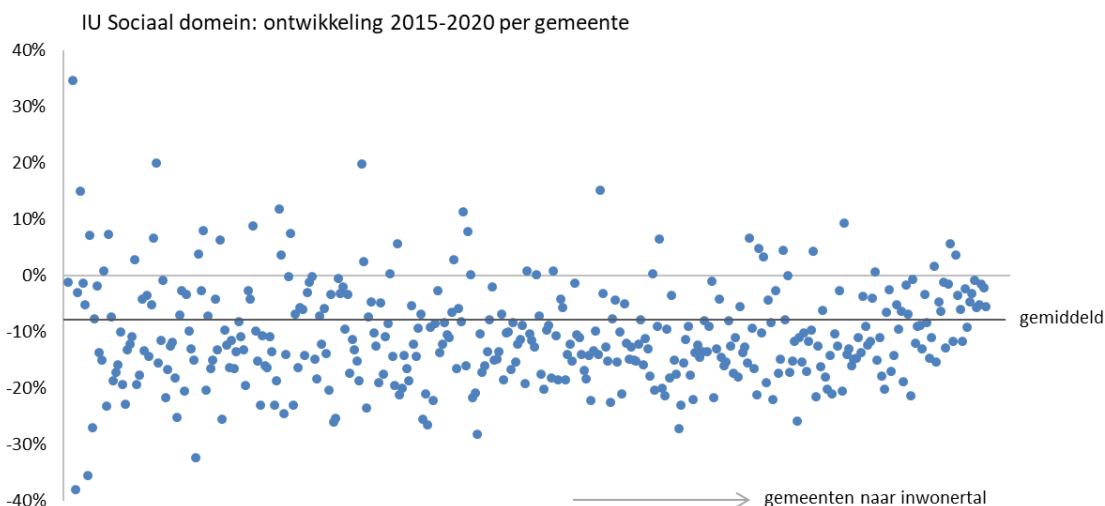
Het meerjarenperspectief van de IU-sociaal domein is gekleurd door teruglopende budgetten. Hieronder is in beeld gebracht hoe deze IU zich ontwikkelt in de periode tussen 2015 en 2020 (*bedragen in miljoenen euro, stand september 2016*). De bovenste figuur geeft de ontwikkeling in totaalbedragen weer, terwijl de onderste de omvang van de jaarlijkse mutaties laat zien.



Duidelijk is dat gemeenten in 2016 én volgende jaren moeten bezuinigen op hun nieuwe taken. Landelijk worden deze budgetten in 5 jaar tijd verminderd met circa 8%. In 2016 gaat het om een bedrag van ruim 100 miljoen euro. De jaren daarna volgen kortingen van in totaal circa 700 miljoen euro, waarvan een belangrijk deel neerslaat in 2017.

Voor individuele gemeenten komen daar nog herverdeel-effecten bij van de invoering van de objectieve verdeelmodellen Jeugd en Wmo. Inclusief de macro-kortingen levert dit op lokaal niveau het volgende beeld op van de ontwikkeling van de nieuwe budgetten (2020 ten opzichte van 2015).

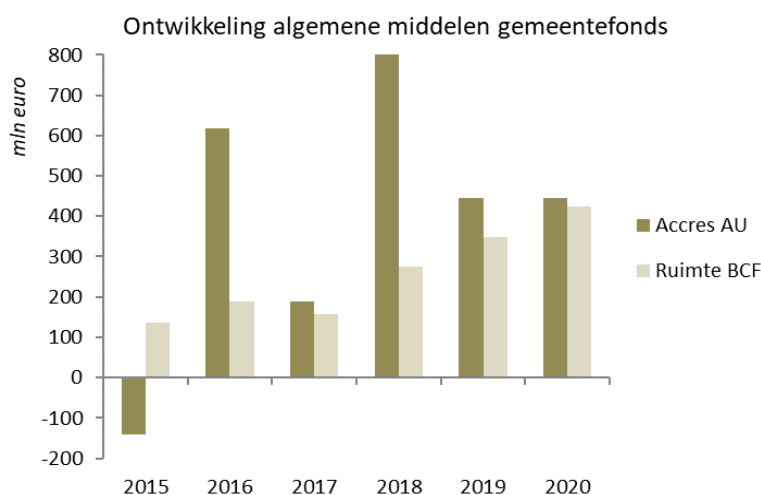
⁸ Zie ook BZK, *Verlag 3D-onderzoek begrotingen gemeenten 2016*.



Een meerderheid van de gemeenten krijgt dus bij de nieuwe budgetten te maken met een bovengemiddelde krimp. Dit heeft gemeenten aangezet om hun lasten behoedzaam te ramen en budgetreducties in openvolgende circulaire –al dan niet via begrotingswijzigingen– door te vertalen naar de uitvoering. Door (extra) herverdeel-effecten van objectieve verdeelmodellen vanaf 2016 is dit nog versterkt.

(gedeeltelijke) compensatie door ontwikkeling algemene middelen gemeentefonds?

Voor zover de IU-sociaal domein en andere IU/DU's niet toereikend zijn, dekken gemeenten de nettolasten uit hun overige algemene middelen. Een belangrijk deel hiervan is afkomstig uit de algemene uitkering in het gemeentefonds, die is bedoeld voor het hele gemeentelijke takenpakket (ook buiten het sociaal domein). Gemeenten kunnen zelf keuzes maken welk deel zij besteden aan het sociaal domein. Voor het meerjarenperspectief is met name van belang hoe het accres in de algemene uitkering (AU) zich ontwikkelt en de ruimte onder het plafond van het btw-compensatiefonds (BCF). Hieronder is dat aan de hand van gemeentefondscirculaire in beeld gebracht.⁹



Vanaf 2015 hebben de algemene middelen in het gemeentefonds zich positief ontwikkeld. Wel blijkt de toename in 2017 beperkt te zijn geweest. Gegeven de grotere korting op de middelen voor de IU-sociaal domein (zie boven) is het begrijpelijk dat veel gemeenten juist in dit jaar een grotere financiële druk ervaren. In 2016 was er landelijk gezien ruimte om de macrokorting op de IU-sociaal domein op te

⁹ In de cijfers voor de jaren na 2017 zijn nog niet de verwachte effecten van het regeerakkoord meegenomen.

vangen uit de groei van de algemene middelen. Dat geldt ook voor de jaren na 2017. Voor individuele gemeenten kan dit beeld overigens duidelijk minder positief uitpakken.

effecten vanuit andere kaders: bijstand en (langdurige) zorg

De mate waarin de algemene middelen toereikend zijn ter dekking van de netto-lasten wordt niet alleen beïnvloed door ontwikkelingen binnen het gemeentefonds, maar ook door financiële effecten van andere wettelijke en/of financiële kaders. Zo wordt een substantieel aantal gemeenten voor de bijstand ook in 2016 geconfronteerd met tekorten als gevolg van de verdeling van de specifieke uitkering voor het inkomensdeel van de Participatiewet (BUIG). Het verdeelmodel van deze uitkering is op een andere leest geschoeid dan het gemeentefonds: niet kostenoriëntatie is leidend, maar prikkelwerking. Omdat dit model voor diverse gemeenten onvoldoende aansluit bij hun feitelijke kosten kunnen zij een beroep doen op een (aanvullende) vangnetuitkering.¹⁰ Bijna de helft van alle gemeenten kwam hiervoor in de periode 2015-2016 in aanmerking.¹¹ Deze middelen worden in mindering gebracht op het macrobudget. Mede hierom zetten gemeenten niet alleen vraagtekens bij het verdeelmodel, maar ook bij de toereikendheid van het macrobudget.¹²

Daarnaast brengt het beleid gericht op langer thuis wonen (verpleging en verzorging) en ambulantisering (geestelijke gezondheidszorg) gevolgen mee voor gemeenten. Allerlei instellingen hebben te maken met beddenafbouw of capaciteitsbeperkingen (binnen de Wlz en/of Zvw), waardoor meer c.q. andere groepen burgers met vaak zwaardere problematiek een beroep doen op ondersteuning in de sfeer van zowel Participatie als Jeugd/Wmo. Vanwege historisch gegroeide concentraties van intramurale voorzieningen kunnen zulke effecten in bepaalde gemeenten stapelen, terwijl die in andere gemeenten veel minder voelbaar zijn.

¹⁰ Deze regeling corrigeert tekortkomingen aan de 'onderkant' (gemeenten die te weinig krijgen uit het model). Aan de 'bovenkant' zijn er echter ook grote uitschieters (gemeenten die meer budget krijgen dan nodig) die *niet* worden rechtgetrokken. Dit gaat ten koste van het budget voor alle andere gemeenten.

¹¹ Voor deze gemeenten heeft een onafhankelijke commissie na uitgebreide toetsing vastgesteld dat het tekort niet kan worden toegeschreven aan onvoldoende (effectiviteit van) beleidsinzet. De helft van deze gemeenten ontving bovendien nog een meerjarige aanvullende uitkering.

¹² Dit hangt mede samen met de vangnetregeling: die wordt betaald uit het macrobudget (t+2) en werkt dus door in het beschikbare budget voor latere jaren.

3 Werkwijze en gebruikte onderzoeksmethoden

Om antwoord te kunnen geven op de gestelde vragen is een werkwijze gevolgd die we in dit hoofdstuk toelichten. Deze bestaat uit een combinatie van een gerichte uitvraag onder alle gemeenten (paragraaf 3.1) en een verdiepende analyse bij een steekproef van twintig gemeenten (paragraaf 3.2). Voor nadere duiding van de verzamelde gegevens en bevindingen hebben we aanvullend gesprekken gehouden met financiële en inhoudelijke experts van gemeenten en achtergrondinformatie bestudeerd (paragraaf 3.3).

Hoofdpunten

- opstellen en versturen van een financiële maatwerkvragenlijst aan alle gemeenten, gevuld met landelijke gegevens over netto-lasten Iv3 per gemeente. Dit heeft bruikbare respons opgeleverd van ruim 240 gemeenten, die is verwerkt en geanalyseerd;
- opvragen, coderen en analyseren van grootboekgegevens van 20 uiteenlopende gemeenten;
- (groeps)gesprekken met financieel en inhoudelijke deskundigen van gemeenten en bestudering van achtergrondinformatie ter nadere duiding van bevindingen.

3.1 Financiële vragenlijst onder alle gemeenten

3.1.1 Voorwerk: opvragen en verwerken van landelijke gegevens

Landelijk zijn gegevens per gemeente beschikbaar over de netto-lasten van gemeenten en budgetten. De netto-lasten blijken uit Iv3-gegevens over de begroting en rekening 2016 die gemeenten zelf hebben aangeleverd aan het CBS. Hiervoor is gebruik gemaakt van de open data zoals die ook op de website van het CBS beschikbaar zijn gesteld. Deze gegevens worden niet door het CBS gecontroleerd of gevalideerd. De gegevens zijn omgezet naar de gemeentelijke indeling 2017 en verwerkt in een databestand.

3.1.2 Vragenlijst: 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. Hiermee zijn alle gemeenten in de gelegenheid gesteld om (financiële) gegevens te verstrekken vanuit hun eigen administratie voor het sociaal domein.

ontwikkeld met gemeentelijke experts

De vragenlijst is ontwikkeld in samenspraak met gemeentelijke experts en de begeleidingscommissie. Hun reflecties op een conceptversie verscherpten het zicht op de uitvoerbaarheid van de uitvraag en gaven aanwijzingen voor mogelijke keuzes in de afbakening van het sociaal domein en wijze van boeking van baten/lasten. Aan de hand van hun suggesties is de conceptversie aangescherpt tot een definitieve vragenlijst.

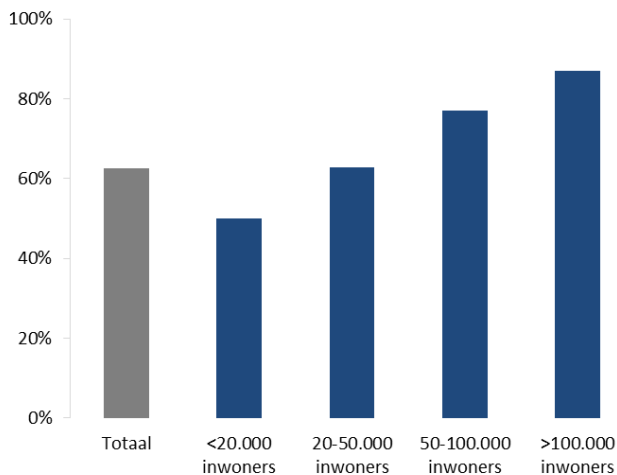
belasting voor gemeenten zoveel mogelijk beperkt

De 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 beperkte dit de werkbelasting voor gemeenten. Alle gemeenten hebben begin augustus 2017 de vragenlijst ontvangen. Bij het invullen konden respondenten een beroep doen op een helpdesk. Hiervan is veelvuldig gebruik gemaakt. Eind september 2017 is het veldwerk afgesloten.

3.1.3 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 240 gemeenten een vragenlijst ingevuld en ingezonden.¹³ Dit komt neer op bijna tweederde van alle gemeenten. Hieronder is inzichtelijk gemaakt hoe de respons is gespreid over groepen gemeenten.



Van de kleinste gemeenten heeft de helft meegewerkt. Bij middelgrote gemeenten is de respons gemiddeld, terwijl van de grootste gemeenten zelfs meer dan driekwart heeft gerepsondeerd.

verwerking, toetsing en ophoging gegevens voor landelijk beeld

Na ontvangst zijn de cijfers uit de ingevulde vragenlijsten verwerkt in een databestand. Vervolgens hebben we de opgegeven cijfers globaal 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.¹⁴

¹³ Ongeveer tweederde hiervan heeft ook meegewerkt aan het eerdere onderzoek (rapport 2015).

¹⁴ Het gaat om een brede set kenmerken zoals die ten grondslag liggen aan de uitkomsten uit de IU-sociaal domein.

3.2 Verdiepende analyse bij steekproef van gemeenten

aanvullend inzicht in waarde Iv3-cijfers

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. Deze gegevens zijn volgens een eenduidige indeling (conform de systematiek van het gemeentefonds) gecodeerd door ervaren onderzoekers om mogelijke ruis en interpretatieverschillen tussen gemeenten tot een minimum te beperken. Met de uitkomsten van deze analyse is tevens een indicatieve toets verkregen op de respons van vragenlijsten.

selectie gemeenten

We hebben een selectie gemaakt die een afspiegeling geeft van de potentiële diversiteit onder gemeenten.¹⁵ Hierbij is vooral rekening gehouden met verschillen in omvang (aantal inwoners), geografische spreiding (regio's), en wel/geen centrumgemeente. Daarnaast is gezocht naar een mix van gemeenten uit het eerdere onderzoek (rapport 2015) en andere gemeenten. Dit biedt de mogelijkheid om zicht te krijgen op ontwikkelingen sinds 2015.

terugkoppeling ter verificatie

We hebben onze bevindingen teruggelegd bij de betrokken gemeenten om te vragen of zij deze herkennen. Indien er op bepaalde onderdelen nog onduidelijkheden en/of mogelijke witte vlekken waren, 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 geco-deerde beeld.

3.3 Raadpleging van gemeentelijk deskundigen en achtergrondinformatie

Voor een nadere onderbouwing van bevindingen uit de voorgaande stappen hebben we achtergrondinformatie bestudeerd over de realisatie 2016 zoals gemeenten die onder meer hebben opgenomen in de toelichting op hun jaarrekening.

Met de hiermee opgedane inzichten zijn vervolgens financiële en inhoudelijke deskundigen (controllers en adviseurs) van diverse gemeenten geraadpleegd. In deze gesprekken kon worden ingezoomd op specifieke lokale situaties en achtergronden bij verstrekte gegevens.

Over de bredere conceptresultaten is het gesprek gevoerd in een groepsetting (georganiseerde bijeenkomsten). Door confrontatie van inzichten van betrokken professionals uit uiteenlopende gemeenten en regio's zijn de voorlopige bevindingen 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.

¹⁵ Dit betekent niet dat deze steekproef als representatief voor alle gemeenten kan worden beschouwd.

4 Bestedingen sociaal domein

In dit hoofdstuk schetsen we op basis van door gemeenten verstrekte rekeningcijfers 2016 een beeld van:

- Iv3-cijfers over de bestedingen aan het sociaal domein en eventuele correcties daarop door gemeenten (paragraaf 4.1);
- aanvullende inzichten uit de verdiepende analyse (paragraaf 4.2);
- mogelijke overloopeffecten vanuit 2015 en naar 2017 (paragraaf 4.3);
- correcties op deze cijfers die gemeenten hebben opgegeven vanuit de lokale inkleuring van het sociaal domein (paragraaf 4.4).

Waar mogelijk en relevant worden ook ontwikkelingen ten opzichte van 2015 in beeld gebracht.

Hoofdpunten

- volgens Iv3-open data hebben gemeenten in 2016 per saldo ongeveer 17 miljard euro besteed aan het sociaal domein. Dit is iets meer dan in 2015;
- de bestedingen aan het cluster Participatie zijn per saldo toegenomen, met name door lastenstijgingen bij de bijstand en het minimabeleid. Bij de clusters Jeugd/Wmo is een beperkte afname in bestedingen zichtbaar, die zich met name voordoet bij maatwerkvoorzieningen en ‘escalatievoorzieningen’ (doelgroepen met problematiek in de sfeer van veiligheid, opvang en beschermd wonen). De bestedingen aan algemene voorzieningen en gezondheid zijn daarentegen toegenomen. Deze ontwikkeling binnen Jeugd/Wmo is in lijn met de verwachte effecten van de transformatie;
- vanuit de vastgestelde jaarrekening hebben gemeenten zeer beperkte correcties aangebracht op de open data, waaronder aanvullende posten zoals mutaties van reserves en direct toe te rekenen overhead;
- gemeentelijke rekeningcijfers 2016 bevatten substantiële bedragen voor overloopeffecten naar 2017. Dit onderstreept dat het lastig is om uit jaarlijkse kostenbedragen voor het sociaal domein een structureel beeld af te leiden;
- verdiepende analyse op basis van de financiële administratie van 20 gemeenten ondersteunt grosso modo het beeld van relatief beperkte ‘plussen en minnen’ op de open data voor het sociaal domein als geheel. Tussen en binnen clusters zijn grotere verschuivingen relevant van soms enkele tientallen euro’s per inwoner. Ook de ontwikkeling van de bestedingen vertoont grote verschillen tussen (typen) gemeenten;
- in de lokale praktijk wijkt de afbakening van het sociaal domein vaak af van die in het gemeentefonds (clusters Jeugd, Wmo en Participatie). Diverse gemeenten beschouwen ‘oude’ taken binnen deze clusters niet als onderdeel van het sociaal domein, terwijl zij taken binnen andere clusters (zoals Educatie en Ontspanning) juist wel hiertoe rekenen.

4.1 Clusters sociaal domein in Iv3-cijfers

correctheid en compleetheid: correcties en aanvullingen door gemeenten

Gemeenten is gevraagd in hoeverre de Iv3-cijfers uit open data correct en volledig zijn. Het resultaat van deze checkronde is weergegeven in onderstaande tabel. De bedragen in kolom 1 zijn de netto-lasten ontleend aan de Iv3-cijfers over de rekening 2016 zoals die blijken uit de open data (stand oktober 2017).¹⁶ Voor gemeenten met een correctie op deze bedragen zijn de opgaven verwerkt in kolom 2. Daarnaast hebben gemeenten opgave gedaan van posten op andere Iv3-functies die zijn toe te rekenen aan de 3 gemeentefondsclusters. De hiermee samenhangende bedragen zijn opgenomen in kolom 3. Het verschil tussen kolom 1 en 4 is weergegeven in kolom 5 (als percentage van het bedrag in kolom 1). Behalve totaalcijfers zijn ook specificaties opgenomen voor de clusters Participatie en Jeugd/Wmo.¹⁷

¹⁶ In deze stand zijn ook de gemeenten opgenomen die in de eerdere stand (juli 2017) nog ontbraken.

¹⁷ Vanwege combinatiefuncties is het niet mogelijk scherp onderscheid te maken tussen Jeugd en Wmo.

Tabel 4.1: Sociaal domein: bestedingen 2016 op basis van gecorrigeerde Iv3-cijfers (bedragen in mln euro)

	1	2	3	4	5
	Totaal netto lasten Iv3 op clusters Sociaal domein (open data)	Correcties Iv3 (opgaven)	Relevante lasten Sociaal domein op andere Iv3 (opgaven)	Totaal netto lasten clusters Sociaal domein (gecorrigeerd)	Vershil als %(1)
Sociaal domein	17.094	-26	-23	17.044	0%
w.v. Participatie	5.455	5	6	5.467	0%
w.v. Jeugd / Wmo	11.638	-32	-29	11.578	-1%

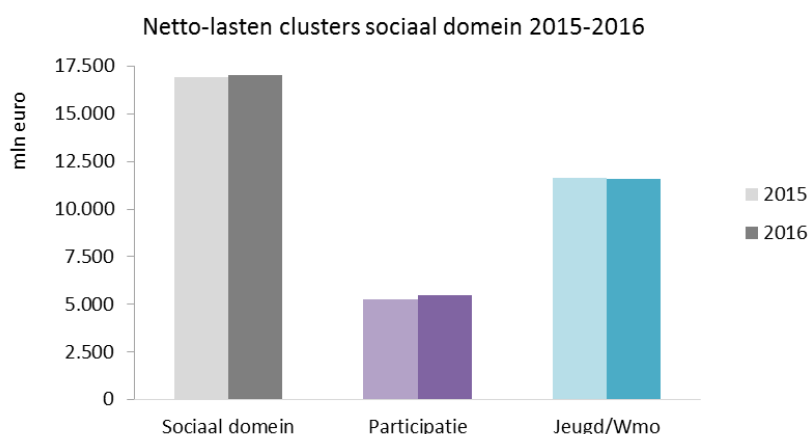
De verschillen die gemeenten constateren ten opzichte van de Iv3-cijfers zijn zeer beperkt en lijken vooral samen te hangen met een verschil in peildatum. De meeste gemeenten hebben hun Iv3-gegevens die als open data beschikbaar zijn, deze zomer aan het CBS geleverd. Nadien kunnen bepaalde cijfers nog zijn bijgesteld op basis van aanvullende inzichten.¹⁸

Ook buiten de Iv3-functies die zijn gekoppeld aan de gemeentefondsclusters boeken diverse gemeenten lasten/baten die relevant zijn voor het sociaal domein. De opgegeven bedragen in kolom 3 zijn beperkte aanvullingen.¹⁹

In samenhang levert dit minimale wijzigingen op in het beeld van de netto-lasten zoals dat naar voren komt uit open data. Binnen de groep responsgemeenten die correcties heeft opgegeven, zijn de effecten gemiddeld bijna het dubbele van de in kolom 5 genoemde percentages. Bij afzonderlijke gemeenten komen correcties voor die uiteenlopen van een tiende lagere lasten tot een derde hogere lasten ten opzichte van de open data.

Ontwikkeling bestedingen 2015-2016

Een vergelijking met de uitkomsten voor 2015 levert het volgende beeld op van de ontwikkeling van de netto-lasten van het sociaal domein.



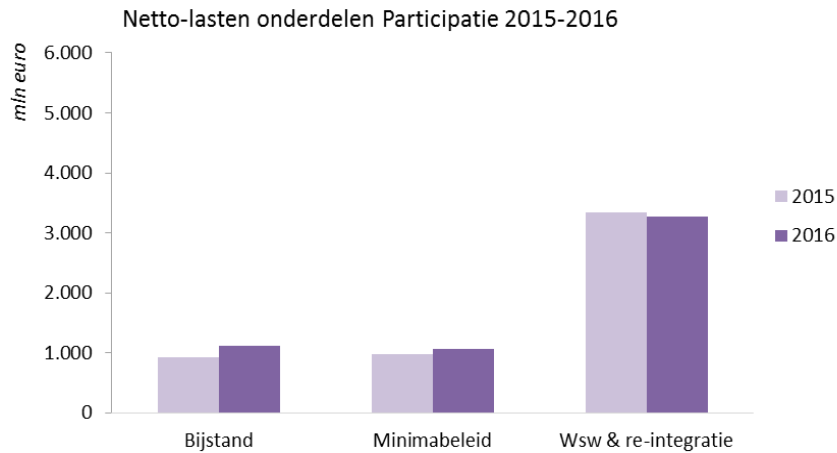
Grosso modo verschillen de totale netto-lasten in 2016 –op basis van gecorrigeerde open data– nauwelijks van het lastenniveau in 2015. De kleine lastenstijging (circa +1%) komt voor rekening van het cluster Participatie (circa +4%). Bij Jeugd/Wmo is sprake van min of meer vergelijkbare lasten (circa -0,5%). Binnen de clusters zijn er op onderdelen grotere verschillen in dynamiek.

¹⁸ Er zijn gemeenten die zelf aangeven dat de kwaliteit van hun informatie in 2016 nog niet optimaal is.

¹⁹ Bijna de helft van de responsgemeenten heeft niet aangegeven dat zij in hun opgaven rekening hebben gehouden met algemene ondersteuning/overhead.

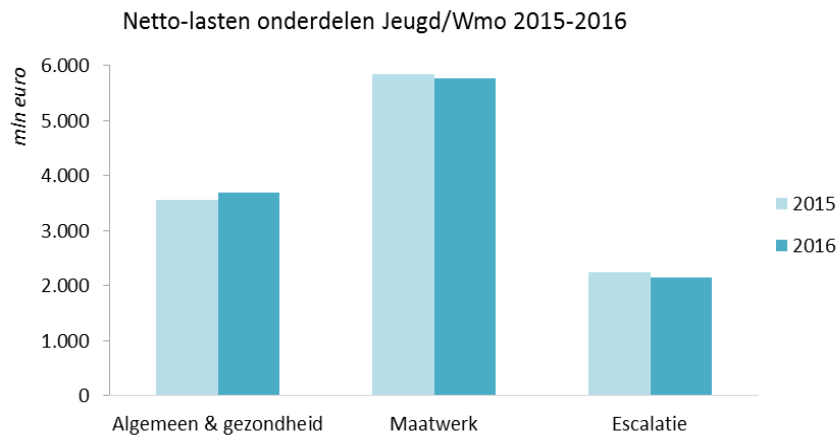
verschillen binnen clusters

Om de dynamiek binnen clusters zichtbaar te maken, is per cluster gewerkt met een driedeling. Voor het cluster Participatie levert dit het volgende beeld op.



Zichtbaar is dat de netto-lasten van dit cluster vooral op conto komen van Wsw & re-integratie. Bij dit onderdeel is er sprake van een beperkte afname in netto-lasten. Bij de andere onderdelen zijn de netto-lasten in 2016 juist toegenomen. Dit geldt met name voor de bijstand.

Voor de clusters Jeugd/Wmo is het beeld als volgt.

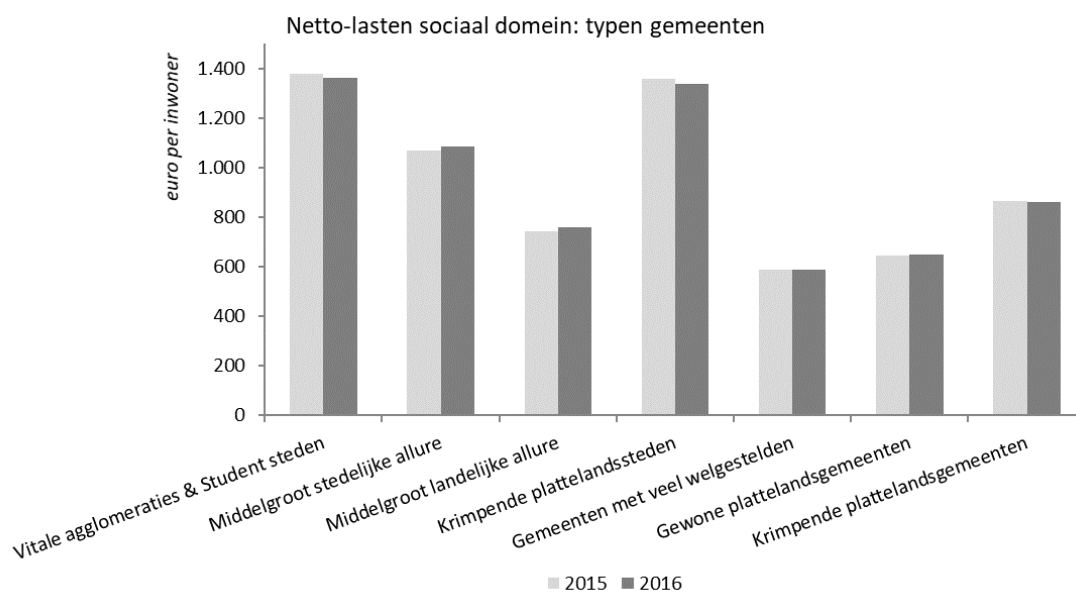


Van de netto-lasten op deze clusters komt het grootste deel voor rekening van maatwerkvoorzieningen. Evenals bij 'escalatie'-voorzieningen (voor doelgroepen met problematiek in de sfeer van veiligheid, opvang en beschermd wonen) is bij dit onderdeel sprake van een lichte daling in netto-lasten. Dit komt met name door een forse afname van netto-lasten voor persoonsgebonden budgetten. Daartegenover staat een toename in de netto-lasten van algemene voorzieningen en gezondheid. Deze ontwikkelingen zijn in lijn met de verwachte effecten van de transformatie.

4.2 Verschillen tussen gemeenten

4.2.1 Typen gemeenten

Achter het landelijke beeld gaat een grote spreiding schuil in netto-lasten van het sociaal domein per gemeente. Onderstaande figuur geeft –op basis van gecorrigeerde Iv3-cijfers– een globale indruk in termen van de classificatie van gemeenten die het Sociaal en Cultureel Planbureau hanteert.²⁰



De gemiddelde netto-lasten per inwoner van de hoogst scorende groepen zijn ruim het dubbele van die van de laagst scorende groepen. Gemiddeld zijn de netto-lasten van het sociaal domein het hoogst in vitale stedelijke agglomeraties/populaire studentensteden en krimpene plattelandssteden.

Ten opzichte van 2015 zijn de gemiddelde netto-lasten per inwoner in middelgrote (stedelijke/landelijke) gemeenten licht gestegen. In met name krimpene plattelandssteden/gemeenten en vitale stedelijke agglomeraties/populaire studentensteden zijn de gemiddelde netto-lasten per inwoner daarentegen iets afgenomen. Het gaat om beperkte verschuivingen, waarbij het is van belang om in acht te nemen dat de cijfers van sommige groepen gevoelig zijn voor uitkomsten van individuele gemeenten.

4.2.2 Aanvullende inzichten uit verdiepende analyse

verdiepende analyse ...

Bij een steekproef van 20 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:

- posten correct zijn geboekt op de relevante Iv3-functies van het sociaal domein;
- 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.²¹

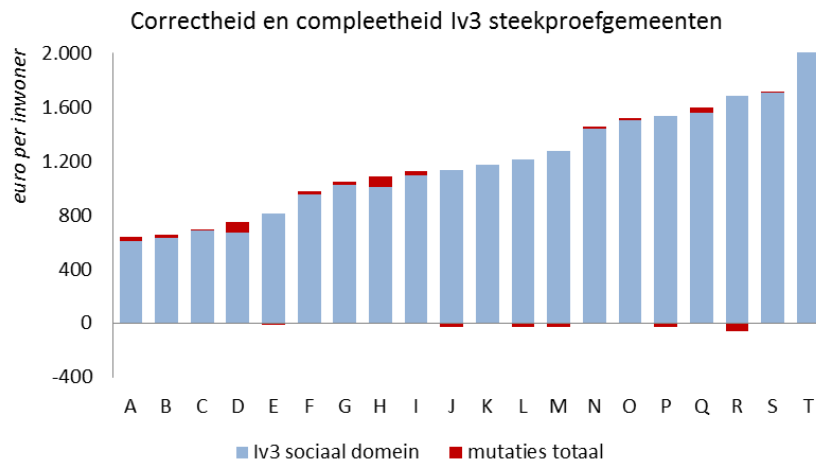
²⁰ Hierbij zijn de categorieën vitale stedelijke agglomeraties en populaire studentensteden samengenomen vanwege de kleine aantallen gemeenten.

²¹ Hierbij is de algemene ondersteuning buiten beschouwing gelaten.

Ter afbakening van het sociaal domein zijn de 3 gemeentefondsclusters als leidraad gehanteerd.

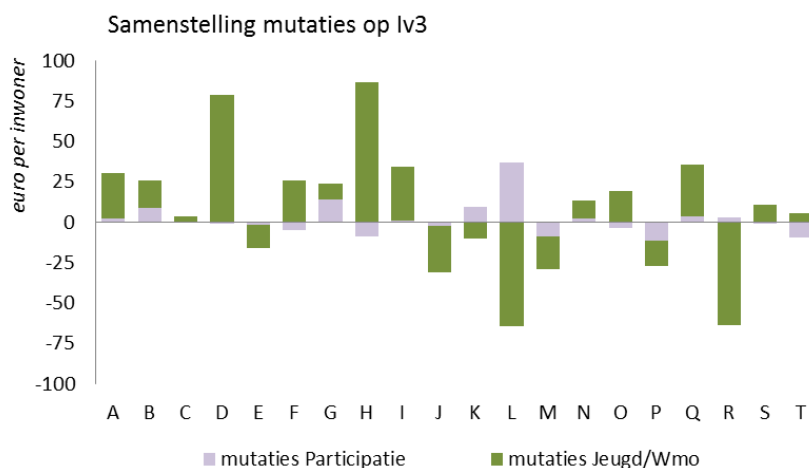
... levert bij meeste gemeenten beperkte totaalcorrecties op

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



Voor het sociaal domein als geheel gaat het bij de meeste steekproefgemeenten om beperkte correcties (enkele procenten van de netto-lasten). Bij enkele gemeenten zijn grotere uitschieters zichtbaar (tot ruim 10%). Dit maakt duidelijk dat steekproefgemeenten in 2016 het grootste deel van de relevante lasten op de Iv3-functies van het sociaal domein boekten.

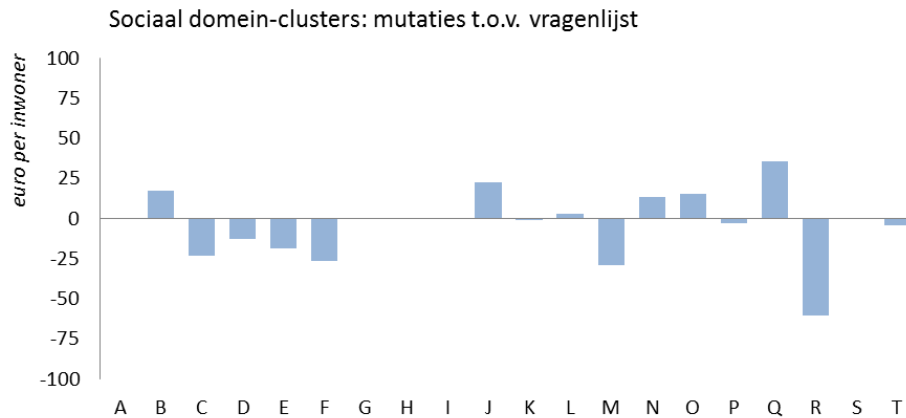
Op minder geaggregeerd niveau kan er sprake zijn van grotere correcties. Als we binnen de correcties inzoomen op clusters levert dit het volgende beeld op van de mutaties per gemeente.



Bij de meeste steekproefgemeenten hangt het grootste deel van de mutaties samen met de clusters Jeugd/Wmo. In een beperkt aantal gemeenten wordt een deel van de mutaties op deze clusters gecompenseerd door mutaties op het cluster Participatie. De mutaties kunnen oplopen tot enkele tientallen euro's per inwoner.

respons vragenlijst bij meeste gemeenten bruikbaar

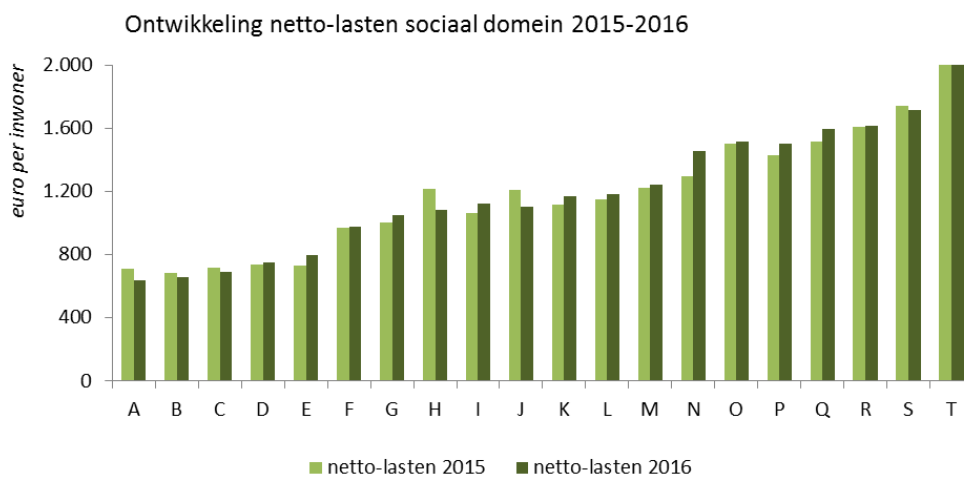
Voor zover van steekproefgemeenten een ingevulde vragenlijst beschikbaar was, is een vergelijking gemaakt met de opgegeven rekeningcijfers. Dit levert het volgende beeld op van de mate waarin de cijfers in de vragenlijst een goede afspiegeling vormen van de gemeentelijke administratie voor de relevante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



Bij gemeenten met grotere afwijkingen sporen de Iv3-bedragen in de financiële administratie vaak minder goed met de open data, in tegenstelling tot hun opgave in de vragenlijst.²² Hieruit kan worden opgemaakt dat de cijfers in de vragenlijst (gecorrigeerde Iv3) een bruikbaar beeld geven van de netto-lasten voor het sociaal domein als geheel in de financiële administratie van de meeste steekproefgemeenten.

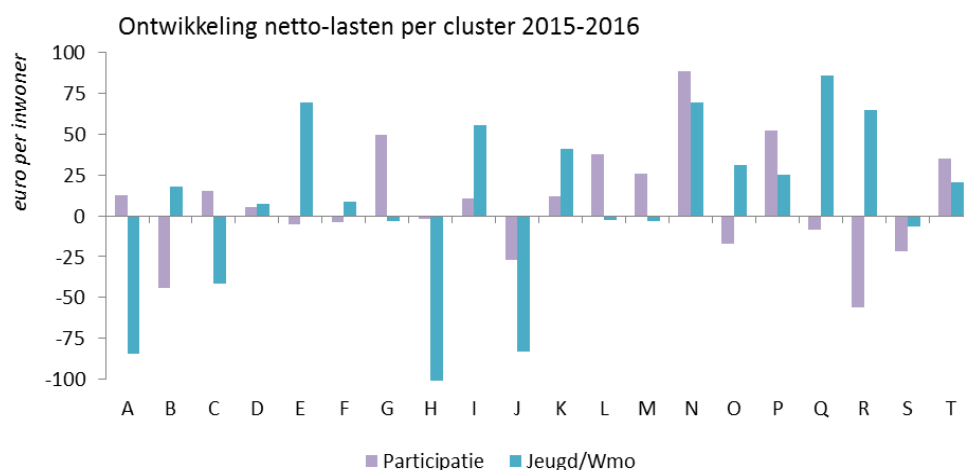
ontwikkeling bestedingen 2015-2016

Voor de steekproefgemeenten is de ontwikkeling in gerealiseerde netto-lasten tussen 2015 en 2016 hieronder in beeld gebracht.



Bij ongeveer tweederde van de steekproefgemeenten laten de netto-lasten voor het sociaal domein een (lichte) toename zien, terwijl bij andere gemeenten een afname zichtbaar is. Hierachter gaan verschillende bewegingen op clusterniveau schuil, zoals onderstaande figuur illustreert.

²² Uit navraag bij enkele gemeenten blijkt dat de afwijkingen met Iv3 vaak samenhangen met nagekomen correcties (bijvoorbeeld later ontvangen declaraties Jeugd en/of Wmo) en/of toerekening van algemene ondersteuning.



In ongeveer de helft van de steekproefgemeenten nemen de netto-lasten in alle clusters toe of af. Bij de andere steekproefgemeenten is er sprake van meer compenserende ontwikkelingen, waarbij een toename op het cluster Participatie samengaat met een afname op de clusters Jeugd/Wmo en vice versa. De achtergronden van deze bewegingen zijn niet onderzocht, maar kunnen deels een incidenteel karakter hebben.

Een en ander illustreert dat –de ontwikkeling in– de financiële situatie van gemeenten sterk uiteen kan lopen.

4.3 Effecten van overloop uit 2015 en naar 2017

relevantie van overloop

Een relevante vraag is in hoeverre de gecorrigeerde Iv3-cijfers uit paragraaf 4.1 een goed beeld geven van de netto-lasten die feitelijk op het jaar 2016 drukken. In het rapport 2015 is geconstateerd dat er in allerlei gemeenten, na het afsluiten van de jaarrekening, sprake is geweest van nagekomen facturen. Kosten van (bepaalde) verleende zorg en ondersteuning kunnen tot drie jaar na dato nog in rekening worden gebracht.

Voor zover de realisaties niet compleet waren, hebben gemeenten bij het opmaken van hun jaarrekening voor een deel van deze netto-lasten inschattingen moeten maken (bijvoorbeeld op basis van controles en prognoses van onderhanden werk). Er zijn gemeenten die de lasten maximaal (voor het totaal van hun verplichtingen) op het boekjaar hebben laten drukken, maar veel gemeenten hebben een zo reëel mogelijke inschatting gemaakt van nog te verwachten lasten. 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 de clusters van het sociaal domein. Zo kunnen ‘transitorische’ baten en lasten uit 2015 doorwerken in de cijfers over 2016, terwijl vergelijkbare effecten zich kunnen voordoen vanuit boekjaar 2016 naar een later jaar.

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

cijfermatig beeld

In de vragenlijst hebben gemeenten aangegeven in hoeverre er in de jaarrekening 2016 posten zijn verwerkt die betrekking hebben op baten/lasten uit 2015. Dit blijkt in tweederde van de responsgemeenten het geval. Bij ruim de helft van deze gemeenten ging het om een voordeel, terwijl andere gemeenten een nadeel moesten inboeken. Landelijk gaat het per saldo om een voordeel van ruim 60 miljoen euro. Vrijwel steeds betreft dit de clusters Jeugd/ Wmo.

Overloopeffecten kunnen er ook zijn naar 2017. Desgevraagd geeft driekwart van de responsgemeenten aan dat dit het geval is. Ruim driekwart van deze gemeenten heeft opgegeven over welke bedragen in de jaarrekening 2016 er onzekerheid bestaat. In totaal tellen deze op tot bijna 430 miljoen euro. Ook hier gaat het overwegend om posten voor Jeugd/Wmo, die in 2017 (of een later jaar) nog anders kunnen uitvallen.

Zulke overloopeffecten onderstrepen dat het lastig is om uit jaarcijfers voor het sociaal domein (op basis van de gecorrigeerde Iv3) al een structureel beeld van de netto-lasten af te leiden.

4.4 Landelijke versus lokale afbakening van sociaal domein

lokale 'plussen en minnen': bedragen ...

De analyses uit de vorige paragrafen vallen binnen de gebruikelijke afbakening en werkwijze in het gemeentefonds. Waar de rijksoverheid voor het sociaal domein in 2016 aansluit bij de Iv3-functies die zijn gekoppeld aan de 3 gemeentefondsclusters hanteren allerlei gemeenten afwijkende afbakeningen. 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* wel tot het sociaal domein worden gerekend (kolom 3).

Deze bedragen zijn afgezet tegen de gecorrigeerde netto-lasten uit kolom 4 in tabel 4.1 (kolom 1).

Tabel 4.2: Sociaal domein 2016: landelijke versus lokale afbakening (bedragen in miljoenen euro)

	1	2	3	4	5
	<i>Totaal netto lasten op clusters Sociaal domein</i>	<i>w.v. niet Sociaal domein volgens gemeente</i>	<i>overige lasten Sociaal domein op andere Iv3 volgens gemeente</i>	<i>Totaal netto lasten Sociaal domein volgens gemeente</i>	<i>Vershil als% (1)</i>
Sociaal domein	17.044	-709	+181	16.516	-3%
w.v. Participatie	5.467	-254	+11	5.223	-4%
w.v. Jeugd / Wmo	11.578	-456	+169	11.291	-2%

De voorgestelde correcties vanuit een *lokale* optiek op de Iv3-functies die worden gerekend het sociaal domein hebben in omvang een grotere betekenis (kolom 2). Per saldo zijn de verschillen echter beperkt (kolom 5).

Bij individuele gemeenten is er sprake van grotere effecten. Een aantal responsgemeenten heeft relatief forse correcties opgegeven, die kunnen uiteenlopen van een halvering van het netto-lastenniveau conform de gemeentefondsafbakening (3 clusters) tot een niveau dat de helft hoger ligt.

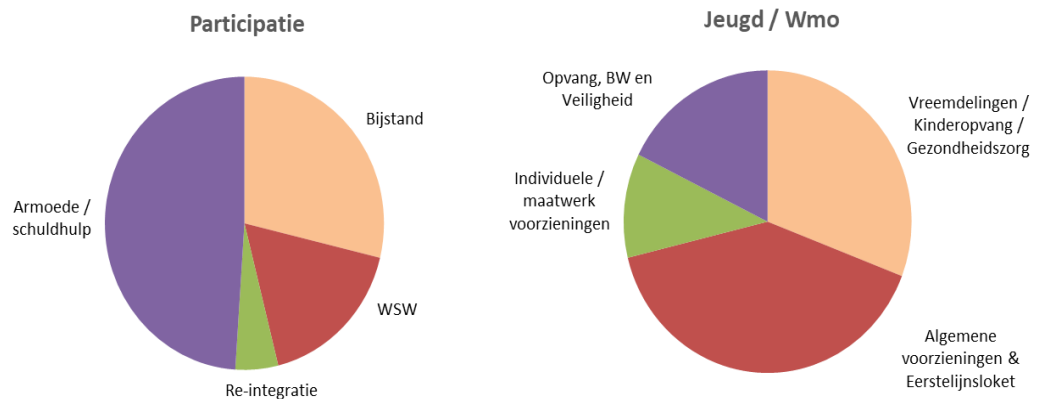
Een en ander illustreert dat oude en nieuwe taken/middelen steeds meer vervlochten raken, los van de clusterindeling in het gemeentefonds.

... en soort posten

Een kwart van de responsgemeenten heeft buiten de Iv3-functies van de 3 clusters andere posten genoemd die zij lokaal tot het sociaal domein rekenen (kolom 3 in tabel 4.2). 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 ongeveer een derde van de responsgemeenten *niet* tot het sociaal domein rekent (kolom 2 in tabel 4.2), zijn –voor zover gemeenten dit hebben toegelicht– hieronder per cluster zichtbaar gemaakt.

Onderdelen van Iv3-clusters die responsgemeenten niet tot sociaal domein rekenen



Deze figuren maken duidelijk dat diverse gemeenten in termen van Iv3-functies andere keuzes maken en lokaal –delen van– de bijstand, Wsw, armoedebeleid, algemene voorzieningen (welzijn), openbare en jeugdgezondheidszorg, vreemdelingenbeleid en individuele/maatwerkvoorzieningen in 2016 *buiten* het sociaal domein laten.

In vergelijking met 2015 gaat het veelal om dezelfde gemeenten die een afwijkende indeling hanteren. Voor zover dat uit de verstrekte gegevens valt af te leiden, lijkt bij deze gemeenten geen sprake van substantiële verschuivingen in lokale afbakeningen.

5 Gerealiseerde saldi sociaal domein

Dit hoofdstuk geeft op basis van door gemeenten verstrekte cijfers over het sociaal domein inzicht in:

- de omvang van de saldi 2016 en de ontwikkeling ten opzichte van 2015 (paragraaf 5.1);
- verschillen in omvang en ontwikkeling van saldi tussen (typen) gemeenten (paragraaf 5.2);
- belangrijke achtergronden van de realisaties 2016 (paragraaf 5.3).

Hoofdpunten

- een vergelijking tussen gecorrigeerde begroting- en rekeningcijfers van gemeenten geeft als indicatie dat zij voor 2016 gezamenlijk een positief saldo op het sociaal domein hebben in de orde van grootte van 0,5 miljard euro ofwel circa 3% van de begroting. Dit is 0,3 miljard euro minder dan in 2015. Veel gemeenten slagen er dus beter in hun lasten te ramen;
- dit saldo is de resultante van een negatief saldo van circa 0,1 miljard euro voor het cluster Participatie en een positief saldo van circa 0,6 miljard euro voor de clusters Jeugd/Wmo. Het negatieve saldo bij Participatie hangt vooral samen met de bijstand en minimabeleid. Het positieve saldo bij Jeugd/Wmo wordt grotendeels bepaald door algemene voorzieningen en gezondheid (substantieel kleiner positief saldo) respectievelijk maatwerkvoorzieningen (groter positief saldo);
- achter het landelijke beeld gaat een grote lokale verscheidenheid schuil. De omvang van de saldi loopt sterk uiteen tussen typen gemeenten (in de orde van factor 5). Verdiepende analyse laat zien dat er ook tussen gemeenten van hetzelfde type sprake kan zijn van forse verschillen. Zulke verschillen manifesteren zich met name bij de clusters Jeugd/Wmo;
- de realisaties 2016 houden volgens gemeenten verband met uiteenlopende effecten, waaronder een toenemend beroep op zorg en ondersteuning (zowel in bereik als zorgverzwaren), inkoopsystematiek en objectieve verdeelmodellen. Daarnaast spelen ook *tijdelijke* effecten van transitie (zoals onvolledige verzilvering van pgb's en achterblijvende facturering van zorg en ondersteuning) nog een rol. Veel gemeenten verwachten na 2016 toenemende kosten.

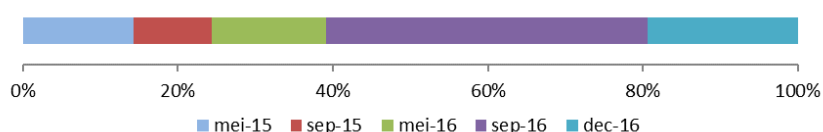
5.1 Omvang saldi

verschil tussen (bijgestelde) begroting en rekening

Om de saldi voor het sociaal domein –conform de afbakening in het gemeentefonds– in beeld te brengen, dienen de gerealiseerde netto-lasten te worden afgezet tegen de beschikbare middelen voor het desbetreffende boekjaar. Een gebruikelijke benadering hiervoor in gemeentelijke rekeningen is om de gerealiseerde netto-lasten te vergelijken met de geraamde netto-lasten.

Van belang hierbij is dat de stand van de raming zoveel mogelijk aansluit bij de stand van de rekening. Veel gemeenten stellen hun begroting gedurende het jaar bij voor mee- of tegenvallende lastenontwikkelingen. Daarnaast worden vaak ook effecten van mutaties in gemeentefondsuitkeringen (zoals opgenomen in de periodieke circulaires) doorvertaald. In de vragenlijst hebben responsgemeenten aangegeven bij welke circulaire de opgegeven cijfers voor de begroting 2016 het beste aansluiten.

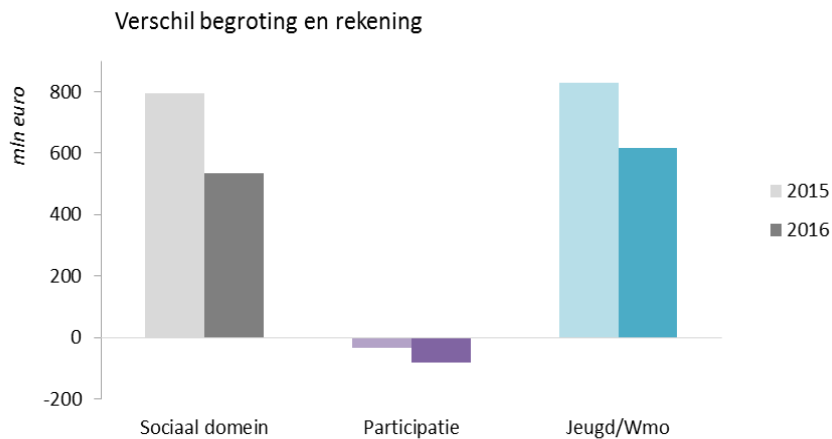
Opgegeven cijfers *begroting 2016* sluiten aan bij:



Bij het grootste deel van de responsgemeenten sluiten de begrotingcijfers aan bij de stand van de septembercirculaire 2016, terwijl één vijfde de begroting heeft bijgewerkt tot het einde van dat jaar. In de andere gevallen liggen de begrotingscijfers verder weg van de rekeningstand. Bij deze gemeenten levert een vergelijking tussen rekening en begroting mogelijk een minder betrouwbaar beeld op van de saldi.

ontwikkeling saldi 2015-2016

Als de genoemde benadering (vergelijking van netto-lasten op basis van de rekening met de stand in de – bijgestelde– begroting) wordt toegepast op de opgaven van gemeenten (gecorrigeerde Iv3) levert dit het volgende beeld op. Naast de cijfers voor 2016 zijn ter vergelijking ook cijfers voor 2015 weergegeven.

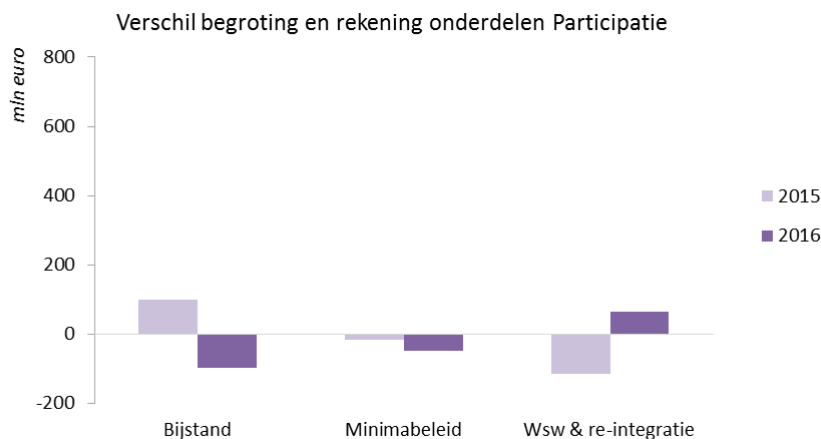


Gemeenten hebben over 2016 gezamenlijk een positief saldo voor het sociaal domein in de orde van grootte van 0,5 miljard euro ofwel circa 3% van de begroting. Dit is opgebouwd uit een negatief saldo van circa 0,1 miljard euro voor het cluster Participatie en een positief saldo van circa 0,6 miljard euro voor de clusters Jeugd/Wmo. Deze saldi geven vooral een indicatie van hoe goed gemeenten hun netto-lasten hebben geraamd. Evenals in het jaar daarvoor hadden gemeenten in 2016 nog te maken met allerlei onzekerheden (vergelijk hoofdstuk 4.3 en 5.3).

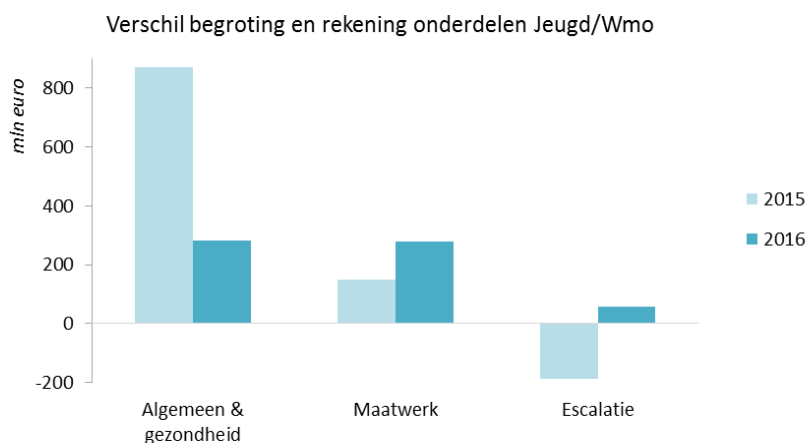
De figuur laat zien dat de saldi voor het sociaal domein in omvang afnemen. Hieruit kan worden afgeleid dat veel gemeenten er beter in slagen om hun lasten te ramen. In vergelijking met 2015 gaat het om een verschil van ongeveer 0,3 miljard euro. Dit hangt samen met een groter negatief saldo van circa 0,1 miljard euro voor het cluster Participatie en een kleiner positief saldo van circa 0,2 miljard euro voor de clusters Jeugd/Wmo. Ook binnen de clusters zijn er op onderdelen verschillen in dynamiek.

verschillen binnen clusters

Om de dynamiek binnen de clusters zichtbaar te maken, is met een driedeling gewerkt. Hieronder is dat in beeld gebracht voor de clusters Participatie respectievelijk Jeugd/Wmo.



Zichtbaar is dat het negatieve saldo bij Participatie vooral samenhangt met de bijstand (algemene inkomensvoorzieningen). Bij dit onderdeel heeft de financiële situatie zich in 2016 minder gunstig ontwikkeld. Dat geldt ook voor het minimabeleid, waar het negatieve saldo in 2016 groter is dan in 2015. In beide gevallen zijn de netto-lasten in 2016 toegenomen (zie hoofdstuk 4.1). Daarentegen is er bij het onderdeel Wsw, re-integratie en overig sprake van een omslag naar een positief saldo ten opzichte van eigen ramingen.



Het positieve saldo bij Jeugd/Wmo wordt grotendeels bepaald door algemene voorzieningen en gezondheid respectievelijk maatwerkvoorzieningen. Eerstgenoemd onderdeel laat een duidelijk kleiner positief saldo zien. Bij maatwerkvoorzieningen is het positieve saldo juist groter dan in 2015.²⁴ Anders dan bij algemene voorzieningen en gezondheid gaat dit samen met een beperkte afname van de netto-lasten in 2016 (zie hoofdstuk 4.1). Bij dit onderdeel lijken zich de grootste onzekerheden voor gemeenten voor te doen (vergelijk hoofdstuk 4.3). Op het onderdeel voorzieningen voor doelgroepen met geëscaleerde problematiek (veiligheid, opvang en beschermd wonen) is een omslag naar een positief saldo ten opzichte van eigen ramingen zichtbaar.

Een en ander illustreert waar –onzekerheden over– de ontwikkelingen in 2016 zich met name hebben gemanifesteerd.

²⁴ Dit effect hangt voor een belangrijk deel samen met ontwikkelingen in persoonsgebonden budgetten (zie ook paragraaf 5.3).

5.2 Verschillen tussen gemeenten

cijfers op lokaal niveau voorzichtig interpreteren

Met behulp van gecorrigeerde begroting- en rekeningcijfers kunnen ook verschillen in saldi tussen gemeenten inzichtelijk worden gemaakt. Deze cijfers dienen met voorzichtigheid te worden geïnterpreteerd. Zij kunnen niet zomaar worden beschouwd als indicatie van een ‘overschot’ of ‘tekort’ in het boekjaar. Naast de kwaliteit van de oorspronkelijke raming is dat mede afhankelijk van (extra) middelen die tussentijds zijn vrijgemaakt dan wel vrijgevallen. Vaak wordt dit zichtbaar in mutaties van reserves.

Zo geeft bijna de helft van de responsgemeenten aan dat zij in de (bijgestelde) begroting aanvullend budgetten hebben vrijgemaakt voor het sociaal domein.²⁵ Het gaat om eigen (algemene) middelen die deels zijn opgebouwd vanuit saldi op oude taakonderdelen of toevoegingen vanuit het gemeentelijk rekeningresultaat in voorgaande jaren.²⁶ Ook zijn er gemeenten die tussentijdse positieve saldi bij begrotingswijziging in (bestemmings)reserves hebben gestort. Wanneer bestemmingsreserves hun plafond hebben bereikt, zijn zulke mutaties echter niet altijd direct in de cijfers zichtbaar omdat een deel vrijvalt voor de gemeentelijke exploitatie. Iets soortgelijks geldt voor negatieve saldi bij gemeenten die geen bestemmingsreserves voor het sociaal domein aanhouden.

Uit de saldi kan dus veelal niet direct worden afgeleid in hoeverre een gemeente in 2016 meer of minder heeft ‘overgehouden’ of ‘tekortgekomen’. Onderstaande casus illustreert dit.

Voorbeeld gemeente Y

Bij deze gemeente komt het verschil tussen de bijgestelde begroting en de rekening 2016 (op basis van gecorrigeerde Iv3-cijfers) uit op een negatief saldo voor het sociaal domein in de orde van 1,5 miljoen euro.

In werkelijkheid heeft deze gemeente ruim 8 miljoen euro ‘overgehouden’. Dit heeft te maken met zowel meevallende kosten als extra beschikbaar gekomen rijksbudgetten. In de reservemutaties is dit niet zichtbaar, omdat de raming van de netto-lasten tussentijds neerwaarts is bijgesteld ten gunste van de bestemmingsreserve sociaal domein. Omdat de bestemmingsreserve zijn maximale omvang had bereikt, is een fors bedrag afgevoerd naar de algemene reserve.

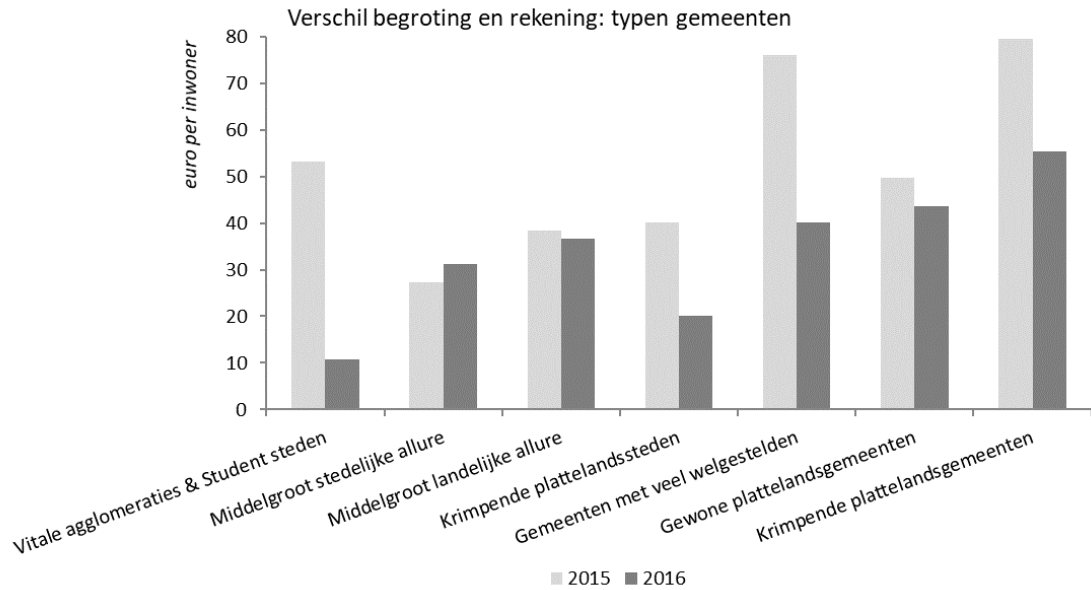
De gemeente verwacht de bestemmingsreserve na 2016 te moeten aanspreken om de toenemende kosten voor diverse onderdelen van het sociaal domein te kunnen dekken.

typen gemeenten

Van de grote spreiding in saldi per gemeente, die achter het landelijke beeld schuil gaat, geeft onderstaande figuur –op basis van gecorrigeerde Iv3-cijfers– een globale indruk in termen van de SCP-classificatie van gemeenten.

²⁵ Bij gemeenten die dit hebben onderbouwd met bedragen, gaat het om ongeveer 5% van hun begroting voor het sociaal domein. Ongeveer driekwart hiervan komt voor rekening van de clusters Jeugd/Wmo.

²⁶ Voor zover deze bij realisatie niet nodig blijken te zijn, vloeien ze via de bestemming van positieve saldi terug in (bestemmings)reserves.



Bij alle groepen is in 2016 gemiddeld sprake van positieve saldi. De onderlinge verschillen zijn echter fors: tussen de laagste en hoogste loopt dit uiteen met een factor 5. In middelgrote gemeenten, gemeenten met veel welgestelden en gewone/krimpende plattlandsgemeenten zijn de saldi bovengemiddeld. Bij de andere typen zijn de verschillen tussen begroting en rekening gemiddeld kleiner.

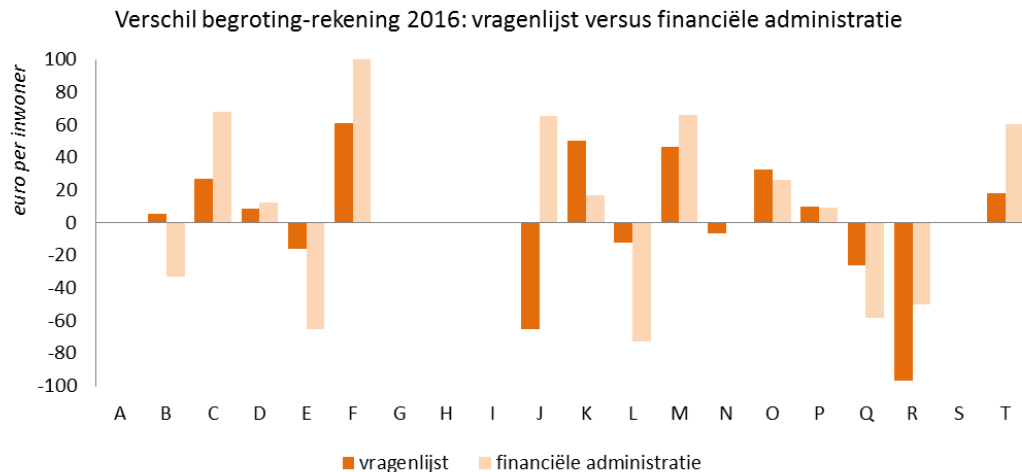
Ten opzichte van 2015 zijn de saldi bij vrijwel alle typen gemeenten afgenomen. De grootste bewegingen zijn zichtbaar bij vitale stedelijke agglomeraties/populaire studentensteden, gemeenten met veel welgestelden, en krimpende plattlandsgemeenten/steden.

Het is van belang om hierbij in acht te nemen dat deze cijfers gevoelig zijn voor –verschillen in– uitkomsten van individuele gemeenten en mede daarom met voorzichtigheid moeten worden geïnterpreteerd.²⁷

aanvullende inzichten vanuit verdiepende analyse

Aanvullend op de landelijke beelden hebben we voor de steekproefgemeenten van de verdiepende analyse in beeld gebracht hoe de saldi op basis van de vragenlijst (voor zover beschikbaar) zich verhouden tot de saldi in de financiële administratie. Het resultaat is hieronder weergegeven.

²⁷ Naast de omvang van sommige categorieën is ook van belang dat voor non-responsgemeenten primitieve begrotingscijfers zijn gebruikt om tot een landelijk beeld te komen. Hierdoor kan het verschil met de rekeningcijfers groter zijn.



Deze vergelijking leert dat er bij de meeste steekproefgemeenten geen verschillen zijn tussen vragenlijst en financiële administratie wat betreft de aard (positief of negatief) van het saldo. In omvang zijn de verschillen bij diverse gemeenten echter aanzienlijk groter. De grootste verschillen manifesteren zich bij de clusters Jeugd/Wmo. Zulke verschillen houden vooral verband met nagekomen mutaties in de rekeningcijfers, effecten van mutaties van reserves en soms toerekening van –relevante onderdelen van algemene ondersteuning.

Ook tussen gemeenten binnen dezelfde SCP-groep doen zich forse verschillen voor, die uiteen kunnen lopen van circa 70 euro negatief tot circa 70 euro positief (factor 2 tot 3 binnen een groep). Dit geldt bijvoorbeeld bij populaire studentensteden (gemeente L versus S), middelgrote gemeenten met stedelijke allure (gemeente F versus Q) en gewone plattelandsgemeenten (gemeente B versus C).

Een en ander onderstreept dat de landelijke beelden over gerealiseerde saldi op basis van gecorrigeerde Iv3-cijfers met de nodige voorzichtigheid moeten worden geïnterpreteerd.

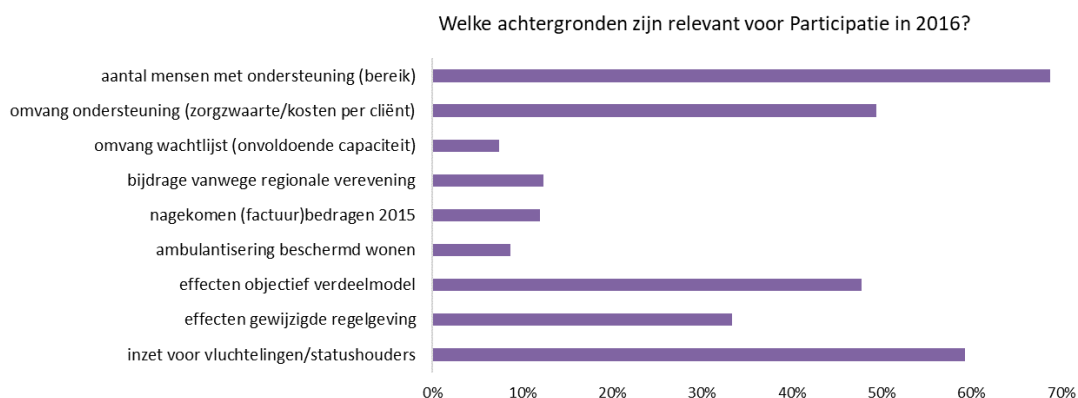
5.3 Achtergronden

Gemeenten hebben in de toelichting op de vragenlijst en tijdens gesprekken/bijeenkomsten gewezen op uiteenlopende achtergronden ter verklaring van de realisatie voor het sociaal domein in 2016, mede in vergelijking tot 2015. Hoewel tijdelijke ontwikkelingen nog een rol hebben gespeeld, zijn ook veranderingen zichtbaar die samenhangen met vernieuwingen die gemeenten doorvoeren. In deze paragraaf worden per cluster relevante achtergronden toegelicht.

5.3.1 Cluster Participatie

relevante achtergronden

Gevraagd naar welke achtergronden in hun gemeente heeft bijgedragen aan de saldi op het cluster Participatie hebben responsgemeenten als volgt geantwoord.

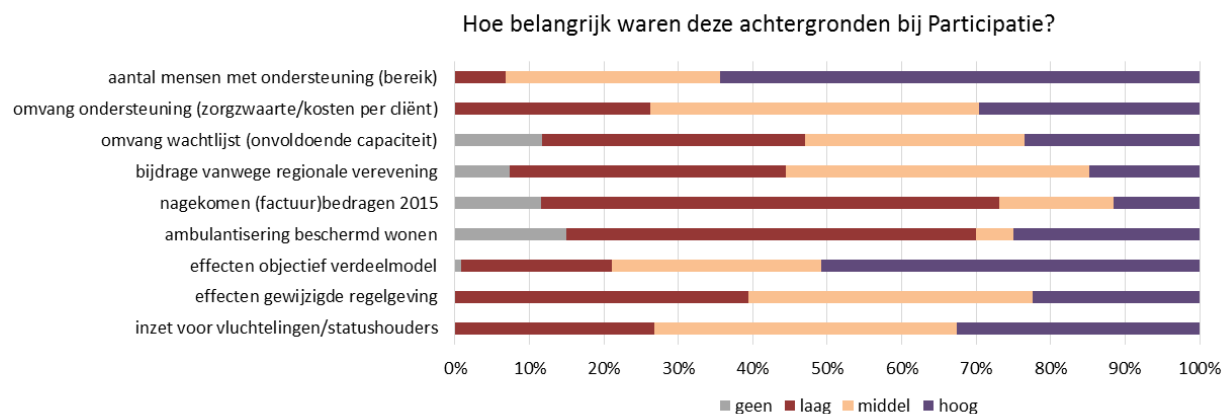


De belangrijkste achtergronden die een (ruime) meerderheid van de responsgemeenten noemt, zijn:

- omvang van de bereikte doelgroep: het beroep op de bijstand is in 2016 toegenomen (zie ook hoofdstuk 2.3). Naast de toestroom van vluchtelingen/statushouders werden in deze ontwikkeling de gevolgen van gewijzigde regelgeving zichtbaar, zoals verkorting van de WW-duur, verhoging van de AOW-leeftijd en beperking van de toegang tot de Wajong. Ook het beroep op schulddienstverlening en armoedeverzoeken (inclusief effecten van bewindvoering) vertoonden vaak een stijgende lijn. Daartegenover staat dat diverse gemeenten door betere economische omstandigheden in staat zijn geweest om meer mensen aan (deel)werk te helpen (uitstroom uit bijstand of Wsw);
- inzet voor vluchtelingen en statushouders: diverse gemeenten hebben meer inspanningen geleverd voor het huisvesten van deze groepen dan de taakstelling die hen was opgelegd. Dit had ook gevolgen voor het beroep op inkomens- en armoedeverzoeken;
- omvang/intensiteit van geleverde ondersteuning (zorgzwaarte): meer inwoners blijken te kampen met problematische schulden en/of doen vanwege hogere zorgkosten een groter beroep op (bijzondere) bijstand en/of collectieve ziektekostenregeling. Ook hebben nieuwe groepen instromers in de bijstand vaker een grotere afstand tot de arbeidsmarkt;
- effecten van het objectieve verdeelmodel: dit speelt vooral bij het inkomensdeel (BUIG), waar de objectieve uitkering bij met name grotere gemeenten tekort schiet om de bijstandslasten te dekken. Daarnaast geven gemeenten aan dat in het Wsw-model onvoldoende rekening wordt gehouden met feitelijke ontwikkelingen in uitstroom en (resterende) zorgzwaarte.

relatieve gewicht van achtergronden

Responsgemeenten hebben ook aangegeven hoe belangrijk genoemde achtergronden zijn geweest voor het resultaat over 2016.

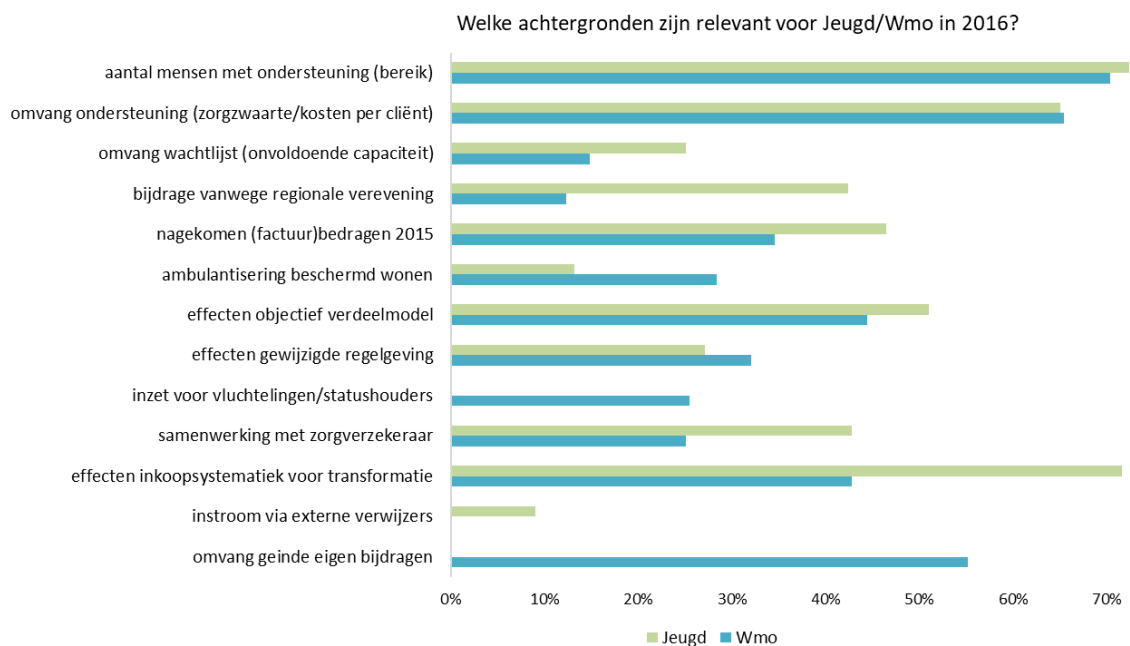


Dit geeft een genuanceerder beeld van de ‘top-4’ achtergronden. Bij veel gemeenten is met name de factor bereik en de effecten van het objectief verdeelmodel (BUIG) van grote betekenis geweest. In mindere mate geldt dit voor de inzet voor vluchtelingen en statushouders.

5.3.2 Clusters Jeugd/Wmo

relevante achtergronden

Op de vraag naar de achtergronden die in hun gemeente hebben bijgedragen aan de saldi op de clusters Jeugd en Wmo hebben responsgemeenten als volgt geantwoord.



De figuur laat zien dat een meerderheid van de responsgemeenten de volgende achtergronden noemt bij deze clusters:

1. omvang van de bereikte doelgroep (Jeugd/Wmo): burgers en professionals weten steeds beter de weg te vinden. Zij doen in diverse gemeenten een toenemend beroep op zorg en ondersteuning (zie ook hoofdstuk 2.3). Gemeenten hebben echter nog niet altijd goed zicht op wie hun cliënten zijn. Met name bij Jeugd is er een substantiële cliëntenstroom die verloopt via externe verwijzers (artsen en rechters) en landelijke aanbieders. Dat er in de toegang meer (specialistische) expertise is gekomen, draagt daarnaast bij aan het eerder signaleren van problematiek.
2. effecten van de inkoopsystematiek (met name Jeugd): ter bevordering van de transformatie werken veel gemeenten aan een andere inrichting van de inkoop van zorg en ondersteuning, waarbij aanbieders meer ruimte wordt geboden en maatschappelijke resultaten meer centraal staan. In veel gevallen zijn de verwachte (positieve) financiële effecten hiervan nog niet in 2016 zichtbaar.²⁸ Daarnaast ervaren gemeenten beperkingen als het gaat om mogelijkheden tot (bij)sturing van regionale inkoop;
3. omvang van ondersteuning/zorgzwaarte (Jeugd/Wmo): bij de Wmo vindt bij diverse gemeenten meer instroom plaats van relatief zwaardere cliënten die buiten andere wettelijke kaders (Zvw, Wfz) vallen onder invloed van beleid gericht op ambulantisering van GGZ en langer thuis wonen. Daarnaast komen complexe vragen aan het licht rond (v)echtscheidingen en brengen statushouders in het kader

²⁸ In sommige gevallen werd in 2016 bijvoorbeeld nog gewerkt met budgetgaranties voor aanbieders, terwijl in andere gemeenten de invoering van een vernieuwde systematiek (in eerste instantie) gepaard ging met een grotere inzet van zwaardere zorg en ondersteuning.

van gezinshereniging soms kinderen mee met ingewikkelde hulpvragen (trauma's) waarvoor een beroep wordt gedaan op relatief dure en/of langdurige trajecten (zie ook hoofdstuk 2.3).

Daar staat tegenover dat er door laagdrempelige toegang dichtbij burgers (vaak via breed samengestelde gebiedsteams) meer ambulante jeugdhulp zonder verwijzing wordt geboden. Ook worden in allerlei gemeenten meer lichtere Wmo-arrangementen ingezet (inclusief inschakeling van eigen netwerk en informele ondersteuning), onder andere door ambulantisering van beschermd wonen;

4. effecten van objectief verdeelmodel (met name Jeugd): onderdelen van de nieuwe objectieve verdeelsystematiek (zoals voogdij/18-plussers) blijken in de praktijk bij diverse gemeenten onbedoeld/onverwacht anders uit te werken.²⁹ Bij Jeugd speelt hierbij ook het woonplaatsbeginsel een rol, vaak in relatie tot vormen van verblijf (zoals instellingsvoogdij), of onduidelijkheden over leeftijdsgrenzen;
5. omvang van geïnde eigen bijdragen (Wmo): diverse gemeenten geven aan hogere dan wel lagere baten uit eigen bijdragen te hebben ontvangen dan –op basis van hun cliëntadministratie– was geraamd. Lagere baten houden onder meer verband met de omzetting van maatwerkvoorzieningen naar algemene voorzieningen.

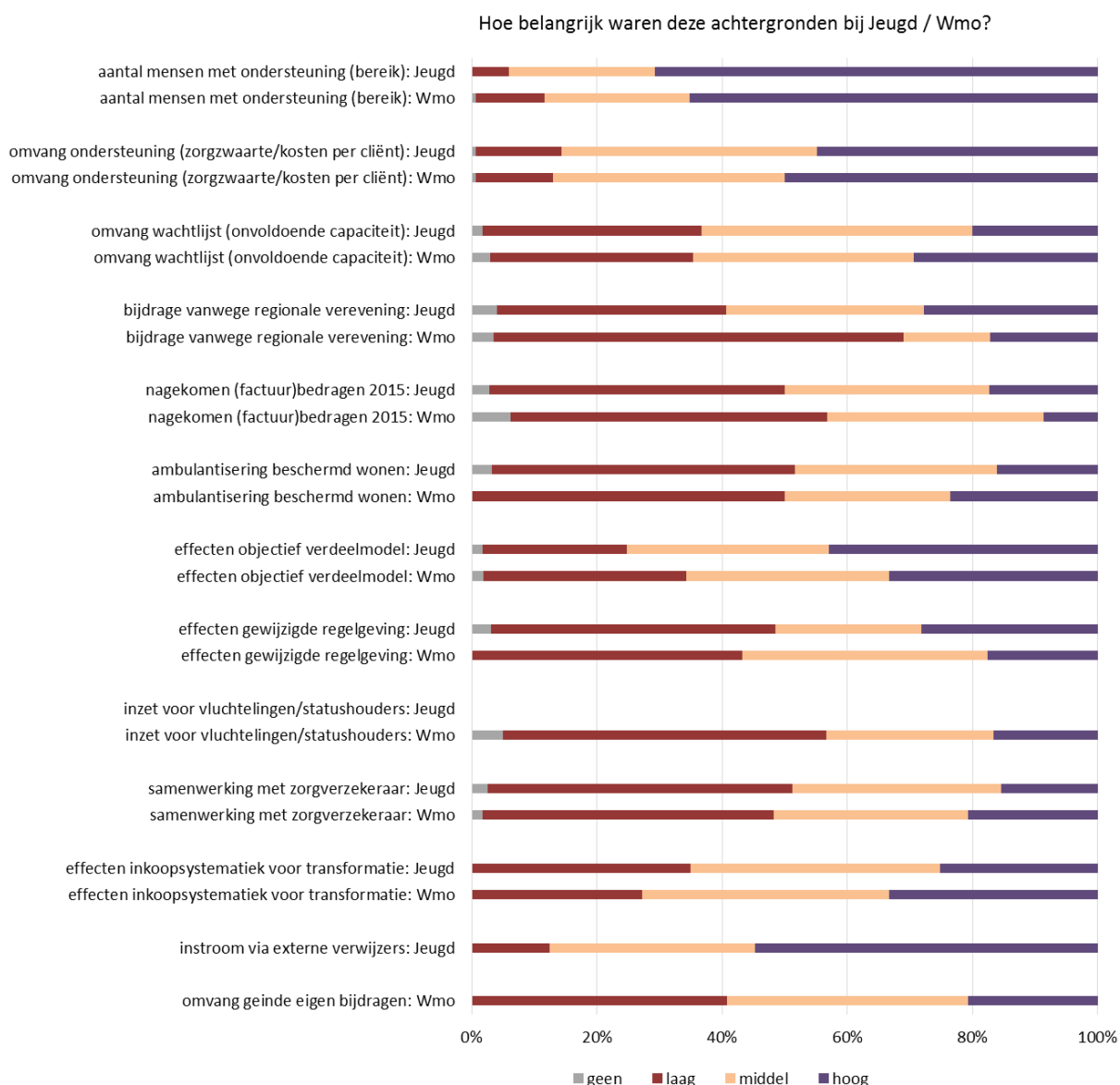
Naast deze 'top-5' wordt door veel responsgemeenten ook gewezen op:

- nagekomen (factuur)bedragen 2015 (Jeugd/Wmo; zie ook hoofdstuk 4), die bij sommige gemeenten substantiële betekenis hadden;
- bijdragen vanwege regionale verevening (Jeugd): regionale afspraken over verevening van kosten voor duurdere, specialistische hulp/zorg kunnen leiden tot hogere dan wel lagere lasten als gevolg van compensatie van c.q. door buurgemeenten.

relatieve gewicht van achtergronden

Responsgemeenten hebben ook aangegeven hoe belangrijk genoemde achtergronden zijn geweest voor het resultaat over 2016.

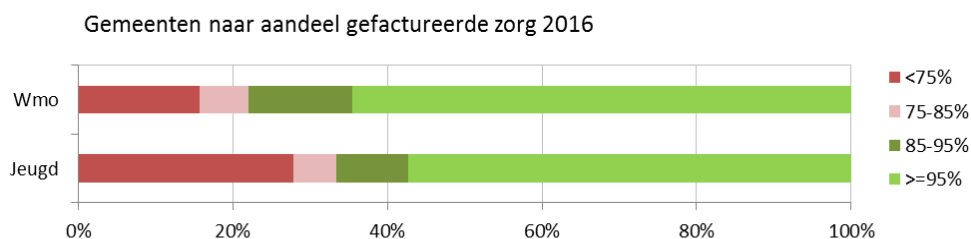
²⁹ Voor uitzonderlijke gevallen is inmiddels een aanvullende compensatieregeling in het leven geroepen, waarvoor ruim 25 gemeenten in aanmerking komen.



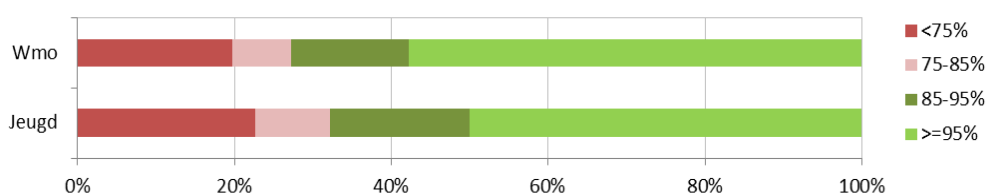
Van de ('top-5') achtergronden zijn voor de Wmo bij veel gemeenten met name de factoren bereik en zorgzwaarte van grote betekenis geweest. Voor Jeugd komen daar nog effecten bij van instroom via externe verwijzers en de nieuwe verdeelsystematiek.

cijfermatig beeld: facturering in natura en verzilvering persoonsgebonden budgetten

Bij enkele achtergronden heeft een ruime meerderheid van de responsgemeenten ook cijfermatig inzicht geboden. Een eerste achtergrond betreft de mate waarin de kosten van zorg in natura Jeugd en Wmo feitelijk zijn gefactureerd door aanbieders van zorg en ondersteuning. Voor 2016 levert dit het volgende beeld op, tegen de achtergrond van de situatie in 2015.



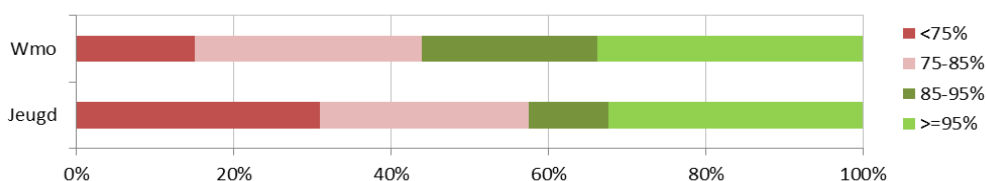
Gemeenten naar aandeel gefactureerde zorg 2015



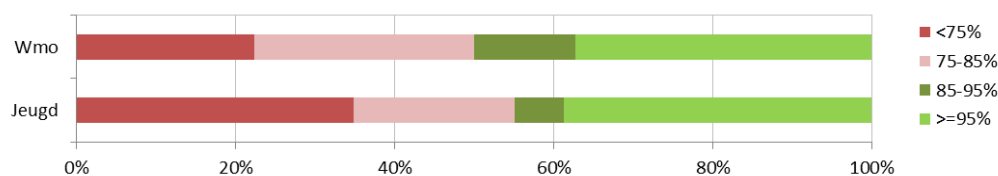
Uit de figuur blijkt dat bij ongeveer de helft (Jeugd) respectievelijk tweederde (Wmo) van de responsgemeenten 95% of meer van de zorg en ondersteuning in 2016 is gefactureerd. Daartegenover stond bij iets minder dan een vijfde (Wmo) respectievelijk een derde (Jeugd) van de gemeenten eind 2016 nog tot een kwart van de facturen open. Vooral bij Jeugd vormt dit nog steeds een probleem, zelfs bij meer gemeenten dan in 2015. Met name de toepassing van het woonplaatsbeginsel vormt hierbij vaak een complicerende factor. Gemeenten geven aan dat veel aanbieders wel steeds beter ingespeeld raken op gewijzigde systemen waardoor er meer zorg en ondersteuning (eerder) wordt gedeclareerd. Daarmee zijn nog niet alle problemen met facturering de wereld uit. Dit ligt in lijn met het beeld dat in hoofdstuk 4 is geschetst.

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 lang 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 2016. Dit levert het volgende beeld op, tegen de achtergrond van de situatie in 2015.

Gemeenten naar aandeel verzilverde pgb's 2016



Gemeenten naar aandeel verzilverde pgb's 2015



Bij ongeveer een derde van de responsgemeenten zijn pgb's voor 95% of meer verzilverd. Bij veel andere gemeenten bleef het verzilveringspercentage duidelijk achter, met name bij Jeugdcliënten. Voor de Wmo is –ook ten opzichte van 2015– in meer gemeenten sprake van een hogere verzilveringsgraad, mede doordat er steeds minder overgangsccliënten zijn. Bij Jeugd lijkt er slechts bij een beperkt aantal gemeenten sprake te zijn van een hogere verzilveringsgraad ten opzichte van 2015. Evenals bij zorg in natura kan dit effect bij afzonderlijke gemeenten enkele procenten omvatten van de lasten op deze clusters binnen het sociaal domein.

6 Bestemming positieve saldi sociaal domein

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

- hoe gemeenten met een positief saldo op het sociaal domein dit hebben bestemd (paragraaf 6.1);
- welke overwegingen zij hierbij hebben gehad (paragraaf 6.2);
- wat de omvang en samenstelling is van de reserves voor het sociaal domein (paragraaf 6.3).

Hierbij brengen we ook relevante ontwikkelingen ten opzichte van 2015 in beeld.

Hoofdpunten

- gemeenten met een positief saldo 2016 hebben deze middelen voor het grootste deel ondergebracht in reserves met de 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. In vergelijking met 2015 is het aandeel van de bestemmingsreserves toegenomen;
- gemeenten doen veel toevoegingen aan (bestemmings)reserves vóórdát het rekeningresultaat wordt opgemaakt. Dit wijst op een sterk commitment om positieve saldi voor het sociaal domein in te zetten, maar wordt in het licht van teruglopende rijksbudgetten en een toenemend beroep op zorg en ondersteuning ook als grotere noodzaak ervaren dan in 2015;
- met deze toevoegingen komen de reserves voor het sociaal domein van gemeenten gezamenlijk uit op een bedrag in de orde van 1,6 miljard euro ofwel circa 8 à 9% van de totale netto-lasten. Dit is een toename van ongeveer 0,3 miljard euro ten opzichte van 2015. Een belangrijk deel hiervan is in het verleden opgebouwd.

6.1 Bestemmingsrichtingen positieve saldi

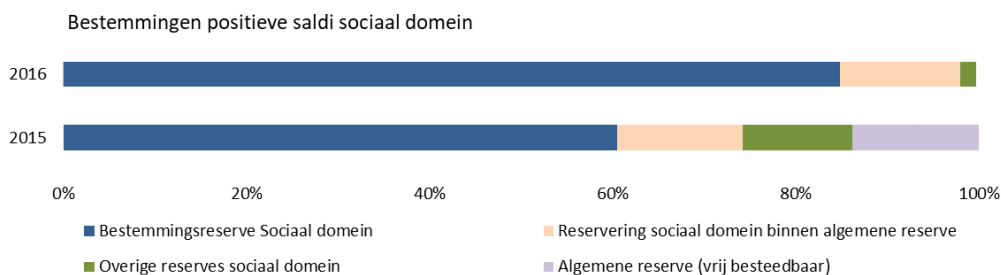
overzicht

Voor responsgemeenten met een positief saldo van reservemutaties voor het sociaal domein is in de figuur hieronder zichtbaar hoe zij dit saldo hebben bestemd. Naast de cijfers 2016 zijn ter vergelijking de cijfers over 2015 in de figuur opgenomen. Deze cijfers zijn ontleend aan opgaven van gemeenten over de mutaties in reserves en eventuele (aanvullende) effecten vanuit de bestemming van het gemeentelijk rekeningresultaat.³⁰

Binnen de bestemmingen kan onderscheid worden gemaakt tussen –‘gelabelde’– reserveringen voor het sociaal domein en de –vrij besteedbare– algemene reserve. De ‘gelabelde’ reserveringen omvatten:

- bestemmingsreserve sociaal domein: in hoofdzaak omvat dit middelen voor nieuwe taken (gerelateerd aan de IU-sociaal domein) die nog niet tot besteding zijn gekomen;
- reserveringen binnen de algemene reserve: deze 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;
- overige reserves voor het sociaal domein: deze categorie betreft overwegend specifieke reserveringen voor onderdelen binnen het sociaal domein, zoals egaliseringsreserves voor onderdelen van Participatie (zoals bijstand en Wsw) of Wmo (zoals centrumgemeentelijke taken).

³⁰ Dit is inclusief budgetten die in 2016 nog niet zijn besteed, maar waarvan duidelijk is dat die wel besteed gaan worden in een later jaar (nagekomen facturen, projecten die nog lopen).



bestemmingen saldi 2016

Het overgrote deel van de positieve saldi is toegevoegd aan reserves met een bestemming sociaal domein (zie ook paragraaf 6.3). In hoofdzaak betreft dit de bestemmingsreserve en daarnaast reserveringen 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.

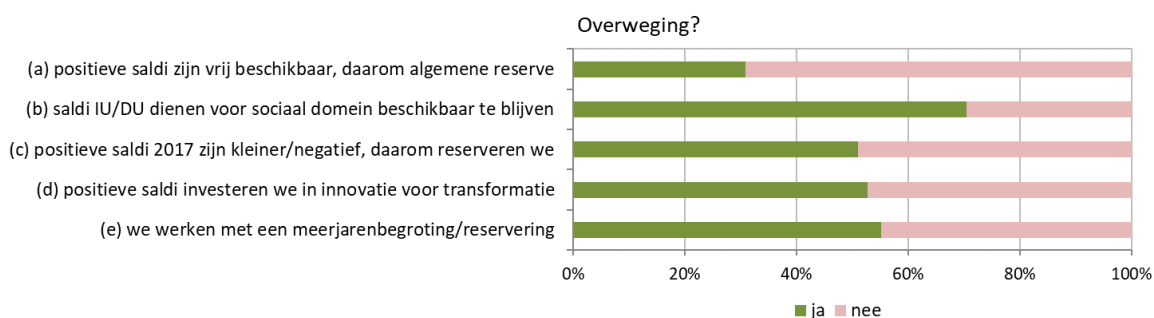
vergelijking met 2015

Bovenstaande figuur laat ook zien dat de betekenis van de vrij besteedbare algemene reserve als bestemming voor positieve saldi van het sociaal domein in 2016 per saldo gering is.³¹ In vergelijking met 2015 is het aandeel van de bestemmingsreserves groter geworden. Er zijn relatief weinig gemeenten die –een deel van– positieve saldi hebben overgeheveld naar de vrij besteedbare algemene reserve.

6.2 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 9 op de 10 responsgemeenten hebben deze vraag beantwoord. Hieronder is aangegeven of genoemde overweging een rol heeft gespeeld in de besluitvorming.



Bij een meerderheid van de responsgemeenten 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 2016 (c). Een derde van de responsgemeenten ziet zulke saldi als vrij besteedbare middelen

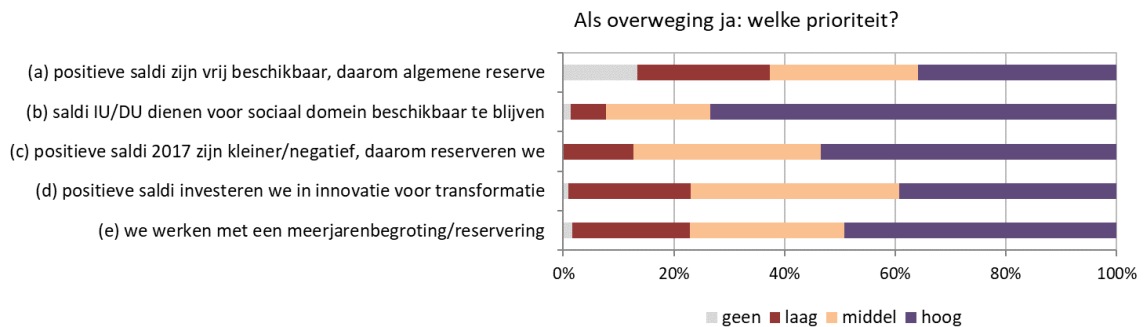
³¹ Voor zover dit duidelijk wordt in de opgaven van gemeenten. In het geval van negatieve saldi is te verwachten dat de algemene reserve een grotere rol vervult.

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. In diverse gemeenten wordt dit ook als noodzaak ervaren.

prioritering

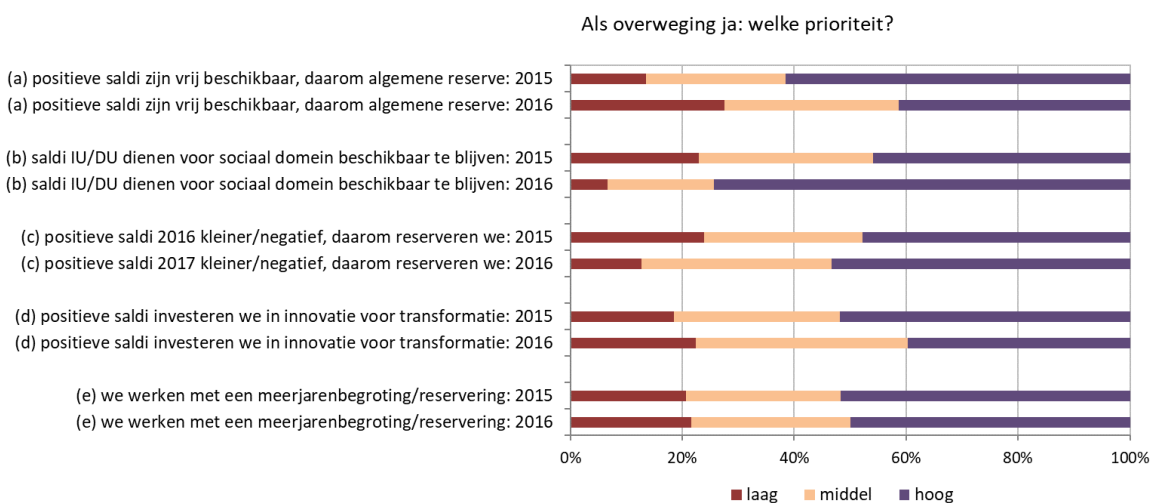
Als één of meer van de genoemde overwegingen een rol heeft gespeeld, konden gemeenten aangeven hoe belangrijk die overweging voor hen is geweest. Hieronder is zichtbaar welke prioriteit de responderende gemeenten hebben toegekend aan elke overweging.



De hoge score bij overweging (a) is vaak van gemeenten die als regel zo weinig mogelijk 'potjes' willen aanhouden. Afgezien hiervan springt met name overweging (b) er uit. De andere overwegingen krijgen steeds hoge prioriteit bij iets meer of minder dan de helft van de responsgemeenten. Gemeenten merken op dat de wijze van bestemming uiteindelijk een politieke afweging vraagt, op basis waarvan de gemeenteraad een besluit neemt.

vergelijking met 2015

De mate waarin gemeenten in 2016 de genoemde soorten overwegingen hebben gehanteerd (1^e figuur), is niet wezenlijk anders dan in 2015. In de prioritering (2^e figuur) zijn wel verschillen te constateren. We brengen dat hieronder in beeld, waarbij we de groep gemeenten buiten beschouwing laten die geen prioriteit heeft aangegeven.



Uit deze vergelijking komt naar voren dat de verschillen bij overweging (e) beperkt zijn. Overweging (a) en (d) heeft in 2016 bij minder gemeenten een hoge prioriteit dan in 2015, terwijl bij overweging (b) en (c) is het omgekeerde het geval. Dit laatste duidt erop dat meer gemeenten een ontwikkeling naar afnemende positieve of zelfs negatieve saldi ervaren/verwachten en dat het mede daarom belangrijker wordt om de gerealiseerde saldi in 2016 voor het sociaal domein beschikbaar te houden. Het verschil bij overweging (a) ligt hiermee in lijn. Dat investeren in verdere transformatie (overweging d) in minder gemeenten prioriteit krijgt, kan hiermee samenhangen maar kan ook als achtergrond hebben dat de transformatie in 2016 meer regulier is geworden.

6.3 Reserves sociaal domein

omvang

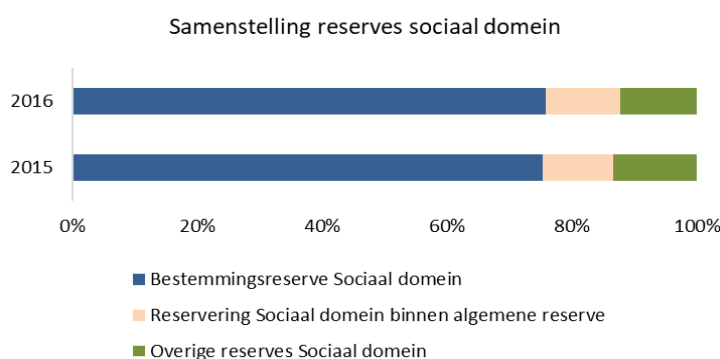
Op basis van de opgaven van gemeenten kan een inschatting worden gemaakt van de omvang en samenstelling van de gereserveerde middelen voor het sociaal domein. Gezamenlijk beschikten gemeenten eind 2016 over een bedrag in de orde van 1,6 miljard euro aan reserves voor het sociaal domein. Als rekening wordt gehouden met het feit dat een deel van de responsgemeenten in hun opgave ook reserveringen voor –tekorten op– de specifieke uitkering voor het I-deel van de Participatiewet (BUIG) hebben meegenomen, komt dit neer op een percentage van de totale netto-lasten in de orde van 8 à 9%.

Diverse gemeenten geven expliciet aan dat zij, naast de bestemde reserves, een beroep (kunnen) 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.

Een deel van genoemde reserves was al begin 2015 beschikbaar. Deze zijn opgebouwd vanuit toevoegingen van 'oude' middelen in het verleden, waaronder eigen/algemene middelen (via bestemming van het rekeningresultaat).³² De overige middelen zijn per saldo (met inachtneming van onttrekkingen) later toegevoegd en hangen veelal samen met gerealiseerde positieve saldi.

samenstelling

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



³² Zoals in het rapport 2015 is geconstateerd, was in veel gemeenten ook vóór 2015 sprake van een lastenniveau dat afweek van beschikbare budgetten. Dit betrof onder andere hulp bij het huishouden (veelal positief saldo) en bijstand (veelal negatief saldo).

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

vergelijking met 2015

Bovenstaande figuur laat zien dat de samenstelling van de reserves niet wezenlijk anders is dan in 2015. In omvang zijn de reserves toegenomen met ruim 0,3 miljard euro.

perspectief na 2016

Gemeenten verwachten deze reserves nodig te hebben om de toenemende kosten en teruglopende rijksbudgetten te kunnen opvangen.³³ Ook dient een deel van deze middelen voor de bekostiging van overlopende lasten naar latere jaren (zie hoofdstuk 4.3) en verdere investeringen in transformatie. Er zijn gemeenten waar de bodem van de ‘reservepot’ in 2017 al in zicht is, terwijl andere gemeenten aangeven zo’n ontwikkeling in de komende jaren te voorzien.

³³ Gemeenten wijzen onder andere op kostenoprijvende effecten van recente regelgeving (‘tarief-Amvb’) en rechterlijke uitspraken (CRvB).