



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Verslag

3D-onderzoek begrotingen gemeenten 2020



Directoraat-Generaal Bestuur, Ruimte en Wonen

Directie Bestuur, Financiën en Regio's

Afdeling Regelgeving, Toezicht en Monitoring

Den Haag, juni 2020

Inhoudsopgave

Samenvatting	5
1 Provinciaal Toezichtverslag	9
2 Uitkomsten vragenformulieren begrotingen 2020 gemeenten	12
a. Vraag 1 t/m 3: Onderbouwing lastenraming	12
b. Vraag 4 t/m 8: Transformatie	15
c. Vraag 9 en 10: Samenwerking tussen gemeenten	22
d. Vraag 11 t/m 13: Risicomanagement en reserves	23
e. Vraag 14 t/m 18: Voortgangsbewaking 3D	28
3. Relevante ervaringen voor 2021	34

Bijlagen

Bijlage A Provinciaal Toezichtverslag – teksten sociaal domein

Bijlage B Vragenlijst onderzoek begrotingen 2020

Bijlage C Toelichting gemeenten per vraag

Bijlagen A, B en C zijn in een separaat bestand opgenomen.

Voorwoord

In dit verslag wordt gerapporteerd over het zesde onderzoek naar de gemeentebegrotingen op het onderdeel van de drie decentralisaties (3D's). Het onderzoek is eind 2019 uitgevoerd door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) met medewerking van de provinciaal financieel toezichthouders. Het sociaal domein is voor de provinciaal toezichthouders een specifiek aandachtspunt bij hun toezichtstaak waarbij zij gebruik kunnen maken van de uitkomsten van de enquête.

In de aanloop naar 2015, het eerste jaar waarin gemeenten op grond van de Wmo 2015, de Jeugdwet en de Participatiewet integraal verantwoordelijk werden voor het sociaal domein, ontstond er bij een aantal van de provinciale toezichthouders behoefte aan het ontwikkelen van gezamenlijke toetspunten om de gemeentebegrotingen op het onderdeel van de drie decentralisaties (3D's) te beoordelen. Dit resulteerde in een door de gezamenlijke toezichthouders opgestelde vragenlijst die op basis van de opgedane ervaringen met de enquêtes over 2015, 2016, 2017, 2018 en 2019 is aangepast tot de vragenlijst voor de enquête over de begrotingen 2020. Deze vragenlijst treft u aan in bijlage B. Dit verslag rapporteert over het, op basis van de aangepaste vragenlijst, uitgevoerde internetonderzoek bij gemeenten en bestaat uit de volgende drie onderdelen:

1. Provinciaal Toezichtverslag

In dit onderdeel wordt ingegaan op de bevindingen over het Sociaal Domein uit het toezichtverslag van de provinciaal toezichthouders.

2. Uitkomsten vragenformulier begroting 2020 gemeenten

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

3. Relevante ervaringen voor 2021

Gerapporteerd wordt over onderzoekservaringen die relevant zijn voor het geval een vergelijkbaar onderzoek in 2020 opnieuw wordt uitgevoerd (gemeentelijke begrotingen 2021).

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

Samenvatting

Opzet en Respons

Het 3D-enquêteonderzoek dat is uitgevoerd onder de gemeenten over de gemeentelijke begrotingen van 2020 is het zesde onderzoek over de drie decentralisaties. Eind 2019 is het onderzoek door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), in samenwerking met de provinciaal toezichthouders, uitgevoerd. De communicatie met de gemeenten liep via de provinciaal toezichthouders. Van de 355 gemeenten in 2019 hebben 294 gemeenten de enquête ingevuld (83%). De respons is daarmee wat lager dan in de beginjaren werd gehaald maar is nog steeds hoog, en is vergelijkbaar met de respons bij de voorgaande enquête (herindelingen bemoeilijken de vergelijkbaarheid van de respons tussen de jaren enigszins).

Beelden die deze enquête laat zien

- De ontwikkeling dat gemeenten de lasten voor het sociaal domein steeds reëler ramen zet zich in deze enquête door; ook een aantal toezichthouders noemen dit weer in hun Toezichtverslag. Gemeenten lijken er ook meer en meer voor te kiezen om het sociaal domein als integraal onderdeel te zien van de totale exploitatie (zonder specifiek eigen financieel kader).
- De horizon waarop gemeenten verwachten dat er een meer structurele situatie is in het sociaal domein, schuift ongeveer een jaar op. Wellicht speelt hierin mee dat een groot deel van de gemeenten aangeeft dat het best lastig is om grip te krijgen op het (transformatieproces in het) sociaal domein. Gemeenten wijzen in dat verband met name op de complexiteit, waarbij het afhankelijk zijn van andere partijen (als zorgleveranciers, doorverwijzers, maatregelen Rijk) een belangrijke factor lijkt te zijn.
- Het aandeel gemeenten dat geen financiële solidariteitsafspraken heeft met de regiogemeenten, is weer verder opgelopen.
- Het aandeel gemeenten dat aangeeft dat ze overwegend middelen reserveren in bestemmingsreserves voor het sociaal domein, loopt hard terug. Dit komt omdat de eerder gevormde bestemmingsreserves inmiddels leeg zijn maar is voor deel van de gemeenten ook een eigen keuze omdat ze niet meer vanuit de rijksbudgetten willen ramen maar het sociaal domein integraal onderdeel willen laten uitmaken van de totale exploitatie.

Bestemmingsreserves worden dan alleen nog voor specifieke onderdelen van het sociaal domein gebruikt.

- Deze ontwikkeling naar een sociaal domein als integraal deel van de exploitatie heeft een duwtje in de rug gekregen doordat de integratie-uitkering sociaal domein per 2019 voor een belangrijk deel is overgeheveld naar de algemene uitkering van het gemeentefonds. Dit maakt het voor gemeenten ook lastiger om een antwoord te geven op de vraag of de Rijksmiddelen toereikend zijn voor de gedecentraliseerde taken in het sociaal domein.
- Wel blijft het beeld dat ook in 2019 vooral de Jeugdzorg bijdraagt aan de tekorten, maar dat ook andere onderdelen van het sociaal domein daaraan bijdragen. De eerste voorzichtige signalen over afvlakking van de kosten worden gemeld, al zijn er ook gemeenten die in 2019 nog een toename van de tekorten verwachten. De jaarrekeningen 2018 geven bij een weer toegenomen aandeel gemeenten tekorten zien voor het sociaal domein.
- Ook de provinciaal toezichthouders melden in hun Toezichtverslag 2020 dat het sociaal domein een negatief effect heeft op de begrotingen van veel gemeenten c.q. dat de financiering van het sociaal domein/de olopende tekorten in het sociaal domein een zorgpunt is voor veel gemeenten. Ruim 60% van de gemeenten meldt dat ze in hun meerjarenraming 2022 en 2023 gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheid om voor jeugdzorg een stelpost op te nemen. Veelgenoemde maatregelen in het kader van de transformatie jeugdzorg en ggz die mede zijn gericht op beheersing van de kosten zijn: inzet op preventie, versterken van de samenwerking met huisartsen/inzet praktijkondersteuner huisarts, nieuwe manier van inkopen, en m.b.t. GGZ: inzet op ambulantisering van zorg.

De vijf thema's van de enquête

De vragen van het enquêteformulier zijn ingedeeld naar vijf thema's:

- Onderbouwing lastenraming
- Transformatie
- Samenwerking tussen gemeenten
- Risicomanagement en reserves
- Voortgangsbewaking 3D

Onderbouwing lastenraming

In het verslag van de vorige enquête is te lezen dat gemeenten melden dat ze meer en meer overgaan op 'reëel, uitgavengericht' ramen en dat het aandeel gemeenten dat meldt dat [ook] budgetneutraliteit een belangrijk uitgangspunt afneemt. Deze ontwikkeling zet zich in deze enquête verder door. In deze enquête antwoordt 36% van de gemeenten dat (ook) budgetneutraliteit een belangrijk uitgangspunt is. Vorig jaar was dat nog iets meer dan de helft van de gemeenten (52%). In de enquête over de begrotingen 2018 was dat nog 65%. Het grootste deel van deze gemeenten (28%punt van de 36%) meldt dat het niet meer lukt om budgetneutraal te ramen. Uit gegeven toelichtingen blijkt dat dit komt door tekorten op (onderdelen van) het sociaal domein, maar ook vanwege de integratie van onderdelen van de integratie-uitkering sociaal domein in de algemene uitkering. Gemeenten kiezen er meer en meer voor om het sociaal domein als integraal onderdeel te zien van de totale exploitatie (zonder specifiek eigen financieel kader).

Ook een aantal provinciaal toezichthouders melden dat gemeenten steeds reëler ramen, dus betere onderbouwingen kunnen maken van te verwachten lasten voor het sociaal domein in plaats van uit te gaan van de Rijksbijdragen (wat gangbaar was in de eerste jaren na de decentralisatie, bij gebrek aan beter).

Bijna de helft van de gemeenten meldt dat overwegend wordt onderbouwd op basis van ervaringscijfers. Bij ongeveer een vijfde van de gemeenten is de onderbouwing overwegend gebaseerd op p*q/inputbekostiging (contracten) en bij 4% staat resultaatbekostiging aan de basis van de onderbouwing. Deze uitkomst is vergelijkbaar met die van de vorige enquête.

In deze enquête is ook weer een vraag opgenomen over de extra middelen ter versterking van het gemeentelijke armoede- en schuldenbeleid. Het overgrote deel van de gemeenten meldt in de enquête dat de extra middelen ter versterking van het gemeentelijke armoede- en schuldenbeleid in 2020 ook voor die onderwerpen ingezet zullen worden.

Transformatie

Het beeld uit deze enquête is dat de horizon waarop gemeenten verwachten dat er een meer structurele situatie is in het sociaal domein, bij een nieuw begrotingsjaar ongeveer een jaar opschuift. Net als in de vorige enquête over de begroting 2019, verwacht iets meer dan de helft van de gemeenten na de uitvoering van de begroting 2020 nog één of twee jaar nodig te hebben om weer een meer stabiele fase/een meer structurele situatie in het sociaal domein te krijgen. 17% van de gemeenten verwacht dat daar nog meer

jaren voor nodig zijn (vorige enquête 14%).

In gegeven toelichtingen maken gemeenten zowel melding van externe factoren die daarbij een rol spelen (zoals nieuwe wijzigingen als de invoering abonnementstarief WMO2015, herijking gemeentefonds, afhankelijkheid van inzet zorgaanbieders), als van interne factoren (bijvoorbeeld het nog in ontwikkeling hebben van een programma ter beheersing van de uitgaven, nog onduidelijk zijn wanneer/hoe hoog de financiële effecten van een nieuw inkoopmodel uitpakken).

Iets minder dan een derde van de gemeente (29%) antwoordt dat de (beleids-)keuzes die nodig zijn voor de transformatie, overwegend door de gemeente zelf worden gemaakt. Iets meer dan een derde van de gemeenten (35%) geeft als antwoord dat de keuzes overwegend in regioverband worden gemaakt. Iets meer dan een derde (36%) geeft het antwoord *Anders*. De belangrijkste reden voor gemeenten om het laatste antwoord te kiezen is dat de situatie per onderdeel van het sociaal domein kan verschillen. Ook tussen gemeenten verschilt de situatie per onderdeel van het sociaal domein. Wel lijkt een groter aandeel gemeenten de (beleids-)keuzes voor Jeugd overwegend in regioverband te maken en de keuzes voor de WMO zelf te maken.

Verder komt uit de enquête het beeld dat gemeenten het best lastig vinden om voldoende grip te krijgen op de uitvoering van de transformatie in het sociaal domein. Bijna twee derde van de gemeenten antwoordt dat ze ofwel op onderdelen onvoldoende data en/of instrumenten heeft voor grip op de uitvoering (37%), dan wel dat het erg weerbarstig blijkt om voldoende grip te krijgen (25%). Ongeveer een derde van de gemeenten (33%) geeft als antwoord dat hun gemeente voldoende grip heeft op de uitvoering van de transformatie.

Het overgrote deel van deze gemeenten geeft in hun antwoord wel aan dat er nog wel wensen zijn waaraan wordt gewerkt (bij 27%punt van de 33%). De gemeenten die als antwoord geven dat hun gemeente voldoende grip heeft, noemen in hun toelichtingen (voor zover die daarop ingaan) onder meer wel dat het (door-)ontwikkelen van data nog volop bezig is, en dat ook het gebruiken van data in de sturing naar gerichte acties nog wel beter kan. De gemeenten die als antwoord geven dat ze nog onvoldoende data/instrumenten hebben voor voldoende grip op de uitvoering, melden in hun toelichting vaak wel daar mee bezig te zijn, maar dat het complex is. Ter illustratie van die complexiteit wordt een veelheid aan voorbeelden gegeven, waarbij het vaak gaat om het afhankelijk zijn van anderen als zorgleveranciers, regiogemeenten, doorverwijzers, en ook wel om de effecten van maatregelen Rijk als invoering abonnementstarief, herijking gemeentefonds.

In deze enquête is het aandeel gemeenten dat (overwegend) integraal werkt én de middelen ontschot in de begroting opneemt, licht toegenomen. Dit bevestigt de voorzichtige constatering in de vorige enquête dat het aandeel gemeenten die (overwegend) integraal werken én de middelen ontschot in de begroting opnemen lijkt toe te nemen.

Veel genoemde maatregelen in het kader van de transformatie jeugdzorg en ggz die mede zijn gericht op beheersing van de kosten zijn inzet op preventie, versterken van de samenwerking met huisartsen/inzet praktijkondersteuner huisarts, nieuwe manier van inkopen, en m.b.t. GGZ: inzet op ambulantisering van zorg zodat mensen dichtbij hun eigen leefomgeving geholpen kunnen worden en na hun ziekte zo spoedig mogelijk weer kunnen re-integreren.

Samenwerking tussen gemeenten

Het aandeel gemeenten dat geen financiële solidariteitsafspraken met de regiogemeenten heeft, is ook in de enquête van dit jaar weer verder opgelopen. Bijna twee derde van de gemeenten geeft als antwoord dat in de eigen regio geen financiële solidariteitsafspraken zijn gemaakt voor jeugdzorgtaken, maar dat elke gemeente de eigen kosten betaalt ("profijtbeginnsel").

Meer dan de helft van de gemeenten meldt dat de gemeenschappelijke regelingen op het terrein van het sociaal domein waarin de gemeenten deelnemen, tekorten laten zien over 2018 (na eventuele inzet van reserves gemeenschappelijke regeling). Ten opzichte van de vorige enquête meldt wederom een groter aandeel gemeenten dat ze deelnemen in een gemeenschappelijke regeling met een tekort.

Risicomanagement en reserves

Ruim de helft van de gemeenten meldt dat de afzonderlijke decentralisatierisico's gekwantificeerd zijn. Ruim een op de vijf gemeenten geeft aan de risico's wel te benoemen, maar niet te kwantificeren en een andere werkwijze te hanteren voor het bepalen van de benodigde weerstandscapaciteit. De stijgende lijn in het aandeel gemeenten met kwantificering van de afzonderlijke risico's zet zich door. Uit de gegeven toelichtingen blijkt dat de risico's zich zowel voordoen aan de lastenkant als aan de batenkant van de begroting.

Veel genoemde risico's aan de lastenkant zijn het openeinde-karakter van het sociaal domein, externe doorverwijzers, vooral bij Jeugd, toename zorgvraag, maatregelen Rijk (o.a. invoering abonnementstarief, AmvB reële kostprijs), de complexiteit van de transformatieopgave (o.a. door afhankelijkheid van veel partners als zorgaanbieders/externe verwijzers/regiogemeenten) met het risico dat geraamde besparingen niet in volle omvang en/of met vertraging worden gerealiseerd, en verzwaring van zorg/

toename kosten per behandeling. Meest genoemde risico's aan de batenkant zijn onzekerheid over ontwikkeling omvang gemeentefonds, herijking gemeentefonds, onvoldoende compensatie door Rijk bij beleidswijzigingen.

Ook in deze enquête geeft het overgrote deel van de gemeenten als antwoord, dat er middelen zijn gereserveerd om de decentralisatierisico's op te vangen (hetzij in de vorm van bestemmingsreserves dan wel binnen de algemene reserve). Maar het aandeel gemeenten dat dit antwoord geeft, daalt wel verder. Het aandeel gemeenten dat aangeeft dat ze overwegend middelen reserveren in bestemmingsreserves voor het sociaal domein, loopt hard terug.

Het aandeel gemeenten dat er voor kiest om de decentralisatierisico's onderdeel uit te laten maken van het totale gemeentelijke risicoprofiel (waarvoor de algemene reserve wordt aangehouden), en geen (bestemmings-)reserves sociaal domein meer te hanteren, neemt dus toe. Voor zover de gemeenten hun antwoord hebben toegelicht, valt uit de gegeven toelichtingen op te maken dat dit voor een deel van de gemeenten speelt omdat de eerder gevormde bestemmingsreserves inmiddels leeg zijn. Voor een ander deel van de gemeenten hangt dit samen met de overheveling van een groot deel van de integratie-uitkering sociaal domein naar de AU, dan wel een keus is omdat ze niet meer vanuit de rijksbudgetten willen ramen maar het sociaal domein integraal onderdeel willen laten uitmaken van de totale exploitatie. Bestemmingsreserves worden dan alleen nog voor specifieke onderdelen van het sociaal domein gebruikt.

Het aandeel gemeenten dat antwoordt dat de reserves die voor het sociaal domein ingezet kunnen worden, lager zijn geworden of er niet meer zijn, is in deze enquête weer toegenomen. Inmiddels geeft ruim driekwart van de gemeenten aan dat de omvang van de reserves is afgenomen of dat er geen reserves zijn. Ongeveer een kwart van de gemeenten geeft aan dat ze per saldo ongeveer gelijk zijn gebleven of zijn toegenomen. Van de gemeenten die aangeven dat de reserves zijn toegenomen, lichten een aantal gemeenten toe dat de groei wel afneemt of minimaal is. Ook zijn er gemeenten die toelichten dat de toename van de reserves, of het per saldo ongeveer gelijk blijven van de reserves, komt door een extra toevoeging, bijvoorbeeld uit het rekeningresultaat (ook bij die gemeenten kunnen er per saldo tekorten in het sociaal domein zijn).

Voortgangsbewaking 3D

De vorige enquête liet een opvallende verschuiving zien tussen 2016 en 2017: ruim twee derde (68%) van de gemeenten meldde toen dat de gerealiseerde uitgaven (netto-lasten) voor de gedecentraliseerde taken volgens de jaarrekening 2017 hoger zijn dan de rijksmiddelen die de gemeente voor

deze taken ontving. De jaarrekeningen 2016 lieten nog zien dat bijna twee derde van de gemeenten (63%) per saldo lagere uitgaven kende dan de beschikbaar gestelde middelen. In deze enquête blijkt deze ontwikkeling zich verder te hebben doorgezet. 87% van de gemeenten meldt dat in de jaarrekeningen 2018 de uitgaven per saldo hoger zijn dan de beschikbaar gestelde middelen.

Voor zover gemeenten in hun toelichtingen ingaan op de verschillende onderdelen, blijkt het beeld vergelijkbaar met dat uit de vorige enquête. Vooral op Jeugd worden tekorten gemeld, in mindere mate ook op Participatie. De WMO laat verhoudingsgewijs nog vaker overschotten zien. Overigens zijn er ook gemeenten die melden dat de Wmo tekorten laten zien.

Regelmatig wordt opgemerkt dat geen onderscheid naar oude en nieuwe taken [meer] is te maken. Voor zover gemeenten daar nog wel zicht op hebben, is het beeld dat die oude taken nog maar deels kunnen bijdragen in tekorten elders of dat ook op die oude taken tekort wordt gekomen. Beschermd wonen wordt door een aantal gemeenten expliciet genoemd als onderdeel waarop ze overhouden en middelen kunnen reserveren.

Een groot deel van de gemeenten verwacht dat de uitgaven ook over 2019 per saldo hoger zullen zijn dan de beschikbaar gestelde middelen. Het aandeel gemeenten dat verwacht in de rekening 2019 per saldo tekort te komen (86%), is vrijwel even hoog als het aandeel gemeenten dat antwoordt dat ze in de rekening 2018 tekort kwamen (87%). Het aandeel gemeenten dat verwacht in 2019 per saldo ongeveer uit te komen stijgt licht ten koste van het aandeel gemeenten dat verwacht over te houden (ten opzichte van de situatie die de jaarrekening 2018 daarover laat zien).

Voor zover gemeenten hun antwoord hebben toegelicht, wordt in de gegeven toelichting regelmatig gemeld dat het omzetten van een deel van de middelen van de integratie-uitkering sociaal domein in de algemene uitkering per 2019 het lastiger c.q. onmogelijk maakt om deze vraag te beantwoorden. Wel blijft het beeld dat ook in 2019 vooral de Jeugdzorg bijdraagt aan de tekorten, maar dat ook andere onderdelen van het sociaal domein daaraan bijdragen. De eerste voorzichtige signalen over afvlakking van de kosten worden ook gemeld, al zijn er ook gemeenten die in 2019 nog een toename van de tekorten verwachten (met name Wmo).

Verder geeft het overgrote deel van de gemeenten (86%) als antwoord dat de geraamde lasten voor de jeugdzorg ook in de begroting 2020 hoger zijn dan de ontvangen rijksmiddelen. 11% geeft aan dat ze ongeveer even hoog zijn en ongeveer 1% meldt dat de geraamde lasten lager uitvallen.

Ook bij deze vraag melden gemeenten in hun gegeven toelichtingen regelmatig dat de vraag lastig is te beantwoorden omdat een groot deel van de middelen die t/m 2018 als integratie-uitkering sociaal domein werden ontvangen, inmiddels zijn overgeheveld naar de algemene uitkering. Ook wordt genoemd dat nog onzeker is wanneer en in hoeverre kostenbesparende maatregelen tot effect komen.

Meer dan de helft van de gemeenten (61%) meldt dat ze in hun meerjarenraming 2022 en 2023 gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheid om voor jeugdzorg een stelpost op te nemen. Het overgrote deel van die gemeenten koos voor een stelpost van ongeveer dezelfde omvang als de extra middelen die voor 2020 zijn ontvangen. Een kleine groep van de gemeenten die een stelpost hebben opgenomen, koos voor een stelpost die beduidend lager is dan de omvang van de extra middelen 2020. Incidenteel neemt een gemeente een stelpost op die beduidend hoger is. 39% van de gemeenten koos er voor om geen stelpost op te nemen in de meerjarenraming 2022 en 2023.

Tot slot meldt het overgrote deel van de gemeenten (83%) dat de geraamde lasten voor jeugdzorg in de meerjarenraming (2023) hoger uitvallen dan het bedrag rijksmiddelen dat ze ontvangen. Deze uitkomst is iets gunstiger dan het beeld voor de ramingen jeugdzorg voor begrotingsjaar 2020 (voor dat jaar meldt 86% van de gemeenten hogere geraamde lasten jeugdzorg dan inkomsten).

Dit beeld wordt gunstiger als rekening wordt gehouden met het niet meer verwerken door een deel van de gemeenten van de stelpost Jeugd voor 2023: ondanks dat 39% van de gemeenten in 2023 geen rekening meer houdt met de tijdelijke extra middelen jeugdzorg, daalt het aandeel gemeenten met hogere lasten dan inkomsten enigszins t.o.v. 2020, ten gunste van het aandeel gemeenten dat meldt dat lasten en inkomsten ongeveer even hoog zijn.

Net als in hun Toezichtverslag 2019 noemen alle provinciaal toezichthouders in hun Toezichtverslag 2020 dat het sociaal domein een negatief effect heeft op de begrotingen van veel gemeenten c.q. dat de financiering van het sociaal domein/de oplopende tekorten in het sociaal domein een zorgpunt is voor veel gemeenten. Acht provinciaal toezichthouders noemen expliciet de jeugdzorg als belangrijk onderdeel van het sociaal domein dat voor financiële problemen zorgt, zowel vanwege dalende rijksmiddelen als vanwege stijgend beroep op jeugdzorg/zwaardere jeugdzorg.

1 Provinciaal Toezichtverslag

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

De decentralisaties maken een substantieel onderdeel uit van de gemeentelijke begrotingen, en de budgetten zijn met taakstellingen overgegaan naar gemeenten. Het sociaal domein is voor de provinciaal toezichthouders dan ook een specifiek aandachtspunt bij hun toezichtstaak.

Net als in hun Toezichtverslag 2019 noemen alle provinciaal toezichthouders in hun Toezichtverslag 2020¹ dat het sociaal domein een negatief effect heeft op de begrotingen van veel gemeenten cq dat de financiering van het sociaal domein/ de oplopende tekorten in het sociaal domein een zorgpunt is voor veel gemeenten. Acht provinciaal toezichthouders noemen expliciet de jeugdzorg als belangrijk onderdeel van het sociaal domein dat voor financiële problemen zorgt, zowel vanwege dalende rijksmiddelen als vanwege stijgend beroep op jeugdzorg/zwaardere jeugdzorg. Eén toezichthouder benoemt expliciet ook de Wmo als onderwerp die bijdraagt aan de tekorten sociaal domein. Twee provinciaal toezichthouders benoemen naast jeugdzorg expliciet ook participatie (werk en inkomen) als onderwerp die bijdraagt aan de tekorten sociaal domein.

Acht gemeenten zijn vanwege de financiën onder preventief toezicht geplaatst. Dit aantal laat in absolute zin geen grote stijging zien, zo melden de financieel toezichthouders in het Toezichtverslag, maar ze geven hierbij wel als verwachting aan dat bij aanhoudende tekorten wel meer gemeenten onder preventief toezicht zullen komen, wanneer gemeenten geen beleidskeuzes meer beschikbaar hebben die tot

besparingen kunnen leiden. De toezichthouders melden dat er gemeenten zijn die het nu al niet meer redden met alleen bezuinigingsmaatregelen in het sociaal domein. In het Toezichtverslag melden ze hierover: *”In meerdere provincies wordt melding gemaakt van schrijnende en verregaande maatregelen bij gemeenten om hun begrotingen toch sluitend te krijgen. Deze maatregelen gaan verder dan het sociaal domein, zo worden er bijvoorbeeld bibliotheken gesloten en gekort op subsidies voor bijv. sportverenigingen.”*

Drie van de twaalf provincies melden in het Toezichtverslag dat de oplopende tekorten sociaal domein c.q. de ontwikkeling van de financiële positie reden is geweest om een (brand)brief aan de minister van BZK te schrijven. In de brieven wordt de oproep gedaan om structureel extra middelen beschikbaar te stellen c.q. wordt de waarschuwing afgegeven dat als de tekorten niet teruggedrongen worden dit een grote impact zal hebben op het algemene voorzieningenniveau, de belastingdruk en de mate waarin gemeenten als co-financier kunnen bijdragen aan de uitvoering van het Interbestuurlijk programma.

Bij één van die drie provincies hebben de gezamenlijke gemeenten een soortgelijke brief naar de Tweede Kamer gezonden. De andere provincies melden merendeels dat het veel gemeenten niet meer lukt om de tekorten op te vangen met (bestemmings-)reserves sociaal domein (want ‘sterk teruggelopen’/‘opgedroogd’) en/of met bezuinigingsmaatregelen sociaal domein, maar verdergaande maatregelen hebben moeten nemen. Het gaat dan om maatregelen als het bezuinigen op andere beleidsvelden, het verlagen van het voorzieningenniveau, het met meer dan met de inflatie verhogen van de OZB, het verlagen van onderhoudniveaus kapitaalgoederen, het uitstellen van investeringen of het dekken van de tekorten met incidentele middelen uit bijvoorbeeld positieve opbrengsten van grondexploitaties. Voorbeelden van teksten van provinciaal toezichthouders uit het Toezichtverslag:

“De jeugdzorg is een financieel hoofdpijndossier. Terwijl de rijksbijdrage tot en met 2020 daalt, neemt het aantal jongeren dat een beroep doet op jeugdzorg toe en stijgt de zwaarte van de zorg.”

¹ Zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/06/22/toezichtverslag-2020-financieel-toezicht-provincies-op-gemeenten>

“[...] De diverse maatregelen die gemeenten op dit terrein [ic sociaal domein] hebben genomen hebben nog niet geleid tot het wegwerken van de tekorten. Om preventief toezicht te voorkomen hebben gemeenten ook binnen de andere onderdelen van de begroting taakstellende bezuinigingen doorgevoerd. Er zijn pijnlijke en ingrijpende keuzes gemaakt.”

“De financiële positie van de Friese gemeenten is flink verslechterd door grote tekorten sociaal domein. Twee jaar geleden hadden alle Friese gemeenten nog een goede financiële positie. Door forse tekorten in het sociaal domein en de jaarrekeningen is de financiële positie van de Friese gemeenten inmiddels flink verslechterd. We hebben begin dit jaar de minister van BZK een brandbrief gestuurd dat er snel structureel extra geld voor jeugdzorg naar de Friese gemeenten moet.

[...]
De tekorten in het sociaal domein drukken een fors stempel op de gemeentebegrotingen 2020. Bijna alle gemeenten zijn fors gaan bezuinigen om tot een structureel en reëel begrotingsevenwicht te komen. Naast bezuinigingen op de uitgaven in het sociaal domein zijn gemeenten ook genoodzaakt te snijden in de kosten van openbare voorzieningen of worden belastingopbrengsten verhoogd. Dit gaat onder andere via kerntakendiscussies.”

“[...] Andere doelen waarbij de gemeenten een (financiële) inspanning moeten leveren komen ook onder druk te staan door de bezuinigingen. De regionale energiestrategieën kunnen op minder inzet (financieel en ambtelijke) rekenen. Ook hebben veel gemeenten de budgetten ter voorbereiding van de omgevingswet naar beneden bijgesteld. Voor de meeste gemeenten is de financiële nood toch nog niet erg hoog. Vanwege grondverkopen of reserves uit het verleden slagen veel gemeenten erin om de gaten te dichten. Dit zijn echter incidentele middelen en dus niet vol te houden op de lange termijn. [...]”

“[...] In het algemeen is te zien dat de tot en met 2020 oplopende korting op de rijksbijdrage voor elke geplaatste Wsw-er de tekorten laat oplopen. De daling van het aantal Wsw-ers door de beëindiging van de instroom vanaf 2015 noodzaakt de Wsw-bedrijven hun organisatie aan te passen. In het algemeen stoten de Wsw-bedrijven werkzaamheden af om zo de risico's te beperken.

[...]
De oplopende korting op de rijksbijdrage per Wsw-er doet de efficiencyvoordelen van alle organisatorische aanpassingen tot nu toe teniet. Dat betekent dat de tekorten bij de Wsw-bedrijven in ieder geval tot en met 2020 oplopen. Na 2020 voorzien veel Wsw-bedrijven een omslagpunt. [...]”

“[...] Niet alleen op de jeugdzorg hebben gemeenten tekorten, ook op de Wmo zijn verschillende gemeenten afgelopen jaar jaar (diep) de rode cijfers ingedoken. De verwachtingen voor volgend jaar zijn evenmin positief. Onder meer vanwege de aanzuigende werking van het abonnementsstarief en de vergrijzing – en daarmee toenemende vraag naar ondersteuning – nemen de kosten toe. Ook stijgende tarieven, de toenemende kosten per cliënt en dalende rijksbijdragen stuwden de tekorten op de Wmo op. Gemeenten dekken de tekorten deels uit de

reserve sociaal domein en de algemene reserves, maar dat is vaak onvoldoende. Diverse gemeenten zien zich genoodzaakt (gemeentebreed) te bezuinigen. Ook wordt de ozb verhoogd.

[...]
Onze inschatting is dat de tekorten tot en met 2018 nog redelijk binnen het sociaal domein (incl. de daarvoor eerder gevormde reserves) zijn opgevangen maar dat er in 2019 een omslag heeft plaatsgevonden. Als de tekorten niet teruggedrongen worden zal dit een grote impact hebben op het algemene voorzieningenniveau, de belastingdruk en de mate waarin gemeenten als co-financier kunnen bijdragen aan de uitvoering van het Interbestuurlijk programma. Deze waarschuwing is ook opgenomen in een GS-brief aan de minister van BZK (afschrift aan minister VWS) met de aankondiging dat er 4 van de 13 Zeeuwse gemeenten onder preventief begrotingstoezicht zijn geplaatst als gevolg van tekorten in het sociaal domein. [...]”

Verder melden een tweetal toezichthouders dat gemeenten reëel ramen, dus betere onderbouwingen kunnen maken van te verwachten lasten voor het sociaal domein in plaats van uit te gaan van de Rijksbijdragen (wat bij gebrek aan beter in de eerste jaren na de decentralisatie gangbaar was). Ook gaat een aantal toezichthouders in op het onzekere karakter van bezuinigingen en taakstellingen. Incidenteel wordt gemeld dat het voor veel gemeenten onduidelijk is of ze voldoende controle hebben op de uitgaven. Ook waarschuwt een aantal toezichthouders dat een deel van de gemeenten zonder de stelpost jeugd geen reëel en structureel evenwicht op de begroting zou hebben. Voorbeelden van teksten van provinciaal toezichthouders uit het Toezichtverslag:

“[...] De lasten en baten sociaal domein worden door alle zes de gemeenten reëel geraamd (dus niet budget neutraal). [...]”

“Het sociaal domein blijft bij de gemeenten het belangrijkste onderwerp en heeft de grootste (in de meeste gevallen negatieve) gevolgen voor de begrotingspositie. Alle gemeenten baseren de ramingen voor het sociaal domein inmiddels op realisatiecijfers. Er wordt dus steeds reëler geraamd. [...]”

“[...] Een ander risico is dat veel gemeenten in hun begroting en meerjarenraming nieuwe bezuinigingen en taakstellingen hebben opgenomen. Die moeten nu worden gerealiseerd en daarbij kunnen tegenvallers optreden. Omdat gemeenten al meer bezuinigingsrondes achter de rug hebben, zijn de bezuinigingen nu moeilijker te realiseren en – als ze niet realiseerbaar blijken - is het ook moeilijker deze dan door alternatieven te vervangen. Gemeenten hebben in 2020 met nieuwe ontwikkelingen te maken die risico's kunnen opleveren. Te denken valt aan de invoering van de Omgevingswet in 2021 en de opgaven voor gemeenten rond het brede thema duurzaamheid. Gemeenten ramen daar ook nu al structurele budgetten voor, maar wat er – ook financieel – op de gemeenten afkomt, is nog nauwelijks te bepalen. [...]”

“[...] De bezuinigingen zijn op allerlei terreinen. De meeste gemeenten proberen vooral op het sociaal domein te bezuinigen, maar ook de bedrijfsvoering, ruimtelijk beleid en subsidiebeleid wordt bezuinigd. De bezuinigingen op het sociaal domein zijn bijzonder zorgelijk omdat het onzeker is of deze te realiseren zijn. Ook is het voor veel gemeenten nog steeds niet duidelijk of ze nu voldoende controle hebben op de uitgaven in het sociaal domein waardoor verder oplopende kosten in 2020 niet uit te sluiten zijn.”

“Toch komen in 2020 alle Friese gemeenten onder het normale, repressieve, financieel toezicht, vooral dankzij het eenmalig geld van het Rijk dat zij als structureel in de begroting mochten verwerken. De noodverbanden die zijn aangelegd in de vorm van de stroppenpot en de incidentele extra middelen in de meicirculaire 2019 zijn welkom, maar geven geen reëel beeld van de feitelijke financiële situatie van de Friese gemeenten. Zonder de tijdelijke middelen waren vijf Friese gemeenten onder preventief toezicht van de provincie gekomen!”

Vanwege de financiën staan in 2020 acht gemeenten onder preventief toezicht. Bij vijf van deze gemeenten is het sociaal domein expliciet als (een van de) redenen genoemd

voor het onder preventief toezicht plaatsen. Bij de andere gemeenten gaan de toezichthouders niet in op de onderwerpen die redenen zijn voor het onder preventief toezicht plaatsen.

Bijlage A bevat de complete teksten uit het Toezichtverslag van de provinciaal toezichthouders over het sociaal domein in relatie tot de financiële positie van de gemeenten in hun provincie. Als toezichthouders ook ingaan op de financiële positie van gemeenschappelijke regelingen die taken sociaal domein uitvoeren zijn ook deze teksten opgenomen.

Daarin valt onder meer te lezen dat de gemeenschappelijke regelingen met taken op het gebied van het sociaal domein meer en meer te maken krijgen met oplopende tekorten die vaak direct doorberekend moeten worden aan de deelnemende gemeenten. Verder merkt een financieel toezichthouder op dat de gemeenten, naarmate de eigen financiële positie verslechtert, ook steeds kritischer gaan kijken naar de lasten van gemeenschappelijke regelingen.

2 Uitkomsten vragenformulieren begrotingen 2020 gemeenten

De vragen van het enquêteformulier zijn ingedeeld naar vijf thema's:

- Onderbouwing lastenraming
- Transformatie
- Samenwerking tussen gemeenten
- Risicomanagement en reserves
- Voortgangsbewaking 3D

a. Vraag 1 t/m 3: Onderbouwing lastenraming

Inleiding

De vragen 1 en 2 van de enquête gaan over de onderbouwing van de lastenraming voor de gedecentraliseerde taken in het sociaal domein. Bij vraag 1 wordt onderzocht of de gemeenten het uitgangspunt van budgetneutraliteit bij de raming van de lasten voor de decentralisaties in de (meerjaren)begroting 2019 – 2022 hanteren, of dat er overwegend van andere uitgangspunten wordt uitgegaan. Vraag 2 onderzoekt of de lasten overwegend geraamd zijn op basis van inputbepaling, populatiebepaling, resultaatbepaling of ervaringscijfers. Vraag 3 betreft de vraag die in de vorige enquête nieuw is opgenomen, naar de inzet van de extra middelen die in 2018 beschikbaar zijn gekomen ter versterking van het gemeentelijke armoede- en schuldenbeleid.

Conclusies in vogelvlucht

De ontwikkeling die de vorige enquête liet zien wordt in deze enquête verder door: een toenemend aandeel gemeenten meldt het uitgangspunt budgetneutraliteit los te laten en een 'reële, uitgavengerichte' begroting op te stellen. In deze enquête antwoordt 36% van de gemeenten dat budgetneutraliteit (ook) een belangrijk uitgangspunt is. Vorig jaar was dat nog iets meer dan de helft van de gemeenten (52%), en in de enquête over de begrotingen 2018 was dat nog 65%. Het grootste deel van deze gemeenten (36%punt van de 52%) meldt dat het niet meer lukt om budgetneutraal te ramen.

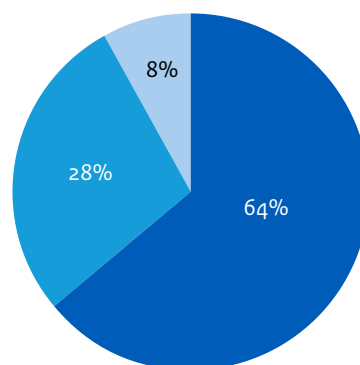
Bijna de helft van de gemeenten meldt dat overwegend wordt onderbouwd op basis van ervaringscijfers, ongeveer

een vijfde dat de onderbouwing overwegend is gebaseerd op p*q/inputbepaling (contracten) en 4% dat resultaatbepaling aan de basis staat van de onderbouwing. Deze uitkomst is vergelijkbaar met die van de vorige enquête. Het overgrote deel van de gemeenten meldt in de enquête dat de extra middelen ter versterking van het gemeentelijke armoede- en schuldenbeleid in 2020 ook voor die onderwerpen ingezet zullen worden.

Vraag 1.

Hanteert uw gemeente het uitgangspunt van budgetneutraliteit bij de raming van de lasten voor de decentralisaties in de (meerjaren-)begroting 2020-2023 van uw gemeente?

De middelen van de integratie-uitkering sociaal domein zijn vanaf 2019 of onderdeel van de algemene uitkering uit het gemeentefonds of omgezet naar een andere integratie-uitkering. U kunt in de toelichting aangeven of dit voor uw gemeente consequenties heeft voor het hanteren van het uitgangspunt budgetneutraliteit.



- Ja, (ook) budgetneutraliteit is een belangrijk uitgangspunt
- Ja, (ook) budgetneutraliteit is een belangrijk uitgangspunt, maar het lukt niet meer om dit uitgangspunt volledig toe te passen in de ramingen
- Nee, onze gemeente hanteert overwegend andere uitgangspunten (met als mogelijke consequentie dat ook eigen middelen worden ingezet)

Bijna twee van de drie gemeenten geeft als antwoord dat overwegend andere uitgangspunten dan budgetneutraliteit worden gehanteerd bij de raming van de lasten voor de decentralisaties. Ruim een derde van de gemeenten (36%) geeft als antwoord dat (ook) budgetneutraliteit een

belangrijk uitgangspunt is. Van deze gemeenten geeft het grootste deel (28% punt van die 36%) aan dat het niet meer lukt om dit uitgangspunt volledig toe te passen.

In de vorige enquête gaf een kleine meerderheid van de gemeenten nog aan dat [ook] budgetneutraliteit een belangrijk uitgangspunt blijft. De ontwikkeling in de vorige enquête dat een toenemend aandeel van de gemeenten budgetneutraliteit als uitgangspunt loslaat, wordt in deze enquête dus verder doorgezet.

De gemeenten die antwoorden dat overwegend andere uitgangspunten worden gehanteerd, melden in hun toelichting vooral dat ze overgaan op 'realistisch ramen', op basis van de verwachte zorgbehoefte gebaseerd op ervaringscijfers/extrapolaties/afgesloten contracten/ingezet beleid ed. Voorbeelden van gegeven toelichtingen:

"Raming van de lasten voor de decentralisaties vindt plaats o.b.v. ervaringscijfers, afgesloten contracten en toekomstige ontwikkelingen. Zo reëel mogelijk ramen, is het uitgangspunt. Hierbij wordt dus niet afgestemd op de baten binnen de algemene uitkering voor het sociaal domein."

"De gemeente hanteert geen budgetneutraliteit bij de raming van de totale lasten van het sociale domein. Leidend is de verwachte zorgbehoefte van de inwoners, gebaseerd op de realisatie 2018/2019 en de regionale afspraken met betrekking tot inkoop."

"De gemeente [...] raamt de lasten voor de decentralisaties in de (meerjaren)begroting 2020-2023 op basis van de verwachte uitgaven. Indien deze hoger zijn dan de middelen die hiervoor vanuit het rijk beschikbaar worden gesteld, gaat dit ten laste van de reserves van de gemeente, dan wel worden deze effecten opvangen binnen de exploitatie van de gemeente."

De gemeenten die antwoorden dat (ook) het uitgangspunt budgetneutraliteit belangrijk blijft, melden in hun toelichting regelmatig dat het niet meer lukt om dit uitgangspunt volledig toe te passen. Uit gegeven toelichtingen blijkt dat dit komt door tekorten op (onderdelen van) het sociaal domein, maar ook vanwege de integratie van onderdelen van de integratie-uitkering sociaal domein in de algemene uitkering. Voorbeelden van gegeven toelichtingen:

"Budgetneutraliteit op het niveau van de afzonderlijke deelbudgetten is niet meer mogelijk. De middelen van de integratie-uitkering sociaal domein zijn vanaf 2019 of onderdeel van de algemene uitkering uit het gemeentefonds of omgezet naar een integratie-uitkering, waarbij het kader budgetneutraliteit raming baten en lasten verlaten wordt. Tekorten zijn voornamelijk toe te rekenen aan Jeugdwet."

"Het uitgangspunt is budgetneutraliteit. Door onvoldoende middelen van de Rijksoverheid in combinatie met het open-einde karakter van de

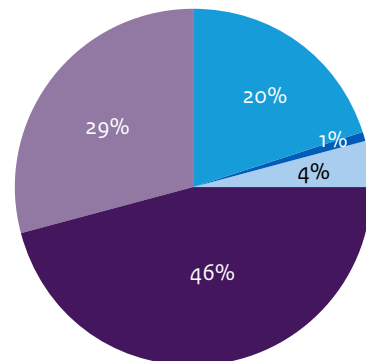
regelingen, lukt het niet meer dit uitgangspunt toe te passen in de ramingen."

"Met de raad is afgesproken dat het sociaal domein uitgevoerd moet worden met de beschikbare middelen. Hieronder vallen de bestaande budgetten voor de 'oude' taken op het gebied van werk, inkomen en zorg en de nieuwe middelen van de 3 decentralisaties. Wat we zien is echter dat voornamelijk voor jeugdzorg de rijksmiddelen sinds 2017 niet toereikend zijn voor de kosten die gemaakt worden. Dit betekent dat daarvoor ook eigen middelen moeten worden ingezet."

"Op totaalniveau van het sociaal domein moeten de lasten lager bedragen dan de inkomsten. Doordat vanaf 2019 het grootste deel valt onder de algemene uitkering is de koppeling met de inkomsten voor het sociaal domein wel moeilijker te maken."

Vraag 2.

De onderbouwing van de lastenramingen 2020 voor de gedecentraliseerde taken (de lasten voortkomend uit eigen gemeentelijke contracten met zorgaanbieders of via bijdragen daarvoor aan verbonden partijen) is overwegend gebaseerd op:



■ Inputbesteding=P*xQ-besteding

■ Populatiebesteding (de zorgaanbieder krijgt een vast bedrag per inwoner/lumpsum bedrag)

■ Resultaatbesteding (de zorgaanbieder krijgt betaald naar behaalde resultaten, veelal naar een behaald niveau behorend bij een zorgbehoefte-profiel)

■ Ervaringscijfers (raming op basis van de ontwikkeling in de realisaties vanaf 2015)

■ Anders

Net als in de vorige enquête antwoordt bijna de helft van de gemeenten dat ervaringscijfers de belangrijkste basis vormen voor de onderbouwing van de lastenramingen voor de gedecentraliseerde taken. Een op de vijf gemeenten (20%) meldt dat overwegend inputbesteding/p*xq de basis vormt voor de onderbouwing. 4% van de gemeenten meldt dat overwegend resultaatbesteding de basis is voor de

onderbouwing van de lastenraming. Slechts twee gemeenten geven als antwoord dat overwegend populatiebesteding aan de basis staat van de lastenraming. Voor 29% van de gemeenten die meededen, is een combinatie van antwoordopties de belangrijkste reden om voor antwoord e. Anders te kiezen. Deze antwoordpercentages liggen heel dicht bij de uitkomsten van de vorige enquête.

In de gegeven toelichtingen wordt vaak gemeld dat het feitelijk om een combinatie van antwoordopties gaat (veelal verschillend per subdomein). Voorbeelden van gegeven toelichtingen:

“Bij Wmo wordt pxq besteding gehanteerd, bij jeugd vindt dit op basis van resultaatbesteding (arrangementen) plaats en de Pwet is op basis van ervaringscijfers.

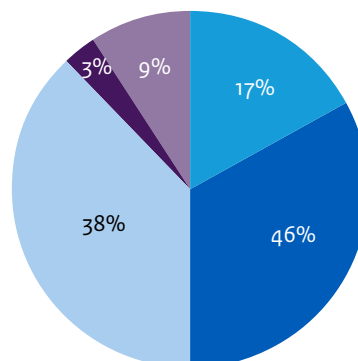
“De inkoop van de specialistische ondersteuning jeugd en wmo vindt plaats op basis van resultaatbesteding. Participatietrajecten vinden overwegend plaats op inputbesteding. Voor de onderbouwing wordt daarnaast gebruik gemaakt van ervaringscijfers en gesprekken met de aanbieders. De toegang tot specialistische hulp vindt plaats via de Sociaal Wijkteams en Jeugdteams, deze ontvangen voor hun opdracht een vast bedrag per jaar.”

“Een groot deel van de taken van de drie decentralisaties zijn ondergebracht bij gemeenschappelijke regelingen. Die GR'en moeten met realistische begrotingen werken. Ervaringscijfers vormen daarvoor een zeer belangrijke onderbouwing, waarbij budgetneutraliteit een gemeentelijk ambitie is die echter onder spanning staat met de ervaringscijfers.”

Vraag 3.

Waarvoor zijn de extra middelen die in 2018 beschikbaar zijn gekomen ter versterking van het gemeentelijke armoede- en schuldenbeleid²[1], overwegend gebruikt in de begroting 2020?

U kunt de toelichting gebruiken om de belangrijkste concrete onderwerpen te vermelden waarop de inzet van de extra middelen zich richt. Bij schuldhulpverlening en/of armoedebestrijding kan het dan bijvoorbeeld gaan om inzet van middelen gericht op verbetering van de toegang tot de schuldhulpverlening, op versterking van de lokale regio armoedebestrijding in huishoudens met kinderen, op preventie en vroeg-signalering, voor de uitvoeringskosten van al lopende hulptrajecten (bijv. omdat de kosten per hulptraject gemiddeld een stijgende tendens laten zien), of op nog wat anders (een combinatie kan natuurlijk ook)



- Deze extra middelen zijn overwegend gebruikt om het budget voor schuldhulpverlening te verhogen
- Deze extra middelen zijn overwegend gebruikt om het budget voor armoedebestrijding te verhogen
- Deze extra middelen zijn gebruikt om zowel het budget voor schuldhulpverlening als het budget voor armoedebestrijding te verhogen
- Deze extra middelen zijn overwegend gebruikt om het budget voor andere onderwerpen dan schuldhulpverlening/armoedebestrijding te verhogen
- Anders

Net als in de vorige enquête antwoordt het overgrote deel van de gemeenten dat de extra middelen ter versterking van het gemeentelijke armoede- en schuldenbeleid in 2020 ook voor die onderwerpen ingezet zullen worden.

Van de 294 gemeenten die aan de enquête hebben meegedaan, melden 37 gemeenten (17%) dat de extra middelen overwegend zijn gebruikt om het budget voor schuldhulpverlening te verhogen, 97 gemeenten (33%) melden dat de extra middelen overwegend zijn gebruikt om het budget voor armoedebestrijding te verhogen, en 111 gemeenten (38%) melden dat de extra middelen zijn gebruikt om zowel het budget voor schuldhulpverlening als het budget voor armoedebestrijding te verhogen. De overige gemeenten geven als antwoord dat de extra middelen overwegend voor andere onderwerpen dan schuldhulpverlening/armoedebestrijding zijn gebruikt (10 gemeenten, 3%), of geven het antwoord Anders (27 gemeenten, 9%). Deze antwoordpercentages liggen dicht bij die van het vorig jaar. Alleen het aandeel gemeenten dat het antwoord Anders geeft is duidelijk lager dan vorig jaar (nu 9% tegen 15% in de vorige enquête. Het aandeel gemeenten dat antwoordt dat de extra middelen overwegend zijn gebruikt om het budget voor schuldhulpverlening te verhogen is licht toegenomen, net als het aandeel gemeenten dat kiest voor verhogen budget armoedebestrijding).

² [1] pg. 35 meircirculaire: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/circulaires/2018/05/31/meircirculaire-gemeentefonds-2018>

Voorbeelden van gegeven toelichtingen:

“Het college heeft besloten om een Vindplaats van Schulden op te zetten waarmee eerder hulp geboden kan worden aan huishoudens met eerste betalingsachterstanden van sociale huur, energie, zorgverzekering en watermaatschappij. Dit om problematische schulden te voorkomen.”

“De extra gelden zijn gebruikt voor het lokale minimabeleid, i.c. een hogere subsidie aan stichting Leergeld voor de kosten van kindpakketten”

“Er is zowel een extra klantmanager schuldhulpverlening ingehuurd als extra subsidie verstrekt aan Stichting Leergeld (armoedebestrijding kinderen).”

“ De ontvangen middelen worden volledig ingezet voor het intensiveren van Schuldhulpverlening langs de volgende lijnen:

- Meer focus op preventie en vroegsignalering, met als belangrijkste maatregelen meer inwoners uit wanbetalingsregelingen halen, 1000 extra huishoudens bereiken met problematische betalingsachterstanden, intensiveren aanpak om huisuitzettingen te voorkomen en versterken financiële educatie van jongeren.*
- Investeren in de menselijke maat, met als belangrijkste maatregelen het vergroten van de toegankelijke van de schuldhulpverlening, de inzet van taalambassadeurs om brieven leesbaarder te maken, meer maatwerk, het vormgeven van een stress-sensitieve schuldhulpverlening en het verkorten van doorlooptijden.*
- Samenwerken in het sociaal domein, met als belangrijkste maatregelen het continueren van de training Wegwijs in schuldhulp voor hulpverleners buiten de schuldhulp, het intensiveren van de samenwerking tussen schuldhulpverleners met andere partners in het sociaal domein op lokaal niveau.”*

b. Vraag 4 t/m 8: Transformatie

Inleiding

Veel gemeenten zijn bezig met de transformatie. Vraag 4 onderzoekt dan ook hoe ver de gemeenten eind 2020 gevorderd zijn met de transformatie als de plannen in de begroting worden gerealiseerd. Vraag 5 onderzoekt of gemeenten de (beleids-)keuzen die nodig zijn voor de transformatie overwegend zelf maakt of overwegend in regioverband. In vraag 6 wordt onderzocht of gemeenten voldoende grip hebben op de uitvoering van de transformatie. Vraag 7 gaat na of de uitvoering van de 3D-wetten (deels) integraal wordt georganiseerd. En vraag 8 betreft de vraag naar de maatregelen die de gemeente neemt in het kader van de transformatie rondom jeugdzorg en ggz die mede gericht zijn op beheersing van de kosten.

Conclusies in vogelvlucht

Het lijkt er op dat de horizon waarop gemeenten verwachten dat er weer een meer structurele situatie is in het sociaal

domein bij een nieuw begrotingsjaar, ook weer ongeveer een jaar opschuift. Net als in de vorige enquête verwacht iets meer dan de helft van de gemeenten (55%; in de vorige enquête was dat 57%) na de uitvoering van deze begroting nog één of twee jaar nodig te hebben om weer een meer stabiele fase/een meer structurele situatie in het sociaal domein te krijgen. 17% van de gemeenten verwacht dat daar nog meer jaren voor nodig zijn (vorige enquête 14%). In gegeven toelichtingen maken gemeenten melding van zowel externe factoren (zoals nieuwe wijzigingen als de invoering abonnementstarief WMO2015, herijking gemeentefonds, afhankelijkheid van inzet zorgaanbieders) als van interne factoren (bijvoorbeeld het nog in ontwikkeling hebben van een programma ter beheersing van de uitgaven, nog onduidelijk zijn wanneer/hoe hoog de financiële effecten van een nieuw inkoopmodel uitpakken).

Iets minder dan een derde van de gemeente (29%) antwoordt dat de (beleids-)keuzen die nodig zijn voor de transformatie overwegend door de gemeente zelf worden gemaakt. Iets meer dan een derde van de gemeenten (35%) geeft als antwoord dat de keuzes overwegend in regioverband worden gemaakt. Iets meer dan een derde (36%) geeft het antwoord *Anders*. De belangrijkste reden voor gemeenten om het laatste antwoord te kiezen is dat de situatie per onderdeel van het sociaal domein kan verschillen. Ook de situatie per onderdeel van het sociaal domein verschilt. Wel lijkt een groter aandeel gemeenten de (beleids-)keuzes voor Jeugd overwegend in regioverband te maken en voor de WMO overwegend zelf.

Het lijkt er op dat gemeenten het best lastig vinden om voldoende grip te krijgen op de uitvoering van de transformatie in het sociaal domein. Bijna twee derde van de gemeenten antwoordt dat ze ofwel op onderdelen onvoldoende data en/of instrumenten heeft voor grip op de uitvoering (37%), dan wel dat het erg weerbarstig blijkt om voldoende grip te krijgen (25%). Ongeveer een derde van de gemeenten (33%) geeft als antwoord dat hun gemeente voldoende grip heeft op de uitvoering van de transformatie. Het overgrote deel van deze gemeenten geeft in hun antwoord wel aan dat er nog wel wensen zijn waaraan wordt gewerkt (bij 27%punt van de 33%).

In deze enquête is het aandeel gemeenten dat (overwegend) integraal werkt én de middelen ontschot in de begroting opneemt, licht toegenomen. Dit bevestigt de voorzichtige constatering in de vorige enquête dat het aandeel gemeenten dat (overwegend) integraal werkt én de middelen ontschot in de begroting opneemt toe lijkt te nemen.

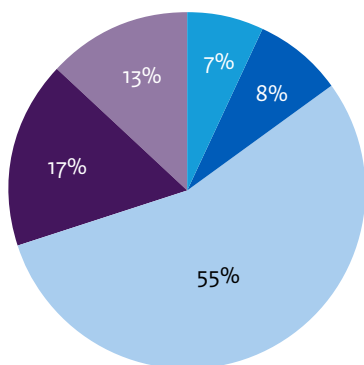
Veel genoemde maatregelen in het kader van de transformatie jeugdzorg en ggz die mede zijn gericht op beheersing van de kosten zijn inzet op preventie, versterken van de

samenwerking met huisartsen/inzet praktijkondersteuner huisarts, nieuwe manier van inkopen, en m.b.t. GGZ: inzet op ambulantisering van zorg zodat mensen dichtbij hun eigen leefomgeving geholpen kunnen worden en na hun ziekte zo spoedig mogelijk weer kunnen re-integreren.

Vraag 4.

Hoe ver is uw gemeente eind 2020 gevorderd met de transformatie om weer een meer stabiele fase/meer structurele situatie in het sociaal domein te krijgen als de plannen van de begroting worden gerealiseerd?

Voor deze vraag wordt met het afronden van de transformatie bedoeld dat het beleid en financieel beheer weer in de fase van 'regulier onderhoud' is beland. Het laat dus onverlet dat vernieuwing binnen het sociaal domein een blijvend onderdeel van het beleidsproces is of kan zijn. In de toelichting twee belangrijke voorbeelden van transformatie noemen en wat uw gemeente als grootste uitdagingen ziet om de transformatie succesvol af te ronden.



- Onze gemeente heeft in de afgelopen jaren de transformatie invulling gegeven en de rekening van het jaar 2019 dan wel 2020 geeft al een beeld van hoe de decentralisaties financieel structureel uitwerken
- Onze gemeente heeft eind 2020 de transformatie (vrijwel) afgerond; (de rekening van) het jaar 2021 geeft een (eerste) beeld hoe de decentralisaties financieel structureel uitwerken
- Onze gemeente is eind 2020 al een eind op weg met de transformatie en verdere afronding vraagt dan nog 1 tot 2 jaar; vanaf de jaren 2022 of 2023 is er een beeld hoe de decentralisaties financieel structureel uitwerken
- Onze gemeente heeft eind 2020 een start gemaakt maar heeft nog wel een paar jaar nodig voor de transformatie is uitgekristalliseerd; een beeld van hoe de decentralisaties financieel structureel uitwerken is er vanaf 2024 of later
- Anders

Net als in de vorige enquête verwacht iets dan de helft van de gemeenten (55%; in de vorige enquête 57%) na de uitvoering van deze begroting nog één of twee jaar nodig te hebben om weer een meer stabiele fase/een meer structurele situatie in het sociaal domein te krijgen. 17% van de gemeenten verwacht dat daar nog meer jaren voor nodig zijn (vorige enquête 14%). 15% van de gemeenten (in de vorige enquête 18%) verwacht dat dat sneller gaat (voor deze enquête betekent dat dus dat [de rekening van] 2019 of 2020

een eerste beeld geeft van hoe de decentralisaties financieel structureel uitwerken).

Hoewel we een jaar verder zijn t.o.v. de vorige enquête verschuiven de percentages weinig. Het lijkt er op dat de horizon waarop gemeenten verwachten dat er weer een meer structurele situatie is in het sociaal domein bij een nieuw begrotingsjaar, ook weer ongeveer een jaar opschuift. In gegeven toelichtingen maken gemeenten melding van zowel externe factoren (zoals nieuwe wijzigingen als de invoering abonnementstarief WMO2015, herijking gemeentefonds, afhankelijkheid van inzet zorgaanbieders) als van interne factoren (bijvoorbeeld het nog in ontwikkeling hebben van een programma ter beheersing van de uitgaven, nog onduidelijk zijn wanneer/hoe hoog de financiële effecten van een nieuw inkoopmodel uitpakken). Regelmatig merken gemeenten in hun toelichtingen op dat transformatie een zaak van lange adem is. Voorbeelden van gegeven toelichtingen:

“In 2019 is een nieuw vereenvoudigd inkoopmodel geïmplementeerd. De financiële uitwerking daarvan is op dit moment nog onvoldoende zichtbaar. We verwachten hier over 1-2 jaren duidelijkheid over te hebben. Als gevolg van externe factoren zoals tariefstijgingen, invoering van het abonnementstarief voor de eigen bijdrage Wmo en de stijging van het aantal cliënten worden we geconfronteerd met stijgende uitgaven en verminderde inkomsten in het sociaal domein. Om hierin opnieuw structureel financieel evenwicht te vinden zijn we gestart met het project Grip op sociaal domein. Het project heeft een looptijd tot 2023.”

“Bij de jeugd is een aanzienlijke transformatie ingezet. Op dit moment is nog niet duidelijk of dit het beoogde doel gaat halen. Bij de WMO worden de plannen nu ontwikkeld. Op dit moment is nog niet te zeggen wanneer het structureel beeld helder is, maar er wordt zeker gestreefd naar 2022.”

“Op dit moment kan nog onvoldoende gestuurd worden op de aangeleverde gegevens door de zorgaanbieders. Het berichtenverkeer dient tijdiger en correcter plaats te vinden, zodat betrouwbare prognoses opgesteld kunnen worden. Dit punt heeft voortdurend onze aandacht.”

“Het is een illusie om te denken dat de transformatie eind 2018 of 2019 al is afgerond. Veranderen is een kwestie van lange adem. Wij hebben in 2017 een transformatie-agenda opgesteld, waaraan voortvarend is gewerkt. Maar het gaat langzaam. En mede door de olopende tekorten in het sociale domein hebben wij de veranderingen opnieuw moeten bekijken. Het Interventieprogramma bestaat voor een groot deel ook uit opgaven die op verandering zijn gericht en beslaat de periode 2019-2022.) Wij zien op dit moment de eerste effecten van een aantal in gang gezette verandertrajecten, maar dit is pas het begin. Wij zijn eind 2020 een eind op weg, maar nog lang niet 'klaar'. Desondanks hopen wij in 2022/2023 wel een beeld te hebben hoe de veranderingen uitpakken en wat dit doet met onze financiën.”

“De gemeente is aan de slag met een plan Beter met Minder, dat bestaat o.a. uit de volgende 5 onderdelen:

1. een herbezinning op de samenwerking met externe partners gebaseerd op wederzijds commitment en een gedeelde verantwoordelijkheid voor de te bereiken resultaten, kwaliteit en het budgettaire kader;
2. een herbezinning op de uitvoering van de sociale werkvoorziening;
3. data gedreven werken; hoe kunnen data en de daarbij behorende beleidsinformatie ons helpen om voor de komende jaren gerichte inhoudelijke keuzes te maken;
4. implementatie van integrale afweging van ondersteuningsvragen in het sociale domein en
5. aan de slag met Social Impact Bond Jongvolwassenen.

Bij de kadernota 2021 wordt een midterm review gepresenteerd.”

“We werken aan zorg die toegankelijk, betaalbaar, en van goede kwaliteit is. Echter het budget dat de gemeente hiervoor ontvangt is ontoereikend. Hierdoor komt de zorg voor onze kwetsbare inwoners onder druk te staan. Dit zorgt voor een oplopende druk bij zorgaanbieders en gemeenten.

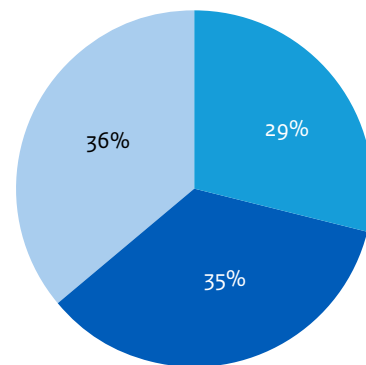
Door beperking van WLZ en Zorgverzekeringswet, extramuralisering in de GGZ, wordt de druk op Wmo- en Jeugdwet-voorzieningen groter. Extramuralisering kent ook maatschappelijk grenzen in de wijken en buurten. De mogelijkheden voor gemeenten om te kunnen (bij)sturen op de kosten in het sociaal domein zijn beperkt en worden door het Rijk of de rechter steeds vaker beperkt. Denk daarbij aan (rechterlijke) uitspraken over o.a. bewindvoering, de consequenties van een hogere loonschaal voor huishoudelijke hulp, de AMVB over reële prijzen en de invoering van het abonnementstarief in de Wmo. Door deze maatregelen loopt het tekort van onze gemeente verder op. We vrezen nieuwe tekorten door invoering van de Wet Verplichte GGZ en Inburgeringswet met de te weinig sturingsmogelijkheden en budget.”

“Met de nieuwe inkoopronde voor zowel jeugdhulp, Wmo-arrangementen, wijkteams als welzijn per 1-1-2018 is een belangrijke stap gezet in de transformatie van het sociaal domein. Tegelijkertijd constateren we dat we er nog lang niet zijn, bijvoorbeeld in de samenhang met armoede, preventief gezondheidsbeleid en participatie (werk & inkomen). Veranderingen gaan in kleine stapjes. Tegelijk noopt de sterk gestegen vraag naar hulp (zowel Wmo als jeugd) tot bijsturing, die de transformatie bemoeilijkt. Omdat er ook nog veel (stelsel) wijzigingen aan zitten te komen (denk aan Wlz-uitname, doorcentralisatie van budgetten Beschermd Wonen, woonplaatsbeginsel jeugd en herijking verdeelmodellen sociaal domein) belandt de gemeente de komende jaren nog niet in een fase van ‘regulier onderhoud’. Optie D is te negatief over waar we eind 2021 staan (we hebben heus meer gedaan dan alleen maar een start maken), maar de opmerking over het ‘beeld van hoe de decentralisaties financieel structureel uitwerken is er vanaf 2024 of later’ klopt waarschijnlijk wel.”

Vraag 5.

Worden de (beleids)keuzes die voor de transformatie nodig zijn overwegend door de gemeente zelf gemaakt, of worden deze overwegend in regioverband gemaakt?

Als de situatie per subdomein (Wmo, Jeugd, Pwet) verschilt kunt u dat in de toelichting aangeven.



- Overwegend door de eigen gemeente
- Overwegend in regioverband
- Anders

Deze vraag is voor de eerste keer opgenomen in de enquête. Iets minder dan een derde van de gemeenten (29%) antwoordt dat de (beleids-)keuzes die nodig zijn voor de transformatie overwegend door de gemeente zelf worden gemaakt. Iets meer dan een derde van de gemeenten (35%) geeft als antwoord dat de keuzes overwegend in regioverband worden gemaakt en ook iets meer dan een derde (36%) geeft het antwoord Anders.

In de gegeven toelichtingen merken gemeenten veelal op dat de situatie per onderdeel van het sociaal domein kan verschillen. Dit is ook de belangrijkste reden voor gemeenten om het antwoord c. Anders te kiezen. Voor zover gemeenten toelichten hoe dit voor de verschillende onderdelen van het sociaal domein uitvalt verschilt dit van gemeenten tot gemeente. Wel lijkt een groter aandeel gemeenten de (beleids-)keuzes voor Jeugd overwegend in regioverband te maken en voor de WMO overwegend zelf. Voor de Pwet ligt dit iets minder duidelijk. Voor zover gemeenten ingaan op wijzigingen lijkt dat met name de (beleids-)keuzes voor Jeugd te betreffen. Richting is dan dat gemeenten dat meer zelf willen gaan doen. Voorbeelden van gegeven toelichtingen:

“Pwet Overwegend door de eigen gemeente.

Wmo Overwegend door de eigen gemeente.

Jeugd De beleidskeuze die voor transformatie nodig zijn worden deels lokaal en deels regionaal gemaakt. Keuzes in het kader van preventie, vrij toegankelijke jeugdhulp en toegang tot de specialistische jeugdhulp worden in de basis lokaal gemaakt. Op regionaal niveau worden keuzes gemaakt voor het sturen op transformatie in de niet vrij toegankelijke jeugdhulp, die ook gezamenlijk wordt ingekocht. “

“Doordat de zorg regionaal wordt ingekocht wordt een heel aantal beleidskeuzes in regioverband gemaakt. Op de onderdelen waar het mogelijk is, worden deze echter door de eigen gemeente gemaakt. Zodoende is lastig te zegen wat de overwegende mate is. “

“Voor het ene domein is er verdergaande samenwerking regionaal dan het andere. Jeugd werkt verregaand regionaal samen. Participatiewet ook verregaand in de regionale uitvoering in het werkplein maar het inkomensdeel (met name armoede en schulden) kent naast een regionale ook een lokale component. Wmo stelt regionaal beleidskaders maar er is ruimte voor couleur locale in de uitvoering.”

“Voor de jeugd vooral nog in regionaal verband, in de samenwerking van de tien gemeenten die voor de jeugdhulp een GR hebben ingericht. Bestuurlijk is nu wel de keuze gemaakt om meer beleids- en financiële vrijheid voor lokale keuzes.

Voor de Wmo overwegend in regioverband, waarbij wordt opgemerkt dat deze regio bestaat uit een samenwerkingsverband met drie gemeenten (Regio [...]). Daarnaast ook in belangrijke mate (beleids-) keuzes door de eigen gemeente.

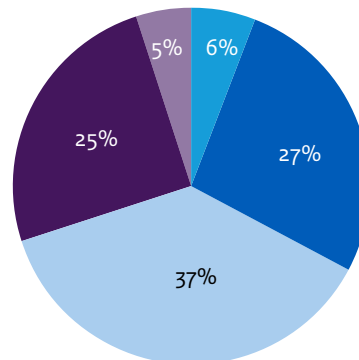
Voor de Participatiewet worden de keuzes gezamenlijk met de andere twee gemeenten gemaakt voor het werkgebied van de GR [...].”

“De transformatie in de eigen gemeente richt zich op de toegang, zorg voor gespecialiseerde kennis in de toegang (oa GGZ), adequate rolverdeling tussen casusregie en inhoudelijke ondersteuning en verbinding met belangrijke partners in het preventieve veld (onderwijs en organisaties actief in jeugdpreventie). De transformatieprojecten in de regio richten zich op Pleegzorg, JeugdzorgPlus en Verblijf.”

Vraag 6.

Heeft uw gemeente voldoende grip op de uitvoering van de transformatie?

Bij voldoende grip op de uitvoering wordt bedoeld dat de gemeente voldoende data en instrumenten heeft om te kunnen volgen of de uitvoering van de transformatie conform de plannen verloopt, zodat kan worden bijgestuurd als dat niet het geval is of als de resultaten daarvan tegenvallen.



- Ja
- Ja, maar er zijn nog wel wensen waaraan wordt gewerkt
- Op onderdelen heeft onze gemeente onvoldoende data en/of instrumenten voor grip op de uitvoering
- Het blijkt erg weerbarstig om voldoende grip te krijgen op de uitvoering
- Anders

Net als vraag 5 is deze vraag voor het eerst opgenomen in de enquête. Ongeveer een derde van de gemeenten (33%) geeft als antwoord dat hun gemeente voldoende grip heeft op de uitvoering van de transformatie. Het overgrote deel van deze gemeenten geeft in hun antwoord wel aan dat er nog wel wensen zijn, waaraan wordt gewerkt (bij 27% punt van de 33%). Bijna twee derde van de gemeenten antwoordt dat ze ofwel op onderdelen onvoldoende data en/of instrumenten heeft voor grip op de uitvoering (37%), dan wel dat het erg weerbarstig blijkt om voldoende grip te krijgen (25%). De conclusie lijkt te zijn dat gemeenten het best lastig vinden om voldoende grip te krijgen op de uitvoering van de transformatie in het sociaal domein.

De gemeenten die als antwoord geven dat hun gemeente voldoende grip heeft, noemen in hun toelichtingen (voor zover die daarop ingaan) dat dit met name samenhangt in het hebben van voldoende, goede en tijdige data/indicatoren over het sociaal domein. En dat het (door-)ontwikkelen van data nog volop bezig is, en dat ook het gebruiken van data in de sturing naar gerichte acties nog wel beter kan. Voorbeelden van gegeven toelichtingen:

“Er is lokaal geïnvesteerd in data- en informatiemanagement en de zorgadministratie is sinds januari 2019 uitbesteed aan een marktpartij. Nu de zorgadministratie anders is georganiseerd kunnen wij directer en frequenter informatie en datagegevens krijgen en bewerken tot relevante management/bestuurlijke informatie. Maandelijks wordt inzicht gegeven in de ontwikkeling van betaalde zorgkosten, afgegeven verplichtingen, aantallen, leeftijdsopbouw, verwijzers, etc. Verbeterpunt i.c. vervolgproces is daarbij om na analyse ook de sturing meer vorm te gaan geven door gerichte acties. Daarvoor is een werkgroep AVA (Analyse, Verdieping en Actie) in het leven geroepen.”

“Passende meetbare indicatoren zijn beschikbaar binnen het sociaal domein, die ons helpen om bijvoorbeeld het gesprek met de aanbieders te voeren over de manier waarop de zorg wordt verleend. De stap naar outcome indicatoren is lastiger.”

“De laatste jaren is actief ingezet op monitoring en het verkrijgen van goede sturingsinformatie. We hebben een goede basis die verder wordt uitgewerkt. Daarnaast werken we mee in het Datalab, specifiek project om dit verder te verbeteren.”

“Als gemeente ontwikkelen we instrumenten om aan de hand van data meer grip te krijgen op de transformatie, waaronder MBC's bij transformatieplannen om resultaten van nieuwe projecten inzichtelijk te krijgen. Als gemeente moeten we ons hier nog wel beter in ontwikkelen.”

“We investeren vanaf 2020 in datamanagement voor het sociaal domein. Daarnaast zien we beperkingen in de sturing op het sociaal domein voor onze gemeente door:

- beperkte beleidsvrijheid (bijvoorbeeld stijging tarieven, invoering abonnementsstarief)*
- onafhankelijke verwijzers*
- open einde regeling”*

De gemeenten die als antwoord geven dat ze nog onvoldoende data/instrumenten hebben voor voldoende grip op de uitvoering, melden in hun toelichting vaak wel daar mee bezig te zijn, maar dat het complex is. Bijvoorbeeld vanwege het zijn van een fusiegemeente (en dus vaak verschillende informatiesystemen), vanwege het hebben van veel aanbieders, vanwege het moeten afstemmen met andere gemeenten in verband met samenwerking in de regio c.q. vanwege het afhankelijk zijn van een (externe) uitvoeringsorganisatie, vanwege de AVG, vanwege afhankelijkheid van externe doorverwijzers als huisartsen, vanwege beperking beleidsvrijheid door nieuwe maatregelen Rijk als abonnementsstarief, ed. Een gemeente pleit er voor om [ook] los te laten, grip te verminderen en vertrouwen te (her-)bevestigen. Voorbeelden van gegeven toelichtingen:

“Onvoldoende data om goed grip te krijgen op zaken als casusregie, sturen op resultaat of outcome, verplaatsing van de zorgvraag naar het voorveld, maar ook in samenhang met andere domeinen (Zww/Wlz). Specifiek voor jeugdhulp geldt nog dat de transformatie ook op regionaal niveau gestalte moet krijgen. Vanwege de benodigde afstemming met betrokken regiogemeenten is dit een complex proces. Dit plus het feit dat de budgetten meerjarig nog niet zeker zijn maakt dat er hier sprake is van nog onvoldoende grip op de uitvoering.”

“Deze grip op data neemt toe, maar door de complexiteit als gevolg van groot aantal aanbieders en samenwerking met diverse gemeenten in de regio is nog niet alle gewenste data tijdig beschikbaar.”

“Er is inzicht in data die deels gebruikt kan worden voor sturing en grip op uitvoering, maar mede door afhankelijkheid van een (externe) uitvoeringsorganisatie is deze niet zo uitvoerig als we graag zouden willen. Grip en sturing op het deel Jeugd is ongrijpbaar.”

“Veel indicaties Jeugd gaan via de huisartsen en/of G.I.'s. Geen tot weinig grip op het transformatieproces van de grotere Jeugdaanbieders. Bij WMO leidt invoering abonnementsstarief tot meer aanvragen en lagere inkomsten uit eigen bijdragen.”

“We zijn in 2019 bezocht door de visitatiecommissie. Eén van de bevindingen waren de verbeteringsrapporten die mogelijk is rond de data. Dit was reeds door ons onderkend, hiervoor was een medewerker informatievoorziening aangesteld. Uiteraard heeft het tijd nodig dit beter op orde te krijgen.”

“Zeker in een fusiegemeente is het lastig om goed grip te hebben. Met name het opbouwen van goede datasets uit de huidige systemen en deze vertalen naar informatie is lastig. Daarnaast is het ontsluiten van historische data moeilijk omdat de oorspronkelijke gemeenten verschillende administratiesystemen hadden. Er worden wel stappen gezet om het been bij te trekken, maar dat kost wel tijd. Zo is een monitor sociaal domein in ontwikkeling. Voor jeugdzorg blijft het feit dat meerdere soorten verwijzers een belemmering zijn om echt grip op de uitgaven te krijgen.”

“Middels pilots en/of samenwerking met partners proberen we steeds beter grip te krijgen op de uitvoering. De wettelijke bepaling waardoor externe partners kunnen doorverwijzen maakt dat wij niet voor 100% deze regie/grip kunnen voeren als gemeente.”

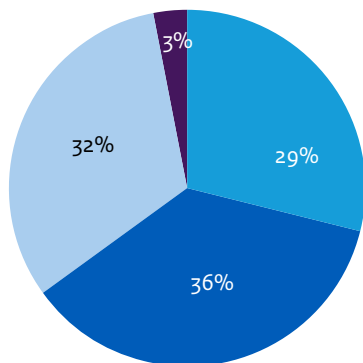
“Ik wil wel opmerken dat data, grip, transformeren en succesvol-transformeren niet automatisch hetzelfde is. De kracht van veranderen en het succes van die verandering wordt nooit optimaal benut als alles planmatig gebeurt. Je blijft dan in planmatig aangestuurde veranderingen hangen dat is ook nodig, maar daarnaast moet er ruimte (en geld) zijn voor het onverwachte, het echte nieuwe, out of the box, dat plopt op, op de plaatsen en hoofden waar je het soms niet verwacht. Durf dus ook los te laten, verminder je grip en (her)bevestig het vertrouwen.”

Als we kijken naar wat de Rijksoverheid 'ons aandoet' met allerhande opgelegde constructies en verplichtingen moeten wij dan hetzelfde doen naar wie 'onder onze hoede mogen werken'. Laat ze vrij maar geef ze ook een strenge opdracht, beschrijf de contouren van die afspraak en hou elkaar eraan, dat werkt beter. (maak dus een smart afspraak en laat het los want grip smooit).”

Vraag 7.

Worden de taken Jeugdwet en Wmo2015 overwegend integraal uitgevoerd, en worden de middelen daarvoor ontschot beschikbaar gesteld in de begroting?

Als ook de taken Participatiewet meelopen in de integrale uitvoering, of als daar in de begroting plannen voor zijn opgenomen, kunt u dat in de toelichting vermelden.



- Ja, onze gemeente werkt overwegend integraal, en neemt de benodigde middelen daarvoor ook ontschot op in de begroting (geen deelbudgetten opgenomen in de programma[s] sociaal domein, alleen de verplichte uitsplitsing naar Iv3-taakvelden)
- Ja, onze gemeente voert de Jeugdwet en de Wmo2015 overwegend integraal uit, maar splitst in de begroting de benodigde middelen daarvoor op naar deelbudgetten
- Neen, onze gemeente kent wel pilots/projecten voor integrale uitvoering maar werkt overwegend nog vanuit de afzonderlijke domeinen (Jeugd, Wmo, Participatiewet)
- Anders

In de vorige enquête was het door een gewijzigde vraagstelling lastig om de enquête-uitkomsten af te zetten tegen de uitkomsten van eerder uitgevoerde enquêtes, maar de voorzichtige constatering was dat het aandeel gemeenten dat (overwegend) integraal werkt én de middelen ontschot in de begroting opneemt toe lijkt te nemen. In deze enquête is het aandeel gemeenten dat (overwegend) integraal werkt én de middelen ontschot in de begroting opneemt, licht toegenomen. Nu geeft 29% van de gemeenten dat antwoord, in de vorige enquête was dat nog 26%. Dit bevestigt de voorzichtige constatering uit het vorig enquêteverslag. Het aandeel gemeenten dat als antwoord geeft dat er wel pilots voor integrale uitvoering zijn, maar nog overwegend werken vanuit de afzonderlijke domeinen Jeugd, Maatschappelijke ondersteuning en Participatie, is licht teruggelopen (nu 32%, was in de vorige enquête 35%).

Voor zover de gemeenten hun antwoord hebben toegelicht, valt daarin te lezen dat ontschotting wordt gerealiseerd door in de begroting één programma voor het sociaal domein op te nemen. Ook het integraal werken binnen wijkteams wordt regelmatig in gegeven toelichtingen

vermeld. Om wel zicht en grip te houden op (financiële) ontwikkelingen binnen het sociaal domein, kiezen veel gemeenten ervoor om in de begroting wel afzonderlijke deelbudgetten op te nemen (minimaal uitgesplitst naar de Iv3-taakvelden conform de voorschriften van het BBV). Ook het hebben van meerdere portefeuillehouders wordt als reden voor uitsplitsing genoemd. Voorbeelden van gegeven toelichtingen:

“Het SD valt onder 1 programma en dat betekent dat onderaan de streep voordelen en nadelen tegen elkaar wegvallen. De reden waarom wij kiezen voor de toedeling van een budget is daarmee een sturingsinstrumenten dat mede wordt ingezet om te bewaken of wij de bezuinigingen die wij op onderdelen moeten behalen ook daadwerkelijk realiseren. Dit ondersteunt tevens de controlerende taak van de raad en draagt bij aan de overzichtelijkheid van dit (ook budgettair) complexe veld.”

“Door het hanteren van deelbudgetten wordt meer grip ervaren, bovendien zijn niet alle budgetten ondergebracht bij 1 portefeuillehouder. Hoewel er sprake is van deelbudgetten worden deze uiteindelijk wel integraal benaderd (onder- / overschrijdingen worden via een reserve met elkaar “verrekend” indien van toepassing)”

“De wens van de bestuurders is om de tekorten en overschotten apart inzichtelijk te maken.”

“In de sociale wijkteams wordt zoveel als mogelijk integraal gewerkt. Voor de interne beheersing worden nog deelbudgetten onderscheiden. Financieel kijken we, in onze periodieke rapportages, wel naar het totaalresultaat op het sociaal domein, en evt. op basis van realisatie leidt dat tot een aanpassing van de deelbudgetten”

“De gemeente [...] splitst in de begroting de benodigde middelen op naar deelbudgetten per domein. De afgelopen jaren is met name door de toegangsorganisaties veel energie gestoken in het integraal werken. Bij een vraag voor ondersteuning vanuit één van de domeinen, wordt ook gekeken naar de situatie op de andere domeinen om waar mogelijk tot een integrale aanpak te komen. Een aandachtspunt hierbij is dat voor zorg die vanuit de jeugdwet wordt gefinancierd, het merendeel van de jeugdigen niet via de gemeentelijke toegang naar een zorgverlener wordt verwezen. Er zijn pilots/projecten voor de integrale uitvoering en er wordt nog overwegend gewerkt vanuit de afzonderlijke domeinen.”

“Via de gebiedsteams wordt integraal gewerkt. Dit deel van het budget is daarmee ook ontschot opgenomen. De Jeugdzorg, de Wmo en de Participatie wordt overwegend uitgevoerd door Gemeenschappelijke Regelingen en zijn daarmee via deelbudgetten opgenomen in de begroting. Dit laatste is ook nodig voor de Iv3 verantwoording.”

Vraag 8.

Welke maatregelen neemt uw gemeente in het kader van de transformatie rondom jeugdzorg en ggz die mede gericht zijn op beheersing van de kosten?

Deze vraag is nieuw in de enquête. Veelgenoemde maatregelen in het kader van de transformatie jeugdzorg en ggz die mede zijn gericht op beheersing van de kosten zijn: inzet op preventie, versterken van de samenwerking met huisartsen/ inzet praktijkondersteuner huisarts, nieuwe manier van inkopen, en m.b.t. GGZ: inzet op ambulantisering van zorg zodat mensen dichtbij hun eigen leefomgeving geholpen kunnen worden en na hun ziekte zo spoedig mogelijk weer kunnen re-integreren. Voorbeelden van gegeven toelichtingen:

“De transformatieopgaven landen in de contracten met zorgaanbieders; hierbij wordt de dure, zware zorg daar waar mogelijk afgebouwd en de minder dure, lichte, ambulante zorg opgebouwd. Per saldo moet dit leiden tot een afname van het totaal benodigde budget voor jeugdzorg (bij gelijkblijvende volumes). In de nieuwe inkoopcontracten van 2021 en verder moet de uitwerking van de transformatieopgaven integraal onderdeel zijn van de inkoopopdracht. Op de volumes wordt gestuurd middels de “Toegang op orde”. We investeren in de opleiding, instructie en kwaliteit van de medewerkers van de toegang. Tevens investeren in de contacten met de huisarts door de inzet van een POH GGZ. Verder wordt extra geïnvesteerd in het preventief jeugdbeleid waarmee het beroep op gespecialiseerde zorg voor jeugdigen moet afnemen. Bovenstaande geldt ook voor de GGZ waarbij we ook aan het afschalen zijn en GGZ meer in de eigen omgeving organiseren.”

1. Het sturen op verwijzingen. Minder dure zorg
2. Ons regieteam voert drangtrajecten ipv dwang uit.
3. Deelname regionale overlegtafels om de complexe casuïstiek in gezamenlijkheid met meerder aanbieders tot passende oplossingen te komen.
4. Preventie inzetten op Kansrijke Start met de onderdelen Nu niet zwanger en Voorzorg.
5. Voorkomen van specialistische GGZ :
 - a. Inzet jeugdconsulenten op scholen die beschikingsvrij (vroegtijdig) kortdurende ondersteuning aanbieden
 - b. Pilot 2020 aanstelling praktijkondersteuner jeugd bij een huisarts
 - c. Deelname aan regionale pilot complexe scheidingen
 - d. Met pilot Passende Kinderopvang voorkomen we inmiddels bij 30% van de kinderen de inzet van specialistische GGZ
 - e. We bieden op alle basisscholen het computergestuurde interventieprogramma Bouw! aan. Hiermee voorkomen we leesproblemen bij risicoleerlingen in groep 2 t/m 4 voorkomen kunnen worden. Het effect is pas over 3 jaar pas echt merkbaar.
 - f. De verwijzingen naar dyslexie behandelingen worden gescreend door onze poortwachter dsylexie
 - g. Deelname aan regionale werkgroepen transformatie
 - h. Verdere ontwikkeling van monitoringsgegevens zoals zorgpaden, recidive, verloop behandelingstrajecten etc.”

“Op het gebied van jeugdzorg zijn in de regio transformatieplannen opgezet waarbij ingezet wordt op de afbouw van zwaardere hulp naar lichtere hulpvormen die beter aansluiten bij de hulpvraag van de jeugdigen. Daarnaast wordt nauw samengewerkt met diverse partijen zoals het onderwijs (in het kader van (vroeg)signalering) en huisartsen. Tot slot worden er enkele programma's ingezet gericht op preventie. Op het gebied van de GGZ wordt in de regio nauw samengewerkt. Inzet hierbij is ambulantisering van zorg zodat mensen dichtbij hun eigen leefomgeving geholpen kunnen worden en na hun ziekte zo spoedig mogelijk weer kunnen re-integreren. Hiertoe worden o.a. de lokale toegangen versterkt op het gebied van psychische kwetsbaarheid, worden er subsidies verstrekt voor maatjesprojecten zodat het sociale netwerk van cliënten wordt versterkt en wordt ingezet op integrale hulpverlening.”

- nauwe samenwerking met huisartsen;
- aanspreekpunten in CJG voor huisartsen;
- kort lijntje tussen CJG (GGD) jeugdarts en huisartsen;
- periodiek afstemmings-overleggen tussen huisartsen en CJG;
- periodiek ambtelijk/bestuurlijke overleggen met huisartsen;
- huisartsen actief op de hoogte houden van ingekochte zorgaanbieders;
- afspraken over CJG-Jeugd en gezinswerker in een van de huisartsenpraktijken;
- gesprekken over medicatie-controle door huisartsen/GGZ instellingen;
- actieve betrokkenheid huisartsen bij serie suicides onder jongeren;
- deel huisartsen nemen deel aan afstemmingstafels CJG/Sociaal Team en andere partners
- afspraken met huisartsen over doorverwijzingen naar GGZ aanbieders: eerst CJG inzetten”

“[...] Onze transformatieagenda bevat bijvoorbeeld:

- Het werken met eigen trajecten jeugd en Wmo door WIJzer (i.p.v. doorverwijzingen);
- Het versterken van de samenwerking met huisartsen;
- Het mede-financieren van POHGGZ jeugd (praktijkondersteuners);
- Het versterken van de integrale toegang van alle hulp- en ondersteuningsvragen;
- Het nieuwe inkoopmodel jeugd is bedoeld om beter aan te sluiten op de hulpvragen en de samenwerking tussen de zorg aanbieders te verbeteren;
- Meer mogelijkheden voor lokale aanbieders om aan te sluiten bij account gesprekken van regionale inkooporganisatie jeugd.”

c. Vraag 9 en 10: Samenwerking tussen gemeenten

Inleiding

De vragen 9 en 10 gaan over de samenwerking tussen gemeenten. Vraag 9 onderzoekt of er tussen gemeenten voor jeugdzorgtaken afspraken worden gemaakt voor financiële solidariteit in de vorm van kosten- en risicoverevening. En vraag 10 onderzoekt of de gemeente te maken krijgt met financiële tekorten van gemeenschappelijke regelingen waarin ze deelneemt.

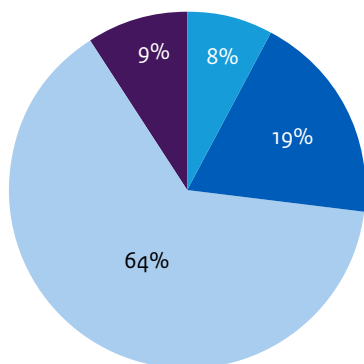
Conclusies in vogelvlucht

Het aandeel gemeenten dat geen financiële solidariteitsafspraken met de regiogemeenten heeft, is ook in de enquête van dit jaar weer verder opgelopen. Bijna twee derde van de gemeenten geeft als antwoord dat in de eigen regio geen financiële solidariteitsafspraken zijn gemaakt voor jeugdzorgtaken, maar dat elke gemeente de eigen kosten betaalt ("profijtbeginsel").

Meer dan de helft van de gemeenten meldt dat de gemeenschappelijke regelingen op het terrein van het sociaal domein waarin de gemeenten deelnemen tekorten over 2018 laten zien (na eventuele inzet van reserves gemeenschappelijke regeling). Ten opzichte van de vorige enquête stijgt het aandeel gemeenten die deelneemt in een gemeenschappelijke regeling met een tekort.

Vraag 9.

Wortd in 2019 bij regionale samenwerking tussen gemeenten voor (een deel van de) jeugdzorgtaken een vorm van kosten- en risicoverevening toegepast?



- Ja, voor alle jeugdzorgtaken
- Ja, voor de duurzere/risicovolle jeugdzorgtaken
- Nee, in onze regio is sprake van een profijtbeginsel (elke gemeente betaalt de 'eigen' kosten)
- Anders

Het aandeel gemeenten dat geen financiële solidariteitsafspraken met de regiogemeenten heeft is ook in de enquête van dit jaar weer verder opgelopen. Bijna twee derde van de gemeenten (64%) geeft als antwoord dat in de eigen regio geen financiële solidariteitsafspraken zijn gemaakt voor jeugdzorgtaken, maar dat elke gemeente de eigen kosten betaalt ("profijtbeginsel"). In de vorige enquête gaf 58% dat antwoord, in de enquête over 2018 gaf 52% dat antwoord, over 2017 44%, over 2016 31%).

27% van de gemeenten antwoordt dat er wel afspraken over kosten- en risicoverevening zijn gemaakt (of nog in voorbereiding zijn). In de vorige enquête was dat nog 29%. Van deze groep meldt de grootste groep (19%punt van de 27%) dat er afspraken zijn gemaakt over de duurzere/risicovolle jeugdzorgtaken, en 8% dat die afspraken alle jeugdzorgtaken betreffen. Het antwoord *Anders* is door 9% van de deelnemende gemeenten ingevuld; in de vorige enquête was dat 13%. De meest gegeven toelichting bij dit antwoord is dat alleen nog voor een specifiek onderdeel wordt verevend (bijv. Veilig Thuis, gesloten jeugdzorg), of dat kosten via een vlaktaksmodel over meerdere jaren worden geëgaliseerd. Andere toelichtingen lijken te suggereren dat eigenlijk een ander antwoord gekozen had moeten worden (geen vereveningsafspraken of verevening van alleen dure jeugdzorgtaken). Voor zover gemeenten toelichting geven bij hun antwoord wordt incidenteel genoemd dat ook voor BW/MO vereveningsafspraken zijn gemaakt. Voorbeelden van gegeven toelichtingen:

"Voor de JeugdzorgPlus zijn de deelnemende gemeenten volledig solidair en voor de overige zware jeugdtaken waaronder LTA, Jeugdbescherming, Jeugdreclassering en Veilig Thuis in het kader van de Jeugdwet is de inleg naar rato van het 3-jaars hulpgemiddelde op basis van het aantal jeugdigen in Jeugdhulp."

"Bij het beleidsonderwerp Beschermd Wonen (en Maatschappelijke opvang) is er sprake van risicoverevening (50% profijtbeginsel en 50% solidariteit) ná besteding van Centrumgemeente budget."

"Bij een deel van de regionale inkoop van jeugdzorg is sprake van regionale verevening. Bij deze vorm van inkoop zijn bandbreedtes van toepassing. Bij overschrijding van de bandbreedte van de gemeente komen de hogere kosten ten laste van die gemeente."

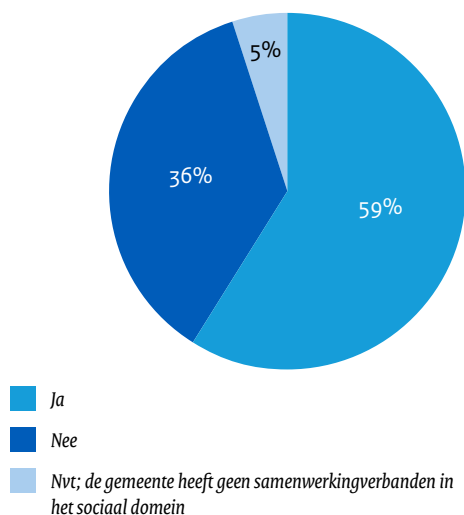
"Tot en met 2018 deden we dat volledig. Door de overheveling van de deelbudgetten naar de AU en tegelijkertijd het aanpassen van de parameters is dit een ongelooflijk ingewikkeld verhaal geworden. Daar waar we voorheen in de samenwerking wisten waar onze risico's zaten blijkt dat de werkelijkheid voor 2019 volledig zoek is geraakt. Gemeenten die voorheen nog net de zaak draaiend konden krijgen zijn met de nieuwe methodiek enorme nadeel gemeenten geworden. Een nieuwe verdeelsystematiek op basis van de huidige situatie lijkt nog ver weg..."

“De jeugdzorgkosten met betrekking tot de apparaatskosten van de regionale samenwerking worden verevend. De overige jeugdzorgkosten zijn de verantwoordelijkheid van de gemeenten zelf.”

“Elke gemeente betaalt de ‘eigen’ kosten. Ten aanzien van gesloten jeugdzorg is sprake van verevening. Er is overeengekomen om vaste capaciteit aan te bieden die de deelnemende gemeente financieren, los van de daadwerkelijk inwoners die gebruikmaken van gesloten jeugdzorg.”

Vraag 10.

Zijn er over 2018 gemeenschappelijke regelingen waarin de gemeente samenwerkt op het gebied van één of meer van de 3 nieuwe decentralisaties die te kampen hadden met hogere lasten dan de rijksmiddelen die hiervoor beschikbaar zijn gesteld, na inzet van reserves?



Meer dan de helft van de gemeenten (59%) meldt dat de gemeenschappelijke regelingen op het terrein van het sociaal domein waarin de gemeenten deelnemen tekorten over 2018 laten zien (na eventuele inzet van reserves gemeenschappelijke regeling). In de vorige enquête was dat nog 52%, het aandeel gemeenten die deelneemt in een gemeenschappelijke regeling met een tekort laat dus een stijgende lijn zien. Ruim een derde van de gemeenten (36%) meldt dat dit niet het geval is, 5% antwoordt dat de gemeente geen samenwerkingsverbanden in het sociaal domein heeft.

d. Vraag 11 t/m 13: Risicomanagement en reserves

Inleiding

In de vragen 11 tot en met 13 staat het risicomanagement centraal: hebben de gemeenten de risico's sociaal domein gekwantificeerd (vraag 11), zijn er middelen gereserveerd om de risico's op te kunnen vangen (vraag 12) en hoe hebben deze reserves sociaal domein zich ontwikkeld (vraag 13).

Conclusies in vogelvlucht

Ruim de helft van de gemeenten meldt dat de afzonderlijke decentralisatierisico's gekwantificeerd zijn. Ruim een op de vijf gemeenten geeft aan de risico's wel te benoemen maar niet te kwantificeren en een andere werkwijze te hanteren voor het bepalen van de benodigde weerstandscapaciteit. De stijgende lijn in het aandeel gemeenten met kwantificering van de afzonderlijke risico's zet zich door.

Uit de gegeven toelichtingen blijkt dat de risico's zich zowel voordoen aan de lastenkant als aan de batenkant van de begroting. Veel genoemde risico's aan de lastenkant zijn het open-einde-karakter van het sociaal domein, externe doorverwijzers met name bij Jeugd, toename zorgvraag, maatregelen Rijk (o.a. invoering abonnementstarief, AmvB reële kostprijs), de complexiteit van de transitieopgave (o.a. door afhankelijkheid van veel partners als zorgaanbieders/externe verwijzers/regiogemeenten) met het risico dat geraamde besparingen niet in volle omvang en/of met vertraging worden gerealiseerd, en verzwaring van zorg/toename kosten per behandeling. Meest genoemde risico's aan de batenkant zijn onzekerheid over ontwikkeling omvang gemeentefonds, herijking gemeentefonds, onvoldoende compensatie door Rijk bij beleidswijzigingen.

Ook in deze enquête geeft het overgrote deel van de gemeenten als antwoord dat er middelen zijn gereserveerd om de decentralisatierisico's op te vangen. Het aandeel gemeenten dat dit antwoord geeft, daalt wel verder. Het aandeel gemeenten dat aangeeft dat ze overwegend middelen reserveren in bestemmingsreserves voor het sociaal domein, loopt hard terug. Het aandeel gemeenten dat er voor kiest om de decentralisatierisico's onderdeel uit te laten maken van het totale gemeentelijke risicoprofiel (waarvoor de algemene reserve wordt aangehouden), en geen (bestemmings-)reserves sociaal domein meer te hanteren, neemt dus toe.

Voor zover de gemeenten hun antwoord hebben toegelicht, valt uit de gegeven toelichtingen op te maken dat dit voor een deel van de gemeenten speelt omdat de eerder gevormde bestemmingsreserves inmiddels leeg zijn. Voor een ander deel van de gemeenten hangt dit samen met de overheveling van een groot deel van de integratie-uitkering sociaal domein naar de AU, dan wel omdat ze niet meer vanuit de rijksbudgetten willen ramen maar het sociaal domein integraal onderdeel willen laten uitmaken van de totale exploitatie.

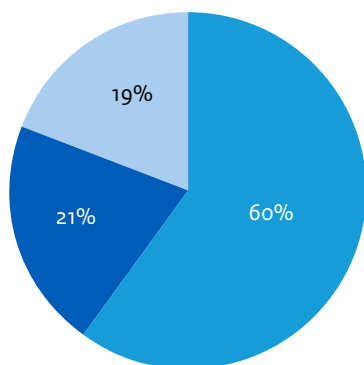
Het aandeel gemeenten dat antwoordt dat de reserves die voor het sociaal domein ingezet kunnen worden, lager zijn geworden, of antwoordt dat er geen reserves zijn, is in deze enquête opnieuw toegenomen. Inmiddels geeft ruim driekwart van de gemeenten aan dat de omvang van de reserves is afgenomen of dat er geen reserves zijn. Ongeveer een kwart van de gemeenten geeft aan dat ze per saldo ongeveer gelijk zijn gebleven of zijn toegenomen.

Van de gemeenten die aangeven dat de reserves zijn toegenomen, lichten een aantal gemeenten toe dat de groei wel afneemt of zelfs minimaal is. Ook zijn er gemeenten die toelichten dat de toename van de reserves of het per saldo ongeveer gelijk blijven van de reserves komt door een extra toevoeging, bijvoorbeeld uit het rekeningresultaat, en er ook bij die gemeenten per saldo tekorten in het sociaal domein kunnen zijn.

Vraag 11.

Benoemt én kwantificeert uw gemeente de afzonderlijke decentralisatierisico's in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing?

Als uw gemeente de afzonderlijke risico's benoemt de twee grootste decentralisatierisico's vermelden in de toelichting.



■ Ja

■ Nee, onze gemeente benoemt de afzonderlijke decentralisatierisico's wel maar voor de bepaling van het benodigde weerstandscapaciteit wordt een andere werkwijze gehanteerd (bijv. uitgaan van een bepaald % van de begrotingsomvang)

■ Anders

Ruim de helft van de gemeenten (60%) meldt dat de afzonderlijke decentralisatierisico's gekwantificeerd zijn. Ruim een op de vijf gemeenten (21%) geeft aan de risico's wel te benoemen, maar niet te kwantificeren en een andere werkwijze te hanteren voor het bepalen van de benodigde weerstandscapaciteit. De overige 19% heeft gekozen voor het antwoord *Anders*.

Ten opzichte van vorige enquête is het aandeel gemeenten dat meldt de afzonderlijke decentralisatierisico's te kwantificeren, verder toegenomen (nu dus 60%, in de vorige enquête 54%, in de enquête begrotingen 2018 49%). Het aandeel gemeenten dat meldt geen afzonderlijke decentralisatierisico's te benoemen is afgenomen (in deze enquête 19%, in de vorige enquête 21%, in de enquête begrotingen 2018 34%).

Uit de gegeven toelichtingen blijkt dat de risico's zich zowel voordoen aan de lastenkant als aan de batenkant van de begroting. Veelgenoemde risico's aan de lastenkant zijn het open-einde-karakter van het sociaal domein bij zowel Jeugd en bij Wmo als bij Participatie, externe doorverwijzers (gemeente moet betalen waar anderen bepalen) met name bij Jeugd door rechters/huisartsen/jeuugdartsen/medisch specialisten/gecertificeerde instellingen, toename zorgvraag bij zowel Jeugd als Wmo (o.a. door toenemende vergrijzing), maatregelen Rijk (o.a. invoering abonnements-tarief, AmvB reële kostprijs), de complexiteit van de transformatieopgave (o.a. door afhankelijkheid van veel partners als zorgaanbieders, externe verwijzers, regiogemeenten) met het risico dat geraamde besparingen niet in volle omvang en/of met vertraging worden gerealiseerd, en verzwaring van zorg/toename kosten per behandeling. Ook wel genoemd als risico is bijvoorbeeld jurisprudentie (CRvB-uitspraak) en krapte op de arbeidsmarkt, waardoor het een uitdaging is om goede medewerkers te vinden die de zorg verlenen en/of beleid en uitvoering vormgeven bij de gemeente. Voorbeelden van gegeven toelichtingen:

“De Wmo en Jeugdwet zijn open-einde-regelingen. Dat houdt in dat eventuele overschrijdingen op deze taken voor risico van de gemeente is. Het gaat hierbij met name om begeleiding, huishoudelijke hulp, woon- en vervoersvoorzieningen. Daarnaast valt hieronder ook de re-integratie (Participatiewet) en de afbouw van de Wsw. [...]”

“Als eerste decentralisatierisico wordt er verwezen naar de openeinde regelingen, het tweede decentralisatierisico wordt het abonnementstarief WMO genoemd.”

“Jeugdzorg

Vanaf 2015 zijn we financieel verantwoordelijk voor vrijwel alle taken die met Jeugdzorg te maken hebben. Een van de grootste risico's is het feit dat wij niet de enige verwijzers zijn. We hebben geen invloed op bepaalde vormen van specialistische hulp die heel erg duur zijn maar

die we als gevolg van een rechterlijke machtiging wel moeten uitvoeren (bijvoorbeeld gesloten jeugdzorg met verblijf-behandeling in residentiële instellingen). Ook kunnen huisartsen, jeugdartsen, medisch specialisten en gecertificeerde instellingen doorverwijzen naar jeugdzorg trajecten. [...]”

- onvoorspelbaarheid in de ontwikkeling van de zorgvraag; openeind-financieringsregeling
- afhankelijkheid van de doorverwijzing door derden (huisartsen en wettelijke verwijzers)”

“Toename beroep op en autonome kostenstijging jeugdhulp toename beroep op Wmo-voorzieningen”

“de belangrijkste risico’s zijn:

1. open einde regeling
2. het risico dat andere partijen kunnen verwijzen waardoor de gemeente geen invloed heeft op de kosten
3. risico dat het Rijk maatregelen neemt (eigen bijdrage maximeren) die kosten verhogen werken”

“Grootste risico’s zijn toenemende vraag aan jeugdhulp en krapte op de arbeidsmarkt, waardoor het een uitdaging is om goede medewerkers te vinden die de zorg verlenen en/of beleid en uitvoering vormgeven bij de gemeente.”

“Een aantal van de ontwikkelingen die we nu zien en die mogelijk van invloed zijn op de kosten in het sociaal domein:

- Ontwikkeling zorgvraag: er is nog steeds een stijgende lijn te zien in het aantal cliënten dat zich meldt voor een sociale voorziening. Hiermee is rekening gehouden in de begroting maar het is niet uitgesloten dat het aantal cliënten nog harder stijgt dan nu wordt voorzien. Ook kunnen de kosten per cliënt hoger uitvallen dan ingeschat.
- Toekennen zorg door derden: jeugdhulp kan ook door derden worden toegewezen (huisartsen en gecertificeerde instellingen). Hierdoor hebben we hier als gemeente minder grip op en is het moeilijk om te sturen op doelmatigheid. [...]”

“Twee grootste decentralisatierisico’s: (1) tempo Rijk bezuinigingen lopen niet in lijn met tempo van decentralisatie, (2) volumestijging en verzwarende van zorg.”

“Op het gebied van de oude Wmo: Abonnementstarief, Uitspraak CRvB, AmvB reële kostprijs. Daarnaast maatschappelijke zorg die per 2021 naar de gemeente toekomt (vanuit de centrumgemeente). Stijgende lasten van Veilig Thuis en de toenemende vergrijzing.”

“Toename van zorgkosten door meer aanvragen Onvoorspelbaarheid ontwikkeling algemene uitkering door koppeling van deze uitkering aan de omvang van de rijksuitgaven.”

“De drie grootste risico’s:

- Transformatie

De transformatie in het sociale domein, met als basis onze geformuleerde uitgangspunten ‘sturing en bekostiging sociaal domein’ en extra-muralisering van beschermd wonen en opvang, vergen nog de nodige inspanningen van zowel onze gemeente als de zorgaanbieders en andere betrokken partijen. Bovendien ligt het aantal kinderen met jeugdhulp in [onze gemeente] met 16,6% hoger dan het landelijk gemiddelde (10,4%). Daarnaast zagen we in de afgelopen jaren een verzwarende van de problematiek. Met ingang van 2019 is de basishulp jeugd (ambulante jeugdhulp en lokaalpreventieve activiteiten) ondergebracht bij ‘Jong en Sterk’ (JENS). Het implementatietraject bij JENS is complex en verloopt nog niet op alle punten naar wens. Dit is niet geheel onverwacht, dergelijke trajecten zijn zeer intensief en vragen tijd. Gezamenlijk ondernemen wij actie en sturen daar waar nodig bij.

- Openeinde regelingen (Participatiewet, Jeugd, Wmo, Schuldhulpverlening)

Vanuit onze gemeentelijke zorgplicht zijn wij verplicht deze voorzieningen aan burgers aan te bieden.

- Herijking gemeentefonds

Er is een herziening van het totale gemeentefonds per 2021 op komst. Hierbij wordt onder meer beoogd de vastgestelde knelpunten in de verdeling van de middelen voor het sociaal domein op te lossen. Wijzigingen in het verdeelmodel kunnen zowel een positief als negatief effect hebben voor onze bekostiging. [...]”

“Met betrekking tot de Wmo worden de volgende risico’s onderkend en beschreven in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing: Abonnementstarief:

Deze wijziging leidt enerzijds tot aanzienlijk minder inkomsten voor de gemeente en anderzijds is er een forse toename zichtbaar van het beroep op de Wmo. Met name bij de huishoudelijke hulp en het gebruik van hulpmiddelen was deze stijging waar te nemen in 2019. Hierdoor staat de betaalbaarheid van de Wmo onder druk. Ook de vergrijzing zet de betaalbaarheid van de Wmo onder druk.

Doordecentralisatie regionale Wmo taken:

Per 2022 wordt de nu nog regionale Wmo taak beschermd wonen een lokale verantwoordelijkheid. Vooralsnog is de doordecentralisatie van de overige Regionale Wmo taken (maatschappelijke opvang, verslavingszorg e.d.) met 4 jaar uitgesteld. Het nieuwe verdeelmodel voor beschermd wonen wordt naar verwachting in de meicirculaire 2020 bekend. Daarnaast volgt er nog een WLZ-uitname (cliënten en budget), het is nog onduidelijk wat hiervan de (financiële) consequenties zijn.”

Meest genoemde risico’s aan de batenkant zijn onzekerheid over ontwikkeling omvang gemeentefonds, herijking gemeentefonds, onvoldoende compensatie door Rijk bij beleidswijzigingen. Voorbeelden van gegeven toelichtingen:

“Een aantal van de ontwikkelingen die we nu zien en die mogelijk van invloed zijn op de kosten in het sociaal domein:

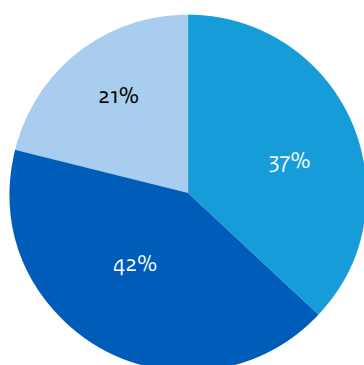
- Uitkering rijksbijdrage: de vergoeding voor de gedecentraliseerde taken maakt inmiddels onderdeel uit van de algemene uitkering uit

het gemeentefonds. Voor de onzekere ontwikkeling van de hoogte hiervan is al een algemeen risico benoemd. Specifiek voor het beschermd wonen komt er nog een herverdeling van de rijksmiddelen waarvan de effecten onzeker zijn.

- **Rijksbeleid van invloed op de uitvoering: het rijk neemt geregeld besluiten die van invloed zijn op de taken uit de decentralisatie.** Voorbeelden hiervan zijn het abonnementstarief voor Wmo-voorzieningen, de invoering van de Wet verplichte GGZ en wijzigingen in de Wet langdurige zorg. Het uitgangspunt is meestal dat beleidswijzigingen budgettair neutraal worden verwerkt. Het rijk en gemeenten zijn het echter niet altijd eens over het financieel effect van wijzigingen. Het risico is dan ook dat gemeenten onvoldoende gecompenseerd worden voor de extra kosten of een te hoge korting wordt toegepast op de rijksuitkering. [...]”

Vraag 12.

Heeft uw gemeente middelen gereserveerd om de decentralisatierisico's, mochten die zich in 2020 voordoen, op te kunnen vangen?



- Ja, overwegend in bestemmingsreserves voor het sociaal domein
- Ja, overwegend in de algemene reserve
- Nee

Ook in deze enquête geeft het overgrote deel van de gemeenten (79%) als antwoord dat er middelen zijn gereserveerd om de decentralisatierisico's op te vangen. Het aandeel gemeenten dat dit antwoord geeft, daalt wel (in de vorige enquête nog 84%, in de enquête over de begrotingen 2018 nog 91%). Het aandeel gemeenten dat aangeeft dat ze overwegend middelen reserveren in bestemmingsreserves voor het sociaal domein loopt hard terug. In deze enquête geeft 37% aan overwegend middelen te reserveren in bestemmingsreserves, in de vorige enquête was dat nog

ongeveer de helft van de gemeenten en in de enquête over de begrotingen 2018 nog 72% van de gemeenten. Het aandeel gemeenten dat middelen voor decentralisatierisico's reserveert via de algemene reserve loopt op (in deze enquête 42%, in de vorige enquête 33% en in de enquête over de begrotingen 2018 was dat 19%), evenals het aandeel gemeenten dat aangeeft geen middelen voor risico's te reserveren (in deze enquête 21%, in de vorige enquête 16% en in de enquête over de begrotingen 2018 was dat 9%).

Het aandeel gemeenten dat ervoor kiest om de decentralisatierisico's onderdeel uit te laten maken van het totale gemeentelijke risicoprofiel (waarvoor de algemene reserve wordt aangehouden), en geen (bestemmings-)reserves sociaal domein meer te hanteren, neemt dus toe. Voor zover de gemeenten hun antwoord hebben toegelicht valt uit de gegeven toelichtingen op te maken dat dit voor een deel van de gemeenten speelt omdat de eerder gevormde bestemmingsreserves inmiddels leeg zijn, en voor een ander deel van de gemeenten samenhangt met de overheveling van een groot deel van de integratie-uitkering sociaal domein naar de AU dan wel een keus is omdat ze niet meer vanuit de rijksbudgetten willen ramen maar het sociaal domein integraal onderdeel willen laten uitmaken van de totale exploitatie. Voorbeelden van gegeven toelichtingen:

“Onze bestemmingsreserves zijn allemaal opgesoupeerd naar aanleiding van de resultaten van de afgelopen jaren. De AR staat fors onder druk. Zonder onze winstnemingen vanuit de Grexen hadden we denk ik zwaar in de problemen gezeten. Het thema vanuit ons college voor de begroting 2020 is Vitaal maar kwetsbaar!”

“Nee, wij hebben geen specifieke middelen (kunnen) reserveren om de decentralisatie-risico's op te kunnen vangen. Maakt onderdeel uit van de gemeentebrede aanpak inzake risicomangement en weerstandsvermogen.”

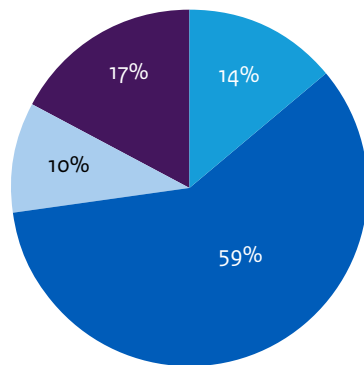
“In de algemene reserve wordt een deel gereserveerd voor het benodigde weerstandsvermogen op basis van de gekwantificeerde risico's binnen het Sociaal Domein.”

“Na de overheveling van de DU sociaal domein in de AU is de Reserve Sociaal domein gestort in de Algemene Reserve.”

“Wij hebben nog wel een reserve sociaal domein. Deze is niet meer voor de decentralisatie bestemd. Sinds de begroting 2019 ramen wij los van de inkomsten de benodigde budgetten op basis van verwachtingen. Zo nodig sturen (en budgetteren) wij dit bij gedurende het jaar.”

Vraag 13.

Is de omvang van de bestemmingsreserves voor het sociaal domein, c.q. van de algemene reserves die voor het sociaal domein ingezet kunnen worden, eind 2018 anders ten opzichte van eind 2017?



- Ja, deze reserves zijn in 2018 per saldo toegenomen
- Ja, deze reserves zijn in 2018 per saldo afgenomen
- Nee, deze reserves zijn per saldo ongeveer gelijk gebleven
- N.v.t., er zijn geen (bestemmings)reserves voor het sociaal domein

Bijna zes op de tien gemeenten (59%) antwoordt dat de reserves die voor het sociaal domein ingezet kunnen worden eind 2018 per saldo zijn afgenomen. Ongeveer een op de zeven gemeenten (14%) antwoordt dat de reserves voor het sociaal domein per saldo zijn toegenomen. Bij de vorige enquête (vraag over de stand bestemmingsreserves sociaal domein eind 2017 ten opzichte van stand eind 2016) gaf bijna een kwart van de gemeenten (24%) aan dat de reserves waren toegenomen, en in de enquête over de begrotingen 2018 (vraag over de stand bestemmingsreserves sociaal domein eind 2016 ten opzichte van stand eind 2015) gaf nog een ruime meerderheid van de gemeenten (62%) aan dat de reserves waren toegenomen. Het aandeel gemeenten dat als antwoord geeft dat de reserves per saldo ongeveer gelijk zijn gebleven is iets gedaald (in deze enquête 10%, in de vorige enquête 14%), en het aandeel gemeenten dat meldt dat er geen reserves sociaal domein zijn is iets gestegen (in deze enquête 17%, in de vorige enquête 12%).

Het aandeel gemeenten dat antwoordt dat de reserves die voor het sociaal domein ingezet kunnen worden, lager zijn geworden, of er niet zijn, is dus weer toegenomen. Inmiddels geeft ruim driekwart van de gemeenten aan dat de omvang van de reserves is afgenomen of dat er geen reserves zijn, en ongeveer een kwart van de gemeenten dat ze per saldo ongeveer gelijk zijn gebleven of zijn toegenomen.

Uit de gegeven toelichtingen valt overwegend op te maken dat de afnemende reserves samenhangen met de tekorten in het sociaal domein. Van de gemeenten die aangeven dat de reserves zijn toegenomen lichten een aantal gemeenten toe dat de groei wel afneemt of zelfs minimaal is en ook zijn er gemeenten die toelichten dat de toename van de reserves of het per saldo ongeveer gelijk blijven van de reserves komt door een extra toevoeging, bijvoorbeeld uit het rekeningresultaat (en er ook bij die gemeenten per saldo tekorten in het sociaal domein kunnen zijn). Voorbeelden van gegeven toelichtingen:

“In verband met het tekort op met name jeugdzorg is de reserve ingezet.”

“De reserve is ingezet om de tekorten in de jaarrekening 2018 op het gebied van de 3D's te dekken. In 2019 is de reserve vervolgens helemaal opgebruikt.”

“reguliere bestemmingsreserves afgenomen indien incidentele middelen uit fondsnadeelgemeenten buiten beschouwing worden gelaten. Deze middelen zijn in 2018 gereserveerd ter dekking van begroting 2019. In 2019 ondanks deze middelen tekort tov begroting”

“De reserves zijn toegenomen als gevolg van:
1. Tijdelijke toevoeging restant HHT-middelen
2. Resultaat per saldo van rekening 2017”

“Vanuit resultaatbestemming 2017 is er gedoteerd aan de reserve t.b.v. het sociaal domein.”

“door positieve afrekeningen over voorgaande jaren is er een storting in deze reserve gedaan”

“Er zijn diverse onttrekkingen geweest in 2018 maar tevens is er bij de jaarrekening 2018 een ongeveer gelijk bedrag weer in de reserve gestort.”

e. Vraag 14 t/m 18: Voortgangsbewaking 3D

Inleiding

De vragen 14 tot en met 18 onderzoeken de uitgaven voor de gedecentraliseerde taken, resp. of de gerealiseerde uitgaven 2018 lager zijn dan de ontvangen rijksmiddelen (vraag 14), of de verwachte uitgaven 2019 zullen zijn dan de beschikbaar gestelde middelen (vraag 15), hoe de raming voor de lasten jeugdzorg in de begroting 2020 uitvallen (vraag 16), en hoe ze uitvallen in de meerjarenraming voor 2023 (vraag 18). In vraag 17 worden de gemeenten bevraagd op het gebruik van de stelpost jeugdzorg in de meerjarenraming voor 2023.

Conclusies in vogelvlucht

De vorige enquête liet een opvallende verschuiving tussen 2016 en 2017: bijna twee derde van de gemeenten meldde over 2016 per saldo lagere lasten dan ontvangen rijksmiddelen, over 2017 is dit beeld omgeslagen en meldde ruim twee derde van de gemeenten per saldo hogere lasten. In deze enquête blijkt deze ontwikkeling zich verder te hebben doorgezet, en meldt 87% van de gemeenten dat in de jaarrekeningen 2018 de uitgaven per saldo hoger zijn dan de beschikbaar gestelde middelen.

Voor zover gemeenten in hun toelichtingen ingaan op de verschillende onderdelen, blijkt het beeld vergelijkbaar met dat uit de vorige enquête. Vooral op Jeugd worden tekorten gemeld. In mindere mate geldt dit ook voor Participatie. De WMO laat verhoudingsgewijs nog overschotten zien. Overigens zijn er ook gemeenten die melden dat de Wmo tekorten laten zien. Regelmatig wordt opgemerkt dat geen onderscheid naar oude en nieuwe taken [meer] is te maken. Voor zover gemeenten daar nog wel zicht op hebben is het beeld dat die oude taken nog maar deels kunnen bijdragen in tekorten elders of dat ook op die oude taken tekort wordt gekomen. Beschermd wonen wordt door een aantal gemeenten expliciet genoemd als onderdeel waarop ze overhouden en middelen kunnen reserveren.

Het aandeel gemeenten dat verwacht in de rekening 2019 per saldo tekort te komen (86%) is vrijwel even hoog als het aandeel gemeenten dat antwoordt dat ze in de rekening 2018 tekort kwamen (87%). Verder stijgt het aandeel gemeenten dat verwacht in 2019 per saldo ongeveer uit te komen ten koste van het aandeel gemeenten dat verwacht over te houden (ten opzichte van de situatie die de jaarrekening 2018 daarover laat zien).

Voor zover gemeenten hun antwoord hebben toegelicht, wordt in de gegeven toelichting regelmatig gemeld dat het omzetten per 2019 van een deel van de middelen van de

integratie-uitkering sociaal domein in de algemene uitkering het lastiger c.q. onmogelijk maakt om deze vraag te beantwoorden. Wel blijft het beeld dat ook in 2019 met name de Jeugdzorg bijdraagt aan de tekorten, maar dat ook andere onderdelen van het sociaal domein daaraan bijdragen. De eerste voorzichtige signalen over afvlakking kosten worden ook gemeld, al zijn er ook gemeenten die in 2019 nog een toename van de tekorten verwachten (met name Wmo).

Jeugdzorg

Verder geeft het overgrote deel van de gemeenten (86%) ook als antwoord dat de geraamde lasten voor de jeugdzorg in de begroting 2020 hoger zijn dan de ontvangen rijksmiddelen (11% dat ze ongeveer even hoog zijn en ongeveer 1% dat de geraamde lasten lager uitvallen). Ook bij deze vraag melden gemeenten in hun gegeven toelichtingen regelmatig dat de vraag lastig is te beantwoorden omdat een groot deel van de middelen die t/m 2018 als integratie-uitkering sociaal domein werden ontvangen, inmiddels zijn overgeheveld naar de algemene uitkering. Ook wordt genoemd dat nog onzeker is wanneer en in hoeverre kostenbesparende maatregelen tot effect komen.

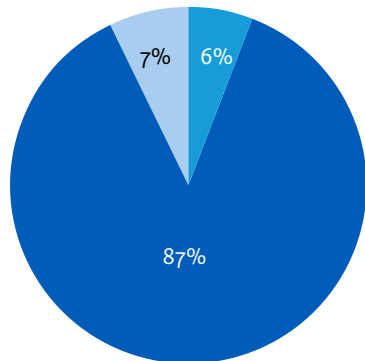
Meer dan de helft van de gemeenten (61%) meldt dat ze in hun meerjarenraming 2022 en 2023 gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheid om voor jeugdzorg een stelpost op te nemen. Het overgrote deel van die gemeenten koos voor een stelpost van ongeveer dezelfde omvang als de extra middelen die voor 2020 zijn ontvangen. Een kleine groep van de gemeenten die een stelpost hebben opgenomen, koos voor een stelpost die beduidend lager is dan de omvang van de extra middelen 2020, en incidenteel neemt een gemeente een stelpost op die beduidend hoger is. 39% van de gemeenten koos er voor om geen stelpost op te nemen in de meerjarenraming 2022 en 2023.

Tot slot meldt het overgrote deel van de gemeenten (83%) dat de geraamde lasten voor jeugdzorg in de meerjarenraming (2023) hoger uitvallen dan het bedrag rijksmiddelen dat ze ontvangen. Deze uitkomst is iets gunstiger dan het beeld dat vraag 16 laat zien voor de jeugdzorg voor begrotingsjaar 2020. Voor dat jaar meldt 86% van de gemeenten hogere geraamde lasten jeugdzorg dan inkomsten.

Dit beeld wordt gunstiger als rekening wordt gehouden met het niet meer verwerken door een deel van de gemeenten van de stelpost Jeugd voor 2023: ondanks dat 39% van de gemeenten in 2023 geen rekening meer houden met de tijdelijke extra middelen jeugdzorg daalt t.o.v. 2020 het aandeel gemeenten met hogere lasten dan inkomsten enigszins ten gunste van het aandeel gemeenten dat meldt dat lasten en inkomsten ongeveer even hoog zijn.

Vraag 14.

Zijn de gerealiseerde uitgaven voor de gedecentraliseerde taken (netto-lasten) volgens de jaarrekening 2018 anders dan de rijksmiddelen die uw gemeente voor deze taken heeft ontvangen?



- Ja, de uitgaven zijn per saldo lager dan de beschikbaar gestelde middelen
- Ja, de uitgaven zijn per saldo hoger dan de beschikbaar gestelde middelen
- De uitgaven zijn per saldo grosso-modo gelijk aan de middelen die voor de decentralisaties beschikbaar zijn gesteld

De vorige enquête liet een opvallende verschuiving tussen 2016 en 2017 zien: ruim twee derde (68%) van de gemeenten meldde toen dat de gerealiseerde uitgaven (netto-lasten) voor de gedecentraliseerde taken volgens de jaarrekening 2017 hoger zijn dan de rijksmiddelen die de gemeente voor deze taken heeft ontvangen, waar de jaarrekeningen 2016 nog lieten zien dat bijna twee derde van de gemeenten (63%) per saldo lagere uitgaven kende dan de beschikbaar gestelde middelen. In deze enquête blijkt deze ontwikkeling zich verder te hebben doorgezet. 87% van de gemeenten meldt dat in de jaarrekeningen 2018 de uitgaven per saldo hoger zijn dan de beschikbaar gestelde middelen. 6% van de gemeenten antwoordt dat de uitgaven lager waren. 7% meldt dat de uitgaven en middelen per saldo ongeveer aan elkaar gelijk zijn.

Voor zover gemeenten in hun toelichtingen ingaan op de verschillende onderdelen, blijkt het beeld vergelijkbaar met dat uit de vorige enquête: vooral op Jeugd worden tekorten gemeld, in mindere mate ook op Participatie. De WMO laat verhoudingsgewijs vaker nog overschotten zien. Overigens zijn er ook gemeenten die melden dat de Wmo tekorten laten zien. Regelmatig wordt opgemerkt dat geen onderscheid naar oude en nieuwe taken [meer] is te maken. Voor zover gemeenten daar nog wel zicht op hebben, is het beeld

dat die oude taken nog maar deels kunnen bijdragen in tekorten elders of dat ook op die oude taken tekort wordt gekomen. Beschermd wonen wordt door een aantal gemeenten expliciet genoemd als onderdeel waarop ze overhouden en middelen kunnen reserveren.

De uitkomst op afzonderlijke onderdelen van het sociaal domein kan dus uiteenlopen. De gemeenten die antwoorden dat de uitgaven per saldo lager zijn, kunnen wel te maken hebben met tekorten op bijvoorbeeld Jeugd maar konden deze opvangen door het overschot op andere onderdelen van het sociaal domein. De gemeenten die melden dat de uitgaven per saldo hoger zijn, konden de tekorten niet meer (geheel) opvangen met de overschotten elders in het sociaal domein. Voorbeelden van gegeven toelichtingen:

“De jeugdzorg geeft een overschrijding en de wmo een onderschrijding. Per saldo lagere uitgaven dan ontvangen rijksmiddelen “

“Op Wmo waren de uitgaven lager dan de ontvangen rijksmiddelen, maar voor jeugd waren de uitgaven hoger dan de ontvangen rijksmiddelen. Per saldo is er onttrokken aan de reserve sociaal domein. Wij kunnen geen antwoord geven of de meelopende oude taken bij dragen aan dekking van het tekort. Wij ramen reëel en de ontvangen rijksvergoeding betreft algemene uitkering en wordt niet specifiek toegekend aan deze uitgaven. Pwet is neutraal.”

“Per saldo was in 2018 sprake van een fors tekort. Dit tekort is op alle subdomeinen ontstaan, inclusief bij de oude taken, en was het grootst bij jeugd.

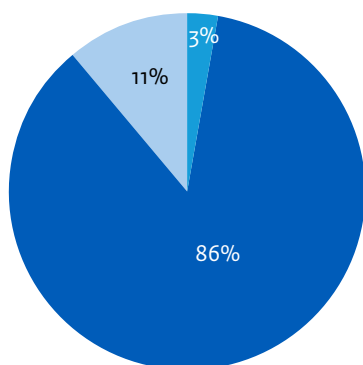
“De uitgaven zijn voor het onderdeel jeugd en de participatiewet hoger dan de beschikbaar gestelde middelen, Voor het onderdeel WMO zijn deze grosso moddo gelijk. Hierbij merken we wel op dat de uitgaven in het kader van de WMO een fors stijgende trend laten zien en de verwachting is dat op het onderdeel WMO vanaf 2019 ook tekorten gaan ontstaan.”

*“Jeugd tekort
Wmo overschot door een overschot bij centrumgemeentetaak beschermd wonen
P-wet Bijstand neutraal P-wet WSW tekort.”*

“Het totale tekort in de jaarrekening 2018 bedraagt € 7,5 miljoen. Dit bestaat uit een tekort op Jeugd van € 8,0 miljoen, een tekort op de WMO (incl oude taken) van € 2,3 miljoen, een overschot op Beschermd Wonen van € 1,5 miljoen en een overschot op Participatie uitkeringen van € 1,3 miljoen. Oude taken dragen niet bij aan dekking van het tekort.”

Vraag 15.

Zijn de verwachte uitgaven voor de gedecentraliseerde taken (netto-lasten) voor 2019 (zoals die in de jaarrekening 2019 opgenomen zullen worden) per saldo anders dan de rijksmiddelen die uw gemeente voor deze taken heeft ontvangen?



- Ja, de verwachte uitgaven zijn per saldo hoger dan de beschikbaar gestelde middelen
- Nee, de verwachte uitgaven zijn per saldo grosso-modo gelijk aan de middelen die voor de decentralisaties beschikbaar zijn gekomen
- Ja, de verwachte uitgaven zijn per saldo lager dan de beschikbaar gestelde middelen

In vraag 14 is gevraagd of de werkelijke uitgaven (netto-lasten) voor de drie decentralisaties in 2018 lager, gelijk of hoger waren dan de beschikbaar gestelde rijksmiddelen, in deze vraag gaat het om de verwachte uitkomsten over 2019. Een groot deel van de gemeenten (86%) verwacht dat de uitgaven over 2019 per saldo hoger zullen zijn dan de beschikbaar gestelde middelen. Ca. 14% van de gemeenten verwacht dat de uitgaven per saldo ofwel lager zullen zijn dan de beschikbaar gestelde middelen (3% van de gemeenten), ofwel per saldo ongeveer gelijk zal zijn aan de beschikbaar gestelde middelen (11%). Het aandeel gemeenten dat verwacht in de rekening 2019 per saldo tekort te komen (86%) is vrijwel even hoog als het aandeel gemeenten dat antwoordt dat ze in de rekening 2018 tekort kwamen (87%). Wel stijgt het aandeel gemeenten dat verwacht in 2019 per saldo ongeveer uit te komen ten koste van het aandeel gemeenten dat verwacht over te houden (ten opzichte van de situatie die de jaarrekening 2018 daarover laat zien).

Voor zover gemeenten hun antwoord hebben toegelicht, wordt in de gegeven toelichting regelmatig gemeld dat het

omzetten per 2019 van een deel van de middelen van de integratie-uitkering sociaal domein in de algemene uitkering, het lastiger maakt om deze vraag te beantwoorden. Wel blijft het beeld dat ook in 2019 met name de Jeugdzorg bijdraagt aan de tekorten maar dat ook andere onderdelen van het sociaal domein daaraan bijdragen. De eerste voorzichtige signalen over afvlakking kosten worden ook gemeld, al zijn er ook gemeenten die in 2019 nog een toename van de tekorten verwachten (met name Wmo). Voorbeelden van gegeven toelichtingen:

"[...] Wij zijn inhoudelijk en financieel 'afgestapt' van het oude 'hokjes' denken. Dit betekent dat de rijksmiddelen ingezet worden als algemene middelen en we tegelijkertijd beleidskeuzes maken en de daaruitvloegende financiële effecten ten laste brengen van de algemene middelen. In navolging van de inhoudelijke aanpak worden financieel de gedecentraliseerde taken niet meer apart geregistreerd en is deze vraag lastig tot niet te beantwoorden."

"Het tekort proberen we te beïnvloeden maar hebben nog zeker twee tot drie jaar nodig om bij ongewijzigd beleid en continuering van de extra Rijksmiddelen tot een sluitend verhaal te komen"

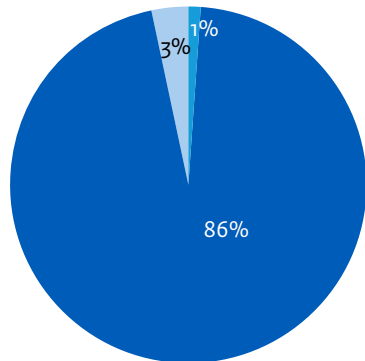
"Vanaf 2019 zijn de inkomsten in het gemeentefonds voor het sociaal domein (3D's) opgegaan in de algemene uitkering en niet meer herleidbaar. Vanaf het opstellen van de Begroting 2019 is daarom het voorheen gehanteerde principe losgelaten dat de uitgavenraming een 1:1-relatie heeft met de geraamde inkomsten van het Rijk. De prijsontwikkeling volgt hierbij de algemene uitgangspunten & risico's voor prijsontwikkeling in deze begroting. Het onderdeel volumeontwikkeling wordt opgevangen door het realistisch ramen van de budgetten voor regionale inkoop."

"In 2019 zien we de kosten voor jeugdhulp en Wmo wat afvlakken. We maken echter nog steeds meer kosten dan we vanuit het rijk aan middelen ontvangen, maar de extra middelen jeugdhulp hebben dit gedeeltelijk goed gemaakt."

"De lasten voor met name Wmo zijn erg toegenomen. Ook zien we een stijging in de lasten voor jeugd. Beide onderdelen passen niet meer binnen de door het Rijk beschikbaar gestelde middelen. De lasten voor participatie zijn ook toegenomen, maar passen volgens huidig inzicht nog binnen de door het Rijk beschikbaar gestelde middelen. In het 1e en het 2e concernbericht 2019 is voor € 6,2 mln. aan extra middelen voor het sociaal domein opgenomen ten laste van de algemene reserve."

Vraag 16.

Voor de jaren 2019, 2020 en 2021 zijn extra rijksmiddelen beschikbaar gekomen voor jeugdzorg; zie paragraaf 2.2-13. Jeugdhulp van de [meircirculaire 2019 gemeentefonds](#). Hoe valt in uw gemeente de raming voor jeugdzorg uit in de begroting 2020?



- De geraamde lasten voor jeugdzorg zijn ongeveer even hoog als de rijksmiddelen daarvoor
- De geraamde lasten jeugdzorg zijn hoger dan de ontvangen rijksmiddelen
- De geraamde lasten jeugdzorg zijn lager dan de ontvangen rijksmiddelen

In de vragen 14 en 15 hebben de gemeenten antwoord gegeven op de vraag of de uitgaven (netto-lasten) voor de decentralisaties hoger, lager of ongeveer gelijk uitvallen dan de ontvangen rijksmiddelen. Bij vraag 14 betreft het dan de gerealiseerde uitgaven zoals opgenomen in de jaarrekeningen 2018, en bij vraag 15 om de verwachte realisaties in de jaarrekening 2019. In deze vraag gaat het om de vraag hoe de raming voor de Jeugdzorg-taken uitpakt in de begroting 2020.

Het overgrote deel van de gemeenten (86%) geeft als antwoord dat de geraamde lasten voor de jeugdzorg hoger zijn dan de ontvangen rijksmiddelen, 11% dat ze ongeveer even hoog zijn en ongeveer 1% dat de geraamde lasten lager uitvallen.

Ook bij deze vraag melden gemeenten in hun gegeven toelichtingen regelmatig dat de vraag lastig is te beantwoorden omdat een groot deel van de middelen die t/m 2018 als integratie-uitkering sociaal domein werden ontvangen, inmiddels zijn overgeheveld naar de algemene uitkering. Ook wordt genoemd dat nog onzeker is wanneer en in hoeverre kostenbesparende maatregelen tot effect komen. *“Nadere toelichting: zoals bekend is de uitkering Sociaal domein met ingang van 2019 onderdeel van de algemene uitkering en als zodanig niet aparte uitkering inzichtelijk. De geraamde lasten zijn wel hoger dan de tot 2019 ontvangen aparte uitkering.”*

“Zoals bij vraag 2 aangegeven wordt de lastenraming gebaseerd op ervaringscijfers en een aantal kostenbesparende maatregelen die in de

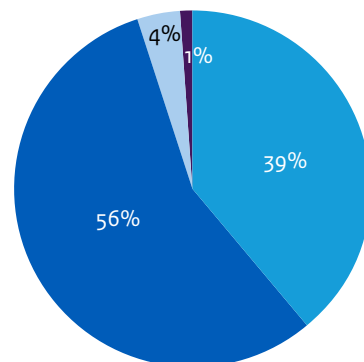
toekomst hun effect moeten hebben. De uitwerking hiervan moet nog blijken. Feitelijk is het moeilijk na te gaan doordat de middelen jeugd zijn opgenomen in de algemene uitkering en de middelen voor jeugd deels worden ingezet voor jeugdzorg maar ook deels voor het Sociaal Team en deels voor beleid.”

“Nog even los van het feit dat het steeds lastiger wordt om de goede vergelijking te maken met de beschikbare rijksmiddelen geldt dat het verschil tussen rijksmiddelen en begrote lasten weliswaar terug loopt (indicatie is een tekort van 2,3 miljoen euro, zie ook programmabegroting 2020-2023) maar niet toereikend is voor de begrote uitgaven. Daarbij geldt ook dat de taakstelling/bezuinigingsmaatregelen in 2020 aanzienlijk oplopen.”

“Wel wil ik meegeven dat ook gemeenten, ook wij dus, moeten blijven zoeken naar vernieuwing om goedkoper, sneller en zo mogelijk nog beter te gaan werken en indiceren. Financiële druk helpt wel dat proces te versnellen. Momenteel is de druk echter zo groot dat gemeenten (als we niet oppassen) wel erg rigoureuus maatregelen moeten gaan treffen. Vanuit zorg en adequaat handelen is dat niet gewenst. Passende Rijksmiddelen zijn nodig, niet te weinig maar ook zeker niet te veel, stel het landschap in staat om samen in een passend tempo de veranderingen aan te gaan.”

Vraag 17.

Heeft uw gemeente in de meerjarenraming 2022 en 2023 gebruik gemaakt van de mogelijkheid om voor jeugdzorg een stelpost op te nemen?



- Nee, er is geen stelpost opgenomen
- Ja, er is een stelpost opgenomen van (ongeveer) dezelfde omvang als de extra middelen 2020
- Ja, er is een stelpost opgenomen, maar die is beduidend hoger dan de extra middelen 2020
- Ja, er is een stelpost opgenomen, maar die is beduidend lager dan de extra middelen 2020

Meer dan de helft van de gemeenten (61%) meldt dat ze in hun meerjarenraming 2022 en 2023 gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheid om voor jeugdzorg een stelpost op te nemen. Het overgrote deel van die gemeenten koos voor een stelpost van ongeveer dezelfde omvang als de extra middelen die voor 2020 zijn ontvangen. Een kleine

groep van de gemeenten die een stelpost hebben opgenomen, koos voor een stelpost die beduidend lager is dan de omvang van de extra middelen 2020. Incidenteel neemt een gemeente een stelpost op die beduidend hoger is. 39% van de gemeenten koos er voor om geen stelpost op te nemen in de meerjarenraming 2022 en 2023.

Voor zover gemeenten die als antwoord geven dat ze wel een stelpost hebben opgenomen in hun toelichting ingaan op hun keuze wordt onder meer gemeld dat dit is gedaan op advies van de VNG c.q. de toezichthouder. Voorbeelden van gegeven toelichtingen:

“Conform het advies van de VNG.”

“We hebben hiervoor het advies van de provincie gevolgd en de tijdelijke middelen van het gemeentefonds als structureel opgenomen in de meerjarenbegroting. Voor ons is dat circa € 600.000,-”

“In overleg met de provincie als toezichthoudend orgaan hebben wij vanaf 2022 een stelpost in de begroting opgenomen. Het betreft hier de stelpost “uitkomst onderzoek jeugdzorg”. Het bedrag voor 2022 en verder is gelijk aan dat van 2021 en bedraagt € 415.000 structureel.”

Voor zover gemeenten die melden dat geen stelpost is opgenomen hun keuze hebben toegelicht blijkt uit die toelichtingen dat de onzekerheid of die middelen ook daadwerkelijk beschikbaar komen in 2022 en 2023 een belangrijke reden is om geen stelpost op te nemen. Voorbeelden van gegeven toelichtingen:

“Voorzichtigheidshalve hebben wij geen stelpost opgenomen. Onze meerjarenraming was reeds sluitend en omdat er geen zekerheid is dat deze middelen ook daadwerkelijk vanaf 2022 beschikbaar komen, hebben we hier geen rekening mee gehouden.”

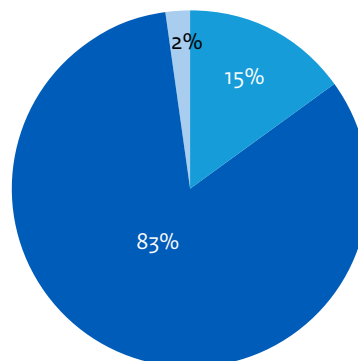
“Wij ramen alleen werkelijke ontvangsten en speculeren niet”

“De stelpost is niet realistisch genoeg.”

Vraag 18.

Hoe valt in uw gemeente de meerjarenraming (2023) voor het onderdeel jeugdzorg uit?

Als u bij vraag 17 hebt ingevuld dat u een stelpost voor jeugdzorg heeft opgenomen dan bij de beantwoording van deze vraag deze stelpost meetellen bij het bedrag rijksmiddelen



- De geraamde lasten voor jeugdzorg zijn ongeveer even hoog als de rijksmiddelen daarvoor
- De geraamde lasten jeugdzorg zijn hoger dan de ontvangen rijksmiddelen
- De geraamde lasten jeugdzorg zijn lager dan de ontvangen rijksmiddelen

Het overgrote deel van de gemeenten (83%) meldt dat de geraamde lasten voor jeugdzorg in de meerjarenraming (2023) hoger uitvallen dan het bedrag rijksmiddelen dat ze ontvangen. 15% van de gemeenten geeft als antwoord dat de geraamde lasten jeugdzorg ongeveer even hoog zijn als de rijksmiddelen daarvoor, 2% dat de lasten lager zijn dan de rijksmiddelen. Deze uitkomst is iets gunstiger dan het beeld dat vraag 16 laat zien voor de jeugdzorg voor 2020. Voor dat jaar meldt 86% van de gemeenten hogere geraamde lasten jeugdzorg dan inkomsten. De antwoorden liggen slechts enkele procentpunten uit elkaar.

Aan de gemeenten is gevraagd om het bedrag van de stelpost (middelenkant) mee te tellen als de gemeente deze heeft verwerkt in de meerjarenraming 2023. De uitkomst bij vraag 17 laat zien dat 39% van de gemeenten geen stelpost heeft opgenomen voor 2023 (waar ze in 2020 wel extra rijksmiddelen jeugdzorg krijgen). Als dit aspect wordt meegewogen is het beeld gunstiger: ondanks dat 39% van de gemeenten in 2023 geen rekening meer houdt met de tijdelijke extra middelen jeugdzorg, daalt t.o.v. 2020 het aandeel gemeenten met hogere lasten dan inkomsten enigszins ten gunste van het aandeel gemeenten dat meldt dat lasten en inkomsten ongeveer even hoog zijn.

In gegeven toelichtingen wordt veelvuldig de opmerking gemaakt dat er geen goed zicht meer is op de rijksmiddelen jeugdzorg (immers per 2019 in algemene uitkering). Een aantal gemeenten die als antwoord geven dat in de meerjarenraming 2023 de lasten jeugdzorg ongeveer even hoog zijn als de ontvangen rijksmiddelen, geeft in de toelichting wel de waarschuwing mee dat te nemen beheersmaatregelen/opgenomen taakstellingen wel gerealiseerd moeten worden c.q. dat de extra middelen ook na 2021 moeten worden voortgezet. Voorbeelden van gegeven toelichtingen:

“We ramen de lasten voor jeugd (en wmo) en maken geen vergelijking meer met de ontvangen rijksmiddelen. Het beeld is dat we vanaf 2021 binnen de rijksmiddelen uitvoering geven aan Jeugd en WMO, onder voorbehoud van het realiseren van een taakstelling (oplopend naar 5 mln in 2021) en met de aanname dat de extra middelen jeugd vanaf 2022 worden voortgezet.”

“We verwachten dat de te nemen beheersmaatregelen ertoe leiden dat de kosten afnemen tot het niveau van de begroting.”

3. Relevante ervaringen voor 2021

Wijziging in het onderzoek en het vragenformulier

Ook dit jaar is de uitvoering van het onderzoek via internet goed bevallen. In de manier waarop het onderzoek wordt uitgevoerd, hoeven geen wezenlijke veranderingen te worden doorgevoerd. De wijzigingen zitten vooral in de relevantie en formulering van de te stellen vragen. Verder is corona een nieuw opgekomen onderwerp waarvan inmiddels duidelijk is dat dat de gemeentelijke (uitvoerings) taak voor het sociaal domein raakt.

Wijzigingen in de vragen

De vragen zullen zich moeten relateren aan de fase waarin de decentralisaties zich bevinden. Met de financieel toezicht-houders zal net als in voorgaande jaren geïnventariseerd worden waar de informatiebehoefte ligt, welke vragen relevant zijn, welke toegevoegd of geschrapt kunnen worden en welke vragen aanscherping behoeven. Hierbij wordt meegewogen dat het relatief gelijk houden van de vragen de mogelijkheid biedt om trends en veranderingen waar te nemen over de tijd dat deze rapportages zijn uitgebracht.

Dit is een uitgaven van:
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Directie Bestuur, Financiën en Regio's
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

juni 2020