



Verlag

3D-onderzoek begrotingen gemeenten 2019



Directoraat-Generaal Bestuur, Ruimte en Wonen

Directie Bestuur, Financiën en Regio's

Afdeling Interbestuurlijke Relaties

Den Haag 14 juni 2019

Inhoudsopgave

Voorwoord	4
Samenvatting	5
1 Provinciaal Toezichtverslag	8
2 Uitkomsten vragen-formulieren begrotingen 2019 gemeenten	10
a. Vraag 1 t/m 3: Onderbouwing lastenraming	10
b. Vraag 4 t/m 6: Transformatie	15
c. Vraag 7 t/m 9: Samenwerking tussen gemeenten	20
d. Vraag 10 t/m 12: Risicomanagement en reserves	23
e. Vraag 13 t/m 16: Voorgangsbewaking 3D	27
3 Relevante ervaringen voor 2020	32

Bijlagen

Bijlage A Provinciaal Toezichtverslag – teksten sociaal domein

Bijlage B Vragenlijst onderzoek begrotingen 2019

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 vijfde onderzoek naar de gemeentebegrotingen op het onderdeel van de drie decentralisaties (3D's). Het onderzoek is eind 2018 uitgevoerd door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) met medewerking van de provinciaal financieel toezichhouders. Het sociaal domein is voor de provinciaal toezichhouders 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 toezichhouders behoefte aan het ontwikkelen van gezamenlijke toetspunten om de gemeentebegrotingen op het onderdeel van de 3D's te beoordelen. Dit resulteerde in een door de gezamenlijke toezichhouders opgestelde vragenlijst die op basis van de opgedane ervaringen met de enquêtes over 2015, 2016, 2017 en 2018 is aangepast tot de vragenlijst voor de enquête over de begrotingen 2019. 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 toezichhouders.

2. Uitkomsten vragenformulier begroting 2019 gemeenten

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

3. Relevante ervaringen voor 2020

Gerapporteerd wordt over onderzoekservaringen die relevant zijn voor het geval een vergelijkbaar onderzoek in 2019 opnieuw wordt uitgevoerd (gemeentelijke begrotingen 2020).

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

Samenvatting

Opzet en Respons

Het 3D-enqueteonderzoek dat is uitgevoerd onder de gemeenten over de gemeentelijke begrotingen van 2019 is het vijfde onderzoek over de drie decentralisaties. Eind 2018 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 380 gemeenten in 2018 hebben 307 gemeenten de enquête ingevuld. Ook dit keer heeft het relatief grote aantal gemeenten dat betrokken is bij een herindeling (37 gemeenten) een negatieve invloed gehad op de respons. Deze gemeenten hebben de enquête veelal niet ingevuld, omdat deze gemeenten ten tijde van de enquête nog geen (vastgestelde) begroting 2019 hadden (of zij hebben al onder de naam van de heringedeelde gemeente meegedaan wat ook negatief werkt op de respons). Als deze gemeenten buiten beschouwing blijven is de respons bijna 90%, een hoog percentage dat vrijwel gelijk is aan de respons bij de vorige enquête.

Onderbouwing lastenraming

Gemeenten melden dat ze meer en meer overgaan op 'reëel', 'uitgavengericht' ramen en het aandeel gemeenten dat meldt dat [ook] budgetneutraliteit een belangrijk uitgangspunt is neemt af. Iets meer dan de helft van de gemeenten meldt dat (ook) budgetneutraliteit een belangrijk uitgangspunt is bij het opstellen van de begroting 2019. In de vorige enquête gaf nog bijna tweederde van de gemeenten dat antwoord. De gemeenten die antwoorden dat overwegend andere uitgangspunten worden gehanteerd melden in hun toelichting vooral dat ze [overgaan op] 'realistisch begroten'/'uitgavengericht ramen', op basis van (een combinatie van) ingezet beleid, ervaringscijfers, verwachte ontwikkelingen, afgesloten contracten ed. Het lijkt er dus op dat gemeenten het uitgangspunt budgetneutraliteit meer en meer loslaten. Uit de gegeven toelichtingen valt op te maken dat dit komt omdat gemeenten steeds beter in staat zijn om een reële begroting te maken maar ook speelt mee dat het niet meer lukt om budgettair te ramen en dat een steeds groter aandeel van de middelen als algemene uitkering wordt verstrekt. 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 bij gebrek aan beter in de eerste jaren na de decentralisatie gangbaar was).

In deze enquête is ook 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 in 2019 ook voor die onderwerpen ingezet zullen worden.

Transformatie

Meer dan de helft van de gemeenten verwacht na 2019 nog één of twee jaar nodig te hebben om weer een meer stabiele fase/een meer structurele situatie in het sociaal domein te krijgen. Ongeveer één op de vijf gemeenten verwacht dat dat sneller gaat en ook ongeveer één op de vijf gemeenten verwacht dat dat juist meer jaren gaat vragen. In de gegeven toelichtingen wordt meegegeven dat de gemeenten voor de voortgang van de transformatie wel afhankelijk zijn van ketenpartners zoals de zorgleveranciers en dat er ook (rijks)ontwikkelingen spelen die nog van invloed zijn zoals de invoering van het abonnementstarief, CAO-lonen, en herziening gemeentefonds. Voor zover gemeenten voorbeelden geven van transformatie is dat een breed pallet van inzet op preventie/vroegsignalering, inzet praktijkondersteuners huisartsen, doorontwikkeling toegang/SWT's, verdere uitnutting van het voorliggend veld, nieuwe manier van inkopen.

Door de iets gewijzigde vraagformulering is vergelijking van de uitkomsten met die van de vorige enquête lastig, maar een voorzichtige constatering is dat het aandeel gemeenten dat (overwegend) integraal werkt én de middelen ontschot in de begroting opneemt toe lijkt te nemen.

Samenwerking tussen gemeenten

Het aandeel gemeenten dat meldt dat er geen financiële solidariteitsafspraken met de regiogemeenten zijn is ook in de enquête van dit jaar weer verder opgelopen. In deze enquête geeft 58% dat antwoord voor 2019, in de vorige enquête was dat 52%, over 2017 44%, over 2016 31%.

Van de gemeenten die wel onderlinge financiële solidariteitsafspraken hebben gemaakt geeft iets meer dan de helft als antwoord dat de afspraken niet juridisch zijn vastgelegd (maar bijvoorbeeld bestuurlijke afspraak, collegebesluit, raadsbesluit). Dit is in lijn met de uitkomst in het vorige onderzoek.

In vergelijking met de vorige enquête is er een duidelijke stijging van het aandeel gemeenten dat aangeeft dat hun gemeenschappelijke regelingen een tekort laten zien (na eventuele inzet van reserves gemeenschappelijke regeling).

Risicomanagement en reserves

Ten opzichte van de vorige enquête is het aandeel gemeenten dat meldt de afzonderlijke decentralisatierisico's te kwantificeren iets toegenomen (van 49% naar 54%) en is het aandeel gemeenten dat meldt geen afzonderlijke decentralisatierisico's te benoemen afgenomen (van 34% naar 25%). Uit de gegeven toelichtingen valt op te maken dat als belangrijkste risico's worden gezien de beheersbaarheid van de kosten door volumeontwikkeling en/of complexe[re] zorgvraag (met name bij de jeugdhulp), het open einde karakter van regelingen in het sociaal domein, en een transformatie die minder snel en/of minder doeltreffend is dan beoogd. Ook regelmatig genoemd als risico is verwijzing door externen (jeugdhulp), aanzuigende werking abonnementstarief (Wmo), effecten jurisprudentie, en ontwikkelingen in de inkomstenkant.

Het overgrote deel van de gemeenten meldt dat er middelen zijn gereserveerd om de decentralisatierisico's op te vangen. Ongeveer de helft van de gemeenten geeft aan dat ze overwegend middelen reserveren in bestemmingsreserves voor het sociaal domein (in de vorige enquête was dat nog 72%), en ongeveer een derde van de gemeenten overwegend in de algemene reserves (vorige enquête 19%). 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 toe. Uit de gegeven toelichtingen valt op te maken dat dit voor een deel van de gemeenten speelt omdat de eerder gevormde bestemmingsreserves inmiddels leeg zijn of leeg dreigen te raken, maar voor een ander deel van de gemeenten een keus is omdat ze niet meer vanuit de rijksbudgetten willen ramen.

Ook een aantal provinciaal toezichthouders noemen in hun toezichtsverslag dat de beheersbaarheid van de kostenontwikkeling nog onzekerheden kent, en constateren dat bestemmingsreserves sociaal domein aan het opdrogen zijn.

De helft van de gemeenten die de enquête hebben ingevuld meldt dat de reserves eind 2017 per saldo zijn afgenomen ten opzichte van de stand eind 2016. Bij de vorige enquête (vraag over de stand bestemmingsreserves sociaal domein eind 2016 ten opzichte van stand eind 2015) gaf nog een ruime meerderheid van de gemeenten aan dat de reserves waren toegenomen.

Voortgangsbewaking 3D

Ruim twee derde (68%) van de gemeenten melden dat de gerealiseerde uitgaven voor de gedecentraliseerde taken (netto-lasten) volgens de jaarrekening 2017 hoger zijn dan de rijksmiddelen die de gemeente voor deze taken heeft ontvangen (en 21% van de gemeenten dat de uitgaven per saldo *lager* waren dan de beschikbaar gestelde middelen). In de vorige enquête gaf nog bijna twee derde van de gemeenten (63%) als antwoord dat in de jaarrekeningen 2016 de uitgaven per saldo *lager* waren dan de beschikbaar gestelde middelen (en 28% van de gemeenten dat hun uitgaven hoger waren). De enquêteresultaten laten dus een opvallende verschuiving tussen 2016 en 2017 zien.

Met 68% ligt het percentage gemeenten dat antwoordt dat de gerealiseerde uitgaven per saldo hoger zijn ook duidelijk boven het percentage gemeenten dat in de vorige enquête als antwoord gaf te verwachten dat over 2017 de uitgaven hoger zijn (49%). Uit de gegeven toelichtingen blijkt dat vooral op Jeugd tekorten worden gemeld, in mindere mate op Participatie en dat op de WMO verhoudingsgewijs vaker overschotten worden gemeld.

Ruim de helft van de gemeenten meldt dat de uitgaven voor de gedecentraliseerde taken (netto-lasten) in de jaarrekening 2017 significant hoger zijn uitgevallen dan in de (bijgestelde) begroting 2017 was geraamd aan uitgaven. Voor zover gemeenten daar in de gegeven toelichtingen op ingaan valt op te maken dat met name de uitgaven voor jeugdzorg hoger zijn uitgevallen dan geraamd in de begroting. Bij een deel van de gemeenten hangt het verschil tussen begroting en rekening samen met de keuze van hanteren van budgetneutraliteit in de begroting 2017, of dat pas laat in 2017 of bij de ontvangst van de eindfacturen echt zicht ontstond op de uitgaven.

Ongeveer driekwart van de gemeenten verwacht dat de uitgaven over 2018 per saldo hoger zullen zijn dan de beschikbaar gestelde middelen. De tendens dat het aandeel gemeenten met overschotten afneemt en die met tekorten toeneemt lijkt zich dus voort te zetten.

Ook de provinciaal toezichthouders melden in hun Toezichtsverslag 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 met name de jeugdzorg als belangrijkste onderdeel van het sociaal domein dat voor financiële problemen zorgt.

Het overgrote deel van de gemeenten (93%) verwacht bij de jaarrekening 2018 een goedkeurende verklaring van de accountant te ontvangen. De vorige enquête gaf dezelfde uitkomst voor de verwachting bij de jaarrekening 2017. In werkelijkheid bleek dit percentage iets lager uit te vallen, 87% van de gemeenten kreeg een goedkeurende verklaring bij de jaarrekening 2017. De stijgende lijn in het aandeel gemeenten met een goedkeurende verklaring zet zich door, over 2015 kreeg 47% een goedkeurende verklaring, over 2016 was dat al opgelopen naar 82%. De voortdurende inzet van gemeenten (in samenwerking met accountants en anderen) gericht op verbetering van werkprocessen en de verantwoordingsinformatie heeft dus resultaat.

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.

In hun Toezichtverslag 2019¹ noemen alle provinciaal toezichthouders 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 met name de jeugdzorg als belangrijkste onderdeel van het sociaal domein dat voor financiële problemen zorgt. Ook constateren een aantal provinciaal toezichthouders dat de eerder opgebouwde bestemmingsreserves sociaal domein grotendeels opdrogen.

Verder melden een aantal toezichthouders 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 bij gebrek aan beter in de eerste jaren na de decentralisatie gangbaar was). Overigens noemen toezichthouders nog wel dat [ook] een budgettair neutrale uitvoering voor [een deel van] de gemeenten een uitgangspunt blijft, maar dat onzeker is of dat gerealiseerd kan worden. Dat geldt ook voor opgenomen taakstellingen in de begroting om een reëel en structureel evenwicht op de begroting te houden of te verkrijgen. Een

toezichthouder noemt dat uit de meerjarenraming blijkt dat vanwege o.a. de tegenvallers in het sociaal domein [ook] de accresontwikkeling de eerste jaren grotendeels wordt ingezet om een sluitende begroting te kunnen presenteren. Een andere toezichthouder meldt dat gemeenten als gevolg hiervan minder kunnen uitgeven aan andere terreinen zoals het IBP en het fysiek domein.

Voorbeelden van teksten van provinciaal toezichthouders uit het Toezichtverslag over het sociaal domein:

“Het sociaal domein blijft een groot negatief effect hebben op de begrotingen van de gemeenten. De positieve effecten van de aantrekende economie zoals een hogere algemene uitkering gemeentefonds worden voor een groot deel ingehaald door de negatieve effecten in het sociaal domein. Als gevolg hiervan kunnen gemeenten minder uitgeven aan andere terreinen zoals IBP (energietransitie, duurzaamheid etc.) en het fysieke domein.”

“Bij het Sociaal Domein heeft het lang geduurd voordat gemeenten een realistisch beeld kregen van de lasten. De jaarrekening 2017 heeft ertoe bijgedragen om dat beeld te verbeteren. Over 2017 bleken er bij veel gemeenten tekorten te zijn ontstaan. Met name of zelfs geheel veroorzaakt door tekorten bij het onderdeel Jeugd. Er bleek meer vraag te zijn naar Jeugdzorg, ook voor de dure zorgtrajecten. Dat laatste maakte zichtbaar dat het doel van het transformatiebeleid van gemeenten om juist dure zorg met preventiebeleid te voorkomen, nog niet het gewenste effect heeft. De grootste tekorten, absoluut en relatief, zijn met name bij de grotere gemeenten opgetreden. [...]”

“Ondanks de positieve ontwikkelingen in de meicirculaire 2018 lijkt het alsof gemeenten het in 2019 moeilijker hebben om een sluitende begroting en meerjarenraming te presenteren. Vooral in het sociaal domein leiden ontwikkelingen bij tussentijdse rapportages tot een aanzienlijke opwaartse bijstelling van het lastenniveau. Met name jeugdzorg laat zich nog moeilijk voorspellen. Gemeenten nemen over het algemeen wel reële ramingen op naar aanleiding van de laatste inzichten. [...]”

¹ Zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/06/06/kamerbrief-verslagen-financieel-toezicht-2019>

“De financiële positie van een aantal gemeenten staat onder druk vanwege de financiering van het Sociaal Domein waarbij jeugdzorg veelal de belangrijkste veroorzaker is. De rijksbudgetten zijn hiervoor verlaagd terwijl het beroep op de voorzieningen aan het toenemen is. Een aantal gemeenten heeft stelposten hiervoor opgenomen om op termijn terugverdieneffecten te realiseren. Dit is overigens ook terug te vinden in de jaarrekeningen 2017. De bestemmingsreserves sociaal domein bij de gemeenten drogen grotendeels op. Budgettaire neutraliteit bij de uitvoering van het Sociaal Domein is voor alle gemeenten een algemeen goed, maar de realisatie hiervan blijft een grote risicopost voor de gemeenten.”

“Het Sociaal Domein blijkt een groot negatief effect te hebben op de begrotingen van de gemeenten. In de aanloop naar de begroting 2019 zijn het merendeel van de gemeenten geconfronteerd met oplopende tekorten/nadelen in het Sociaal Domein. Deze gemeenten hebben ervoor gekozen om bezuinigingen op dit terrein onderdeel te laten zijn van de ramingen in de begroting 2019 en de meerjarenraming 2020-2022. Dit brengt ook met zich mee dat gemeenten zich genoodzaakt zien om hun financiële perspectief te herijken en naar bezuinigingsmogelijkheden over de breedte van de begroting te kijken. Voorstellen hiervoor worden uitgewerkt in het eerste kwartaal van 2019 en zullen hun uitwerking in de loop van het begrotingsjaar hebben. Uit de begrotingen 2019-2022 blijkt dat de accresontwikkeling de eerste jaren grotendeels worden ingezet om een sluitende begroting te kunnen presenteren o.a. door de tegenvallers in het Sociaal Domein.”

Bijlage A bevat de complete teksten uit het Toezichtsverslag van de provinciaal toezichhouders over het sociaal domein. Bij de teksten van twee provinciaal toezichhouders zijn ook teksten opgenomen over de financiële positie van gemeenschappelijke regelingen die de WSW uitvoeren. De beide toezichhouders melden dat deze regelingen voor grote uitdagingen staan en regelmatig de bijdragen vanuit gemeenten moeten verhogen.

Vanwege de financiën staan in 2019 drie gemeenten onder preventief toezicht. Of het sociaal domein (mede) reden geweest is voor het onder preventief toezicht plaatsen vermeldt het toezichtsverslag niet.

2 Uitkomsten vragen- formulieren begrotingen 2019 gemeenten

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 inputbesteding, populatiebesteding, resultaatbesteding of ervaringcijfers. Vraag 3 is een nieuw opgenomen vraag naar de inzet van de extra middelen die in 2018 beschikbaar zijn gekomen ter versterking van het gemeentelijke armoede- en schuldenbeleid.

Conclusies in vogelvlucht

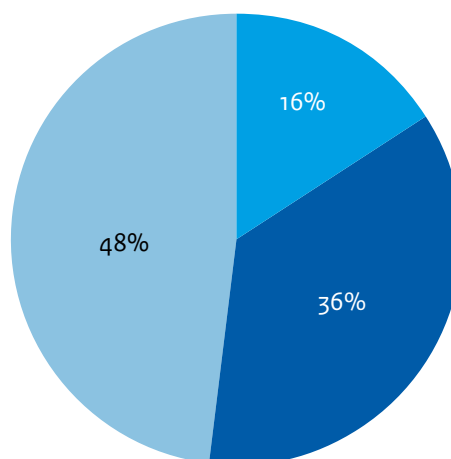
Een toenemend aandeel gemeenten lijkt het uitgangspunt budgetneutraliteit los te laten en stellen een 'reële, uitgavengerichte' begroting op. Iets meer dan de helft van de gemeenten meldt dat (ook) budgetneutraliteit een belangrijk uitgangspunt is, vorig jaar was dat nog 65%. Het grootste deel van deze gemeenten (36% punt van de 52%) meldt dat het niet meer lukt om budgetneutraal te ramen.

De bevinding in het vorige onderzoek dat de onderbouwing van de lastenramingen in de gemeentelijke begrotingen voor het sociaal domein steeds reëler lijken te worden zet zich in dit onderzoek door. Bijna de helft van de gemeenten meldt dat overwegend wordt onderbouwd op basis van ervaringcijfers, ongeveer een vijfde dat de onderbouwing overwegend is gebaseerd op p*q/inputbesteding (contracten) en 4% dat resultaatbesteding aan de basis staat van de onderbouwing.

Het overgrote deel van de gemeenten meldt in de enquête dat de extra middelen ter versterking van het gemeentelijke armoede- en schuldenbeleid in 2019 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 2019-2022 van uw gemeente?



- 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 de helft van de gemeenten geeft als antwoord dat overwegend andere uitgangspunten dan budgetneutraliteit worden gehanteerd bij de raming van de lasten voor de decentralisaties. De andere gemeenten (52%) geven als antwoord dat (ook) budgetneutraliteit een belangrijk uitgangspunt is. Van deze gemeenten geeft het grootste deel (36% punt van die 52%) aan dat het niet meer lukt om dit uitgangspunt volledig toe te passen. In de vorige enquête gaf bijna twee-derde van de gemeenten nog aan dat budgetneutraliteit een belangrijk aandachtspunt is. Het lijkt er op dat budgettair neutraal begroten weliswaar een belangrijk uitgangspunt blijft maar dat een toenemend aandeel van de gemeenten budgetneutraliteit als uitgangspunt loslaat. Uit de gegeven toelichtingen van de gemeenten die

antwoorden dat overwegend andere uitgangspunten worden gehanteerd melden in hun toelichting overwegend dat ze overgaan op 'realistisch begroten'/'uitgavengericht ramen', op basis van beleid/ervaringscijfers/verwachte ontwikkelingen/afgesloten contracten ed. Voor zover gemeenten die keuze nader toelichten wordt zowel gemeld dat dat vanwege inhoudelijke redenen is, 'het beleid is leidend', maar ook wel dat de uitgavenontwikkeling (tekorten) daarbij een rol speelt en/of de overheveling van grote delen van de integratie-uitkering sociaal domein in de algemene uitkering. Voorbeelden van gegeven toelichtingen:

"De algemene uitkering en de integratie-uitkering vormen algemene middelen voor de gemeente. Het is, zo veel jaar na de invoering van de decentralisaties, niet meer van belang of die algemene middelen worden ingezet voor wegonderhoud, of voor het sociale domein. De kosten sociaal domein moeten integraal worden afgewogen binnen de gemeentebegroting ten opzichte van andere taken en wensen."

"Met het vaststellen van het financieel kader 2019 heeft de raad besloten om vanaf de begroting 2019 geen onderscheid meer te maken tussen middelen beschikbaar voor het Sociaal Domein en Algemene middelen en over te gaan op het realistisch begroten van de uitgaven voor het Sociaal Domein."

"Onze raad heeft besloten dat we 2019 nog wel budgettair neutraal ramen voor de onderdelen Sociaal Domein in de algemene uitkering (gebaseerd op de clusters). Vanaf 2020 wordt het uitgangspunt van budgettair neutraal verwerken losgelaten en wordt jaarlijks geïndexeerd voor loon- prijs en volumeontwikkeling. We gaan dan langzamerhand naar een uitgavenraming."

"De koppeling met algemene uitkering c.q. integratie-uitkering wordt losgelaten vanaf 2019. Op basis van de ervaringcijfers 2015 tot en met heden worden de budgetten sociaal domein bepaald. De koppeling met de ontvangsten wordt (net als de meeste onderdelen in de begroting) losgelaten. Uitgangspunt voor de budgetten is niet meer wat we ontvangen vanuit het Rijk maar wat we verwachten aan zorgkosten te hebben."

"Tot en met 2018 was het uitgangspunt het streven naar budgettaire neutraliteit hetgeen niet haalbaar is gebleken. M.i.v. 2019 zijn lasten begroot op basis van reële inschatting van de realisatie."

"Met ingang van de begroting 2019 (overgang van IUSD naar gemeentefonds) zijn onze budgetten voor de uitvoering van de 3D taken op realistische grond opgenomen in de (meerjaren)begroting 2019. Hiervoor hebben we ons gebaseerd op de realisatiecijfers 2016-2017."

De gemeenten die antwoorden dat (ook) het uitgangspunt budgetneutraliteit belangrijk blijft melden in hun toelichting regelmatig dat dit ofwel op het totaalbudget sociaal domein van toepassing is ofwel (ook) op de deelgebieden van het sociaal domein. Een groot

deel van deze gemeenten geeft aan dat het niet meer lukt om dit uitgangspunt volledig toe te passen. In de gegeven toelichtingen wordt zowel ingegaan op kostenontwikkelingen (tekorten), maar ook op de integratie van onderdelen van de integratie-uitkering sociaal domein in de algemene uitkering. Voorbeelden van gegeven toelichtingen:

"Het niveau van budgetneutraliteit speelt zich af op het niveau van de afzonderlijke deelbudgetten jeugd, participatie en nieuwe Wmo. Echter, doordat het rijk de 3D's grotendeels laat opgaan in de Algemene Uitkering gaan we als gemeente hiervoor meer in de toekomst onze eigen standpunten te hanteren. Het standpunt voor een raming in het komend jaar is dan zoveel mogelijk gerelateerd aan de gemaakte kosten in de laatste jaren. Doordat de 3D's nu enkele jaren bij de gemeenten zijn belegd krijgen we ook een beter beeld van de jaarlijkse kosten. Verder ontschotten we in het Sociaal Domein de budgetten. Dat wil zeggen dat we tussentijds, bij de tussenrapportages wel schuiven met de budgetten. Het lukt overigens niet meer om volledige budgetneutraliteit toe te passen, omdat de kosten van met name de jeugdzorg hoger zijn dan de ontvangst van het rijk. Het gaat over een overschrijding van ongeveer 15 tot 20%."

"Uitgangspunt is budgetneutraliteit voor het gehele sociale domein. Overschotten bij het ene subdomein kunnen worden ingezet ter dekking van tekorten op een ander subdomein. Het deel van de IUSD dat in 2019 is overgegaan naar de algemene uitkering was in de Meicirculaire in beeld. Dit bedrag is uitgangspunt voor de bepaling van het budget voor het Sociaal Domein voor de jaren daarna."

"Van 2015 tot en met 2018 is de IUSD één op één in de begroting opgenomen. Voordelige saldi uit 2015 en 2016 zijn gedoteerd aan de bestemmingsreserve SD. Nadelige saldi uit 2016 en 2017 zijn t.l.v. deze reserve geboekt. Nu de IUSD (grotendeels) is opgegaan in de AU zullen de budgetten worden afgestemd op de werkelijke lasten."

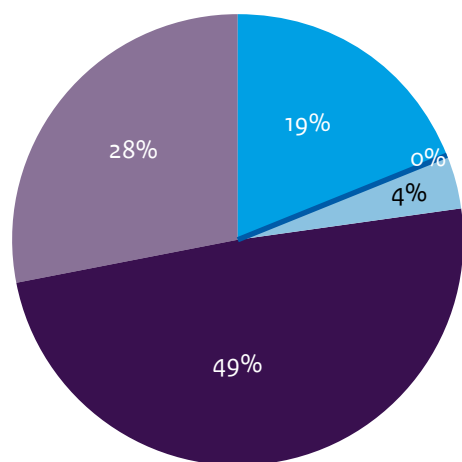
"Het uitgangspunt is dat de uitgaven gelijk zijn aan de middelen die wij ontvangen van het rijk. Dit wordt door een tweetal zaken bemoeilijkt; - de IUSD gaat op in de AU, hierdoor zijn de inkomsten niet meer 1 op 1 terug te vinden en is dat wellicht ook niet meer wenselijk. - de uitgaven van de gemeente liggen ondertussen ver boven de ontvangen middelen van het rijk; dit door de hoge kosten Jeugd."

"Budgetneutraliteit is wel het vertrekpunt bij elk van de drie sub-domeinen afzonderlijk, maar bij de onderdelen Participatie en Jeugd worden ook eigen middelen toegevoegd. Dit is deels een keuze (intensivering bij Participatiewet) en deels onvermijdelijk (substantiële tekorten ten opzichte van de Rijksbijdrage Jeugdhulp)."
"Vooralsnog willen we vast blijven houden de bestaande budgettair neutrale gedragslijn. Dit speelt op het niveau van de afzonderlijke deelbudgetten, zodat we kunnen volgen of de begrotingsuitvoering binnen de kaders blijft."

“Budgetneutraliteit op het niveau van het totale budget. Er worden wel deelbudgetten in de begroting opgenomen, maar deze worden niet 1 op 1 overgenomen van de budgetten die het rijk beschikbaar stelt voor de deelterreinen van het sociaal domein Jeugd en WMO. Participatiewet wordt geraamd op basis van de laatst bekende inkomsten. Met ingang van 2017 zijn de middelen die we ontvangen via de IUSD onvoldoende voor de uitvoering ervan.”

Vraag 2.

De onderbouwing van de lastenramingen 2019 voor de gedecentraliseerde taken is overwegend gebaseerd op:



- Inputbesteding=PxQ-besteding (in eigen gemeentelijke contracten met zorgaanbieders of via bijdragen daarvoor aan verbonden partijen)
- Populatiebesteding (de zorgaanbieder krijgt een vast bedrag per inwoner)
- Resultaatbesteding (de zorgaanbieder krijgt betaald naar behaalde resultaten, veelal naar een behaald niveau behorend bij een zorgbehoefteprofiel)
- Ervaring cijfers (raming op basis van de ontwikkeling in de realisaties vanaf 2015)
- Anders

Bijna de helft van de gemeenten meldt dat ervaringscijfers de belangrijkste basis is voor de onderbouwing van de lastenramingen 2019 voor de gedecentraliseerde taken. 19% van de gemeenten meldt dat overwegend inputbesteding/p*q de basis vormt voor de onderbouwing en 4% van de gemeenten dat overwegend resultaatbesteding de basis is voor de onderbouwing van de lastenraming. Er is geen gemeente die meldt dat overwegend populatiebesteding aan de basis staat van de lastenraming. Voor 28% van de gemeenten die meededen is een combinatie van antwoordopties de belangrijkste reden om voor antwoord e. Anders te kiezen.

In de gegeven toelichtingen wordt vaak gemeld dat het in de praktijk om een combinatie van antwoordopties gaat (veelal verschillend per subdomein), en dat bij de onderbouwing ook rekening wordt gehouden met prognoses van tarieven/aantallen, afgesloten contracten, budgetneutraliteit (zie voor het onderwerp ‘hanteren uitgangspunt budgetneutraliteit’ ook vraag 1). Hoewel er geen gemeente is die populatiebesteding als antwoord geeft zijn er wel een aantal gemeenten die bij onderdelen van het sociaal domein populatiebesteding wel noemen. Gegeven voorbeelden:

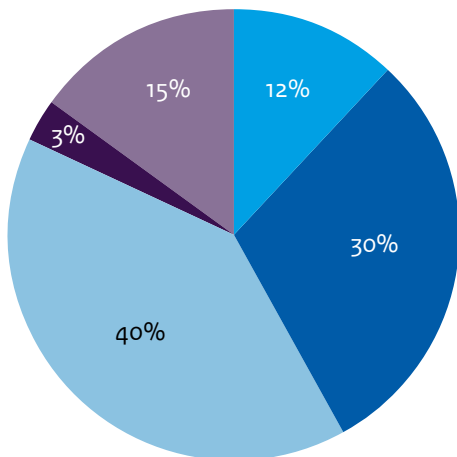
“Voor 2019 is sprake van verschillende vormen. Populatiebesteding: Meerjarige contracten op basis van lumpsum besteding per jaar voor nieuwe WMO en vrijwillige Jeugdhulp gebaseerd op outcome. Waarbij het niet gaat om een vast bedrag per inwoner, maar een vast bedrag voor de hele opdracht. De Participatiewet op basis van input is geraamd (incl. ervaringscijfers).”

“Bij de jeugdhulp is er sprake van een combinatie van inputbesteding en resultaatbesteding waarbij opgemerkt dient te worden dat de resultaatbesteding nog niet optimaal werkt. Bij de Wmo huishoudelijke hulp en begeleiding is er sprake van populatiebesteding en bij Wmo beschermd wonen wordt gewerkt met inputbesteding.”

“Begeleiding is gebaseerd op inputbesteding. Huishoudelijke ondersteuning op resultaatbesteding. Inkoop van jeugdhulp is gebaseerd op inputbesteding, het kinddeel Veilig Thuis is gebaseerd op populatiebesteding.”

Vraag 3.

Waarvoor zijn de extra middelen die in 2018 beschikbaar zijn gekomen ter versterking van het gemeentelijke armoede- en schuldenbeleid^[1], overwegend gebruikt in de begroting 2019?



- 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

Het overgrote deel van de gemeenten meldt in de enquête dat de extra middelen ter versterking van het gemeentelijke armoede- en schuldenbeleid in 2019 ook voor die onderwerpen ingezet zullen worden. Dit blijkt uit de gegeven antwoorden op de vraag (antwoordopties a, b en c), maar ook uit de gegeven toelichting bij het antwoord Anders.

Van de 307 gemeenten die aan de enquête hebben meegedaan melden 37 gemeenten (12%) dat de extra middelen overwegend zijn gebruikt om het budget voor schuldhulpverlening te verhogen, 91 gemeenten (30%) melden dat de extra middelen overwegend zijn gebruikt om het budget voor armoedebestrijding te verhogen, en 123 gemeenten (40%) 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 (45 gemeenten, 15%).

Toelichting schuldhulpverlening

Van de gemeenten die melden dat de extra middelen overwegend bestemd zijn voor schuldhulpverlening (SHV) -of voor de combinatie SHV/armoedebestrijding- noemen in hun toelichting vaak dat de extra middelen bestemd zijn voor 'het beleidsplan SHV', 'het programma SHV', voor het 'nieuw beleid schuldenoffensief' of iets dergelijks. Ook genoemd worden specifiekere onderwerpen als 'preventie en vroegsignalering', 'verbeteren toegang', 'inzet budgetcoach', 'stijgende kosten bewindvoering' en door één gemeente 'Mobility Mentoring'. Gegeven toelichtingen zijn bijvoorbeeld:

"Deze extra middelen worden aangewend voor toekomstige maatregelen op het gebied van schuldhulpverlening. In het nog vast te stellen beleidsplan Schuldhulpverlening 2019-2022 wordt sterk ingezet op preventie."

"De middelen worden ingezet voor de uitvoering van het beleidsplan schuldienstverlening, met name gericht op integrale schuldienstverlening en het voorkomen van schulden. (voor een aanvalsplan armoede waren reeds eerder middelen vrijgemaakt)"

"Het belangrijkste project waar op geld en beleid op ingezet gaat worden is de preventie en vroegtijdig signaleren van betalingsachterstanden."

"Ter versterking van het gemeentelijke armoede- en schuldenbeleid wordt voor drie jaar geld ter beschikking gesteld voor het voorkomen van schulden en de bestrijding van armoede, in het bijzonder onder kinderen. We hebben deze extra middelen aangewend voor de dekking van additionele gemeentelijke uitgaven, zoals bijvoorbeeld gerichte verbetering van de toegang tot de schuldhulpverlening, op versterking van de lokale regie armoedebestrijding in huishoudens met kinderen, op preventie en vroeg signalering e.d."

"De middelen zijn ingezet voor zowel armoedebestrijding (uitbreiding van activiteiten ter bestrijding van armoede onder kinderen) als voor schuldhulpverlening (uitbreiding dienstverlening aan inwoners met budgetcoach)."

“Onze gemeente is gestart met een innovatieve methodiek genaamd *Mobility Mentoring* die gericht is op stressregulatie en – reductie bij klanten. Deze methodiek is gebaseerd op wetenschappelijk hersenonderzoek dat aantoont dat de executieve functies van mensen beïnvloed worden door langdurige en grote mate van stress. Het beïnvloedt het (dagdagelijks) handelen van mensen en hun zelfredzaamheid. Mensen die langdurig onder grote spanning staan ten gevolge van bijvoorbeeld geld- en/of gezondheidsprobleem worden ondersteund om hun problemen aan te pakken en economisch zelfstandig te worden.

De extra middelen worden ingezet om deze methodiek te implementeren binnen de gemeente en haar samenwerkingspartners, met het doel dat er een preventieve werking van uit gaat naar de toekomst toe op het gebied van armoede en schuldhulpverlening”

Toelichting armoedebestrijding

Van de gemeenten die melden dat de extra middelen overwegend bestemd zijn voor armoedebestrijding -of voor de combinatie SHV/armoedebestrijding- noemen in hun toelichting veelal dat de extra middelen bestemd zijn voor armoedebestrijding in huishoudens met kinderen, al valt ook regelmatig de meer algemene beschrijving als ‘voor het lokale armoedebeleid’, ‘bijzondere bijstand’, ‘het aanvalsplan Armoede’ of iets dergelijks. Ook genoemd worden specifiekere onderwerpen als ‘preventie en vroegsignalering’, ‘verbeteren toegang’, ‘verzekering’, ‘ophoging inkomensgrens’. Gegeven toelichtingen zijn bijvoorbeeld:

“specifiek is het grootste deel van het bedrag besteed aan het doel meer kinderen te laten participeren (sport, cultuur en educatie)”

“De middelen zijn voornamelijk ingezet op het verbeteren van de toegang en ter dekking van lopende hulptrajecten zoals het jeugdsportfonds.”

“Middelen worden voornamelijk ingezet voor armoedebestrijding in huishoudens met kinderen, preventie en vroeg-signalering en voor de uitvoeringskosten van al lopende hulptrajecten.”

“Budget is ingezet ten behoeve van armoedebeleid. Met name de collectieve ziektenkostenverzekering wordt steeds beter gevonden; wat leidt tot hogere uitgaven. Daarnaast is er actieve communicatie ingezet over onder meer het gemeentelijke kindpakket zodat de vindbaarheid van dergelijke regeling verbetert.”

“Armoede kan leiden tot sociale uitsluiting en sociale en/of financiële problemen op latere leeftijd. We zien soms dat armoede van generatie op generatie wordt doorgegeven. Budget wordt ingezet met als doel ervoor te zorgen dat kinderen die opgroeien in minimagezinnen kunnen meedoen in de breedste zin van het woord, zodat alle kinderen de kans krijgen zich te ontwikkelen en deel uit te maken van de samenleving. Meer bekendheid geven aan welke regelingen die er zijn en waar deze aangevraagd kunnen worden waardoor de ouders maar een keer hun verhaal hoeven te doen.”

Toelichting ‘bested aan andere onderwerpen’ en ‘Anders’

De gemeenten die antwoorden dat de middelen voor andere onderwerpen zijn ingezet melden in hun toelichting overwegend dat de middelen ofwel zijn ingezet binnen het sociaal domein cq voor jeugdzorg danwel ingezet worden als algemeen middel, bijvoorbeeld omdat de gemeente aangeeft dat hun budgetten al hoger zijn dan wat nodig is voor de wettelijke taken:

“Middelen zijn ingezet voor jeugdhulp. Deze lasten blijken hoger dan geraamd. Ingezet wordt ook op preventie. Momenteel ligt er een voorstel voor een pilot vroegsignalering schulden. Hiervoor moeten nog wel middelen beschikbaar worden gesteld aangezien deze niet in de begroting 2019 zijn opgenomen.”

“Middelen worden ingezet binnen het Sociaal Domein.”

“De budgetten voor zowel armoede als schulphulpverlening zijn in onze gemeente al fors hoger dan onze wettelijke taken en bevatten al een groot deel lokale ambitie op het gebied van armoede als schulphulpverlening. Een verdere ophoging is nu niet aan de orde.”

Voor een aantal gemeenten was inzet binnen sociaal domein cq jeugdzorg of inzet als algemeen middel juist reden om te kiezen voor antwoord Anders. Maar veel gemeenten die voor dit antwoord kozen doen dit omdat de middelen nog niet zijn bestemd, dus de besluitvorming over de aanwending nog moet plaatsvinden. Veelal is het wel de bedoeling dat de middelen aangewend gaan worden voor SHV/ armoedebestrijding:

“Deze gelden zijn (nog) niet in de (meerjaren)begroting 2019 opgenomen. In 2019 wordt nieuw beleid opgesteld waarin wordt vastgesteld hoe de middelen specifiek gaan worden ingezet. Wij denken hierbij aan het voorkomen van de ‘armoedeval’ en vroegsignalering bij schuldenproblematiek. Armoede bij huishoudens met kinderen wordt tegengegaan met behulp van de ‘Klijnsmagelden’.”

“Er worden op dit moment voorstellen voorbereid om hier invulling aan te geven. Dit betreft bijvoorbeeld een monitor armoedebeleid ism het CBS.”

b. Vraag 4 t/m 6: Transformatie

Inleiding

Veel gemeenten zijn bezig met de transformatie en vraag 4 onderzoekt dan ook hoe ver de gemeenten eind 2019 gevorderd zijn met de transformatie als de plannen die in de begroting zijn opgenomen worden gerealiseerd. Vraag 5 onderzoekt of gemeenten overwegend vanuit inhoudelijke of vanuit financiële redenen bezig zijn met transformatie. Vraag 6 gaat na of de uitvoering van de 3D-wetten (deels) integraal wordt georganiseerd.

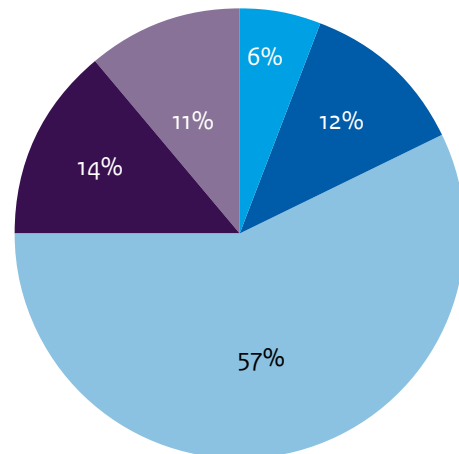
Conclusies in vogelvlucht

Meer dan de helft van de gemeenten verwacht na 2019 nog één of twee jaar nodig te hebben om weer een meer stabiele fase/een meer structurele situatie in het sociaal domein te krijgen. Ongeveer één op de vijf gemeenten verwacht dat dat sneller gaat en ook ongeveer één op de vijf gemeenten verwacht dat dat juist meer jaren gaat vragen. In de gegeven toelichtingen wordt meegegeven dat de gemeenten voor de voortgang van de transformatie wel afhankelijk zijn van ketenpartners zoals de zorgleveranciers en dat er ook (rijks)ontwikkelingen spelen die nog van invloed zijn zoals de invoering van het abonnementstarief, CAO-lonen en herziening gemeentefonds. Voor zover gemeenten voorbeelden geven van transformatie is dat een breed palet van inzet op preventie/vroegsignalering, inzet praktijkondersteuners huisartsen, doorontwikkeling toegang/SWT's, verdere uitnutting van het voorliggend veld, nieuwe manier van inkopen.

Door de iets gewijzigde vraagformulering is vergelijking van de uitkomsten met die van de vorige enquête lastig, maar een voorzichtige constatering is dat het aandeel gemeenten dat (overwegend) integraal werkt én de middelen ontschot in de begroting opneemt toe lijkt te nemen.

Vraag 4.

Hoe ver is uw gemeente eind 2019 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?



- Onze gemeente heeft in de afgelopen jaren de transformatie invulling gegeven en rondt de transformatie in 2018 af (het jaar 2018 is financieel het laatste 'atypische' jaar); (derekening van) het jaar 2019 geeft een (eerste) beeld van hoe de decentralisatie
- Onze gemeente heeft eind 2019 de transformatie (vrijwel) afgerond; (de rekening van) het jaar 2020 geeft een (eerste) beeld hoe de decentralisatie financieel structureel uitwerken
- Onze gemeente is eind 2019 al een eind op weg met de transformatie en verdere afronding vraagt dan nog 1 tot 2 jaar; vanaf de jaren 2021 of 2022 is er een beeld hoe de decentralisatie financieel structureel uitwerken
- Onze gemeente heeft eind 2019 een start gemaakt maar heeft nog wel een paar jaar nodig voor de transformatie is uitgekristalliseerd; een beeld van hoe de decentralisatie financieel structureel uitwerken is er vanaf 2023 of later.
- Anders

Meer dan de helft van de gemeenten (57%) verwacht na 2019 nog één of twee jaar nodig te hebben om weer een meer stabiele fase/een meer structurele situatie in het sociaal domein te krijgen. 14% van de gemeenten verwacht dat daar nog meer jaren voor nodig zijn. 18% verwacht dat dat sneller gaat (en dat [de rekening van] 2019 of 2020 een eerste beeld geeft van hoe de decentralisatie financieel structureel uitwerken).

De gemeenten die antwoorden dat de rekening van 2019 of 2020 (antwoorden a. en b.) een (eerste) beeld geven van hoe de decentralisaties financieel structureel uitwerken melden in hun toelichting wel dat de gemeente bij de transformatie ook afhankelijk is van inzet van andere partners (als zorgleveranciers) en dat er nog ontwikkelingen spelen die van invloed zijn op hoe de financiën structureel uitpakken (bijvoorbeeld abonnementstarief, gevolgen jurisprudentie). Voorbeelden van gegeven toelichtingen:

“De transformatie was het belangrijkste uitgangspunt en hebben we vanaf de start doorgevoerd. De transformatie is eigenlijk al eerder afgerond. Tot nu toe heeft ieder jaar financieel situaties gekend. Eind 2019 kan het eerste jaar zijn dat regulier is. Maar let wel: er zitten nog veel onderwerpen aan te komen, waardoor het weer anders wordt. Te denken valt aan de discussie over eerlijke tarieven.”

“Met betrekking tot het subdomein Jeugd is in de loop van 2018 alle ambulante jeugdhulp en jeugdhulp met verblijf bij één aanbieder ondergebracht. 2019 wordt voor deze aanbieder het eerste jaar waarin deze aanbieder zelf volledig verdere vorm en richting aan de transformatie kan geven. Voor het subdomein Participatie zijn per 2018 het Serviceplein van de centrumgemeente voor de inkomensondersteuning en Rijnvicus ‘het werkbedrijf’ samengevoegd om samen invulling te geven aan de participatiewet. Hierin ligt de grootste uitdaging (inclusieve samenleving en arbeidsmarkt).”

“De transformatie WMO en ambulante jeugdzorg zijn financieel eind 2018 afgerond. Sturen op resultaten is een ontwikkelopgave zowel voor zorg aanbieders als de gemeente. De verwachting is dat in 2019 de ontwikkelingen WMO beschermd wonen en residentiële jeugdzorg gevorderd zijn alsook de toegang. Zie ook voorgaande antwoorden. Er zijn nog wel mogelijkheden in het verder transformeren van de Hulp bij de Huishouding maar daar helpt wetgeving en jurisprudentie momenteel niet aan mee.”

“Er zijn maatregelen genomen om te komen tot een duurzaam financieel perspectief. De omvang van deze maatregelen loopt op tot € 6,5 mln in 2021. Parallel wordt onderzocht of er aanvullende maatregelen genomen gaan worden. Voortgang op transformatie maatregelen en autonome ontwikkelingen zal zich in belangrijke mate in 2019 gaan aftekenen maar zeker nog doorlopen in 2020. Ook nieuwe ontwikkelingen zullen zich voordoen waar geanticipeerd zal moeten worden. o.a. de negatieve effecten van invoering abonnementstarief Wmo.”

De gemeenten die antwoorden dat de transformatie na 2019 nog 1 of 2 jaar vraagt melden in hun toelichting overwegend dat in afgelopen jaren al veel in gang is gezet -zoals inzet op preventie, samenwerking met partners, nieuwe inkoopsystematiek/bekostigingswijze- en dat het enige jaren duurt voordat zicht op de effecten daarvan ontstaat:

“Op basis van de jaarrekening 2017 en de eerste ervaringscijfers uit 2018 is voor de begroting 2019 een (meerjaren) raming gemaakt van de werkelijk te verwachten lasten. Gezien de stijgende lasten zitten we nog middenin de transformatie om beleid en financieel beheer in het regulier onderhoud te laten vallen. In de eerste helft van 2019 zal dit zijn effect moeten krijgen in beleidskeuzes die worden voorgelegd aan de gemeenteraad. Ook de lange termijn resultaten van de nieuwe manier van inkopen van de Jeugdzorg vanaf 2018 zijn nog onduidelijk en zullen pas over 2/3 jaar financieel structureel kunnen worden verwerkt. “

“Er wordt volop gewerkt aan de transformatie. In 2018 en 2019 zijn/ worden diverse pilots opgestart om het integrale werken te bevorderen, goede focus op vroegsignalering door samenwerking met belangrijke partners om hiermee de kosten te beheersen. Voor we echt goed samenwerken met de scholen, huisartsen, aanbieders zijn we nog wel 2-3 jaar bezig. Pas daarna kunnen we het echte effect van onze inspanningen zien. “

“De transformatie is een proces dat ca. 7 jaar vraagt. Zowel lokaal als regionaal wordt aan transformatie gewerkt. We hebben stappen gezet, maar ontwikkelen ook door. Dat geldt voor alle 3 D's. vanuit financieel beheer zijn we nog niet in regulier onderhoud. De tekorten op jeugd lopen in 2018 verder op en vragen in 2019 naar verwachting bestuurlijk lastige keuzen. Ook op Wmo neemt de druk op het budget toe. Concreet betekent dit op jeugd betekent dit dat de doelstelling om binnen 4 jaar weer uit te kunnen binnen rijksbudget voorlopig wordt losgelaten. In de eerste helft 2019 wordt aan het regionaal bestuur een voorstel neergelegd om een keuze te maken over politiek/bestuurlijk lastige issues, zoals bijvoorbeeld het inperken van keuzevrijheid en de wijze waarop omgegaan wordt met wachtlijsten. Op Wmo is er recent over gekozen de eigen bijdragen te verhogen voor de maatwerkvoorzieningen en ook waar mogelijk en nodig de tarieven te verhogen. Grootste uitdagingen voor een succesvolle transformatie zijn (in willekeurige volgorde a) innovatiebereidheid bij aanbieders, b) een aanjagende rol vanuit de overheid, c) intensiveren van de samenwerking met alle partners in het veld, d) sturingsinformatie (data benutten). “

“Voor het onderdeel Wmo was het inzetten op preventie al een aantal jaar geleden ingezet waardoor we nu zien dat er een verschuiving van de zwaarte van zorg is. Voor Jeugd is dit proces nog volop in ontwikkeling (preventieprojecten, preventieplatform, ondersteuningsteam, samenwerking met huisartsen via praktijkondersteuner) dus de verwachting is wel dat eind 2019 een verbeterd inzicht is.

Voor Participatie is in 2018 een werkbedrijf opgericht, de toekomst zal uitwijzen hoe de financiële tekorten zich ontwikkelen.”

“Onze gemeente is zeker een eind op weg maar per 1 januari 2019 geldt voor een groot aantal percelen een nieuwe inkoopstrategie waardoor met zogenoemde bouwblokken wordt gewerkt en ook de zorgaanbieders op een vernieuwende manier met elkaar samenwerken. Hierdoor is ook de bekostiging vanaf 2019 anders. Hoewel de transformatie in 2018 heel ver is, gaan door deze nieuwe systematiek een aantal onderdelen opnieuw spelen waardoor nog sprake is van de transformatiefase en in onze optiek nog niet gesproken kan worden van de fase van ‘regulier onderhoud’.

“De grootste uitdaging om deze transformatie succesvol af te ronden is hoe de nieuwe bekostigingssystematiek gaat uitpakken en of de vernieuwende manier van samenwerkingen van de regio met zorgaanbieders uit gaat pakken zoals gewenst/voorzien.”

” In het concept beleidsplan Sociaal domein zijn nog een aantal zaken die als pilot zijn gefinancierd en moeten worden ge-evalueerd. Mogelijk worden er nog nieuwe onderdelen toegevoegd aan de begroting 2020/2021 zodat we nog 1 tot 2 jaar nodig hebben om een structureel beeld te krijgen.”

In de gegeven toelichtingen van gemeenten die antwoorden dat voor de transformatie nog wel een paar jaar nodig is valt te lezen dat de gemeenten in 2019 en 2020 nog volop bezig zijn met de uitwerking van de transformatie of met de invoering van concrete maatregelen zoals de overstap op resultaatfinanciering. Het vraagt dan vervolgens een aantal jaren voordat de maatregelen echt goed zijn doorgevoerd, mede omdat transformatie vraagt om samenwerking met andere partners in de zorgketen. Ook wordt gewezen op rijksontwikkelingen waarvan nog afgewacht moet worden hoe die precies uitpakken. Voorbeelden van gegeven toelichtingen:

“Begin 2019 wordt een plan van aanpak transformatie aan de gemeenteraad voorgelegd, waarna uitwerking op projectmatige basis kan aanvangen. Gelet op noodzakelijke betrokkenheid van burgers en plaatselijke partijen maar ook gesubsidieerde instellingen is naar verwachting daadwerkelijke uitvoering eind 2019 (pas) mogelijk. Omdat het zal gaan om het in gang zetten van bewegingen binnen de lokale samenleving zullen effecten daarvan en de invloed daarvan op de financiën niet eerder te verwachten zijn dan jaren later. Inmiddels zijn er al wel ontwikkelingen gaande en maatregelen genomen met voordelige financiële effecten op korte en langere termijn.”

“De transformatie krijgt steeds meer vorm. We sluiten daarbij aan bij de data die steeds rijker wordt en waarmee we dus gerichter (preventief) beleid kunnen gaan inzetten dat bijdraagt aan transformatie. Twee belangrijke voorbeelden die direct te maken hebben met de grootste uitdagingen voor de transformatie hebben betrekking op:

1. De samenwerking met de huisartsen. We zetten hier gericht op in met de jeugdmodule, waarbij een Jeugd-GGZ professional wordt verbonden aan de huisartsenpraktijken. De intentie is om sneller te diagnosticeren waardoor eventuele problemen bij jeugdigen eerder worden aangepakt/ worden voorkomen. Daarnaast wordt de band met de huisartsen versterkt.
2. Samenwerking met zorgboeren en het onderwijs in het kader van het passend onderwijs. Het gaat dan om het (tijdelijk) aanbieden van onderwijs op een zorgboerderij. De grootste uitdaging ligt hier bij de (on)mogelijkheden van diverse wetgeving wat hierop van toepassing, bijvoorbeeld de Jeugdwet en de wetgeving in het kader van onderwijshuisvesting.”

“De gemeente is volop bezig met de transformatie en is al eind op weg. Hier worden veel middelen op ingezet. Echter de gemeente stapt per 2020 over op resultaatfinanciering bij Jeugd en vanaf 2019 bij Wmo. Dit heeft consequenties voor de zorgmarkt. Het duurt een paar jaar voordat resultaatfinanciering echt goed is doorgevoerd in het zorglandschap. Daarnaast zorgen rijksontwikkelingen zoals het abonnementstarief en ontwikkelingen rondom verdeelmodellen tot onzekerheden in de begroting, waardoor het financieel structureel uitwerken van de decentralisaties meer tijd vergt. De inhoudelijke en financiële transformatie loopt hiermee niet geheel synchroon.”

“Onze Transformatieagenda kent een lange looptijd, transformatie is niet per enige datum afgerond. Onze insteek is niet financieel, meer een ander mind-set: meer eigen kracht bij inwoners, meer voorliggende voorzieningen ontwikkelen. Financiële effecten pas op de langere termijn zichtbaar. Voorbeeld: vervoer voor iedereen waarmee we medio 2019 willen starten. In regioverband samen met andere gemeenten en aanbieders voor jeugdzorg werken aan transformatie in de jeugdhulp.”

Ook de gemeenten die kiezen voor het antwoord e. Anders noemen in de gegeven toelichting dat transformatie een proces van jaren is. Ook lichten gemeenten toe dat voor dit antwoord wordt gekozen omdat voor onderdelen van het sociaal domein een ander antwoord geldt. Voorbeelden van gegeven toelichtingen:

“Onze gemeente heeft in de afgelopen jaren de transformatie invullingen gegeven en is daar nog steeds mee bezig. Het is een proces van jaren. De grootste uitdaging is de-medicalisering/normalisering en het anders beschikbaar maken van ondersteunings en/of zorg trajecten. Als voorbeeld: dagbesteding indicatievrij in samenwerking met de zorgaanbieder. Dit draait inmiddels een 1/2 jaar en is zeer succesvol (meer mensen genieten van hun dagbesteding en de kosten nemen af!) Binnen de jeugdzorg (b)lijken heel veel kinderen niet “standaard” te zijn. In plaats van hen bijzonder of ‘eigen’ te noemen worden zij ziek of gebrekkig genoemd. Resultaat is dat voor al deze kinderen voorzieningen beschikbaar zijn en ook ingezet worden. Binnen innovatieprojecten wordt geprobeerd om dit bij te sturen of om te buigen. Vooral nog zijn die resultaten niet heel positief. Omdat onze gemeente zeer forse tekorten heeft op jeugdzorg en er met name t.a.v. de hele dure trajecten weinig te beïnvloeden valt (justitieel kader, pleegzorg, GGZ, etc.) zal onze gemeenten zich financieel bewuster op gaan stellen t.a.v. laagdrempelige ondersteuning en inzet.”

“De transformatie zien wij als een doorlopend proces en kent geen einddatum!.

Twee belangrijke voorbeelden van transformatie zijn:

- 1. Subsidie verstrekking aan KluppluZ. Dit betreft een lokale voorziening welke eind 2017 is gestart. De inschatting is dat deze leidt tot een bezuiniging van minimaal een gelijk bedrag op de regionaal verstrekte voorzieningen. Vooral nog stellen we voor de duur van drie jaar subsidie beschikbaar.*
- 2. We zijn gestart met wekelijkse groepsoverleggen hieraan nemen deel de opvoedondersteuners, de consultanten SD, de gebiedsmanager en de coördinator. Tijdens het overleg wordt de workload en de transformatiemogelijkheden besproken.”*

“Voor WMO en Participatie is keuze A van toepassing.

Onze collectieve voorzieningen (open inloop, eigenkracht denken en handelen, mantelzorgbeleid, positieve gezondheid etc.) staan en daar waar nodig ontwikkelen we die verder door en de budgetcyclus is stabiel, voorspelbaar en kent geen verrassingen meer. Dit maakt dat we de beleidsherijking, de dagelijkse uitvoering, het verloop van kosten en monitoring via een vast cyclus hebben ingericht en we hier geen verrassingen meer tegen komen.

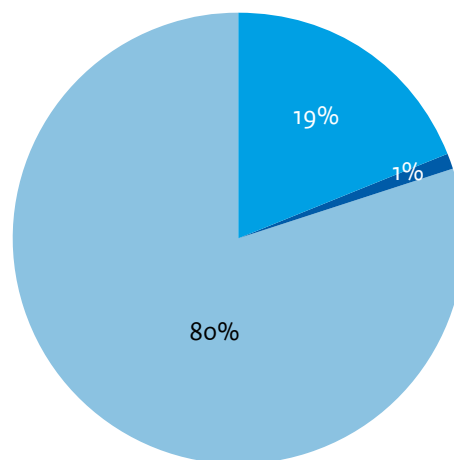
Voor Jeugdzorg is dit nog niet het geval, hier is keuze B/C van toepassing.

De voorspelbaarheid van de inkomsten, uitgaven en prognoses komen steeds meer in control. Dit is vooral het effect omdat lokaal veel geïnvesteerd is in afstemming tussen uitvoering, facturaties en financiële administratie. Komend jaar ronde we dit proces verder af door de verdere doorontwikkeling en implementatie van een dashboard. Daarnaast zien we dat de samenwerking in de ketens (afstemming primair en voortgezet onderwijs, samenwerking

huisartsen en praktijkondersteuning, afstemming met zorgaanbieders steeds beter verloopt en verankerd wordt. Dit proces is echter nog niet afgerond en vergt ook komend jaar zeker extra aandacht. Voor jeugd geldt bovendien dat het effect van preventieve en collectieve voorziening pas op langere termijn inzichtelijk worden. Dit alles maakt voor jeugd keuze b en c van toepassing is op onze begroting.”

Vraag 5.

Is uw gemeente overwegend vanuit inhoudelijke redenen bezig met de transformatie in het sociaal domein of overwegend vanwege financiële redenen?



- Overwegend vanuit inhoudelijke redenen, we zien kansen om via de transformatie onze inwoners betere hulp en ondersteuning te kunnen bieden
- Overwegend vanwege financiële redenen, we zien kansen om de kosten beduidend te verlagen/structurele tekorten te voorkomen of te verminderen en toch kwalitatief goede hulp en ondersteuning aan onze inwoners te bieden
- Voor onze gemeente zijn zowel inhoudelijke als financiële redenen van beduidend belang

Een grote meerderheid van de gemeenten (80%) meldt dat zowel inhoudelijke als financiële redenen spelen om met de transformatie in het sociaal domein bezig te zijn. 19% meldt dat het overwegend inhoudelijke redenen zijn en dat via de transformatie betere hulp en ondersteuning geboden kan worden, 1% (4 gemeenten) dat het overwegend financiële redenen zijn om met transformatie bezig te zijn.

Van de gemeenten die antwoorden overwegend vanuit inhoudelijke redenen bezig te zijn met transformatie en hun antwoord toelichten melden dan veelal dat financiële redenen wel mee (kunnen) spelen; voorbeelden van gegeven toelichtingen:

“De inhoud is leidend: primair gaat het om het benutten van kansen om onze inwoners beter te helpen en regie over het eigen leven te laten houden (en daarmee geluk in het leven). Financiën zijn daarin niet leidend maar volgend. Anderzijds is daar vanzelfsprekend ook een eindigheid aan.”

“De kwaliteit van de dienstverlening en het terugdringen van overbodige administratieve lasten is de hoofdzaak maar uiteraard is wel van belang dat nieuwe stappen in de transformatie niet leiden tot extra kosten.”

“We kijken zuiver naar onze taken.”

“Inhoud is leidend, maar naarmate het financieel meer gaat knellen, gaat dat meer en meer meetellen.”

Van de vier gemeenten die antwoorden dat ze overwegend vanuit financiële redenen bezig zijn met transformatie geven twee gemeenten een toelichting bij hun antwoord. Daaruit valt op te maken dat het vooral de financiële ontwikkeling in het sociaal domein is cq de financiële risico's in het sociaal domein zijn die voor hen de aanleiding is om dit antwoord te geven:

“In aanvang vooral de inhoud, maar nu we de kosten zo zien toenemen gaan de financiële redenen ook zwaarder wegen”

“Als relatief kleine gemeente lopen wij binnen het sociaal domein in verhouding dusdanig grote financiële risico's, dat wij genoodzaakt zijn de financiën als belangrijk uitgangspunt te nemen zonder daarbij de dienstverlening binnen het sociaal domein in gevaar te brengen.”

Het overgrote deel van de gemeenten geeft aan dat ze zowel vanuit inhoudelijke redenen als vanuit financiële redenen met transformatie bezig zijn. Voor zover gemeenten hun antwoord toelichten blijkt dat ze daar veelal voor kiezen omdat het hen gaat om én goede zorg en ondersteuning te kunnen bieden én om binnen de financiële kaders te kunnen blijven cq om de zorg en ondersteuning betaalbaar te houden. Er zijn ook gemeenten die in hun toelichting melden dat de financiële ontwikkeling in het sociaal domein de reden is voor dit antwoord (en anders wellicht gekozen zouden hebben voor antwoord a. inhoudelijke redenen). Voorbeelden van gegeven toelichtingen:

“De ambities in de zorg zijn drieledig: kwaliteitsimpuls door innovatie, bieden van goede zorg en uitkomen met de rijksmiddelen.”

“De inhoud is leidend, waarbij wij de budgettaire neutraliteit niet uit het oog willen verliezen.”

“Kern van de transformatie vormt voor ons de kansen die we zien om inwoners betere hulp en ondersteuning te bieden. Maar daarnaast zien we de noodzaak tot transformatie ook gelegen in het toegankelijk en betaalbaar houden van de zorg en ondersteuning op de langere termijn.”

“In beginsel is de transformatie-opgave een inhoudelijke opgave om een beter sociaal beleid te hebben. Beleid dat met impact bijdraagt aan de inhoudelijke doelstellingen uit het bestuursakkoord. Echter de ingeboekte rijksaankopen (in snelheid en omvang) bij de decentralisaties in combinatie met de oplopende uitgaven op het gebied van begeleiding en jeugdhulp maakt dat de transformatie-opgave ook een financieel karakter krijgt.”

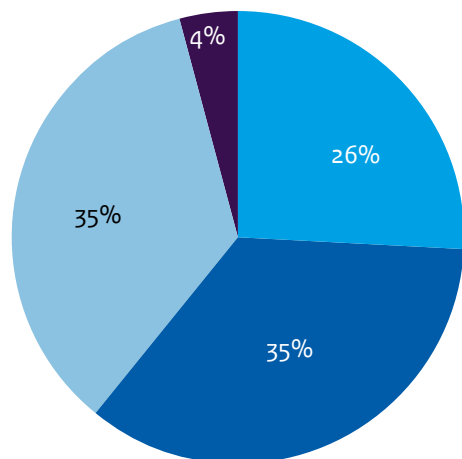
“De gemeente zou vanuit inhoudelijk kansen om de ondersteuning beter te organiseren willen transformeren maar we zien dat we steeds vaker financieel gedreven keuzes moeten maken en er amper financiële ruimte overblijft om te investeren in inhoudelijke transformatie.”

“De doelstelling van de transformatie in het sociaal domein is tweeledig, waarbij de inhoud voorop staat. Inhoudelijk is de doelstelling dat mensen waar mogelijk zelf verantwoording nemen voor hun leven en dat van hun naasten met waar nodig ondersteuning vanuit de gemeente. We verwachten dat mensen zelf initiatief nemen, waarbij de gemeente klaar staat voor mensen in een kwetsbare situatie. Tegelijkertijd is de doelstelling om dat te doen binnen de gestelde financiële kaders.

Het college realiseert zich dat het een onmogelijke opgave is om voor iedereen de beste zorg te leveren én tegelijkertijd binnen de gestelde financiële kaders te blijven. De transformatie is daarmee een zoektocht naar een optimale balans tussen doen wat nodig is voor de meest kwetsbaren, en anderzijds een halt toeroepen aan de stijgende tekorten. Een balans die niet bereikt kan worden zonder pijnlijke keuzes. Het financiële kader dat aan de transformatieopgave is gekoppeld bestaat uit de aan de transformatie-elementen gekoppelde besparingsdoelstellingen”

Vraag 6.

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



- 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

Iets meer dan een kwart van de gemeenten (26%) meldt overwegend integraal te werken als het gaat om de taken Jeugdwet en Wmo2015, en de middelen daarvoor ook ontschot beschikbaar te stellen in de begroting. In de vorige enquête gaf 15% het antwoord dat de wetten (deels) integraal worden uitgevoerd en dat daarvoor ontschot bedragen worden geraamd (de vraagformulering was in die enquête dus iets anders). 35% van de gemeenten geeft als antwoord dat de taken overwegend integraal worden uitgevoerd maar dat de middelen daarvoor in de begroting zijn opgesplitst naar deelbudgetten. Ook 35% van de gemeenten meldt dat er wel pilots/projecten zijn voor integrale uitvoering van taken, maar dat overwegend vanuit de afzonderlijke domeinen wordt gewerkt. 4% geeft het antwoord d. Anders.

Door de iets gewijzigde vraagformulering is vergelijking van de uitkomsten met die van de vorige enquête lastig, maar een voorzichtige constatering is dat het aandeel gemeenten dat (overwegend) integraal werkt én de middelen ontschot in de begroting opneemt toe lijkt te nemen. Het aandeel gemeenten dat meldt overwegend integraal te werken (ruim 60% in deze enquête) laat zich wat lastig afzetten tegen het aandeel gemeenten dat in de vorige enquête zegt de wetten (deels) integraal uit te voeren (ruim 80%); het lijkt er op dat gemeenten die nu aangeven wel pilots voor

integrale uitvoering te kennen maar overwegend vanuit de afzonderlijke wetten te werken in de vorige enquête antwoorden dat ze (deels) integraal werkten.

Voor zover de gemeenten die melden dat ze wel pilots/projecten voor integrale uitvoering hebben maar overwegend vanuit de afzonderlijke domeinen werken hun antwoord toelichten geven als voorbeeld dat bijvoorbeeld in het wijkteam wel integraal wordt gewerkt, of dat de pilot multiprobleemgezinnen verder wordt opgepakt, en dat tekorten/overschotten sociaal domein breed worden opgevangen/ingezet. Ook wordt regelmatig vermeld dat de gemeente verdere stappen wil zetten in meer integraal werken. Voorbeelden van gegeven toelichtingen:

“Wmo, Jeugdwet en Participatie zijn onafhankelijk van elkaar georganiseerd en hebben een eigen GR. De begroting voor de 3D's wordt hoofdzakelijk bepaald door de bijdrage aan deze GR'en. In de wijkondersteuningsteams wordt wel ontschot gewerkt, maar alles daarna gebeurt zo goed als in het geheel binnen de 'schotten'. Overigens kunnen tekorten op het ene onderdeel wel worden opgevangen uit ruimte op andere onderdelen.”

“De gemeente werkt overwegend in afzonderlijke domeinen, wel wordt in de toegang breed uitgevraagd, worden oplossingen indien nodig integraal afgestemd en is er een Multidisciplinair overleg waar jeugd, Wmo, werk en inkomen consulenten casussen bespreken (ook maatschappelijk werk, stichting MEE en welzijn zijn daarbij aanwezig). Waar nodig wordt op individueel niveau ontschot maatwerk ingezet. Daarnaast worden financiële tekorten binnen het sociale domein begrotingsprogramma waar mogelijk opgevangen.”

“Ontwikkeling integraal werken is gaande”

“Maar het doel is op dit integraal op te pakken”

“Vanaf 2019 wordt de pilot multiprobleem gezinnen (stapeling van problematiek en voorzieningen) verder uitgebreid.”

c. Vraag 7 t/m 9: Samenwerking tussen gemeenten

Inleiding

De vragen 7 tot en met 9 gaan over de samenwerking tussen gemeenten. Vraag 7 onderzoekt of er tussen gemeenten voor jeugdzorgtaken afspraken worden gemaakt voor financiële solidariteit in de vorm van kosten- en risicoverevening. Vraag 8 onderzoekt de aard van de gemaakte afspraken als deze zijn gemaakt. Vraag 9 onderzoekt of de gemeente te maken krijgt met financiële tekorten van gemeenschappelijke regelingen waarin ze deelneemt.

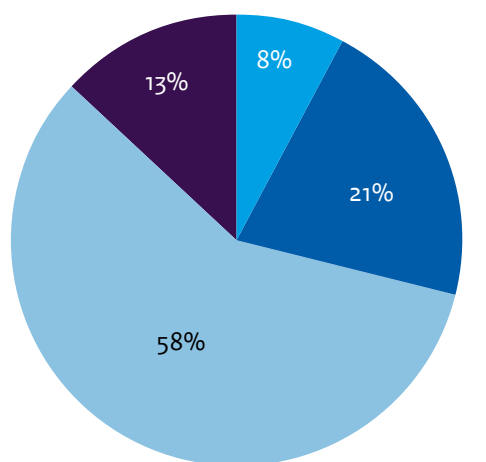
Conclusies in vogelvlucht

Het aandeel gemeenten dat meldt dat er geen financiële solidariteitsafspraken met de regiogemeenten zijn is ook in de enquête van dit jaar weer verder opgelopen. In deze enquête geeft 58% dat antwoord voor 2019, in de vorige enquête was dat 52%, over 2017 44%, over 2016 31%. Van de gemeenten die wel onderlinge financiële solidariteitsafspraken hebben gemaakt geeft iets meer dan de helft als antwoord dat de afspraken niet juridisch zijn vastgelegd (maar bijvoorbeeld bestuurlijke afspraak, collegebesluit, raadsbesluit). Dit is in lijn met de uitkomst in het vorige onderzoek.

In vergelijking met de vorige enquête is er een duidelijke stijging van het aandeel gemeenten dat aangeeft dat hun gemeenschappelijke regelingen een tekort laten zien (na eventuele inzet van reserves gemeenschappelijke regeling).

Vraag 7.

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

Van de gemeenten meldt 58% dat in de eigen regio geen financiële solidariteitsafspraken zijn gemaakt voor jeugdzorgtaken maar dat elke gemeente de eigen kosten betaalt ("profijtbeginsel"). Het aandeel gemeenten dat geen financiële solidariteitsafspraken met de regiogemeenten heeft is ook in de enquête van dit jaar weer verder opgelopen (nu dus 58%, in de vorige enquête gaf 52% dat antwoord, over 2017 44%, over 2016 31%). 29% van de gemeenten antwoorden dat er wel afspraken over kosten- en risicoverevening zijn gemaakt (of nog in voorbereiding zijn). Van deze groep meldt ongeveer de

helft (21%) dat er afspraken zijn gemaakt over de duurdere/risicovolle jeugdzorgtaken, en 8% dat die afspraken alle jeugdzorgtaken betreffen. Het antwoord "Anders" is door 13% van de deelnemende gemeenten ingevuld. De meest gegeven toelichting bij dit antwoord is dat er voor 2019 nog besluitvorming moet plaatsvinden over de vorm en mate van onderlinge verevening.

Van de gemeenten die melden dat alle jeugdzorgtaken meedoen in de regionale vereveningsafspraken en die dit antwoord toelichten wordt incidenteel gemeld dat de gemeente wel de eerste x% overschrijding voor eigen rekening moet nemen dan wel dat de solidariteit begrensd is tot een bepaald percentage van de gemeentelijke lasten. Ook wordt soms toegelicht dat de verevening van de Jeugdzorglasten plaatsvindt in combinatie met de lasten van de Wmo2015/Participatiewet of dat ook de lasten van de Wmo2015/Participatiewet solidair worden verrekend/afgerekend in de regio. Voorbeelden van gegeven toelichtingen:

"Systematiek van verrekenen en verzekeren. eerste 10% overschrijding voor eigen rekening gemeente, daarna verdeeld over deelnemende gemeenten"

"Maar deze is begrensd tot x% van de kosten per gemeente"

"Intern worden de jeugdskosten per gemeente verevend met de WMO 2015. Het restant wordt regionaal verevend."

"De jeugdzorgtaken worden regionaal uitgevoerd in een GR. de hiermee gemoeide kosten worden verdeeld op basis van het solidariteitsprincipe. Ook de wmo maatwerkvoorzieningen zijn regionaal ondergebracht. De oude wmo-taken worden individueel/per gemeente afgerekend. De nieuwe wmo-taken gaan in solidariteit. Ook de participatiewet wordt solidair afgerekend."

Ook de gemeenten die melden dat de afspraken gelden voor de duurdere jeugdzorgtaken en dit antwoord hebben toegelicht melden soms dat een bepaalde bandbreedte geldt of dat ook de lasten Participatiewet solidair worden verrekend. Voorbeelden van gegeven toelichtingen:

"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."

"De gemeenten hebben voor zowel de participatiewet als voor de Jeugdwet kosten- en risicoverevening toegepast. Voor de Jeugdwet alleen voor de dure risicovolle jeugdzorgtaken. De participatiebudgetten worden volledig te beschikking gesteld aan de regionale gemeenschappelijke regeling die deze budgetten ontschot inzet."

“Voor enkele jeugdvoorzieningen die bovenlokaal en boven regionaal worden georganiseerd dragen wij binnen de MGR [...] op basis van een vaste verdeelsleutel jaarlijks een bedrag bij. Deze verdeelsleutel hanteert de MGR ook bij eventuele afrekening na afloop van een jaar. Het betreft met name de taken met betrekking tot Jeugdbescherming, Jeugdreclassering, Jeugdzorgplus, Veilig thuis, Crisiszorg en Crisisdienst.”

De gemeenten die antwoorden dat er geen vereveningsafspraken zijn melden in hun toelichting regelmatig dat dat in de eerste jaren van de decentralisaties vaak wel het geval was. Voor zover er daarvoor redenen worden genoemd is dat met name ‘onvoldoende draagvlak’/’is moeilijk gebleken’; ook genoemd als reden: de wijzigingen in de verdeelsystematiek van de integratie-uitkering sociaal domein. Ook wordt gemeld dat de (eigen) gemeentelijke lasten tussen de jaren worden verevend (‘vlaktaks’). Voorbeelden van gegeven toelichtingen:

“Er was aanvankelijk sprake om in de regio te werken met risicoverevening maar uiteindelijk bleek dit moeilijk uitvoerbaar.”

“Er is onvoldoende draagvlak voor kostenverevening”

“Tot 2017 was er wel sprake van een solidariteitsafpraak. Door de wijzigingen in de verdeelsystematiek van de integratie-uitkering sociaal domein waren deze echter niet meer nodig en draagt iedere gemeente haar ‘eigen’ kosten. De kosten die samenhangen met de regionale samenwerking worden naar rato verdeeld.”

“Er wordt op dit moment hard gewerkt aan solidariteit binnen de regio. Dit loopt nog niet erg soepel. Wij blijven hopen dat het lukt, kleine gemeenten zijn gewoon te klein voor dit soort grote risico’s.”

De meest gegeven toelichting bij het antwoord Anders is dat er voor 2019 nog besluitvorming moet plaatsvinden over de vorm en mate van onderlinge verevening. Ook dat vereveningsafspraken van toepassing zijn op onderdelen is reden om voor dit antwoord te kiezen. Voorbeelden van gegeven toelichtingen:

“Er vindt een vorm van kosten- en risicoverevening plaats. Over de vorm en mate waarin dit zal gebeuren moet nog besluitvorming plaatsvinden.”

“In de regio is er nog geen bestuurlijke overeenstemming over de wijze waarop kosten- en risicoverevening moet plaatsvinden. Tot en met 2017 was er wel verevening op dure jeugdzorgtaken.”

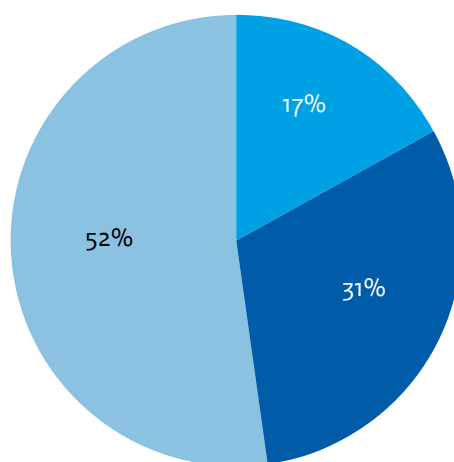
“Op sommige onderdelen oa gecertificeerde instellingen”

“Ja, alleen voor de bedrijfsvoeringskosten (apparaatskosten). Voor alle kosten die direct op cliënten toerekenbaar zijn, geldt dit niet (programmakosten).”

“Alles behalve uitvoeringskosten, lokaal maatwerk en PGB.”

Vraag 8.

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

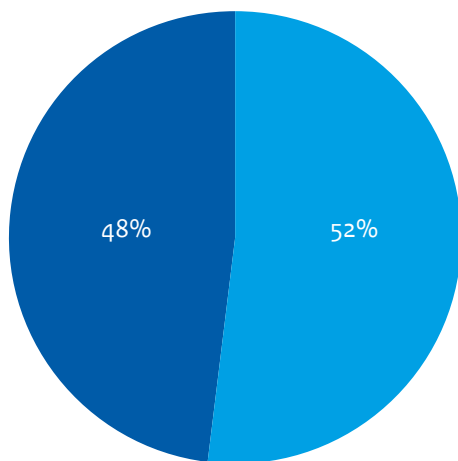


- De afspraken zijn contractueel vastgelegd (ondertekende overeenkomst)
- De afspraken zijn in een gemeenschappelijke regeling vastgelegd
- De afspraken zijn niet juridisch afdwingbaar vastgelegd (bijvoorbeeld een bestuurlijke afspraak, collegebesluit, raadsbesluit)

Deze vraag is alleen ingevuld door de gemeenten die bij vraag 7 hebben aangegeven dat ze financiële solidariteitsafspraken voor (een deel van de) jeugdzorgtaken hebben gemaakt of bij die vraag het antwoord Anders hebben gegeven. Van de 130 gemeenten heeft ruim de helft (52%) de afspraken niet juridisch afdwingbaar vastgelegd. Voor 31% geldt dat de afspraken in een gemeenschappelijke regeling zijn vastgelegd en 17% geeft aan dat de afspraken contractueel vastgelegd zijn. De percentages liggen in de buurt van de uitkomsten in het vorig onderzoek. Er lijkt een lichte toename van het percentage voor antwoord b. gemeenschappelijke regelingen en voor antwoord c. niet juridisch afdwingbaar te zijn ten koste van het percentage voor antwoord a. contractueel.

Vraag 9.

Zijn er over 2017 gemeenschappelijke regelingen waarin de gemeente samenwerkt op het gebied van één of meer van de 3 nieuwe decentralisaties die te kampen hadden met hogere uitgaven dan de rijksmiddelen die hiervoor beschikbaar zijn gesteld, na inzet van reserves?



■ Ja
■ Nee

Iets meer dan de helft van de gemeenten (52%) meldt dat de gemeenschappelijke regelingen op het terrein van het sociaal domein waarin de gemeenten deelnemen tekorten over 2017 laten zien (na eventuele inzet van reserves gemeenschappelijke regeling), iets minder dan de helft (48%) meldt dat dit niet het geval is. In de vorige enquête gaf 73% van de gemeenten het antwoord dat de gemeenschappelijke regelingen op het terrein van het sociaal domein over 2016 geen tekorten laten zien. In vergelijking met de vorige enquête is er een duidelijke stijging van het percentage gemeenten dat aangeeft dat hun gemeenschappelijke regelingen een tekort laten zien (na eventuele inzet van reserves gemeenschappelijke regeling).

De gemeenten die melden dat hun gemeenschappelijke regelingen een tekort kennen, noemen in hun toelichtingen dat dit vooral speelt op het gebied van participatie en jeugdzorg. De gemeenten die daar in hun toelichting nader op ingaan melden, net als bij de vorige enquête, overwegend dat het gaat om de uitvoering van de WSW/sociale werkvoorziening, gemeenschappelijke regelingen-jeugd of een gemeenschappelijke regeling die gecombineerde taken uitvoert. Voorbeelden van gegeven toelichtingen:

“Er is een gemeenschappelijke regeling voor de inkoop en specifiek voor jeugdzorg hebben we te maken met hogere uitgaven. Ook voor de sociale werkvoorziening hadden we een GR die te maken met meer uitgaven dan de beschikbare rijksmiddelen.”

“Voor de inkoop van specialistisch jeugdzorg wordt samengewerkt in [...]verband. Door harmonisatie van de tarieven en de roep om zwaardere zorg zijn de kosten van jeugdzorg aanzienlijk hoger uitgevallen.”

“Bij Participatiewet heeft deze gemeente te maken met een structureel tekort op sociale werkvoorziening van € 600.000. Dit komt voornamelijk doordat er minder mensen uitstromen dan waarmee het rijk rekening houdt.”

Van de gemeenten die aangeven dat de gemeenschappelijke regelingen waarin zij deelnemen geen tekorten over 2016 laten zien, melden een aantal dat er voor 2017 of voor 2018 mogelijk wel een tekort kan ontstaan.

d. Vraag 10 t/m 12: Risicomanagement en reserves

Inleiding

In de vragen 10 tot en met 12 staat het risicomanagement centraal: hebben de gemeenten de risico's sociaal domein gekwantificeerd (vraag 10), zijn er middelen gereserveerd om de risico's op te kunnen vangen (vraag 11) en hoe hebben deze reserves sociaal domein zich ontwikkeld (vraag 12).

Conclusies in vogelvlucht

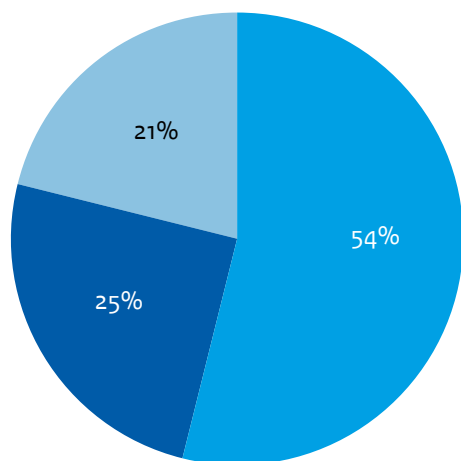
Ten opzichte van de vorige enquête is het aandeel gemeenten dat meldt de afzonderlijke decentralisatierisico's te kwantificeren iets toegenomen (van 49% naar 54%) en is het aandeel gemeenten dat meldt geen afzonderlijke decentralisatierisico's te benoemen afgenomen (van 34% naar 25%). Uit de gegeven toelichtingen valt op te maken dat als belangrijkste risico's worden gezien de beheersbaarheid van de kosten door volumeontwikkeling en/of complexe[re] zorgvraag (met name bij de jeugdhulp), het open einde karakter van regelingen in het sociaal domein en een transformatie die minder snel en/of minder doeltreffend is dan beoogd. Ook regelmatig genoemd als risico is verwijzing door externen (jeugdhulp), aanzuigende werking abonnementstarief (Wmo), effecten jurisprudentie en ontwikkelingen in de inkomstenkant.

Het overgrote deel van de gemeenten meldt dat er middelen zijn gereserveerd om de decentralisatierisico's op te vangen. Ongeveer de helft van de gemeenten geeft aan dat ze overwegend middelen reserveren in bestemmingsreserves voor het sociaal domein (in de vorige enquête was dat nog 72%) en ongeveer een derde van de gemeenten overwegend in de algemene reserves (vorige enquête 19%). 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 toe.

De helft van de gemeenten meldt dat de reserves eind 2017 per saldo zijn afgenomen ten opzichte van de stand eind 2016. Bij de vorige enquête (vraag over de stand bestemmingsreserves sociaal domein eind 2016 ten opzichte van stand eind 2015) gaf nog een ruime meerderheid van de gemeenten aan dat de reserves waren toegenomen.

Vraag 10.

Kwantificeert uw gemeente de afzonderlijke decentralisatierisico's? Zo ja, de twee grootste decentralisatierisico's vermelden onder 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 (54%) meldt dat de afzonderlijke decentralisatierisico's gekwantificeerd zijn. Een kwart van de gemeenten (25%) 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 21% heeft gekozen voor antwoord c. Anders. Ten opzichte van de vorige enquête

is het aandeel gemeenten dat meldt de afzonderlijke decentralisatierisico's te kwantificeren iets toegenomen (van 49% naar 54%) en is het aandeel gemeenten dat meldt geen afzonderlijke decentralisatierisico's te benoemen afgenomen (van 34% naar 25%).

Uit de gegeven toelichtingen valt op te maken dat als belangrijkste risico's worden gezien de beheersbaarheid van de kosten door volumeontwikkeling (toenemend beroep op voorzieningen) en/of complexe[re] zorgvraag (met name bij de jeugdhulp), het open einde karakter van regelingen in het sociaal domein, en een transformatie die minder snel en/of minder doeltreffend is dan beoogd. Ook regelmatig genoemd als risico is verwijzing door externen (jeugdhulp), aanzuigende werking abonnementstarief (Wmo), effecten jurisprudentie, en ontwikkelingen in de inkomstenkant.

Voorbeelden van gegeven toelichtingen over risico's:

- “ - De autonome groei van specialistische jeugdhulp neemt niet af. Een groeiend aantal jeugdigen maakt gebruik van jeugdhulp c.q. de complexiteit (zorgzwaarte) per jeugdige wordt groter.
- De voorgestelde maatregelen om de zorgkosten te beheersen en in lijn te laten komen met de beschikbare middelen in de begroting worden minder snel uitgevoerd.
- In 2019 wordt het abonnementstarief van maximaal €17,50 per vier weken voor de eigen bijdrage aan Wmo-voorzieningen ingevoerd. De verwachting is dat deze wijziging een aanzuigende werking op Wmo-voorzieningen zoals hulp bij het huishouden en hulpmiddelen zal hebben.”

“Open-einde karakter van de regeling jeugdhulp, afnemend rijksbudget, kosten transformatie leidt tot overschrijding van het budget. Als gevolg van krapte op de arbeidsmarkt kunnen wachtlijsten voor 1e- en 2e-lijns jeugdhulp ontstaan.”

- “ - Lagere inkomsten a.g.v. herijking Gemeentefonds (onderdelen sociaal domein)
- Hogere uitgaven aan tweedelijns ondersteuning Wmo en jeugdhulp a.g.v. toenemende vraag”

“De 2 grootste risico's van de decentralisatie zien wij in het niet tijdig (voldoende) effect krijgen van de transformatie en het ontvangen van onvoldoende rijksmiddelen om alle taken uit te voeren en de transformatie vorm te geven.”

1. Onvoldoende “transformatie” binnen het zorgdomein om de toenemende zorgvraag binnen de budgetten op te kunnen vangen.”
2. Afhankelijkheid van rijksinkomsten; het is lastig om hier tijd op te anticiperen.”
3. Open einde regeling voor wat betreft externe verwijzingen.”

De gemeenten die kiezen voor het antwoord c. Anders melden in hun toelichtingen vooral dat er (bestemmings) reserves voor het sociaal domein zijn (en het daarmee niet nodig is om de decentralisatierisico's ook in de weerstandscapaciteit mee te nemen), maar andere gemeenten lichten bijvoorbeeld ook toe dat in de risicoparaagraaf de risico's meer algemeen worden omschreven of dat het niet gaat om de risico's 3D maar om die van het sociaal domein breed, of dat één totaalrisico is opgenomen:

“Decentralisatie risico's worden afgedekt door de reserve sociaal domein. Hiermee hoeft het niet nog eens extra mee te worden genomen in weerstandscapaciteit.”

“Budgetten zijn reëel geraamd. Risico's worden afgedekt door de reserve sociaal domein. Deze is voldoende van omvang om eventueel beleidswijzigingen (op termijn) te kunnen doorvoeren.”

“Voor de risico's op het sociaal domein is een risicoreserve gevormd. Bij ieder P&C document wordt het sociaal domein gescreend op ontwikkelingen en de toereikendheid en het verloop van deze reserve getoetst. Grote risico's die op dit moment in beeld zijn: Beschermd wonen / Herstructurering Werkvoorzieningschap.”

“De risico's in het sociaal domein zijn niet gekoppeld aan de decentralisatie in 2015 maar aan het sociaal domein breed; dat kunnen ook (delen van) taken zijn die we voor 2015 ook al uitvoerden (gehandicaptenvoorzieningen). In de MPB 2019-2022 zijn de twee belangrijkste risico's in het sociaal domein: 1. Structureel onvoldoende budget jeugdzorg (€ 3 mln.) en b. structureel onvoldoende budget wmo (€ 3,5 mln.)”

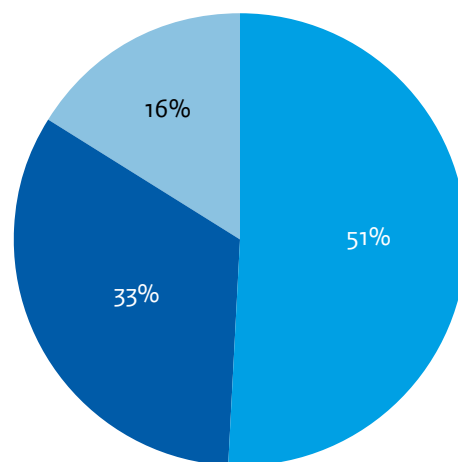
“Het sociaal domein bestaat uit uiteenlopende taken en aandachtsgebieden. Deze geven wij financieel ontschot weer. Dit geldt ook voor de risico's. Wij schatten risico's in vanwege de grote hoeveelheid aan externe factoren die invloed hebben, vanwege externe verwijzers zoals huisartsen die rechtstreeks toegang hebben tot de inzet van zorg, en voor 2019 en verder ook vanwege de uitputting van de egaliseringsreserve sociaal domein. Dit alles in een fase waarin het sociaal domein nog volop in transformatie is.”

“Er wordt gebruik gemaakt van een model om het weerstandsvermogen te bepalen (Van Unen en Teerlink). Dit betekent een integrale, niet-specifieke benadering van de risico-analyse. Specifieke risico's aangaande de decentralisaties zijn dan ook niet benoemd.”

“De risico's m.b.t. de decentralisaties zijn bij onze gemeente samengevat in één totaalrisico. De grootste risico's hierin zijn het open-einde karakter van de verschillende regelingen en het behalen van de taakstellingen die vanuit het rijk overgedragen zijn op de gemeenten (korting op de budgetten).”

“Er wordt 1 risico benoemd. Kosten sociaal domein. Uitgangspunt is het budget dat de gemeente in 2019 ontvangt voor het gehele sociaal domein. Door de overheveling van een deel van de integratie-uitkering naar de Algemene uitkering is dit niet meer exact aan te geven. De gemeente heeft gebruik gemaakt van de opdeling in clusters aangeleverd door Pauw. Het risico is op 10% gesteld. De kans hierop is gemiddeld en wordt daarom voor 50% (€ 1.450.000) meegenomen in de berekening van het weerstandsvermogen. In de tekst van de programmabegroting staat nog integratie-uitkering, dit moet zijn budget sociaal domein.”

Vraag 11.
Heeft uw gemeente middelen gereserveerd om de decentralisatierisico's, mochten die zich in 2019 voordoen, op te kunnen vangen?



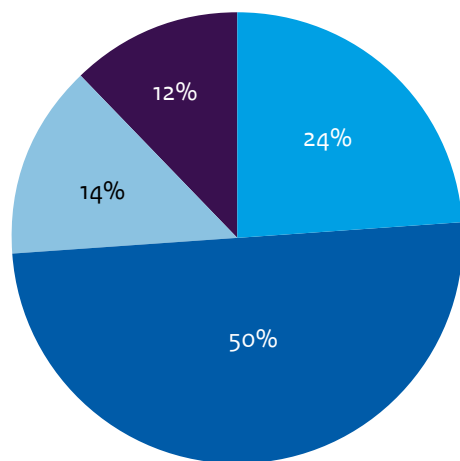
■ Ja, overwegend in bestemmingsreserves voor het sociaal domein
■ Ja, overwegend in de algemene reserve
■ Nee

Het overgrote deel van de gemeenten (84%) geeft als antwoord dat er middelen zijn gereserveerd om de decentralisatierisico's op te vangen. Dit percentage ligt wel lager dan in de vorige enquête toen 91% van de gemeenten dit antwoord gaf. Ongeveer de helft van de gemeenten geeft aan dat ze overwegend middelen reserveren in bestemmingsreserves voor het sociaal domein (vorige enquête 72%), en ongeveer een derde van de gemeenten overwegend in de algemene reserves (vorige enquête 19%). 16% van de gemeenten geeft als antwoord dat ze geen afzonderlijke reserves sociaal domein aanhouden. 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 toe. Uit de gegeven toelichtingen valt op te maken dat dit voor een deel van de gemeenten speelt omdat de eerder gevormde bestemmingsreserves inmiddels leeg zijn of leeg dreigen te raken, maar voor een ander deel van de gemeenten 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.

Vraag 12.

Is de omvang van de bestemmingsreserves voor het sociaal domein, cq van de algemene reserves die voor het sociaal domein ingezet kunnen worden, eind 2017 anders ten opzichte van eind 2016?



- Ja, deze reserves zijn in 2017 per saldo toegenomen
- Ja, deze reserves zijn in 2017 per saldo afgenomen
- Nee, deze reserves zijn per saldo ongeveer gelijk gebleven
- N.v.t., er zijn geen (bestemmings)reserves voor het sociaal domein

De helft van de gemeenten (50%) meldt dat de reserves eind 2017 per saldo zijn afgenomen en ongeveer een kwart (24%) dat de reserves voor het sociaal domein per saldo zijn toegenomen. Bij de vorige enquête (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. Ongeveer 14% van de gemeenten meldt dat de reserves per saldo ongeveer gelijk zijn gebleven, de overige 12% geeft aan dat er geen reserves sociaal domein zijn. Deze beide percentages zijn vrijwel gelijk aan die bij de vorige enquête.

Uit de gegeven toelichtingen blijkt dat de mutaties van de bestemmingsreserves voor het sociaal domein overwegend weergeven hoe het resultaat op het sociaal domein uitvalt (een tekort dan wel overschot sociaal domein wordt gedekt uit resp. toegevoegd aan de reserves). Voor zover de gemeenten in hun toelichting ingaan op onderdelen van het sociaal domein waar in 2017 tekorten en/of overschotten waren wordt veelal genoemd dat de jeugdzorg tekorten liet zien, en dat het resultaat op de Wmo bepalend is of er per saldo toegevoegd is of onttrokken is aan de reserves. Een aantal gemeenten noemen dat de tekorten zo hoog zijn dat de reserves opraken; voorbeelden van gegeven toelichtingen:

“Het saldo van lasten en baten van de decentralisaties was positief. Het resultaat is toegevoegd aan de bestemmingsreserve Sociaal Domein.”

“Voor Jeugd waren de ontvangen Rijksmiddelen absoluut ontoereikend om de zorgtaken adequaat uit te voeren. Het overschot op de Wmo was ontoereikend om per saldo uit te komen met de ontvangen Rijksmiddelen. Hierdoor was inzet van de reserve Sociaal Domein noodzakelijk.”

“De reserves zijn per saldo toegenomen door overschotten subdomeinen Wmo en Jeugd.”

“De bestemmingsreserve Jeugd/Wmo is eind 2017 nagenoeg uitgenut a.g.v. tekorten en inzet voor transformatiedoelstellingen/interventieplan. De bestemmingsreserve beschermd wonen is nog in tact.”

“De reserve sociaal domein was eind 2017 bijna € 5 miljoen lager dan eind 2016. Eind 2018 zal de reserve € 0 zijn vanwege de tekorten op jeugdzorg.”

“De reserve sociaal domein is bijna leeg. Vanaf 2019 wordt er wel weer jaarlijks € 300.000 aan toegevoegd, maar de vraag is of dat voldoende is.”

Een toelichtende tekst hierboven benoemt de inzet voor transformatie al als reden voor teruglopende reserves naast de uitgavenontwikkeling voor jeugdzorg en Wmo. Andere vermelde voorbeelden die de omvang van reserves beïnvloeden zijn de uitgavenontwikkeling voor participatie/BUIG, afrekeningen uit voorgaande jaren, het over zijn gegaan naar integrale financiering, of het aanhouden van een maximum in de reserve:

“Reserve afgenomen door resultaten 2017 met name tekort Jeugdzorg. Daarnaast vanuit reserve geïnvesteerd in transformatie sociaal domein, dat een claim legt op reserve”

“Dit wordt vooral veroorzaakt door een overschot in het onderdeel beschermd wonen waarvan onze gemeente centrumgemeente is. Inmiddels is een deel van deze reserve al weer uitgekeerd naar de regio gemeenten.”

“De reserve sociaal domein is in 2017 afgenomen als gevolg van onttrekking ter dekking van de tekorten op de BUIG en participatie.

“Vanwege afrekeningen jeugd voorgaande jaren was onttrekking uit de bestemmingsreserve noodzakelijk”

“Het niveau van de algemene reserve (weerstandsvermogen) is nagenoeg gelijk gebleven. In 2017 is de reserve decentralisatieregelingen volledig vrijgevallen aangezien er inmiddels sprake was van een integrale financieringsystematiek, ook voor de gedecentraliseerde taken.” [toelichting bij antwoord b]

“De reserves zijn in 2017 afgenomen, maar dit komt doordat de reserve sociaal domein bij raadsbesluit in 2017 is gemaximeerd op € 260.000 en er iets meer in zat per eind 2016.”

Voor zover gemeenten een inhoudelijke toelichting geven bij gegeven antwoord c (reserves zijn grosso-modo gelijk gebleven) is dat overwegend het aanhouden van een maximumbedrag voor de bestemmingsreserve sociaal domein of het ongewijzigd blijven van het ingeschat risico.

e. Vraag 13 t/m 16: Voorgangsbewaking 3D

Inleiding

De vragen 13, 14 en 15 onderzoeken de uitgaven voor de gedecentraliseerde taken, resp. of de gerealiseerde uitgaven 2017 lager zijn dan de ontvangen rijksmiddelen (vraag 13), resp. lager zijn dan in de begroting 2017 is geraamd (vraag 14) en of de verwachte uitgaven 2018 lager zullen zijn dan de beschikbaar gestelde middelen (vraag 15). Als laatste wordt de vraag gesteld of de gemeenten verwachten dat het sociaal domein aanleiding geeft voor de accountant om een niet goedkeurend oordeel bij de jaarrekening 2018 af te geven.

Conclusies in vogelvlucht

Ruim twee derde (68%) van de gemeenten melden dat de gerealiseerde uitgaven voor de gedecentraliseerde taken (netto-lasten) volgens de jaarrekening 2017 *hoger* zijn dan de rijksmiddelen die de gemeente voor deze taken heeft ontvangen. In de vorige enquête gaf nog bijna twee derde van de gemeenten (63%) als antwoord dat in de jaarrekeningen 2016 de uitgaven per saldo *lager* waren dan de beschikbaar gestelde middelen. De enquêteresultaten laten dus een opvallende verschuiving tussen 2016 en 2017 zien. Uit de gegeven toelichtingen blijkt dat vooral op Jeugd tekorten worden gemeld, in mindere mate op Participatie en dat op de WMO verhoudingsgewijs vaker overschotten worden gemeld.

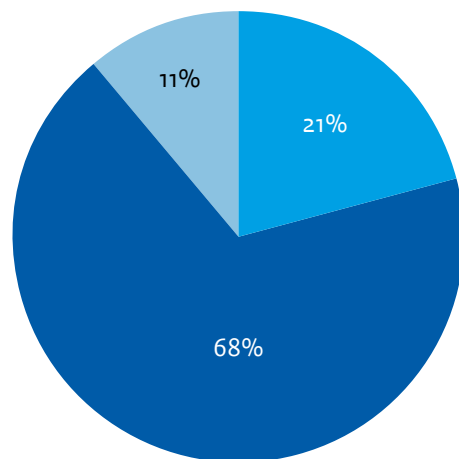
Ruim de helft van de gemeenten meldt dat de uitgaven voor de gedecentraliseerde taken (netto-lasten) in de jaarrekening 2017 significant hoger zijn uitgevallen dan in de (bijgestelde) begroting 2017 was geraamd aan uitgaven. Voor zover gemeenten daar in de gegeven toelichtingen op ingaan valt op te maken dat met name de uitgaven voor jeugdzorg hoger zijn uitgevallen dan geraamd in de begroting.

Ongeveer driekwart van de gemeenten verwacht dat de uitgaven over 2018 per saldo hoger zullen zijn dan de beschikbaar gestelde middelen. De tendens dat het aandeel gemeenten met overschotten afneemt en die met tekorten toeneemt lijkt zich dus voort te zetten.

Het overgrote deel van de gemeenten (93%) verwacht bij de jaarrekening 2018 een goedkeurende verklaring van de accountant te ontvangen.

Vraag 13.

Zijn de gerealiseerde uitgaven voor de gedecentraliseerde taken (netto-lasten) volgens de jaarrekening 2017 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

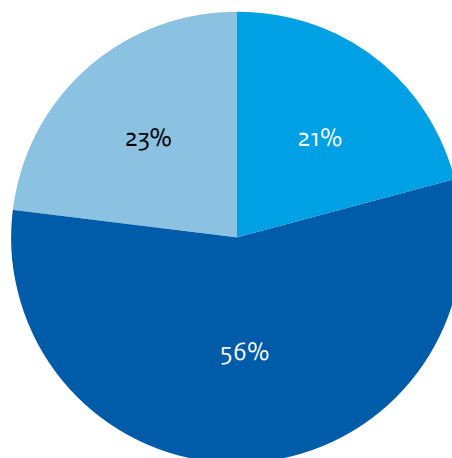
Ruim twee derde (68%) van de gemeenten melden dat de gerealiseerde uitgaven voor de gedecentraliseerde taken (netto-lasten) volgens de jaarrekening 2017 *hoger* zijn dan de rijksmiddelen die de gemeente voor deze taken heeft ontvangen. Ongeveer één op de vijf gemeenten (21%) geeft als antwoord dat de uitgaven per saldo lager waren dan de beschikbaar gestelde middelen. De overige gemeenten (11%) geven aan dat de uitgaven per saldo ongeveer gelijk waren aan de middelen die voor de decentralisaties beschikbaar zijn gesteld.

In de vorige enquête gaf nog bijna twee derde van de gemeenten (63%) als antwoord dat in de jaarrekeningen 2016 de uitgaven per saldo *lager* waren dan de beschikbaar gestelde middelen (en 28% van de gemeenten dat hun uitgaven hoger waren). De enquêteresultaten laten dus een opvallende verschuiving tussen 2016 en 2017 zien. Met 68% ligt het percentage gemeenten dat antwoordt dat de gerealiseerde uitgaven in 2017 per saldo hoger zijn ook duidelijk boven het percentage gemeenten dat in de vorige enquête als antwoord gaf te verwachten dat over 2017 de uitgaven hoger zijn (49%).

Uit de gegeven toelichtingen blijkt dat vooral op Jeugd tekorten worden gemeld, in mindere mate op Participatie en dat op de WMO verhoudingsgewijs vaker overschotten worden gemeld. De gemeenten die antwoorden dat de uitgaven per saldo lager zijn, kunnen dus wel te maken hebben met tekorten op Jeugd en/of Participatie maar konden deze opvangen door het overschot op andere onderdelen van het sociaal domein, veelal op de WMO. 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.

Vraag 14.

Zijn de gerealiseerde uitgaven voor de gedecentraliseerde taken (netto-lasten) volgens de jaarrekening 2017 anders dan de rijksmiddelen die uw gemeente voor deze taken heeft ontvangen?



- Ja, de uitgaven zijn lager uitgevallen dan de ramingen in de begroting
- Ja, de uitgaven zijn hoger uitgevallen dan de ramingen in de begroting
- Nee, de uitgaven zijn grosso-modo gelijk aan de ramingen in de begroting

Ruim de helft van de gemeenten (56%) meldt dat de uitgaven voor de gedecentraliseerde taken (netto-lasten) in de jaarrekening 2017 significant hoger zijn uitgevallen dan in de (bijgestelde) begroting 2017 was geraamd aan uitgaven. Bijna een kwart van de gemeenten (23%) geeft als antwoord dat de uitgaven ongeveer gelijk zijn aan de ramingen in de begroting en de resterende gemeenten (21%) geeft als antwoord dat de uitgaven lager zijn uitgevallen dan in de begroting is geraamd.

Voor zover gemeenten daar in de gegeven toelichtingen op ingaan valt op te maken dat met name de uitgaven voor jeugdzorg hoger zijn uitgevallen dan geraamd in de begroting. Bij een deel van de gemeenten hangt het verschil tussen begroting en rekening samen met de keuze van hanteren van budgetneutraliteit in de begroting 2017, of dat pas laat in 2017 of bij de ontvangst van de eindfacturen echt zicht ontstond op de uitgaven. Voorbeelden van gegeven toelichtingen:

“De raming van de uitgaven t/m 2018 was gekoppeld aan het volume van de rijksbijdrage (baten). Omdat de transformatie jeugdhulp geen gelijke tred houdt met de afbouw van de rijksbijdrage resulteerde dit in substantieel structureel tekort voor met name jeugdhulp. Dit gebrek aan materieel evenwicht is m.i.v. 2019 hersteld doordat de ramingen – na structurele toevoeging van eigen middelen – nu zijn gebaseerd op wat nodig is (historisch onderbouwd). De uitgaven WMO en Participatiewet zijn meer in lijn met de begroting.”

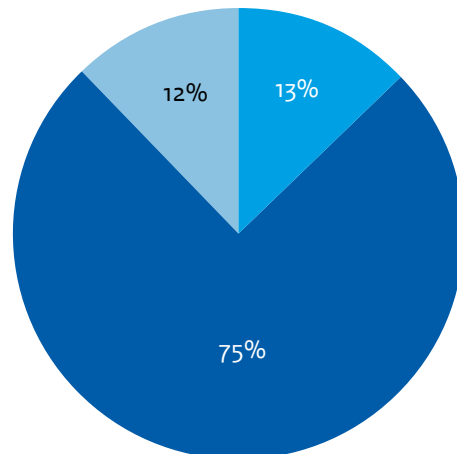
“Het tekort bestaat met name door overschrijdingen op de jeugdzorg door een toenemend aantal jeugdcliënten in de maatwerkverstrekingen in natura. Doordat een aantal aanbieders laat factureerde, werd pas in het eerste kwartaal van 2018 duidelijk in welke mate de indicaties werden verzilverd, en daarmee ook toen pas wat de gerealiseerde uitgaven over 2017 zouden worden. “

“Voor Wmo waren de uitgaven ongeveer op hetzelfde niveau. Voor jeugd waren de lasten hoger dan budget. Gedurende het jaar bleek de raming van de zorg uitgaven jeugd steeds verder te stijgen. De gemeente is hier namelijk afhankelijk van het op orde zijn van de declaraties van de zorg aanbieders, en deze liepen fors achter. Een betrouwbare prognose was hierdoor pas na de laatste begrotingswijziging beschikbaar.”

“Met name in de jeugdzorg zijn we de laatste maanden van 2017 geconfronteerd met een hoger tekort dan geprognosticeerd. De hogere kosten voor jeugdzorg hebben meerdere oorzaken. meer kinderen in zorg met zwaardere problematiek, een wijziging in de systematiek van zorgarrangementen die duurder uitpakt dan verwacht, rechtstreekse verwijzingen door gecertificeerde instellingen en huisartsen die door de gemeente betaald moeten worden. En tegenover deze lasten hebben wij te maken met de rijksuitkering voor jeugdhulp die elk jaar daalt door landelijke bezuinigingen. Daarnaast zien wij dat door onze wijkgerichte aanpak (onder andere SBT's) problemen eerder gesignaleerd worden. Dit vertaalt zich in extra zorgvragen. Het is een landelijk patroon. Bijzonder voor onze gemeente is de bevolkingssamenstelling met bijvoorbeeld landelijk 5e met het aantal tienermoeders en landelijk ze met kinderen die opgroeien in armoede.”

Vraag 15.

Zijn de gerealiseerde uitgaven voor de gedecentraliseerde taken (netto-lasten) volgens de jaarrekening 2017 anders dan de rijksmiddelen die uw gemeente voor deze taken heeft ontvangen?

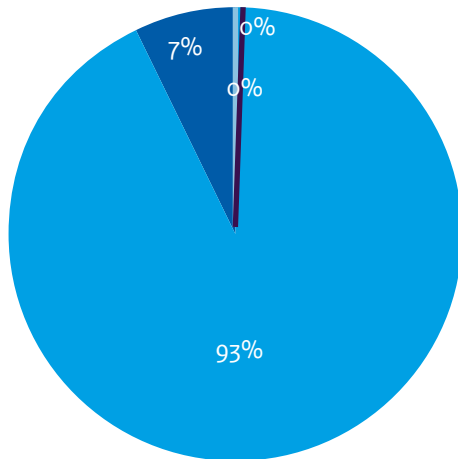


- Ja, de verwachte uitgaven zijn per saldo lager dan de beschikbaar gestelde middelen
- Ja, de verwachte uitgaven zijn per saldo hoger dan de beschikbaar gestelde middelen
- Nee, de verwachte uitgaven zijn per saldo grosso-modo gelijk aan de middelen die voor de decentralisaties beschikbaar zijn gekomen

In vraag 13 is gevraagd of de werkelijke uitgaven (netto-lasten) voor de drie decentralisaties in 2017 lager, gelijk of hoger waren dan de beschikbaar gestelde rijksmiddelen, in vraag 15 gaat het om de verwachte uitkomsten over 2018. Ongeveer driekwart van de gemeenten (75%) verwacht dat de uitgaven over 2018 per saldo hoger zullen zijn dan de beschikbaar gestelde middelen. Een kwart van de gemeenten verwacht dat de uitgaven per saldo ofwel lager zullen zijn dan de beschikbaar gestelde middelen (13% van de gemeenten) ofwel per saldo grosso modo gelijk zal zijn aan de beschikbaar gestelde middelen (12%). De tendens dat het aandeel gemeenten met overschotten afneemt en die met tekorten toeneemt lijkt zich dus voort te zetten.

Vraag 16.

Welke strekking van de controleverklaring verwacht u bij de jaarrekening 2018?



- Een goedkeurende verklaring
- Een verklaring met beperkingen
- Een oordeelonthouding
- Een afkeurende verklaring

Het overgrote deel van de gemeenten (93%) verwacht bij de jaarrekening 2018 een goedkeurende verklaring van de accountant te ontvangen, 7% verwacht dit niet te krijgen. De vorige enquête gaf dezelfde uitkomst voor de verwachting bij de jaarrekening 2017. In werkelijkheid bleek dit percentage iets lager uit te vallen, 87% van de gemeenten kreeg een goedkeurende verklaring bij de jaarrekening 2017. De stijgende lijn in het aandeel gemeenten met een goedkeurende verklaring zet zich door, over 2015 kreeg 47% een goedkeurende verklaring, over 2016 was dat al opgelopen naar 82%. De voortdurende inzet van gemeenten (in samenwerking met accountants en anderen) gericht op verbetering van werkprocessen en de verantwoordingsinformatie heeft dus resultaat.

Eén gemeente meldt in hun toelichting bij antwoord A dat ze zich bij het invullen beperkt hebben tot het effect van het onderdeel Sociaal domein op de accountantsverklaring. Als dit voor meerdere gemeenten zou gelden kan dit [deels] een verklaring geven voor het verschil tussen de verwachting aandeel gemeenten met goedkeurende verklaring en het werkelijk aandeel gemeenten dat hierboven voor 2017 is benoemd. Regelmatig melden gemeenten in hun toelichting dat ook in 2018 weer verdere verbeteringen zijn doorgevoerd; voorbeelden van gegeven toelichtingen:

“In verband met de goedkeurende verklaringen van voorgaande jaren, en de extra genomen maatregelen in 2018, verwachten wij voor 2018 ook op een goedkeurende verklaring uit te komen.”

“Hoewel we een goedkeurende verklaring verwachten te ontvangen, gaat onze gemeente acties ondernemen om financiële onzekerheden binnen de Wmo en Jeugdwet te reduceren. Dit doen wij voor 2018 enquêteonderzoek uit te voeren op de prestatielevering van de gedeclareerde ondersteuning. Voor 2019 wordt een ‘continu onderzoek’ voorgesteld, waarbij de prestatielevering op een meer doorlopende manier wordt onderzocht in werkprocessen van cliëntmonitoring.”

Een aantal gemeenten meldt in hun toelichting dat er wel onzekerheid speelt of een goedkeurende verklaring wordt afgegeven. Meest genoemde redenen dat het ook een andere verklaring kan worden dan een goedkeurende is de afhankelijkheid van verantwoordingen zorgleveranciers en SVB; voorbeelden van gegeven toelichtingen:

“Het is feitelijk nog te vroeg om een verwachting uit te spreken over de strekking van de controleverklaring. Over 2017 was de verklaring goedkeurend. Onzekerheid over de verantwoording van een grote zorgaanbieder kan al zorgen dat er geen goedkeurende verklaring gerealiseerd kan worden.”

“Zowel voor 2015, 2016 en 2017 is een goedkeurende verklaring afgegeven. Echter bij de interim controle voor 2018 heeft de accountant aangegeven dat er onzekerheden zijn bij de accountantsverklaringen van de SVB en zorgaanbieders.”

“Sinds de invoering van de decentralisaties is steeds een goedkeurende verklaring ontvangen. Er is geen aanleiding om aan te nemen dat de controle bevindingen binnen het sociaal domein in 2018 invloed op de verklaring zullen hebben. We gaan er van uit dat de SVB steeds beter gaat presteren en mogelijk voor 2018 een goedkeurende verklaring kan overleggen. Hierdoor zal de onzekerheid in onze jaarrekening nog verder afnemen.”

“De belangrijkste bevinding die wij verwachten is de prestatieverklaringen van de PGB's voor zowel Wmo als Jeugd. Hier verwachten wij een onzekerheid die binnen de controletoleranties van een goedkeurende verklaring blijft. In de praktijk zien we dat er steeds minder beroep gedaan wordt op PGB's door belanghebbenden. Verder vragen wij leveranciers die een productie hebben onder de € 50.000 niet om een controleverklaring, maar om een bestuursverklaring. De bestuursverklaring geeft de accountant geen zekerheid. Aangezien dit niet substantieel van aard is, valt dit tezamen met de PGB's binnen de controletoleranties van de accountant.”

De gemeenten die verwachten dat ze geen goedkeurend oordeel van de accountant ontvangen melden dat ze een verklaring met beperking denken te krijgen (op 2 gemeenten na; één gemeente verwacht een oordeelsonthouding, en één gemeente verwacht een afkeurende verklaring). De gemeenten die in de toelichting ingaan op de reden voor deze verwachte verklaring met beperking noemen ook nu de prestatieverantwoordingen zorgleveranciers/SVB. Andere gemeenten geven als toelichting dat de reden buiten het sociaal domein ligt; voorbeelden van gegeven toelichtingen:

“In 2017 was er sprake van een formele fout op subsidies, deze fout werkt door naar 2018 en leidt tot een beperking. Voor 2018 verwachten we op het sociaal domein geen bevindingen die van invloed zijn op het oordeel.”

“Wij verwachten voor onze gemeente een verklaring met beperkingen, dit wordt echter niet veroorzaakt door onzekerheden in het sociaal domein”

“Bij de jaarrekening 2018 wordt een verklaring met beperking verwacht op basis van een doorlopende fout in de Europese aanbesteding. In afgelopen jaren was sprake van een verklaring met beperking; met name veroorzaakt door fouten en onzekerheden bij Europese aanbestedingen buiten het Sociaal Domein. Hierop is inmiddels actie gezet. In 2018 zal de omvang van de fout echter nog niet afnemen door de doorlopende contracten. Verwacht wordt dat de fout in de Europese aanbestedingen door extra beheersmaatregelen steeds lager zal worden in de jaren daarna en eventuele fouten niet meer tot een beperking zullen leiden. Het aantonen van de leveringen van de geleverde zorg was daarnaast wel een onderwerp waar extra aandacht voor is maar in 2017 niet tot een beperking heeft geleid. M.i.v. de jaarrekening 2018 zal echter via steekproeven ook invulling worden gegeven aan screening van levering.”

3 Relevante ervaringen voor 2020

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 of in de opzet van het vragenformulier hoeven geen wezenlijke veranderingen te worden doorgevoerd. De wijzigingen zitten vooral in de relevantie en formulering van de te stellen vragen.

Wijzigingen in de vragen

De vragen zullen zich moeten relateren aan de fase waarin de decentralisaties zich bevinden. Met de financieel toezichthouders 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 hetzelfde 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 en Financiën

Postbus 20011

2500 EA Den Haag

juni 2019