

Financieren en verantwoorden in een nieuw sociaal domein



Datum

6 februari 2017

Opdrachtgever

Ministerie BZK

Auteurs

Aris van Veldhuisen, a.vanveldhuisen@aef.nl

Irene Niessen, i.niessen@aef.nl

Ruben van Genderen, r.vangenderen@aef.nl

Katy Hofstede, k.hofstede@aef.nl

Referentie

GB203-2-40(R.10)

Inhoud

Belangrijkste conclusies	4
1 Inleiding	9
2 De context: verantwoordelijkheden en financiën van het sociaal domein	15
3 De situatie aan het eind van 2014: begroten voor een jaar vol onzekerheden	26
4 Ervaringen van gemeenten in 2015	32
5 Eind 2016: effecten van de gepresenteerde cijfers	46
6 Reflecties en aanbevelingen	50
Bijlage A: Gesprekspartners	51
Bijlage B: Gemeenten die de enquête hebben ingevuld	52
Bijlage C: Beschrijving enquête	54
Bijlage D: Afbakening sociaal domein o.b.v. Iv3-functies	56

Belangrijkste conclusies

Eind 2016 was – in vervolg op een publicatie van het CBS en twee aansluitende Kamerbrieven – in het nieuws dat gemeenten fors minder geld uitgegeven zouden hebben aan het sociaal domein dan zij ontvangen hadden.

Andersson Elffers Felix (AEF) is gevraagd om de cijfers van duiding te voorzien. Dit rapport plaatst de cijfers in context en perspectief en geeft weer hoe gepubliceerde cijfers geïnterpreteerd moeten worden.

Omgaan met beperkingen in de beschikbare data

In 2015 heeft een decentralisatie van verantwoordelijkheden naar gemeenten plaatsgevonden met een enorme omvang en complexiteit. Zowel Rijk als gemeenten waren nog tot eind 2014, en op sommige onderwerpen zelfs tot in 2015, bezig om duidelijkheid te krijgen over de overgedragen verantwoordelijkheden en bijbehorende budgetten. Bij deze overgang kwam gaandeweg steeds meer nadruk te liggen op het beheersen van overgangsproblemen en het bieden van continuïteit van zorg. Als gevolg daarvan is de opgave om te komen tot een duurzame transformatie in de tijd naar achteren geschoven.

Inmiddels is het 2017 en is het mogelijk om terug te kijken op de eerste tijd na de overgang en de aanloop ernaartoe. Hoe is de transitie verlopen, wat zeggen de eerste ervaringen en cijfers over dat eerste jaar? Er zijn diverse onderzoeken beschikbaar, die vooral een kwalitatief beeld geven van de stand van zaken. Het vergaren van inzichten op financieel vlak wordt echter bemoeilijkt, met name doordat nieuwe en oude verantwoordelijkheden inhoudelijk en financieel niet van elkaar te scheiden zijn.

Om aan die complexiteit tegemoet te komen is in het voorjaar van 2016 in de Overall Rapportage sociaal domein¹ gekeken naar het brede sociale domein, inclusief de taken die gemeenten voor 2015 ook al uitvoerden. Voor de financiële gegevens betekent dit dat zowel nieuwe als oude budgetten meegenomen zijn. Die keuze is begrijpelijk, maar maakt de duiding ervan lastiger, omdat interpretatie van oude en nieuwe budgetten verschillend is. In de Overall Rapportage zijn deze onzekerheden wel aangeduid, maar – vermoedelijk vanwege de beperkte verschillen die er toen leken te zijn – daarop is beperkt dieper ingegaan. Bij de update van de cijfers eind 2016 op basis van de definitieve realisaties van gemeenten ontbreekt de context, én bleek dat de verschillen veel groter waren dan aanvankelijk verwacht.

¹ Overall Rapportage sociaal domein, SCP, mei 2016.

Op basis van het onderzoek zijn de volgende hoofdconclusies te trekken.

Hoofdconclusie 1: uit de vergelijking kan niet geconcludeerd worden dat gemeenten dusdanig fors ‘overhouden’ op het sociaal domein

In de beeldvorming over de landelijke vergelijking en de cijfers per gemeente die vervolgens in de bijlage bij de kamerbrief gepubliceerd werden, lag een sterke nadruk op de grote overschotten die gemeenten zouden hebben op het sociaal domein. De bedragen die uit de vergelijking volgen, kunnen echter niet zo geïnterpreteerd worden.

Belangrijkste reden hiervoor is dat de getallen die door het CBS als ‘inkomsten voor het sociaal domein’ geïnterpreteerd zijn, de gesuggereerde lading niet dekken. Het gaat niet om daadwerkelijke inkomsten, maar om bedragen die ontleend zijn aan de verdeelmodellen voor het sociaal domein in het gemeentefonds. Doordat voorafgaand aan 2015 (met goede redenen) is gekozen om het onderhoud van de sociale clusters in de Algemene Uitkering uit te stellen, wijken de geraamde budgetten dusdanig af van de gemeentelijke realiteit dat het vergelijken ervan met uitgaven in het sociaal domein leidt tot een sterk vertekend beeld.

Bij de interpretatie van de cijfers is het verder een gegeven dat bestaande en gedecentraliseerde verantwoordelijkheden in de berekening van budgetten en uitgaven zijn gecombineerd. Inhoudelijk is dit onontkoombaar (en zelfs verstandig met het oog op de doelstellingen van de decentralisaties), maar vanwege de geconstateerde onzekerheden in de verdeelformules en budgetten voor bestaande taken geven de cijfers geen zicht op de mate waarin gemeenten de extra middelen specifiek inzetten voor de gedecentraliseerde verantwoordelijkheden. Er zijn alternatieve berekeningen denkbaar, maar die zijn allemaal sterk gevoelig voor de gehanteerde aannames. Die gevoeligheid onderstreept dat een vergelijking van realisatiecijfers met bedragen die ontleend zijn aan de verdeelmodellen voor het sociaal domein in het gemeentefonds grote onzekerheden bevat en daarmee beperkt van waarde is.

Hoofdconclusie 2: 2015 was een jaar met dusdanig veel onzekerheden dat er geen conclusies aan verbonden kunnen worden en dit geldt ook voor 2016 en 2017

De overgang van verantwoordelijkheden (de transitie) vormde een grote opgave voor gemeenten. Dat hing samen met de hoeveelheid en complexiteit van de nieuwe verantwoordelijkheden en met het gegeven dat gemeenten lange tijd weinig zicht hadden op cliëntaantallen en budgetten. Voor gemeenten was 2015 daarmee in verschillende opzichten een ‘sprong in het diepe’.

Veel gemeenten zijn in hun begroting voor de nieuwe verantwoordelijkheden aangesloten bij de budgetten die voor hun in de IU SD waren opgenomen. Waar dit niet gebeurde, hebben de meeste gemeenten hoger begroot en enkele gemeenten lager. De afweging om af te wijken van de door het Rijk ter beschikking gestelde budgetten is in de meerderheid van de gevallen expliciet in de raad besproken (en daarmee democratisch gelegitimeerd).

Gemeenten hebben 2015 ervaren als een jaar met veel beweging. Dit komt ook tot uiting in de forse bijstellingen van de begroting en de aanzienlijke afwijkingen tussen begroting en realisatie. Het blijkt dat deze financiële veranderingen vooral veroorzaakt werden door redenen die te maken hadden met de overgang van taken in 2015: veranderingen van budgetten vanuit het Rijk en onzekerheid over cliëntaantallen zijn de belangrijkste factoren. De kennis en ervaring van 2015 over deze zaken hebben gemeenten verwerkt in de begroting voor 2016 en verder.

Veel gemeenten geven aan dat zij, vooral op de Wmo, een overschot hebben ten opzichte van hun (primaire) begroting. Tekorten komen het vaakst voor bij participatie. Aangezien veel gemeenten voor de nieuwe verantwoordelijkheden in hun begroting de middelen gereserveerd hadden die voor hun in de IU SD waren opgenomen, volgt hieruit dat gemeenten over het algemeen goed uitkomen met de middelen vanuit het Rijk. Voor individuele gemeenten kan dit anders zijn.

Een kanttekening bij deze conclusie is dat de realisatie in 2015 voor veel gemeenten nog geen goed overzicht geeft van de werkelijke kosten. Gedurende 2016 kwamen nog andere kosten in beeld door late facturatie en wijzigingen in de PGB-budgetten ten opzichte van de bedragen die doorgegeven waren door het SVB. Bij een aantal gemeenten zullen kosten uit 2015 dus nog landen in de jaarrekening 2016. Andersom komt het een enkele keer ook voor dat in de jaarrekening 2015 teveel kosten zijn opgenomen, waardoor de betreffende gemeente in 2016 een meevaller heeft.

Gemeenten geven dan ook aan dat niet alleen 2015 een jaar met onzekerheden is, maar dat dit ook geldt voor 2016 en 2017. Niet alle knelpunten uit 2015 zijn namelijk al volledig opgelost. Bovendien zijn de effecten van transformatie onzeker. Daardoor verwachten veel gemeenten dat ook 2016 en 2017 geen representatieve jaren zullen zijn. Budget dat gemeenten in 2015 hebben ontvangen op basis van het verdeelmodel van de IU SD, en dat niet uitgegeven is in het sociaal domein, is veelal dan ook gereserveerd voor het sociaal domein in latere jaren. Gemeenten houden vooral specifieke reserves voor het sociaal domein aan in verband met onzekerheden en de krimpende budgetten in verband met de makrokortingen de komende jaren.

Gemeenten geven aan dat hun raden zeer betrokken zijn bij het sociaal domein. Gemeenteraden hebben over het algemeen geaccepteerd dat de situatie onzeker was, en hebben daar hun sturing op aangepast. Er zijn verschillende voorbeelden van raden die afgesproken hebben in 2015 geen incidenten of casuïstiek te bespreken, maar zich te richten op sturing op hoger abstractieniveau. Ook hebben veel gemeenten geïnvesteerd in het kennisniveau van raden over het sociaal domein, zowel inhoudelijk als financieel, met als gunstig effect dat raden meer begrip kregen voor begrotingswijzigingen en afwijkingen van de realisatie.

Hoofdconclusie 3: de dynamiek die ontstond na publicatie van de vergelijking was niet constructief

In de kamerbrief is (correct) benoemd dat het om zowel nieuwe als oude taken ging, en dat het alleen ging om een vergelijking met bedragen die ontleend zijn aan de verdeelmodellen voor het sociaal domein in het gemeentefonds. In de publieke opinie bleef echter de boodschap hangen dat gemeenten grote sommen geld over zouden hebben. Dit klonk ook door in de manier waarop in de Kamer gedebatteerd werd over de vergelijking. De betrekkelijkheid van de vergelijking en de nuances die nodig zijn om verantwoorde conclusies te trekken, gingen in het debat verloren.

De cijfers hebben een *frame* opgeleverd waartoe gemeenten zich moeizaam kunnen verhouden. Voor gemeenten had dit in een aantal gevallen als consequentie dat zij negatieve reacties kregen van zorgaanbieders en cliënten, en dat het gesprek in de gemeenteraad ging over de technische aspecten van verdeelmodellen. Zeker voor gemeenten die geen overschot hadden, maar wel minder uitgaven dan volgens de gepubliceerde berekening, waren de cijfers moeilijk uit te leggen.

Gemeenten hebben verschillende beelden over welke informatievoorziening wel wenselijk zou zijn. In zijn algemeenheid geldt dat gemeenten de voorkeur geven aan vormen die qua inhoud en systematiek aansluiten bij hun eigen begroting en verantwoording. Aangezien gemeenten daarin verschillende keuzes maken, beperkt dit de mogelijkheid om tot een landelijk uniform beeld te komen.

Hoofdconclusie 4: om een goed gesprek op basis van landelijke cijfers mogelijk te maken, zijn andere werkwijzen nodig

De vergelijking die gepubliceerd is, heeft in de praktijk de suggestie gewekt dat gemeenten ruimschoots geld over hebben gehouden. Gegeven het voorgaande mag duidelijk zijn dat deze conclusie op basis van het materiaal niet getrokken kan worden. Het onderzoek laat verder zien dat de gepubliceerde cijfers verstorend hebben gewerkt op het gesprek binnen gemeenten en in de dynamiek tussen overheidslagen.

Het is begrijpelijk dat zowel op Rijks- als gemeentelijk niveau behoefte is aan zicht op inhoud en financiën in het sociaal domein. Tegelijkertijd is het van belang scherp de vraag te blijven stellen in hoeverre het nodig is om vanuit het Rijk op dit gedetailleerde niveau zicht te willen op gedecentraliseerde taken. De centrale vraag zou immers eerder moeten zijn welke resultaten gemeenten bereiken in het sociaal domein. Discussies over budgetten zouden pas aan de orde moeten komen als deze een knelpunt blijken te zijn in de uitvoering.

Gemeenten volgen hun beleid in het sociaal domein actief via cliëntvervalsonderzoeken en andere monitors. Ook gemeenteraden zijn zeer betrokken bij het sociaal domein en krijgen steeds meer kennis over inhoud en financiën. Keuzes van gemeenten worden daarmee democratisch gelegitimeerd, en ook in de monitoring van de uitvoering maken gemeenten vooruitgang.

Voor zover er zicht moet zijn op landelijk niveau zijn belangrijke voorwaarden dat daarbij inhoudelijke opgaven en financiën met elkaar in verband worden gebracht en dat gebruik wordt gemaakt van zuivere en betekenisvolle cijfers. Daar zijn belangrijke bouwstenen voor aanwezig, maar er zijn ook verbeteringen mogelijk.

We bevelen daarom aan:

- als uitgangspunt te kiezen dat rapportage en monitoring in de eerste plaats lokaal hoort plaats te vinden.
- te stoppen met het hanteren van bedragen uit verdeelformules om informatie over de ontwikkeling van het sociaal domein op te baseren.²
- de Overall Rapportage sociaal domein als belangrijkste informatiedrager te blijven hanteren, omdat daarin een samenhangend beeld kan worden geschetst van de inhoudelijke én financiële voortgang.
- te onderzoeken op welke manier daarin landelijk overzicht kan worden geboden op een manier die voortbouwt op en aansluit bij de lokale realiteit, en uitgaat van cijfers die voor gemeenten herkenbaar zijn.
- de publicatie van de Overall Rapportage te verschuiven naar het najaar, zodat direct definitieve realisatiecijfers kunnen worden gebruikt.
- bij de Periodieke Onderhoudsrapporten ook de realisatiecijfers te betrekken, gezien het feit dat veel gemeenten aangaven dat er grote afwijkingen waren tussen begroting en realisatie.

² Het volgen van uitgaven in relatie tot verdeelformules zijn wel bruikbaar om verdeelproblemen te signaleren, zoals ook nu gebeurt in de POR, maar is niet geschikt om buiten de context van de verdeelsystematiek te hanteren.

Het onderzoek maakt zichtbaar dat 2015 in veel opzichten een overgangsjaar is, en dat de transitie ook impact heeft op de landelijke informatievoorziening. Dit rapport beoogt bij te dragen aan een leerproces om te komen tot een evenwichtige en effectieve verantwoordings-systematiek en een goed gesprek op alle niveaus.

1 Inleiding

Aanleiding voor het onderzoek

De publicatie van cijfers

De decentralisaties in het sociaal domein maakten 2015 voor gemeenten en Rijk een spannend jaar. Er veranderde veel, en deze ontwikkelingen werden door media op de voet gevolgd. In 2015, het jaar waar dit rapport over gaat, lag voor veel gemeenten de nadruk op het waarborgen van continuïteit van zorg.

De Rijksoverheid zorgde voor een monitor van het sociaal domein in het jaar 2015: de overall rapportage sociaal domein. Deze rapportage werd gemaakt door het Sociaal-cultureel Planbureau (SCP) en gaf een breed beeld van het sociaal domein in 2015. Zowel inhoud als financiën kregen hierin een plek.

Ten tijde van de publicatie van de overall monitor sociaal domein (in mei 2016) leek het of gemeenten in 2015 ongeveer zoveel geld hadden besteed aan het sociaal domein als door het Rijk verwacht. We lezen: “Ervan uitgaande dat dit macrobeeld ook uit de rekeningen 2015 van de gemeenten blijkt, geven de gemeenten de middelen die voor het sociaal domein beschikbaar zijn, waaronder de integratie-uitkering sociaal domein, ook uit voor het sociaal domein”³. Er werd dus een vergelijking gemaakt tussen het verdeelmodel van het Rijk, en de *voorlopige* realisatiecijfers van gemeenten.

De werkelijke realisatiecijfers van gemeenten zorgden echter voor een verandering in dit beeld. De eerste om hierover te publiceren was het CBS: Op 31 oktober stuurt het een persbericht uit over de vergelijking van de werkelijke realisatiecijfers van gemeenten met het verdeelmodel. De kop: “1,2 miljard over bij gemeenten voor jeugd- en zorgtaken”. In het bericht licht het CBS toe:

*“Gemeenten hielden in 2015 samen bijna 1,2 miljard euro over voor taken voor maatschappelijke ondersteuning en jeugdzorg. Voor werk en inkomen hadden gemeenten echter een tekort van bijna 400 miljoen euro. Per saldo gaven gemeenten bijna 800 miljoen euro minder uit aan taken in het zogeheten sociaal domein dan ze hiervoor aan inkomsten hadden. Dit meldt CBS op basis van opgaven van gemeenten over 2015.”*⁴

³ SCP, Overall rapportage sociaal domein, p. 377.

⁴ CBS, [1,2 miljard over bij gemeenten voor jeugd- en zorgtaken](#), 31 oktober 2016.

Deze berichtgeving van het CBS werd overgenomen door media, en niet altijd even goed in context geplaatst of genuanceerd. Gemeenten krijgen kritische reacties van zorgaanbieders en burgers.

Op 31 oktober en 7 november 2016 ontving de Tweede Kamer daarom brieven⁵ over de realisatiecijfers in het sociaal domein voor het jaar 2015. In de eerste brief wordt geconcludeerd dat gemeenten ongeveer 4,5% minder uitgeven in het sociaal domein, en dat deze conclusie gebaseerd was op een vergelijking van de lv3-data met de beschikbare middelen van gemeenten zoals volgens de verschillende verdeelmodellen voor 2015.⁶ In deze brief werd ook onderzoek naar de cijfers aangekondigd. De bijlage bij de tweede brief bevatte niet alleen de cijfers op macroniveau, maar ook per gemeente.

In reactie op deze berichtgeving gaven verschillende gemeenten aan zich niet te herkennen in de conclusie dat gemeenten een overschot hadden. Sommige gemeenten gaven aan dat in hun geval de berekening niet overeen kwam met de praktijk, of dat zij individueel juist een tekort hebben ervaren.

Het onderzoek

De publicatie van macrocijfers, de representatie daarvan in de pers en de reacties van gemeenten lieten zien dat er sterk uiteenlopende beelden zijn over financiële resultaten van gemeenten in 2015.

AEF is gevraagd onderzoek te doen naar de duiding van de financiële gegevens van gemeenten in het sociaal domein. Dit rapport maakt de inhoudelijke verklaringen voor het verschil dat blijkt uit de vergelijking inzichtelijk, en plaatst deze zoveel mogelijk in perspectief. Zodoende levert dit rapport ook informatie voor de beantwoording van een deel van motie 34 550 XVI van de leden Voortman en Bergkamp, namelijk om nadere duiding te bieden bij de cijfers.

Doel van het onderzoek is om ruimte te maken voor verklaringen vanuit het perspectief van gemeenten.

Naast het onderzoek van AEF vindt een tweede, kwantitatief ingestoken onderzoek plaats. Dit onderzoek is financieel-technisch en wordt uitgevoerd door onderzoeksbureau Cebeon. De twee onderzoeken zijn aanvullend en hebben als doel samen een compleet beeld op te leveren.

Onderzoeksmethode

Om bruikbare resultaten te genereren was het van belang dat het onderzoek zowel een breed beeld gaf als de diepte in ging.

AEF heeft daarom gekozen voor drie manieren van gegevensverzameling: een enquête, groepsgesprekken en interviews met individuele gemeenten.

⁵ Respectievelijk *Kamerstukken II 2016/17, 34 477, 7* en *Kamerstukken II 2016/17, 34 477, 8*.

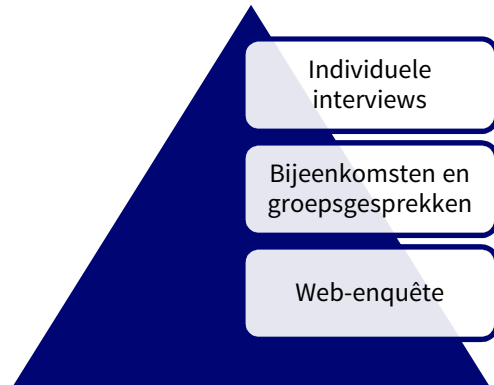
⁶ *Kamerstukken II 2016/17, 34 477, 8*.

Enquête

De basis van het onderzoek bestaat uit het een web-enquête die is uitgezet onder alle gemeenten. AEF heeft in de enquête vragen gesteld over:

- de invulling van het begrip ‘sociaal domein’
- het verschil tussen middelen uit het gemeentefonds en de begroting, de omvang daarvan en de oorzaken daarvoor
- het verschil tussen begroting en realisatie, en of dat een rol heeft gespeeld voor gemeenten
- de herkenbaarheid van Iv3-data
- de mate waarin gemeenten aan inwoners passende ondersteuning hebben geboden.

In de enquête is, middels open tekstvelden, ruimte gemaakt voor gemeenten om aanvullende verklaringen aan te reiken.



Om de kans te vergroten dat de enquête door veel gemeenten ingevuld zou worden, heeft AEF:

- steeds aangegeven dat een kwalitatief antwoord volstond, en een kwantitatief antwoord wanneer mogelijk gegeven kon worden.
- gekozen voor een beperkt aantal basisvragen en een groter aantal verdiepende vragen (die maar voor een beperkt deel van de gemeenten relevant zouden zijn).
- vooraf bij twee gemeenten getoetst of de enquête voor gemeenten goed in te vullen zou zijn.
- aandacht gevraagd voor de enquête via de brief van BZK, het Netwerk Directeuren sociaal domein (NDSD), de eigen website, een eigen e-mail en de begeleidingscommissie.
- begin januari een reminder verstuurd.
- laagdrempelige ondersteuning geboden bij het invullen van de enquête.

Bijeenkomsten en groepsgesprekken

De ervaring leert dat een enquête beperkt geschikt is voor verdieping. Daarom is AEF aangeschoven bij bestaande gremia, om zo op een efficiënte manier informatie op te halen bij gemeenten. Onze aanname was dat we, door het gesprek met meerdere gemeenten te voeren, verschillende perspectieven konden verzamelen, wat de herkenbaarheid van de conclusies zou vergroten.

Gezien de korte onderzoeksperiode hebben wij bij de volgende gremia kunnen aansluiten:

- Werkgroep Financiën en Control van het Netwerk Directeuren sociaal domein (NDSD)
- Divosa-vrijdag
- VNG Subcommissie Jeugd (gesprek met de voorzitter).

Zie Bijlage A: Gesprekspartners voor een lijst van de daarbij aanwezige gemeenten.

Interviews

Tot slot zijn er acht diepte-interviews gehouden met gemeenten om in dit rapport kleuring te geven aan de algemene conclusies. De interviews waren semigestructureerd en boden daarmee ruimte voor gemeenten om hun eigen verhaal te vertellen over 2015. AEF heeft de gemeenten geselecteerd met oog voor variatie op de volgende criteria:

- onder- of overuitputting van middelen uit het gemeentefonds voor Jeugd/Wmo en Werk en Inkomen t.o.v. uitgaven volgens de bijlage van de tweede kamerbrief

- gemeenten die wel/niet in de media aangegeven hebben de cijfers niet te herkennen
- positief of negatief herverdelingseffect (verandering van de IU SD in 2020 t.o.v. 2015)
- geografische spreiding over provincies
- grootte van gemeente (o.b.v. inwonertal en vertegenwoordiging G4, G32 en overig)
- politieke kleur (gekeken naar politieke partijen van de betrokken wethouders).

Zie Bijlage A: Gesprekspartners voor een lijst van de geïnterviewde gemeenten. In eerste instantie zijn de directeuren/projectleiders sociaal domein aangeschreven. Vaak schoven ook beleids- en financiële medewerkers op de drie domeinen aan, en een enkele keer bestuurders.

Tijdpad van het onderzoek

De planning van dit onderzoek was zeer strak: de startdatum van 29 november en de einddatum van 1 januari lagen twee maanden uit elkaar. Daarbij bevat deze periode de kerstvakantie van alle gemeenten, die voor de meeste mensen 2 weken duurde.

Deze beperking in doorlooptijd veroorzaakte een aantal restricties. De belangrijkste daarvan was dat gemeenten maar beperkt de tijd hadden de enquête in te vullen.

Een andere belangrijke beperking was die op het aantal interviews dat AEF in kon plannen, en het aantal bijeenkomsten waar AEF bij kon aansluiten. In de periode tussen mid-december en eind januari was maar een beperkt aantal overleggen gepland en voor veel gemeenten is dit een drukke periode (ook in de financiële cyclus).

Ten slotte leidde de strakke planning tot een beperking in de mogelijkheden die AEF had om resultaten ter aanvulling terug te leggen bij gemeenten. Op een aantal plekken zijn de verdiepende vragen nu door dusdanig weinig gemeenten ingevuld dat ze een gedegen analyse niet mogelijk maken. Dat heeft als consequentie dat de verdieping in het onderzoek vooral kwalitatief van aard is. Ogenscheinlijke tegenstellingen in de resultaten zijn wél ter toetsing aan gemeenten voorgelegd.

Verantwoording van het onderzoek

Aansluiten bij het gemeentelijk proces

In de opbouw van het onderzoek en ook van de enquête sluit AEF zoveel mogelijk aan bij het gemeentelijk proces.

Het CBS heeft in opdracht van BZK middelen uit het gemeentefonds vergeleken met de realisatiecijfers van gemeenten volgens de lv3-systematiek (zoals gedocumenteerd volgens de systematiek van het BBV). Gemeenten werken veelal met een andere ordening (niet op basis van het verdeelmodel of de lv3-regeling). Daarom zijn in dit onderzoek de twee stappen apart belicht:



De analyse van AEF bestaat dus uit twee onderdelen. Het eerste onderdeel, de vergelijking tussen middelen uit het gemeentefonds en begroting, gaat in op de volgende vragen:

- Hebben gemeenten bij het opstellen van de begroting gekeken naar de toerekening in de verdeelmodellen van het gemeentefonds?
- Weten gemeenten of er een verschil zit tussen de toerekening in de verdeelmodellen voor dit specifieke domein en de begroting die zij hanteren?
- Als zij bewust anders hebben begroot dan de bedragen die ontleend zijn aan de verdeelmodellen voor het sociaal domein in het gemeentefonds, wat waren daar dan de afwegingen in?

Voor de vergelijking tussen begroting en realisatie, in de tweede plaats, gaan we in op deze vragen:

- Wijkt de realisatie af van de primaire begroting?
- Is de oorzaak van afwijkingen tussen primaire begroting en realisatie bekend?
- Is de begroting tussentijds gewijzigd?
- Is het beleid gewijzigd naar aanleiding van de financiële ervaringen in 2015?

Door de uitkomsten van de analyse op deze twee onderdelen te combineren, ontstaat een beeld van het jaar 2015 *zoals ervaren door gemeenten*.

Respons op de enquête

Gezien de korte doorlooptijd is de respons op de enquête zeer goed te noemen: 190 gemeenten reageerden. Dat is bijna de helft (48%) van alle Nederlandse gemeenten. In Bijlage B: Gemeenten die de enquête hebben ingevuld staat genoemd om welke gemeenten het gaat.

De gemeenten die geantwoord hebben, vormen qua grootteklasse een representatieve vertegenwoordiging van de gehele groep van Nederlandse gemeenten. Wel hebben naar verhouding iets meer grote gemeenten op de enquête gereageerd.

AEF wil deze gelegenheid nemen om alle gemeenten te bedanken voor hun tijd en aandacht. Veel gemeenten hebben in een drukke periode ruimte gemaakt om te antwoorden op onze vraag. Zonder die respons zou dit onderzoek niet mogelijk zijn geweest.

Verificatie van de resultaten

AEF heeft zoveel als in de korte doorlooptijd mogelijk was geïnvesteerd in de duiding en verificatie van de resultaten uit de enquête. Dit is altijd belangrijk bij het analyseren van een enquête, maar was in dit geval in het bijzonder relevant. Veel gemeenten hebben aangegeven dat zorgvuldige duiding van de door hen ingevulde gegevens van groot belang was, en dat op basis van de gegevens geen overhaaste conclusies getrokken konden worden.

Als reactie op deze signalen heeft AEF contact gehouden met gemeenten om in gesprek te gaan over de beperkingen van de cijfers en zijn de open invulvelden in de enquête nadrukkelijk meegenomen in de analyse. Dit komt ook terug in de manier waarop de cijfers in dit rapport worden gepresenteerd. Ook zijn de cijfers, waarvan AEF aanleiding had om te veronderstellen dat extra duiding door de gemeente in kwestie nodig was, ter toetsing teruggelegd bij de betreffende gemeente.

Leeswijzer

Dit rapport is opgebouwd in de volgende hoofdstukken:

- Hoofdstuk 2, waarin we de context schetsen. Wat was 2015 voor jaar voor Nederlandse gemeenten? Wat is de inhoud van de verantwoordelijkheden in het sociaal domein, wat zijn de bijbehorende budgetten en welke belangrijke kanttekeningen gelden bij de interpretatie hiervan? Dit hoofdstuk is mede bedoeld om een gemeenschappelijke basis te creëren voor de uitkomsten van dit rapport.
- In hoofdstuk 3 presenteren we de resultaten uit het gedeelte van de enquête dat gaat over ‘begroten voor 2015’. Welke overwegingen maakten gemeenten en tot welke onzekerheden moesten zij zich verhouden? Duiding en context worden gegeven op basis van gesprekken met gemeenten.
- Hoofdstuk 4 behandelt de resultaten uit de enquête over het jaar 2015: het bijstellen van de begroting en de vergelijking tussen begroting en realisatie.
- In hoofdstuk 5 bespreken we hoe gemeenten de publicatie van de cijfers, en de effecten daarvan, hebben ervaren.
- Het laatste hoofdstuk, nummer 6, bevat onze reflecties en aanbevelingen.

2 De context: verantwoordelijkheden en financiën van het sociaal domein

In het onderzoek zijn veel opmerkingen gemaakt over de mate waarin de vergelijking betekenisvolle interpretaties mogelijk maakt. Van diverse zijden is bezwaar gemaakt tegen het gebruik van termen als ‘inkomsten voor het sociaal domein’ en een vermeend ‘overschot’. Daarbij is verwezen naar de context waarin die vergelijking plaatsvindt, waaronder het door elkaar lopen van oude en nieuwe verantwoordelijkheden van gemeenten in het sociaal domein, de manier waarop die verantwoordelijkheden worden bekostigd, zowel algemeen als specifiek en de manier waarop daarbinnen met budgetten en verdeelsleutels wordt omgegaan. Regelmatig is gesteld dat de cijfers niet goed zijn te interpreteren zonder voldoende kennis van verdeelmodellen en financiële verhoudingen.

Voordat we ingaan op de reacties van gemeenten op de gepresenteerde cijfers en de duiding ervan, lichten we in dit hoofdstuk daarom toe over welke verantwoordelijkheden en budgetten het onderzoek gaat. We gaan vooral in op de kant van de vergelijking die door het CBS en in de beeldvorming veelal is geïnterpreteerd als ‘inkomsten’, aangezien hier – ook in de ogen van gemeenten – de meeste haken en ogen aan zitten. Daarvóór gaan we kort in op de wetgevings- en beleidscontext van het sociaal domein. Aan het eind van het hoofdstuk trekken we eerste conclusies over de betekenis van de vergelijking.

Wetgeving en beleid

2015: drie decentralisaties in één jaar

In 2015 vonden drie grote decentralisaties tegelijk plaats. Met drie wetten zijn nieuwe verantwoordelijkheden belegd bij gemeenten, waar ze zijn samengebracht met bestaande verantwoordelijkheden.

- Met de **Jeugdwet** is alle jeugdhulp, jeugdbescherming en jeugdreclassering naar gemeenten gedecentraliseerd. Voorheen vielen deze activiteiten onder provincies en het Rijk (Wet op de jeugdzorg), zorgverzekeraars (Zorgverzekeringswet) en zorgkantoren (AWBZ).
- De **Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) 2015** betekende een forse uitbreiding van de bestaande Wmo, waarmee onder andere begeleiding en beschermd wonen vanuit de AWBZ naar gemeenten werden overgeheveld⁷.

⁷ De verantwoordelijkheid voor beschermd wonen is belegd bij centrumgemeenten Maatschappelijke Opvang.

- De **Participatiewet** vervangt de Wet Werk en Bijstand (Wwb). Ten opzichte van de Wwb is de doelgroep uitgebreid met mensen met een arbeidsbeperking maar wel arbeidsvermogen die voorheen onder de Wajong zouden vallen⁸. Ook is de Wet Sociale Werkvoorziening (WSW) afgesloten voor nieuwe instroom. Mensen die voorheen hieronder zouden vallen, vallen nu onder de Participatiewet.

Het schema op pagina 17 geeft de verandering inhoudelijk en op hoofdlijnen weer.

De wetten waren meer dan alleen een overheveling van het bestaande; een belangrijke kerngedachte achter deze drie wetten lag in het vernieuwen van de uitvoering en het versterken van de zelfredzaamheid en eigen regie van burgers. Integraal werken – onder andere via wijk- en buurtteams – werd gezien als een belangrijke randvoorwaarde daarvoor.

Als bestuurslaag die het dichtst bij de burger staat, werd de gemeente het beste in staat geacht de beoogde transformatie te bewerkstelligen. Bovendien hadden gemeenten al veel preventieve verantwoordelijkheden in het sociaal domein; de decentralisaties boden dus een kans om vroeger in de keten effectief in te grijpen.

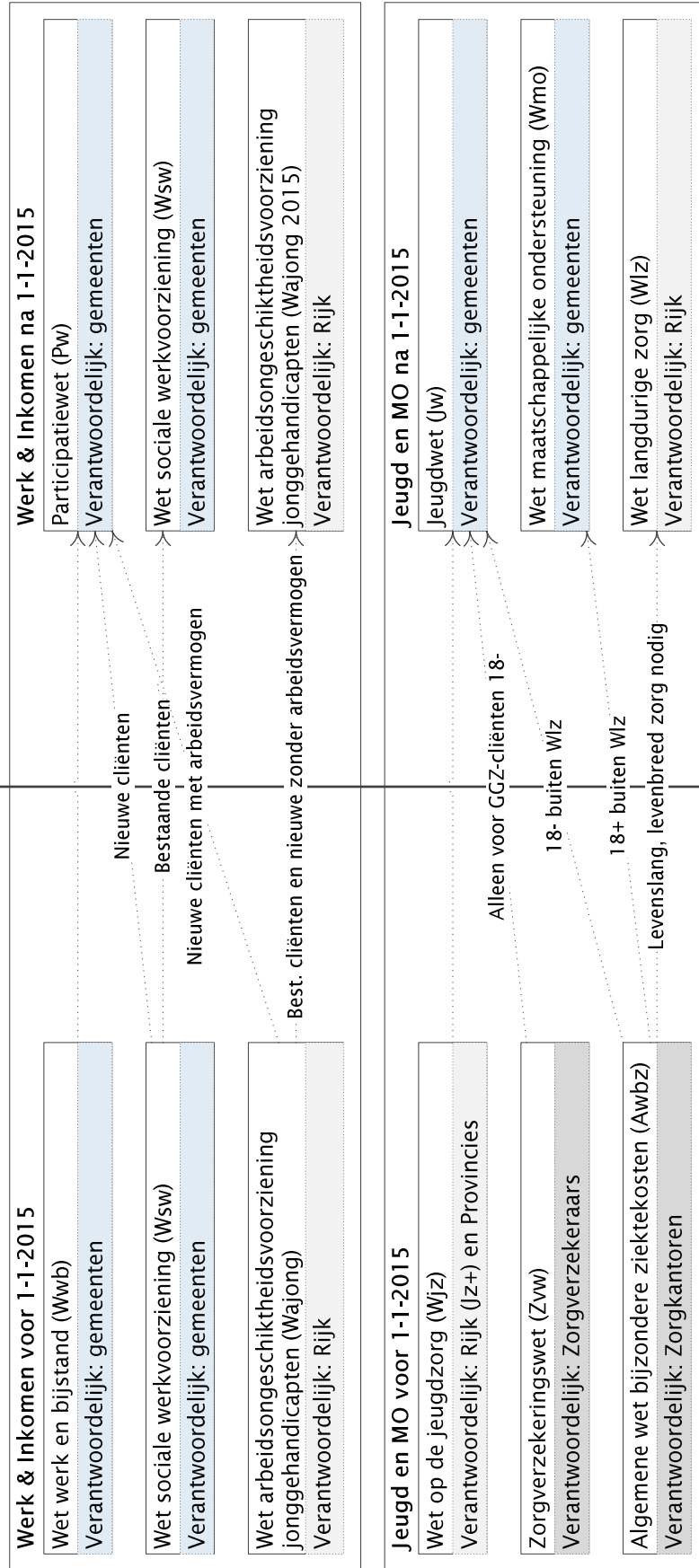
Voor elk van de drie nieuwe wetten gold dat ze raakten aan bestaande taken van gemeenten:

- In het jeugddomein waren gemeenten onder andere verantwoordelijk voor de jeugdgezondheidszorg, preventieve opvoedondersteuning, het jongerenwerk en peuterspeelzalen.
- De Wmo vóór 2015 bestond deels uit voorzieningen voor individuele burgers, zoals huishoudelijke hulp, woonvoorzieningen en vervoer, en deels uit algemene voorzieningen zoals maatschappelijk werk, sociaal-cultureel werk en vrijwilligersbeleid. Ook maatschappelijke opvang en vrouwenopvang vielen onder de Wmo.
- In het domein van participatie waren gemeenten ook vóór 2015 al verantwoordelijk voor bijstandverlening, re-integratie en het minimabeleid.

Voor de interpretatie van financiële cijfers is deze context van belang, omdat ze van invloed is op de wijze waarop budgetten worden berekend en verantwoord.

⁸ Bestaande Wajongers en mensen die duurzaam geen arbeidsvermogen hebben vallen onder de Wajong 2015.

Wetswijzigingen per 1 januari 2015 voor cliënten van voorzieningen op het gebied van Werk & Inkomen, Jeugd en MO



Figuur 1: Verschuiving van verantwoordelijkheden in het sociaal domein

Budgetten

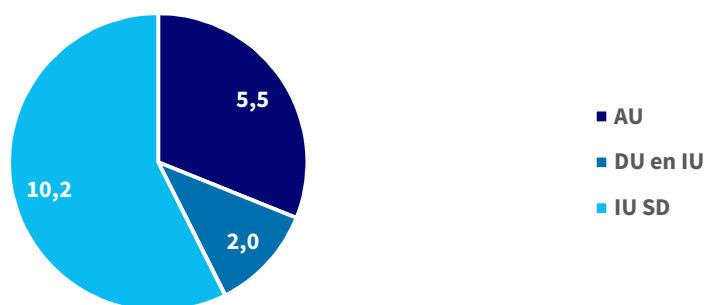
Gemeenten krijgen verschillende uitkeringen voor het sociaal domein.

Gemeenten ontvangen ten behoeve van hun verantwoordelijkheden in het sociaal domein Rijksmiddelen via vier typen uitkeringen:

- De Algemene Uitkering (AU), waaruit bestaande verantwoordelijkheden bekostigd worden.
- Diverse decentralisatie-uitkeringen (DU's) en Integratie-Uitkeringen (IU's) die vóór 2015 ook al bestonden.
- De Integratie-uitkering sociaal domein (IU SD), die het budget omvat dat is overgeheveld in verband met de nieuw gedecentraliseerde verantwoordelijkheden in 2015, en budget dat voorheen in specifieke uitkeringen was ondergebracht.
- Een Specifieke Uitkering voor de bijstandsuitkeringen (de gebundelde uitkering, voorheen BUIG) en sinds de decentralisatie ook loonkostensubsidie voor de nieuwe doelgroep voor gemeenten. Deze wordt gesaldeerd in de lv3-cijfers en is daarom niet apart opgenomen in de vergelijking (zie ook later), maar is wel van invloed op het saldo voor het sociaal domein van individuele gemeenten.

De manier waarop met uitkeringen wordt omgegaan, is geregeld in de Financiële Verhoudingswet, die als doel heeft de financiële betrekkingen tussen het Rijk en provincies en gemeenten te regelen. De eerste drie genoemde uitkeringen zijn onderdeel van het gemeentefonds en zijn niet geormerkt voor specifieke taken of verantwoordelijkheden; gemeenten zijn vrij in hoe zij deze budgetten inzetten. DU's en IU's zijn tijdelijke uitkeringen die verstrekt worden aan gemeenten en om uiteenlopende redenen (nog) niet aan de AU zijn toegevoegd. Deze middelen worden apart weergegeven in de gemeentefondscirculaires.

De omvang van de budgetten die opgenomen zijn in de vergelijking is weergegeven in onderstaande figuur. Hierna lichten we de inhoudelijke aandachtspunten toe die nodig zijn om de verschillende budgetten goed te duiden.

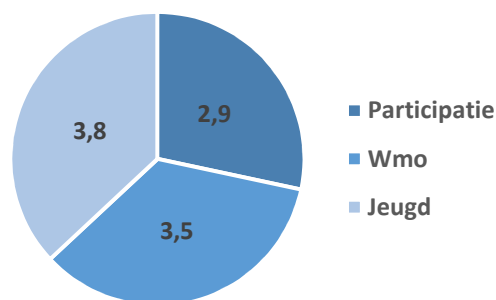


Figuur 2. Omvang van de middelen uit de verschillende onderdelen van het gemeentefonds (miljarden) die gehanteerd zijn in de berekening van het CBS. De SU voor bijstandsuitkeringen is hier niet in opgenomen, aangezien deze in de uitgavenkant gesaldeerd is.

De integratie-uitkering sociaal domein is niet geormerkt voor de nieuwe verantwoordelijkheden; specifieke verantwoording zou gemeenten belemmeren in taakuitvoering en transformatie van het sociaal domein

Budgetten voor de nieuwe verantwoordelijkheden zijn gebundeld in de integratie-uitkering sociaal domein (IU SD). Deze omvat in totaal ruim € 10 mld aan budget. De onderverdeling van deze budgetten naar domein is weergegeven in Figuur 3.

De IU SD is vrij besteedbaar; gemeenten mogen de gelden dus ook aan andere zaken besteden. Wel hebben BZK en de VNG de bestuurlijke afspraak gemaakt dat "... het kabinet en de VNG het belang delen om deze middelen in te zetten voor de uitvoering van de nieuwe gedecentraliseerde verantwoordelijkheden in het sociaal domein ..."⁹. Op basis van deze afspraak is het oorspronkelijke plan om de middelen te oormerken via een tijdelijke wet Sociaal Deelfonds komen te vervallen.



Figuur 3. Budgetten in de IU SD in miljarden euro's (een deel van het budget Participatie ontvingen gemeenten vóór 2015 al in de vorm van een Specifieke Uitkering).

Een belangrijke inhoudelijke reden om voor een vrije besteding van de extra middelen voor gemeenten te pleiten, is gelegen in het feit dat de uitgaven voor oude en nieuwe verantwoordelijkheden niet van elkaar te scheiden zijn. Inhoudelijk lopen activiteiten sterk in elkaar over, waardoor elke opdeling arbitrair wordt. Denk bijvoorbeeld aan de diffuse grens tussen opvoedondersteuning (bestaande taak) en de lichte jeugdhulp (nieuwe taak). Dit wordt nog versterkt door de opgave aan gemeenten om op basis van de nieuwe wetten een vernieuwing (transformatie) tot stand te brengen, waarbij meer geïnvesteerd wordt in preventie en algemene voorzieningen (voor een belangrijk deel bestaande taken). Afbakeningen van het sociaal domein via specifieke deelbudgetten zouden gemeenten zelfs verkeerde prikkels kunnen geven die transformatie in de weg staan.

Om aan bovenstaande complexiteit tegemoet te komen, wordt in de Overall Rapportage sociaal domein¹⁰ gekeken naar het gehele sociale domein, inclusief de taken die gemeenten voorheen ook al uitvoerden.

Het bedrag dat is opgenomen vanuit de Algemene Uitkering wijkt al langer af van de gemeentelijke kosten voor het sociaal domein volgens de Iv3-verantwoording

Met de middelen in de AU in het gemeentefonds bekostigen gemeenten uiteenlopende activiteiten; van het sociaal domein tot veiligheid tot de fysieke omgeving. Gemeenten hebben volledige bestedingsvrijheid en in beginsel wordt niet gecommuniceerd welk deel van het budget bij welke verantwoordelijkheden 'hoort'¹¹. Om de ontwikkeling van de AU te kunnen volgen, is het budget 'onder de motorkap' wel opgedeeld in clusters van beleidsinhoudelijk met elkaar samenhangende activiteiten. Deze opdeling wordt gebruikt om te controleren of de verdeelformules nog aansluiten bij de werkelijkheid. Uitgangspunt is dat de verdeling aansluit bij de werkelijke kosten die gemeenten (gelet op hun specifieke

⁹ Bestuurlijke Afspraken in de relatie tot de Integratie-uitkering sociaal domein, BZK en VNG, 2014;

¹⁰ Overall Rapportage sociaal domein, SCP, mei 2016.

¹¹ Op basis van de circulaire van het gemeentefonds is het wel mogelijk om deze informatie te reconstrueren. gemeentefondsexperts binnen gemeenten hebben over het algemeen dan ook wel zicht op deze opsplitsing.

kenmerken) maken, zodat elke gemeente in beginsel aan haar burgers een gelijk voorzieningenniveau kan bieden.

Door het totale budget binnen een cluster (inclusief de eigen inkomsten van gemeenten) en de uitgaven van gemeenten die daarmee samenhangen te volgen, kunnen de fondsbeheerders (de ministeries van BZK en Financiën) nagaan of de verdeelformules nog voldoende aansluiten bij de gemeentelijke praktijk. Het budget per cluster is echter niet bedoeld als richtlijn voor de uitgaven.

Het volgen van de ontwikkeling van de AU gebeurt jaarlijks in het Periodiek Onderhoudsrapport (POR), waarbij de begrotingen van gemeenten vergeleken worden met de uitgavenclusters in het gemeentefonds. Als de POR aanleiding geeft om te veronderstellen dat de omvang of verdeling van een cluster niet meer goed aansluit bij de realiteit, is dit reden voor nader onderzoek, op basis waarvan het gemeentefonds herijkt kan worden. Recent is naar aanleiding van de resultaten in de POR ‘groot onderhoud’ uitgevoerd. Op basis daarvan zijn de verdeelformules van veel clusters aangepast. Zo is voor het cluster Werk en Inkomen een nieuwe verdeelformule opgesteld, die in 2016 is ingevoerd¹². In principe blijft de omvang van het totale gemeentefonds gelijk bij dergelijk groot onderhoud, maar de relatieve omvang van de clusters verandert wel. Vanuit de overweging dat de decentralisaties grote invloed zou hebben op de clusters Maatschappelijke Zorg en Jeugd, zijn de bestaande verdeelformules voor deze clusters – met instemming van de betrokken partijen – niet aangepast.

In de berekening die gehanteerd is in de Overall Rapportage en de update in de herfst zijn de clusters Jeugd, Maatschappelijke zorg en Werk en Inkomen meegenomen. Voor deze clusters geldt dat de verdeelformules dateren van 2002 en de POR's suggereren dat de verdeelformules fors zijn gaan afwijken van de werkelijke uitgaven van gemeenten. Voor 2014, dus nog voor de decentralisaties, liepen de verschillen op tot € 400 mln (minder, maatschappelijke zorg en jeugd), respectievelijk € 300 mln (meer besteed, werk en inkomen). Deze verschillen zijn dermate groot dat de clusters niet geschikt zijn om te gebruiken in een vergelijking met de feitelijke gemeentelijke uitgaven.

In de cijfers is niet gecorrigeerd voor andere inkomsten van gemeenten

Ook wanneer het bedrag dat opgenomen is vanuit de AU wel representatief zou zijn geweest voor het sociaal domein, zou het getal niet geïnterpreteerd kunnen worden als ‘inkomsten’ van gemeenten. De AU houdt namelijk rekening met de inkomsten die gemeenten ontvangen, naast de uitkeringen vanuit het Rijk. Deze zijn op te delen in de onroerendzaakbelasting (ozb) en overige eigen middelen (oem). De ozb is afhankelijk van de WOZ-waarde van woningen; gemeenten met relatief veel duur vastgoed kunnen door hun hoge ‘ozb-capaciteit’ gemakkelijker inkomsten genereren. In de AU wordt hiervoor gecorrigeerd, waardoor deze gemeenten minder geld uit de AU krijgen. Voor de oem wordt als uitgangspunt gehanteerd dat dit 5,4% van de inkomsten van gemeenten betreft, een bedrag dat wordt uitgesmeerd over alle clusters.

In de berekening in de Overall Rapportage is niet gecorrigeerd voor ozb, maar de bedragen zijn wel exclusief oem. Daardoor sluit het bedrag aan bij de formules van de AU die gepubliceerd worden, en zijn de getallen herkenbaar voor gemeentefondsexperts in gemeenten. Om het bedrag te kunnen interpreteren als de ‘inkomsten’ die gemeenten van

¹² Uit het onderzoek naar de herijking voor Werk en Inkomen bleek dat gemeenten meer geld uitgaven aan apparaatslasten en minimabeleid dan in het cluster was opgenomen. In 2016 is dit cluster dus groter dan in 2015.

het Rijk krijgen, zou het bedrag nog gecorrigeerd moeten worden voor de ozb-capaciteit van gemeenten. Als het bedrag gebruikt wordt in relatie tot de uitgaven aan het sociaal domein zouden voor de volledigheid ook de oem moeten worden meegenomen¹³.

De verwerking van uitgaven voor bijstandsuitkeringen heeft invloed op de interpretatie van de cijfers voor individuele gemeenten

De kosten voor bijstandsuitkeringen, en sinds 2015 ook voor loonkostensubsidies, worden bekostigd uit een specifieke uitkering, de gebundelde uitkering. In 2015 is een nieuw verdeelmodel voor deze uitkering ingegaan. Bijzonder aan de gebundelde uitkering is dat gemeenten, in tegenstelling tot andere Specifieke Uitkeringen, overschotten mogen houden, terwijl zij tekorten zelf moeten aanvullen¹⁴. De beleidstheorie hierachter is dat gemeenten hierdoor geprikkeld worden om de bijstandslasten zo laag mogelijk te houden.

De baten en lasten (c.q. de gebundelde uitkering en de uitgaven voor de bijstand) worden geboekt op dezelfde lv3-functie. Dit in tegenstelling tot de baten vanuit het gemeentefonds, die als algemene middelen geboekt worden en niet bij beleidsinhoudelijke clusters terugkomen. Als de bijstandslasten precies overeenkomen met de inkomsten uit de gebundelde uitkering, vallen ze tegen elkaar weg. In andere gevallen ontstaat er een tekort of overschot dat terugkomt in het saldo van de lv3-functies.

Omdat er een gesaldeerd bedrag wordt opgenomen in de realisaties van gemeenten en dit bedrag op macroniveau klein is, is de gebundelde uitkering *niet* opgenomen aan de ‘middelenkant’ van de berekening. Individuele gemeenten hebben uiteraard wel te maken met tekorten en overschotten op de gebundelde uitkering, en daarmee is de gebundelde uitkering wel van belang voor de manier waarop gemeenten sturen op budgetten in het sociaal domein. Ook werken overschotten en tekorten op de gebundelde uitkering wel door in de (realisatie)cijfers per gemeente die als bijlage bij de kamerbrief opgenomen zijn.

Op de grootste decentralisatie-uitkering is in 2015 25% gekort; de verdeling van de budgetten in de IU SD gaat de komende jaren nog veranderen

Qua financiële omvang is de grootste DU in het sociaal domein de DU Wmo, waarvan het grootste deel bestaat uit de financiering voor huishoudelijke hulp. In verband met de korting op de huishoudelijke hulp is op dit budget 25% gekort, wat een korting van € 465 mln op de DU Wmo betekent. Veel gemeenten hebben deze korting doorberekend in hun beleidskeuzes en in de gemeentelijke uitvoering.

De manier waarop per gemeente de budgetten voor de IU SD bepaald zijn, verschilt per domein. In 2015 zijn de meeste budgetten voor nieuwe verantwoordelijkheden nog bepaald op basis van historische gegevens over bestaande uitgaven per domein. In latere jaren gaan de meeste onderdelen van de IU SD over naar een objectieve verdeling. Het verschil tussen een objectieve en historische verdeling is onderstaand samengevat.

¹³ In de POR-systematiek worden de oem wel meegenomen, maar voor de herkenbaarheid van de getallen voor gemeentefondsexperts in gemeenten is dat in de vergelijking in de Overall Rapportage, en dus ook de update van deze cijfers, niet gedaan.

¹⁴ Voor grote tekorten bestond bij het oude verdeelmodel de mogelijkheid van een meerjarige of incidentele aanvullende uitkering. Ook voor tekorten op basis van het nieuwe verdeelmodel is voorlopig een vangnetregeling ingesteld.

Historische verdeling	Objectieve verdeling
<ul style="list-style-type: none"> • Gebaseerd op historische kosten in een gemeente • Als in het verleden meer geld uitgegeven is in een gemeente, krijgt deze gemeente meer budget 	<ul style="list-style-type: none"> • Gebaseerd op een formule met objectieve kenmerken die samenhangen met de verwachten kosten • Gemeenten waarvoor op basis van hun kenmerken verwacht wordt dat ze hoge kosten maken, krijgen meer budget

Voor Jeugd en Wmo zijn de budgetten voor 2015 grotendeels historisch verdeeld¹⁵. Er is uitgebreid onderzoek gedaan naar deze verdeling, maar de beschikbare gegevens waren beperkt geschikt om een dergelijke verdeling op te baseren. Vooral bij Jeugd en beschermd wonen zijn daarom nog tot in het jaar 2015 wijzigingen doorgevoerd in de budgetten. Het macrobudget voor Jeugd en Wmo is na de decentralisatie nog gewijzigd omdat meer duidelijk werd over de afbakening tussen Wmo en Wlz. Van belang is verder dat de invoering van de nieuwe wetten gepaard ging met een budgetkorting, die deels al in 2015 doorgevoerd werd.

Vanaf 2016 wordt op basis van een ingroeimodel een objectieve verdeling ingevoerd. Hierdoor treden herverdeeleffecten op tussen gemeenten: sommige gemeenten krijgen meer gelden, terwijl in andere gemeenten het budget krimpt.

Voor Participatie bestaat het budget in de IU SD uit drie onderdelen: het zittend bestand WSW, de nieuwe doelgroep en de klassieke doelgroep. Voor de klassieke doelgroep ontvingen gemeenten voor 2015 al een specifieke uitkering: het Participatiebudget. Dit budget betrof geormerkt geld, waarover gemeenten verantwoording moesten afleggen aan het ministerie van SZW. Voor de klassieke doelgroep in de IU SD wordt sinds 2015 een nieuwe objectieve verdeling gehanteerd. Voor de andere onderdelen is de verdeling op historische gegevens gebaseerd¹⁶.

Voor het interpreteren van de gemeentelijke budgetten is deze achtergrond van belang, aangezien gemeenten in hun begroting en realisatie mogelijk rekening zullen houden met verwachte groei of afname.

Realisatie

Oude en nieuwe taken en verantwoordelijkheden zijn niet van elkaar te scheiden

De tweede kant van de vergelijking is de realisatie zoals beschikbaar is in de Iv3-gegevens (Informatie voor derden) die gemeenten jaarlijks aanleveren bij het CBS¹⁷.

¹⁵ Uitzondering op de historische verdeling zijn deelbudgetten die niet te herleiden zijn naar gemeenten of geen historische waarde hadden, zoals het budget dat toegevoegd is voor sociale wijkteams. Dit betreft echter een beperkt deel van het budget.

¹⁶ Naast de IU SD krijgen gemeenten een specifieke uitkering voor de bijstandsgelden en loonkostensubsidie, de gebundelde uitkering.

¹⁷ Zie voor een lijst van de relevante Iv3-functies

Bijlage D: Afbakening sociaal domein o.b.v. lv3-functies.

Hieronder gaan we in op de aandachtspunten die gelden bij gebruik en interpretatie van deze cijfers¹⁸.

Iv3-gegevens worden gebruikt om de financiën van gemeenten te monitoren en zijn geordend volgens de indeling van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) zoals die gold in de jaren tussen 2004 en 2016. Dit is een in principe uniforme indeling, waarbij uitgaven met vaste rekenregels aan Iv3-functies worden toegerekend. Op die manier worden gemeenten met elkaar vergelijkbaar.

Aandachtspunt bij de Iv3-gegevens is dat de Iv3-verantwoording niet overeenkomt met de verantwoording naar de raad. De Iv3-verantwoording is een vertaling van grootboeken van gemeenten waarbij landelijke uniformiteit en vergelijkbaarheid centraal staan. Dat betekent dat de Iv3-verantwoording niet direct herkenbaar is voor Gemeenteraden.

De Iv3-cijfers geven op macroniveau inzicht in de ontwikkelingen in gemeentelijke uitgaven en vormen daarmee een goed monitoringsinstrument om ontwikkelingen – over langere termijn en op hoofdlijnen – te volgen. Voor meer gedetailleerde vragen of conclusies op gemeenteniveau zijn de cijfers minder geschikt. Onzekerheden worden bijvoorbeeld veroorzaakt doordat kosten soms toegeschreven worden aan een andere Iv3-functie, en door de omgang met overhead en apparaatslasten. De onzekerheden in de Iv3-gegevens zijn parallel aan dit onderzoek apart onderzocht¹⁹. Hieruit bleek dat op macroniveau de verschillen die hierdoor veroorzaakt werden beperkt waren. Voor individuele gemeenten kan het verschil echter wel aanzienlijk zijn.

Voor het gebruik van de Iv3-cijfers ten behoeve van het volgen van het sociaal domein is de eerder beschreven vervlechting van oude en nieuwe verantwoordelijkheden een belangrijke beperking. Uitgaven voor nieuwe en oude verantwoordelijkheden worden op dezelfde Iv3-functies geboekt, waardoor het niet mogelijk is om ze uit elkaar te halen.

Concluderend: er kan niet geconcludeerd worden dat gemeenten een dusdanig groot bedrag ‘overhouden’ op het sociaal domein

In de beeldvorming over de berekening die is ontstaan na het persbericht van het CBS en de publicatie van de cijfers per gemeente in de bijlage bij de kamerbrief, lag een sterke nadruk op overschotten die gemeenten zouden hebben op het sociaal domein. Op basis van het voorafgaande kan geconcludeerd worden dat de bedragen die uit de berekening volgen niet zo geïnterpreteerd kunnen worden.

Voor een klein deel komt dit door onzekerheden in de bestedingen (de Iv3-cijfers, zie het rapport van Cebeon). Belangrijker is dat de getallen die door het CBS als ‘inkomsten voor het sociaal domein’ geïnterpreteerd zijn, de gesuggereerde lading niet dekken. Het gaat niet om daadwerkelijke inkomsten, maar om bedragen die ontleend zijn aan de verdeelmodellen voor

¹⁸ Er zijn in oktober en november 2016 twee cijfers gecommuniceerd voor de realisatiecijfers. Voor de berekening van de macrobedragen heeft het CBS correcties toegepast op deze cijfers. De cijfers per gemeente die opgenomen waren in de bijlage bij de kamerbrief waren de ongecorrigeerde cijfers die direct afkomstig waren van gemeenten.

¹⁹ Dit onderzoek is uitgevoerd door Cebeon en zal tegelijkertijd met het huidige onderzoek gepubliceerd worden.

het sociaal domein in het gemeentefonds. Doordat voorafgaand aan 2015 (met goede redenen) is gekozen om het onderhoud van de sociale clusters in de AU uit te stellen, wijken de geraamde budgetten dusdanig af van de gemeentelijke realiteit dat het vergelijken ervan met uitgaven in het sociaal domein leidt tot een vertekend beeld.

Bij de interpretatie van de cijfers is het verder een gegeven dat bestaande en gedecentraliseerde verantwoordelijkheden in de berekening van budgetten en uitgaven zijn gecombineerd. Inhoudelijk is dit onontkoombaar (en zelfs verstandig met het oog op de doelstellingen van de decentralisaties), maar vanwege de geconstateerde onzekerheden in de verdeelformules en budgetten voor bestaande taken brengt het met zich mee dat de cijfers geen zicht geven op de mate waarin gemeenten de nieuwe middelen specifiek inzetten voor de decentralisaties. Er zijn alternatieve berekeningen denkbaar, maar die zijn allemaal sterk gevoelig voor de gehanteerde aannames. Die gevoeligheid onderstreept dat de uitkomsten van dergelijke berekeningen grote onzekerheden bevatten en daarmee beperkt van waarde zijn.

3 *De situatie aan het eind van 2014: begroten voor een jaar vol onzekerheden*

In de begrotings- en verantwoordingscyclus van gemeenten is de begroting normaal gesproken een belangrijk ijkpunt. Het is het moment dat de gemeenteraad stuurt op beleidskeuzes en de bijbehorende budgetten. Gemeenten hebben de begroting voor 2015 opgesteld in 2014. In dit hoofdstuk presenteren wij de respons van gemeenten op vragen over het begroten voor 2015. Het hoofdstuk gaat in op de afwegingen die gemeenten daarbij gemaakt hebben en maakt het proces dat daarbij gevolgd is inzichtelijk. Een belangrijke vraag daarbij is in hoeverre gemeenten in hun begroting en besluitvorming uitgaan van de verschillende verdeelmodellen. De exacte definitie van deze bedragen is daarbij minder van belang, dus worden ze in dit hoofdstuk kortweg aangeduid als ‘inkomsten’.

Het begrip ‘sociaal domein’ is niet eenduidig

Voordat we praten over de cijfers in de begroting, moeten we kijken naar hun betekenis. Gemeenten delen hun begroting op in inhoudelijk vormgegeven onderdelen, en kunnen dat ieder op hun eigen manier doen. De beleidsvrijheid geldt ook voor de definitie van het sociaal domein: niet iedere gemeente verstaat daar hetzelfde onder.

‘Het sociaal domein’ is een term die tot verwarring kan leiden. De afbakening van het domein is met opzet niet landelijk geregeld of vastgelegd in een wet. Ook het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) concludeert in haar Overall Rapportage sociaal domein 2015 dat er verschillende ideeën bestaan over wat het sociaal domein omvat. Het SCP suggereert dat er op hoofdlijnen twee afbakeningen van het sociaal domein in gebruik zijn: een ‘enge’, waaronder de verantwoordelijkheden van gemeenten op het gebied van werk, ondersteuning en jeugd vallen (conform de afbakening in de Participatiewet, de Wmo 2015 en de Jeugdwet). De andere optie die het SCP benoemt is een ‘brede’ definitie van het sociaal domein, waar andere activiteiten als de bijstand, schuldhulpverlening, passend onderwijs, de handhaving van leerplicht, de jeugdgezondheidszorg en de openbare gezondheidszorg onder kunnen vallen.

Voorbeeld: “Het sociaal domein is veel breder dan alleen zorg en participatie”

Een gemeente rekent niet alleen de kosten voor zorg en participatie tot het sociaal domein, maar ook kosten voor onderwijs en onderwijshuisvesting. De kosten hiervoor bedragen ruim 10% van het budget dat is opgenomen in de bijlage bij de kamerbrief als middelen die beschikbaar zijn vanuit de verdeelmodellen van het gemeentefonds. De cijfers in de kamerbrief sloten dus niet aan bij een afbakening die binnen de gemeenteraad relevant werd gevonden.

In ons onderzoek zijn gemeenten gevraagd welke onderwerpen zij wel of niet tot het sociaal domein rekenen, vergeleken met de door het SCP gehanteerde afbakening.²⁰ Daaruit blijkt inderdaad dat gemeenten gevarieerde definities van het sociaal domein hanteren, die ook wel eens smaller zijn dan de door het SCP benoemde opties. Een voorbeeld is de financieel georiënteerde afbakening van het sociaal domein waarbij alleen de in 2015 gedecentraliseerde verantwoordelijkheden (waarvoor ‘zichtbare’ budgetten zijn meegekomen) worden meegenomen.

Voorbeeld: “Wij noemen alleen de 3D het sociaal domein”

Een gemeente heeft het sociaal domein in de verantwoording naar de raad gedefinieerd als de taken en verantwoordelijkheden die samenhangen met de decentralisaties. Deze gemeente heeft, om goed te kunnen volgen wat er met de veranderingen gebeurt, besloten budgetten voor afzonderlijke activiteiten apart te volgen. Voor deze gemeente vormt het budget in de IU SD 56% van het bedrag dat in de bijlage bij de kamerbrief is opgenomen als beschikbare middelen in het sociaal domein. Tegelijkertijd worden veel middelen voor bestaande taken verantwoord als algemene apparaatslasten, waardoor ze niet direct apart inzichtelijk zijn. De raad kon daardoor de cijfers in de bijlage bij de kamerbrief niet plaatsen, maar wilde de cijfers wel begrijpen. Daarvoor moest de gemeente diepgaand in de systematiek van het gemeentefonds duiken om de vertaalslag te maken.

Ook zijn er gemeenten die aangeven dat zij het sociaal domein helemaal niet ‘afgebakend’ hebben: zij hebben geen gemeentelijke afspraken gemaakt over wat er wel of niet onder het sociaal domein zou vallen en gebruiken deze term ook niet in hun begroting en verantwoording.

Gemeenten begroten slechts op specifieke onderdelen op basis van de beschikbare middelen in de verdeelmodellen

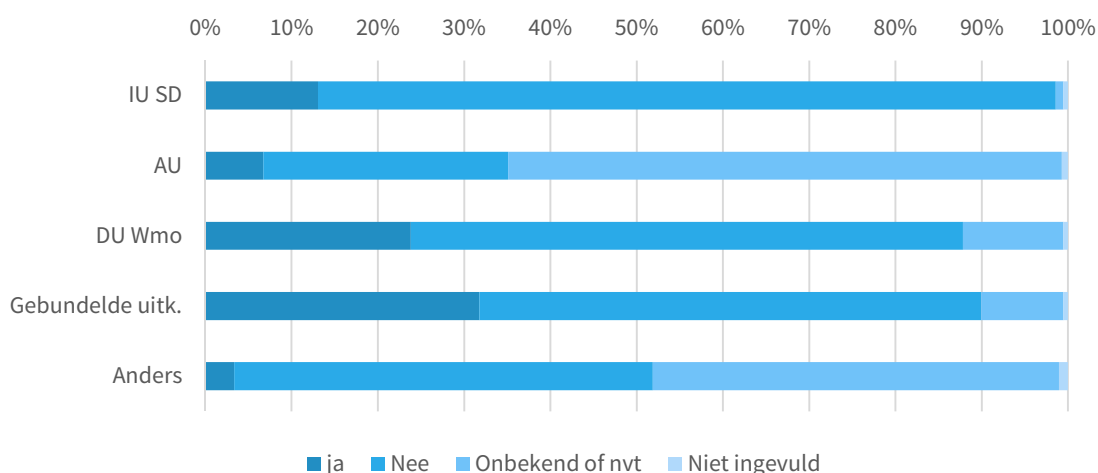
In veel van de reacties van gemeenten op de cijfers per gemeente die gepubliceerd waren in de kamerbrief werd gesteld dat gemeenten de cijfers niet herkennen. Veel gemeenten hadden op basis van hun eigen begroting en verantwoording een heel ander beeld. Gemeenten zijn daarom in de enquête gevraagd aan te geven of de begroting en de middelen uit het gemeentefonds voor 2015 met elkaar overeenkwamen. In deze vraag is onderscheid gemaakt naar verschillende budgetten. De uitkomsten zijn weergegeven in Figuur 4.

In de grafiek zien we:

- dat het merendeel van de gemeenten aangeeft dat de primaire begroting voor de IU SD niet afwijkt van de middelen volgens het gemeentefonds.
- dat dit (in mindere mate) ook geldt voor de DU Wmo en de Gebundelde Uitkering. Wel wijken gemeenten voor deze uitkeringen in de begroting vaker bewust af van de inkomsten dan bij de IU SD.
- dat het merendeel van de gemeenten niet in beeld heeft of de primaire begroting en de inkomsten voor de algemene uitkering uit het gemeentefonds van elkaar afwijken.

²⁰ Zie voor de relevante lv3-functies

Wijken inkomsten en (primaire) begroting van elkaar af?



Figuur 4: Deze grafiek toont het antwoord op de vraag of de primaire begroting 2015 afweek van de zichtbare budgetten uit het gemeentefonds. De vraag is door 189 gemeenten beantwoord.

Kort samengevat betekent dit dat gemeenten op verschillende manieren omgaan met de verschillende onderdelen van het gemeentefonds:

- Gemeenten begroten voor de ‘zichtbare’ budgetten (IU SD, DU Wmo, gebundelde uitkering) relatief vaak op basis van de verdeling van die middelen zoals gemaakt door het Rijk. Als de begroting niet overeenkomt met de inkomsten, is dit voor deze budgetten vaak een bewuste keuze.
- Voor de AU geldt dat niet: het merendeel van de gemeenten begroot voor de bestaande taken in het sociaal domein *niet* op basis van de Algemene Uitkering. Gemeenten expliciteren in hun antwoorden en gesprekken dat de clusterindeling van de Algemene Uitkering niet leidend is, en benadrukken hun beleidsvrijheid.

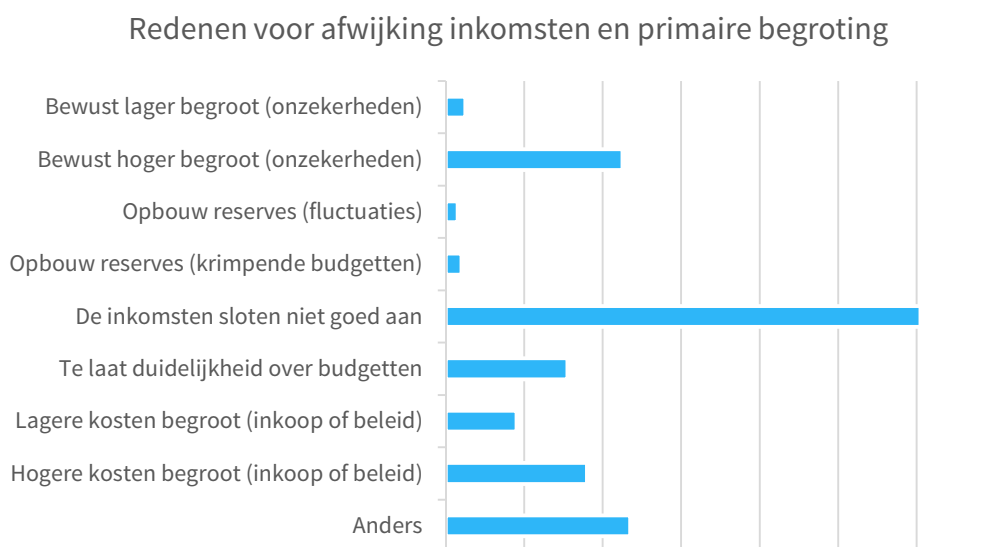
Dit beeld bevestigt de conclusie die ook in de overall rapportage sociaal domein al werd getrokken ten aanzien van de manier waarop gemeenten voor de *gedecentraliseerde taken* begroten: de middelen die gemeenten van het Rijk voor de decentralisaties krijgen worden met eenzelfde omvang opgenomen in de begrotingen²¹. Een voor de hand liggende verklaring is dat er met de nieuwe verantwoordelijkheden nog geen ervaring was, en dus werd begroot op basis van het budget vanuit het Rijk. Deze conclusie komt overeen met de eerdere bevindingen in de POR.

Een belangrijke toevoeging is dat dit niet geldt voor de verantwoordelijkheden die gemeenten al hadden. Dit verklaart ook waarom de uitkomsten in de kamerbrief voor gemeenten in eerste instantie niet herkenbaar waren: gemeenten begrootten andere bedragen voor de bestaande taken dan opgenomen waren in de AU en waren zich daar niet van bewust (zie ook Hoofdstuk 2).

²¹ SCP, Overall rapportage sociaal domein, mei 2016.

Gemeenten begrootten vaak hoger dan hun inkomsten, vooral voor nieuwe verantwoordelijkheden

In de enquête is ook gevraagd naar de afweging om in de begroting af te wijken van de inkomsten. Onderstaand een grafische weergave van de antwoorden.



Figuur 5. Deze grafiek toont de antwoorden op de vraag ‘Wat was de inhoudelijke aanleiding om in de primaire begroting af te wijken van de inkomsten?’ De vraag is gesteld voor de verschillende budgetten, zoals ook in figuur 4. Hier ziet u het totaaloverzicht: de antwoorden voor alle budgetten zijn samengevoegd. 98 gemeenten hebben deze vraag voor ten minste 1 uitkering geantwoord (de vraag is alleen gesteld als gemeenten voor de betreffende uitkering al hadden aangegeven dat er sprake was van een afwijking tussen begroting en inkomsten).

In de grafiek zien we dat veruit de meeste gemeenten aangeven dat bij het opstellen van de begroting niet is aangesloten op de inkomsten omdat de inkomsten niet goed aansloten op de verwachte uitgaven. Deze reden is vaak gegeven in combinatie met andere redenen, die specifiek zijn. Daaraan zien we dat gemeenten in de meeste andere gevallen aangeven dat er hogere kosten begroot zijn (vanwege onzekerheden dan wel vanwege de inkoopstrategie of beleidskeuzes). Een kleiner aantal gemeenten heeft lager begroot, en dan vooral vanwege inkoopstrategie of beleidskeuzes. Uit het onderzoek is geen verband gebleken tussen de politieke kleur van gemeenten en hun beleidskeuzes of de manier van begroten. Wel valt op dat grotere gemeenten in hun begroting voor de nieuwe verantwoordelijkheden vaker bewust afwijken van de budgetten in de IU SD.

Voorbeeld: “We hadden amper zicht op het aantal cliënten.”

“Het berichtenverkeer kwam laat op gang, Vektis-cijfers klopten niet, en we hadden pas laat de handleiding voor de toepassing van het woonplaatsbeginsel. Verder was het onduidelijk hoeveel beroep op PGB er zou komen en waren indicaties voor Wlz en Jeugd-GGZ nog niet definitief. Ondertussen wilden we wel de eerste stappen zetten in de transformatie, dus kregen we in 2015 ook te maken startende eerstelijnsorganisaties. We wisten natuurlijk niet wat het effect zou zijn op het gebruik van specialistische zorg. Daarom hebben we meer kosten begroot dan we inkomsten kregen uit het verdeelmodel.”

Een derde oorzaak die vaak genoemd wordt, is dat er te laat duidelijkheid was over de budgetten: gemeenten wisten dat de inkomsten nog zouden wijzigen, en hebben daarop geanticipeerd, of hebben gewerkt met een begroting waarvan ze wisten dat hij niet representatief zou zijn.

Voorbeeld: “Bij het opstellen van de begroting wisten we nog niet hoeveel geld we zouden krijgen.”

“Midden tijdens onze inkoop voor 2015, werd de afbakening van de Wlz verhelderd. Daarbij werd aangekondigd dat de budgetten zouden wijzigen, en dat de nieuwe budgetten per gemeente in 2015 bekend zouden worden. Begin 2015 wisten we dus nog niet wat het budget vanuit het Rijk zou zijn. Ook het verdeelmodel voor de gebundelde uitkering werd pas na Prinsjesdag bekendgemaakt in 2014. Toen we de begroting opstelden, wisten we dus dat er mutaties aan zouden komen maar niet van welke orde die zouden zijn.”

Opvallend is ook de grote restcategorie van gemeenten die om een andere reden anders begroot hebben. Bij de analyse van deze antwoorden is het meest opvallend dat dit antwoord vooral is gegeven voor de gebundelde uitkering. Bijna al deze gemeenten geven aan dat zij goede redenen hadden om aan te nemen dat de gebundelde uitkering niet toereikend zou zijn. De categorie ‘anders’ werd verder door veel gemeenten gebruikt om aan te geven dat zij niet begroten op basis van de inkomsten, maar op basis van ervaringscijfers en inhoudelijke afwegingen.

Opvallend is het kleine aantal gemeenten dat heeft aangegeven anders te begroten in verband met de opbouw van reserves met het oog op krimpende budgetten in de toekomst. Gemeenten houden hier wel rekening mee, maar hebben 2015 dus niet gebruikt om een buffer aan te leggen voor latere jaren. Het is dus niet zo dat gemeenten die er sterker op achteruitgaan in het objectieve verdeelmodel hier in 2015 reserves voor aangelegd hebben. In zijn algemeenheid geven gemeenten aan dat ze zich in 2015 vooral gericht hebben op zorgcontinuïteit. Bovendien hebben veel gemeenten vóór 2015 al specifieke reserves voor het sociaal domein aangelegd. Deze reserves waren dus reeds aanwezig.

Voorbeeld: “We hebben extra middelen begroot om de korting te verzachten.”

“Door de manier waarop het verdeelmodel uitwerkte, was de korting voor ons hoger dan het landelijke beeld: effectief 19% ten opzichte van wat we zelf in beeld hadden via aanbieders. De gemeenteraad heeft extra middelen beschikbaar gesteld, waardoor we feitelijk te maken kregen met een taakstelling van 11%. Daarnaast zijn extra middelen vrijgemaakt voor ons preventieve programma, waarin dagbesteding en participatie beter met elkaar verbonden worden. En we hadden vooraf al een reserve aangelegd voor het sociaal domein. Uiteindelijk hebben we die door de middelen die we zelf extra beschikbaar stelden niet in hoeven zetten.”

Afwijkingen tussen begroting en inkomsten zijn vooral bij de zichtbare budgetten in de raad besproken

De gemeenten die in de begroting bewust afweken van de inkomsten, blijken deze afwijking vaak in de raad besproken te hebben. Dit gesprek is het vaakst gevoerd als het ging om een afwijking voor de Integratie-Uitkering sociaal domein, namelijk in 68% van de gevallen waarin voor de begroting bewust afgeweken is van de middelen uit het gemeentefonds.

Over afwijkingen voor de DU Wmo en de gebundelde uitkeringen, de andere 'zichtbare' budgetten, werd ook regelmatig een gesprek gevoerd in de raad: in iets meer dan de helft van de gevallen.

Over het algemeen zijn de begroting en de afwegingen die daarbij gemaakt zijn dus besproken in de raad - en daarmee democratisch gelegitimeerd.

Concluderend: Begroten voor 2015 was een 'sprong in het diepe'

Gemeenten gaan op verschillende manieren om met hun begroting van het sociaal domein. Waar de ene gemeente een brede definitie hanteert, beschouwt de andere gemeente alleen de nieuwe verantwoordelijkheden als sociaal domein. Daardoor sluiten de realisatiecijfers die in de vergelijking gebruikt zijn niet herkenbaar aan bij de begrotingen en verantwoordingen van gemeenten.

Rode draad is wel dat de overgang van verantwoordelijkheden (de transitie) een grote opgave vormde voor gemeenten. Dat hing samen met de hoeveelheid en complexiteit van de nieuwe verantwoordelijkheden, en met het gegeven dat gemeenten lange tijd weinig zicht hadden op cliëntaantallen en budgetten. Voor gemeenten was 2015 daarmee in verschillende opzichten een 'sprong in het diepe'.

Veel gemeenten zijn in hun begroting voor de nieuwe taken aangesloten bij de budgetten die beschikbaar waren in de IU SD. Waar dit niet gebeurde, hebben de meeste gemeenten hoger begroot, en enkele gemeenten lager. De afweging om af te wijken van de door het Rijk ter beschikking gestelde budgetten is in de meerderheid van de gevallen expliciet in de raad besproken (en daarmee democratisch gelegitimeerd).

4 Ervaringen van gemeenten in 2015

In dit hoofdstuk presenteert AEF de verhalen van gemeenten over hun ervaringen gedurende het jaar 2015. De rode lijn die door dit hoofdstuk loopt, is het proces van primaire begroting tot realisatie. Niet alleen bespreken we wat er gebeurd is; waar mogelijk wordt ook weergegeven hoe in gemeenten de besluitvorming is verlopen. De vragen die gemeenten hierover beantwoord hebben worden ‘chronologisch’ behandeld, en geïllustreerd met gegevens uit de gesprekken (interviews en bijeenkomsten) die AEF heeft gevoerd.

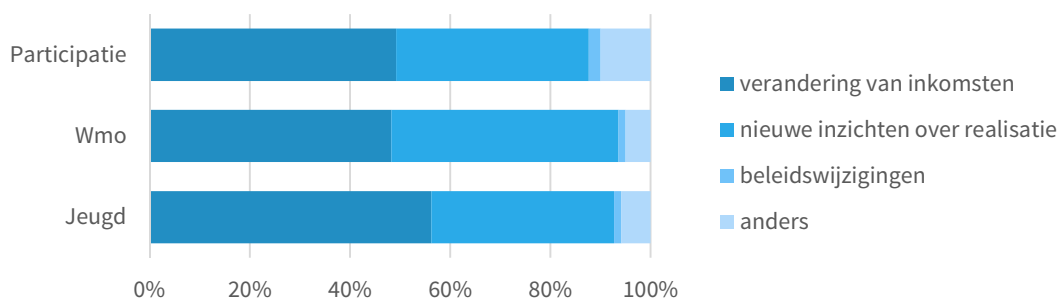
Voor de interpretatie van de enquête is het van belang om te weten dat niet alle vragen relevant waren voor alle gemeenten. Gemeenten hebben in de enquête alleen die verdiepende vragen te zien gekregen die voor hun relevant waren. Het aantal respondenten varieert dus per vraag en is afhankelijk van de antwoorden op eerdere vragen.

Gemeenten hebben de begroting gedurende 2015 vaak aan moeten passen

In 2015 hebben veel gemeenten hun begroting (meerdere malen) aangepast. Uit de enquête blijkt dat voor alle drie de relevante beleidsterreinen (Jeugd, Wmo, Participatie) geldt dat minstens 75% van de respondenten de begroting heeft aangepast. Dit betekent niet dat in de andere gemeenten de verwachtingen niet zijn bijgesteld gedurende het jaar. Het is bekend dat gemeenten verschillend omgaan met begrotingswijzigingen: waar de ene gemeente nieuwe inzichten direct verwerkt in een begrotingswijziging, kiezen andere gemeenten ervoor de raad op een andere manier mee te nemen.

In de enquête is gevraagd waarom gemeenten de begroting aan hebben gepast. In onderstaande grafiek staat een overzicht van de vier gegeven mogelijkheden per beleidsterrein.

Redenen voor begrotingswijzigingen



Figuur 6. Deze grafiek toont de redenen voor aanpassing van de primaire begroting voor elk van de drie onderzochte beleidsterreinen. 153 gemeenten beantwoordden deze (verdiepende) vraag.

Uit de grafiek blijkt dat gemeenten die hun primaire begroting hebben bijgesteld dat in ongeveer de helft van de gevallen deden omdat ze op de hoogte gesteld werden van veranderingen in de inkomsten vanuit het Rijk voor 2015. Dit wordt ook bevestigd door gemeenten die wij gesproken hebben: de decembercirculaire 2014 en de meicirculaire 2015 vormden aanleiding voor deze aanpassingen. Gemeenten geven ook aan dat de aanpassingen vaak significant waren.

Begrotingswijzigingen worden besproken in de raad

Begrotingswijzigingen worden altijd vastgesteld door de gemeenteraad. Uit de enquête blijkt ook dat ze in het overgrote merendeel van de gevallen besproken zijn in de gemeenteraad. In de meeste (gemiddeld 48%) gevallen heeft de raad over de begrotingswijzigingen een beperkt debat gevoerd. In sommige andere gevallen (32%) is de raad alleen geïnformeerd of heeft zij een uitgebreid debat gevoerd (22%). Er zijn géén gevallen gerapporteerd waarin een begrotingswijziging politieke consequenties had voor het college.

De meeste respondenten geven terug dat de raad het sociaal domein goed gevolgd heeft in 2015, maar ook ruimte en begrip heeft geboden. De meeste gemeenteraden realiseerden zich voor welke opgaven zij stonden en welke onzekerheden hiermee gepaard gingen, en pasten hier hun sturing op aan.

Voorbeeld: “De raad had begrip voor de beperkte voorspelbaarheid in 2015”

“De raad vroeg hoe het ervoor stond, nadat zij eerder al drie keer een raming voor de kosten voor Jeugd aangepast hadden zien worden in 2015. De raad echter begreep de moeilijke voorspelbaarheid en de keuze om de middelen toe te voegen aan de sociaal domein reserve”.

De primaire begroting is geen goede basis voor vergelijking

Niet alleen hebben veel gemeenten de begroting moeten aanpassen, ook geven veel gemeenten aan dat de aanpassingen in 2015 van een andere orde grootte waren dan in andere jaren. De vraagstelling in het onderzoek was bewust geënt op de primaire begroting om verschillende redenen.

- **Inhoudelijk.** Het onderzoek diende in te gaan op de ervaringen in 2015. Door uit te gaan van de primaire begroting kon in beeld gebracht worden hoe gemeenten hun verwachtingen bijgesteld hadden op basis van de ervaringen gedurende het jaar.
- **Technisch.** Zoals eerder opgemerkt, gaan gemeenten op verschillende manieren om met begrotingswijzigingen. Actuelere begrotingen geven dus geen eenduidig beeld.

Veel gemeenten hebben met AEF contact opgenomen, of gebruik gemaakt van de mogelijkheden die de open invulvelden van de enquête boden, om aan te geven dat de primaire begroting in 2015 géén goede basis biedt voor vergelijking met de realisatie.

Voorbeeld: “De primaire begroting vergelijken met de realisatie geeft een scheef beeld”

“Na het opstellen van de primaire begroting zijn de inkomsten sociaal domein fors neerwaarts bijgesteld, wat ook geleid heeft tot forse aanpassing van de uitgaven (via maatregelen). Daardoor gaat een vergelijking tussen de primaire begroting en realisatiecijfers 2015 volledig mank.”

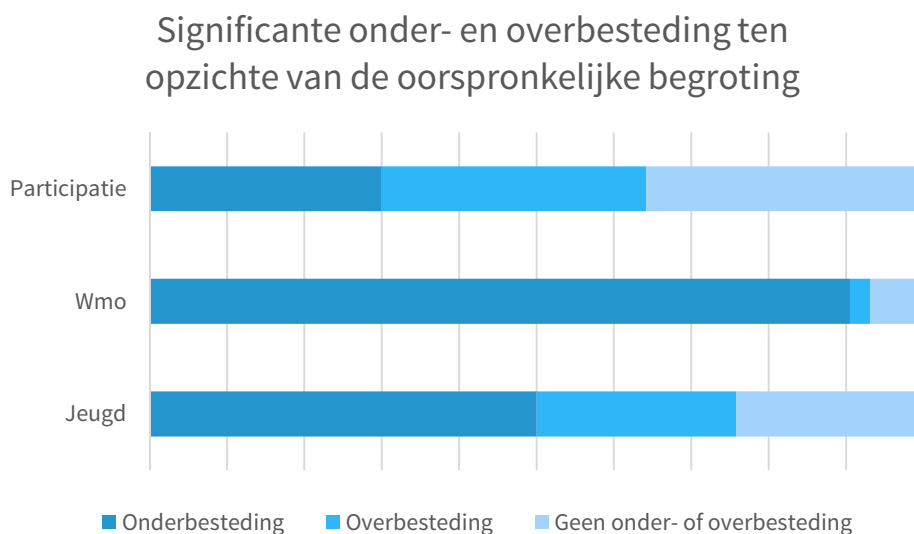
In contacten met gemeenten, op initiatief van gemeenten zelf of van AEF (om de gegevens te verifiëren), is gebleken dat de afwijking van primaire en uiteindelijke begroting voor veel gemeenten zodanig groot was dat zij in sommige gevallen tegen de vraagstelling in gewerkt hebben met een latere of de uiteindelijke begroting. Daardoor moeten sommige onderzoeksresultaten met de nodige voorzichtigheid gelezen worden.

Onderbesteding ten opzichte van begroting vooral op Wmo

Hierboven zijn de ervaringen besproken die gemeenten hadden met het opstellen van de begroting en het wijzigen daarvan gedurende het jaar. Dat brengt ons bij het eind van het jaar: de realisatie 2015. Wij presenteren hier op hoofdlijnen onze bevindingen ten aanzien van de besteding van middelen door gemeenten. Gezien de eerder genoemde onzekerheden door de manier waarop gemeenten de vraag ingevuld hebben, moeten de resultaten voorzichtig geïnterpreteerd worden. Een deel van de gemeenten heeft de vraag immers ingevuld ten opzichte van de primaire begroting, en een ander deel ten opzichte van een latere versie waar al wijzigingen in verwerkt waren. Toch geven de antwoorden op de vragen wel een beeld van de meest opvallende afwijkingen.

Op basis van haar onderzoek kan AEF op hoofdlijnen conclusies trekken over de vraag of gemeenten in 2015 te maken hadden met over- of onderbesteding ten opzichte van de verwachting die gemeenten hadden. Ook kunnen we een inschatting maken van de belangrijkste oorzaken van deze afwijking van de verwachting.

Of er sprake was van over- of onderbesteding verschilt sterk per domein (Jeugd, Wmo of Participatie). Dat is zichtbaar in onderstaande grafiek:



Figuur 7. Deze grafiek toont de antwoorden van gemeenten op de vraag: ‘Waren er significante verschillen tussen de oorspronkelijke verwachting in de primaire begroting en de realisatie?’, uitgesplitst naar de drie domeinen jeugd, Wmo en participatie. Deze vraag is door 180 gemeenten beantwoord.

Opvallend is met name dat voor elk van de drie beleidsterreinen het merendeel van de gemeenten aangeeft dat begroting en realisatie significant van elkaar afweken. Dit is een ander signaal van de onzekerheden waar gemeenten mee te maken hadden in 2015.

We zien vooral voor Wmo dat veel gemeenten aangeven dat zij een onderbesteding hadden ten opzichte van hun begroting. Voor Jeugd geldt dit voor ongeveer de helft van de respondenten. Voor Jeugd geldt dat ongeveer evenveel gemeenten aangeven dat er sprake was van significante overbesteding, als dat er gemeenten zijn die aangeven géén significante over- of onderbesteding te zien ten opzichte van hun begroting. Voor Participatie geldt dat de groepen (géén over- of onderbesteding, significante onderbesteding, significante overbesteding) ongeveer even groot zijn.

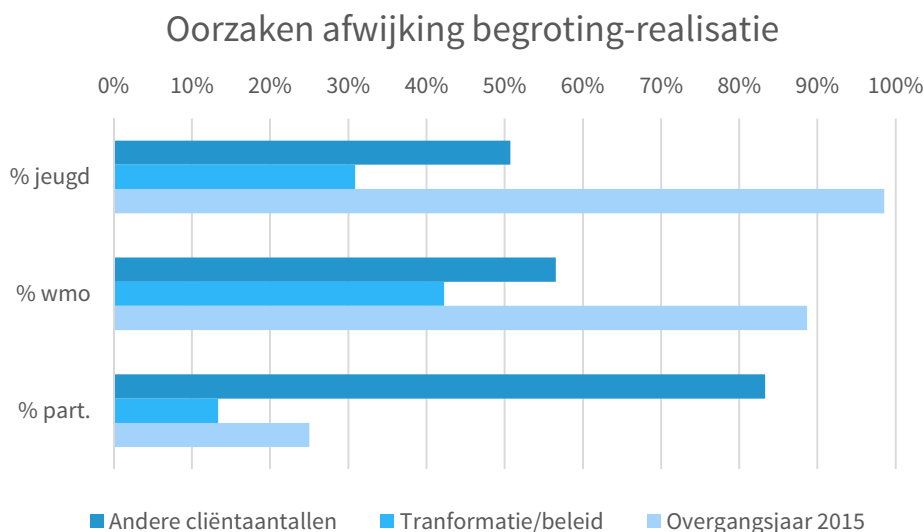
Voorbeeld: “Beheersmaatregelen in 2015 leidden tot een onderbesteding”

“We hebben ervoor gekozen om de eerste jaren klassiek te begroten (met schotten). We wisten toen niet welke kant het op zou gaan. Bij de Wmo-begroting kwam de CIZ optelsom een aantal miljoen euro hoger uit dan het deelbudget. Toen sloeg de paniek toe. De reflex was om krap te begroten en ook aanbieders kregen een kwart minder budget.

Dit werkte uiteindelijk wel. Er waren geen lange wachtlijsten en de klanttevredenheid bleef op een 8. Uiteindelijk kwam de facturatie ook nog eens traag op gang en hadden we een overschot op Wmo. Dit hebben we toegevoegd aan de algemene reserve met als doel om het voor het sociaal domein in te blijven zetten.”

De afwijking begroting vs. realisatie komt vooral doordat 2015 een overgangsjaar was

In de enquête werd gemeenten gevraagd aan te geven wat de belangrijkste oorzaken waren voor de afwijkingen tussen begroting en realisatie. Deze vraag is gesteld voor elk van de drie deeldomeinen. De onderstaande grafiek toont welke antwoorden gemeenten geven voor de afwijkingen.



Figuur 8. Het percentage gemeenten dat de oorzaak (voor het verschil tussen (primaire) begroting en realisatie) benoemde, voor alle gemeenten die de vraag beantwoordden, weergegeven per domein.

Deze vraag is per domein door een verschillend aantal gemeenten ingevuld; voor jeugd, wmo en participatie door respectievelijk 136, 168 en 60 gemeenten beantwoord.

Zichtbaar is dat voor de verschillende domeinen verschillende oorzaken van belang waren. Voor Jeugd, en in minder mate voor de Wmo, geven bijna alle gemeenten aan dat het feit dat 2015 een overgangsjaar was een belangrijke oorzaak was voor verschillen tussen primaire begroting en realisatie. Voor Participatie geldt dat vooral veel gemeenten aangeven dat veranderingen in het aantal cliënten van invloed waren.

Jeugd

Gemeenten hebben in de enquête in meer detail aangegeven welke oorzaak er was voor het geconstateerde verschil tussen begroting en realisatie. In het geval van Jeugd geldt dat bij 'overgangsjaar 2015' worden als belangrijkste oorzaken genoemd:

- dat er ten tijde van de begroting nog onvoldoende inzicht was in cliëntaantallen, verzilveringsgraad en kosten
- vertraagd inzicht in de realisatie
- late facturatie door aanbieders
- de focus voor 2015 lag op zorgcontinuïteit.

De late facturatie had ook tot gevolg dat de jaarrekeningen 2015 vaak nog geen goed beeld gaven van de gemaakte kosten in dat jaar. Omdat de facturen nog niet allemaal binnen waren, hebben veel gemeenten een inschatting gemaakt op basis van productiestaten van aanbieders. Veel gemeenten geven echter aan dat na het opstellen van de jaarrekening nog

onverwachte facturen over 2015 binnenkwamen, die dus nog niet in de jaarrekening verwerkt waren. Ook in de PGB-kosten die door het SVB waren doorgegeven zaten onzekerheden, omdat deze een inschatting van de verwachte kosten voor 2015 bevatte op basis van enkele rekenregels.

Voorbeelden: De verschillende effecten van late facturatie

- “Landelijk dataverkeer voor facturatie is laat op gang gekomen, waardoor we het model voor factureren een paar keer handmatig hebben moeten aanpassen. Een grote GGZ-instelling factureerde het eind van het jaar een zeer groot bedrag”.
- “We hebben de laatste facturen over 2015 begin 2017 nog niet ontvangen. Voor de jaarrekening 2015 was er heel weinig binnen. Daarom hebben we toen een raming gebruikt”.
- “De PGB-kosten voor de nieuwe verantwoordelijkheden Jeugd en Wmo, alsook de 'oude' taak Wmo-huishoudelijke hulp, zijn in de jaarrekening van 2015 verantwoord op basis van de gegevens van het SVB. Toen we die binnenkregen, wisten we nog niet op basis waarvan deze bedragen waren vastgesteld. Het uiteindelijke bedrag pakte anders uit. Het verschil is opgenomen in de jaarrekening 2016”.
- “Facturatie in 2016 loopt veel beter. Iedereen weet hoe ze moeten declareren en het digitale verkeer loopt goed”.
- “Facturatie liep enorm achter, maar dat maakte in 2015 niet zo veel uit aangezien we toen nog budgetfinanciering hadden”.

Wmo

Voor de Wmo geldt ook dat de kenmerken van 2015 als overgangsjaar door bijna alle gemeenten die de vraag beantwoordden, genoemd werd als oorzaak van verschillen tussen begroting en realisatie. Ook hier geven gemeenten aan dat onvoldoende inzicht in cliëntaantallen, verzilveringsgraad en kosten de belangrijkste oorzaken waren.

Meer dan de helft van de gemeenten geeft aan dat ook andere cliëntaantallen een rol speelden. De oorzaken die gemeenten hierbij aangeven zijn gevarieerd. Ze gaan van (on)bekendheid van de gemeente en gemeentelijke toegang bij burgers, tot minder zorggebruik door de eigen bijdrage, de afbakening met andere wetten en autonome stijging of daling van het aantal cliënten.

Voor de Wmo worden oorzaken die vallen onder ‘transformatie of beleid’ ook relatief vaak genoemd. Die gemeenten die deze oorzaak aandragen, geven aan dat de oorzaak van een afwijking ligt bij het inzetten op eigen kracht (dat meer of minder succesvol was) en het inzetten op algemene voorzieningen in plaats van maatwerkvoorzieningen.

Participatie

Voor participatie hebben minder gemeenten de verdiepende vraag over de oorzaken beantwoord. Voor de gemeenten die wel hebben geantwoord, speelden over het geheel genomen vooral twee redenen. Beiden vallen onder een veranderend aantal cliënten:

- Autonome stijging of daling van het aantal cliënten met specifieke hulpvragen.
- De instroom van statushouders.

In interviews: 2015 en het participatiebudget

- Verschillende gemeenten geven aan dat SW-bedrijven onderdeel gingen uitmaken van het participatiebudget. Op dat budget stond al een forse bezuinigingsopgave van € 650 miljoen. Gemeenten lossen dit soms op uit andere deelbudgetten (bijvoorbeeld met re-integratiemiddelen)
- Veel gemeenten kenden een hogere instroom op de gebundelde uitkering (soms leidend tot miljoenentekorten) en bij statushouders een lagere uitstroom dan verwacht
- Sommige gemeenten kenden hoge frictiekosten voor transitie naar participatiebedrijf (vaak betaald vanuit de algemene middelen).
- 2015 is als overgangsjaar niet
- “De aanpassing in het verdeelmodel voor het participatiebudget betekende voor ons een korting op re-integratie van € 1,7 miljard (in 2010) naar circa € 600 miljoen (in 2015) - en deze korting is niet gelinkt aan het aantal cliënten”

Het jaar 2015 is niet representatief voor de decentralisatie

Het is niet mogelijk om uitspraken te doen over het financiële effect van de genoemde oorzaken. Daarvoor zijn de benodigde gegevens niet voorhanden. Hoewel gemeenten hier soms wel onderzoek naar gedaan hebben, richten zij zich vooral op de toekomst. Zij plaatsen ook vraagtekens bij de waarde van een dergelijke analyse.

Gemeenten geven aan dat ze verwachten dat de cliëntaantallen (een belangrijke oorzaak voor verschillen tussen begroting en realisatie, zoals we gezien hebben) voor 2015 niet representatief zijn. Dat komt volgens hen vooral omdat in 2015 niet iedereen opnieuw geïndiceerd is, en niet alle geïndiceerde zorg al geheel benut lijkt te zijn.

Tot slot geven meerdere geïnterviewden aan dat de transformatie meerdere jaren zal duren en 2015 niet slechts een overgangsjaar was. Daarbij werd ook verwezen naar de onderkenning van een meerjarige transformatie en inzet door het kabinet en gemeenten:

Kabinetsreactie vijfde rapportage Transformatie sociaal domein:

“Het kabinet en de gemeenten zijn het eens met de conclusie van de TSD dat de transformatie in het sociaal domein nog aan het begin staat. Dat is ook verklaarbaar: gemeenten hebben zich in de eerste jaren gericht op continuïteit van zorg en ondersteuning. Het zal nog een aantal jaren vergen om de transformatie te voltooien en daadwerkelijk op een andere manier te werken. Deze omslag moet niet alleen bij gemeenten worden gemaakt. Ook het Rijk, burgers, zorgaanbieders en zorgverleners zijn hier onderdeel van. De transformatie is niet de exclusieve verantwoordelijkheid van één partij. Rijk en gemeenten hebben een gedeelde verantwoordelijkheid voor het goed functioneren van het sociaal domein, zonder dat er sprake is van een hiërarchische verhouding tussen Rijk en gemeenten”.²²

Veel gemeenten geven aan dat de raad in 2015 ook op die manier met het sociaal domein omgegaan is. Gemeenten typeren de relatie met de raad (over de begroting) in het sociaal domein als: nauw betrokken, en met begrip voor gebrek aan duidelijkheid in 2015. Reageren op incidenten komt voor, maar niet veel. Hoewel sommige Gemeenteraden de neiging hebben om diep de cijfers in te duiken, kiezen de meeste raden ervoor om op hoofdlijnen te blijven en zo beter overzicht te houden over het geheel.

²² Kamerstukken II, 2016-2017, 34 477, Nr. 6, blz. 8-9.

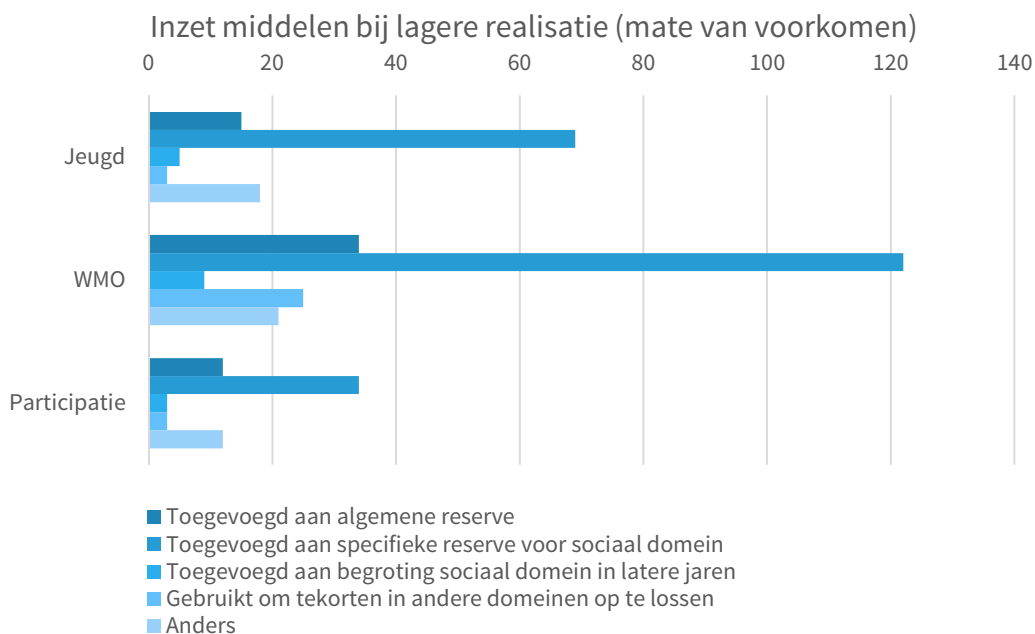
Gemeenten geven ook vaak aan dat ze geïnvesteerd hebben in de kennispositie van de raad in 2014 en 2015, zodat de raad goed in staat was om de discussie inhoudelijk te voeren. Wel blijft de complexiteit van de materie een aandachtspunt.

Voorbeelden: Hoe Gemeenteraden in 2015 omgingen met het sociaal domein:

- “De raad heeft in 2015 veel ruimte en vertrouwen gegeven. Ze hebben weinig vragen over incidenten en individuele casuïstiek gesteld en hebben veel vertrouwen in de wijkteams. Daarmee is er minder behoefte om het debat op detailniveau te voeren”.
- “We hebben ook informele voorgesprekken met de raad gehad voor reguliere commissies waarbij in 2015 ook gesproken is over de risico-regelreflex. Dat was nuttig.”
- “Gezien de onzekerheid heeft de raad ingestemd met een grotere bestemmingsreserve voor het sociaal domein in 2015”.
- “Het sociaal domein leeft enorm in de raad. Daarmee is er ook de neiging om erg op de details in te gaan. Bij elke voortgangsrapportage duiken ze in de cijfers. Waardoor het algemene beeld soms vertroebelt.”

De specifieke SD-reserve is de belangrijkste bestemming in het geval van lagere realisatie t.o.v. de begroting

Wanneer gemeenten spreken van een lagere of hogere realisatie dan begroot in 2015, heeft AEF gevraagd hoe zij daarmee om zijn gegaan. Benadrukt wordt dat het hier gaat om een verschil ten opzichte van de *primaire* begroting: het kan dus goed zijn dat een over- of onderbesteding zoals in de enquête verwoord, zich niet heeft vertaald in een uiteindelijk overschot of tekort. Dit was voor meerdere gemeenten het geval.



Figuur 9. Deze grafiek toont de antwoorden op de vraag ‘Hoe is de gemeente omgegaan met het overschot?’ De vraag is gesteld voor de verschillende budgetten wanneer een lagere realisatie op dat onderdeel aan de orde was volgens eerdere antwoorden van gemeenten. Ook deze vraag is per domein door een verschillend aantal gemeenten ingevuld; voor jeugd, wmo en participatie door respectievelijk 102, 181 en 57 gemeenten beantwoord.

In de vragen waren vier standaardopties opgenomen, en een open veld. In de grafiek zien we dat op basis van de enquête blijkt:

- dat overgebleven middelen vooral naar de specifieke reserve voor het sociaal domein gingen (voor Jeugd/Wmo in meer dan 70% van de gevallen, voor Participatie in circa 60% van de gevallen).
- dat de algemene reserve voor elk domein minder gekozen werd als bestemming (15-20%).
- dat voor Wmo in circa 15% van de gevallen overgebleven middelen ook gebruikt zijn om tekorten in andere domein op te lossen. Voor Jeugd en Participatie geldt dat minder.

Er is ook op andere plaatsen onderzocht of overschotten aan een specifieke reserve voor het sociaal domein toegevoegd werden. Op basis van een ontkennend antwoord werd in de media wel de conclusie getrokken dat het budget dan aan andere zaken besteed werd. Deze conclusie kan echter om verschillende redenen niet getrokken worden.

- De SD-reserve is door veel gemeenten vaak zelf gevormd in 2014. Veel gemeenten hadden daar in 2015 dus al van tevoren eigen middelen aan toegevoegd. Deze middelen zijn niet in beeld in een analyse van 2015.
- Ook geld in de algemene reserve blijft, in overleg met raad, vaak impliciet geormerkt voor het SD. Oftewel: het is niet gezegd dat middelen die in de algemene reserve belanden niet binnen het sociaal domein uitgegeven worden.
- Er is in een aantal gemeenten een gelimiteerde SD-bestemmingsreserve. Middelen daarboven gaan naar de algemene reserve.

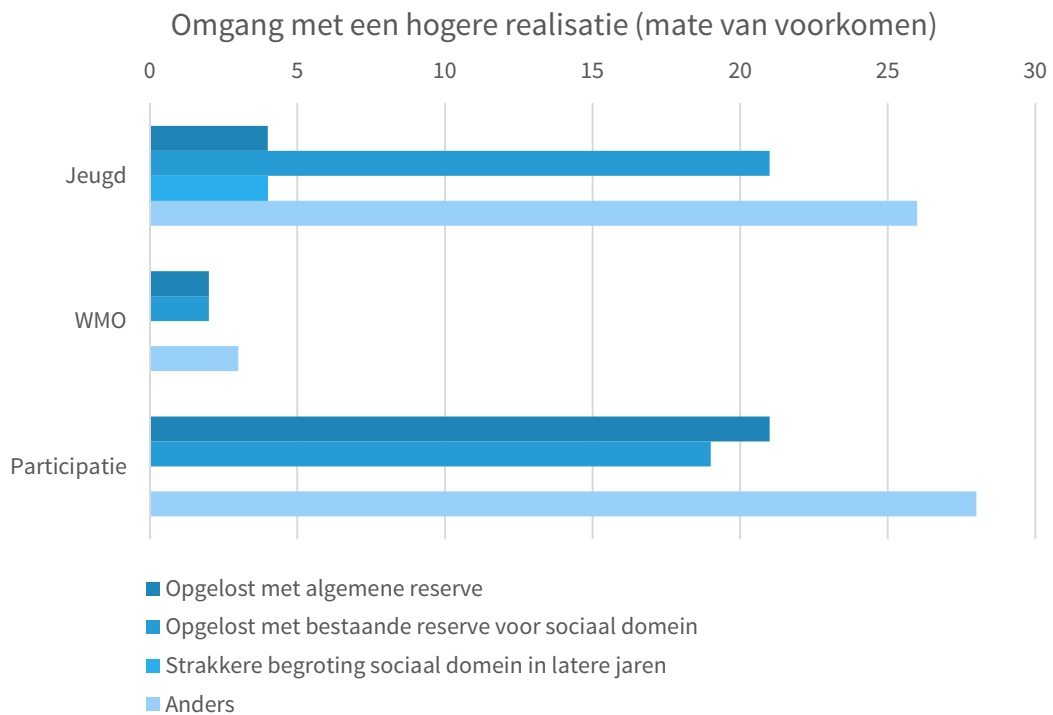
Waar middelen niet toegevoegd zijn aan reserves, geeft een aantal gemeenten specifiek aan waar zij het geld aan besteed of voor gereserveerd hebben. Bestedingen die vaak genoemd worden zijn:

- Oplossen van tekorten in het sociaal domein, vooral Jeugd of Participatie in 2015, 2016 of 2017, en soms huishoudelijke hulp.
- De middelen zijn gebruikt voor regionale verevening aangezien meerdere gemeenten solidariteitsafspraken hadden in 2015.
- Middelen zijn als dekking gebruikt voor transitie- of frictiekosten.

Het beeld dat uit het onderzoek volgt is dat gemeenten aandacht hebben voor de noodzaak van voldoende budget in het sociaal domein, ook in volgende jaren.

Tekorten worden voor Jeugd vooral uit de SD-reserve gedekt, voor Participatie is de algemene reserve ook belangrijk

Er zijn ook gemeenten waarbij de realisatie hoger was dan de begroting. Gemeenten gaan hier op verschillende manieren mee om, zoals getoond in onderstaande figuur.



Figuur 10. Deze grafiek toont de antwoorden op de vraag ‘Hoe is de gemeente omgegaan met het budgettaire tekort?’ De verdiepende vraag is gesteld voor de verschillende budgetten wanneer een hogere realisatie op dat onderdeel aan de orde was.

Ook deze vraag is per domein door een verschillend aantal gemeenten ingevuld; voor jeugd, wmo en participatie door respectievelijk 49, 5 en 64 gemeenten beantwoord.

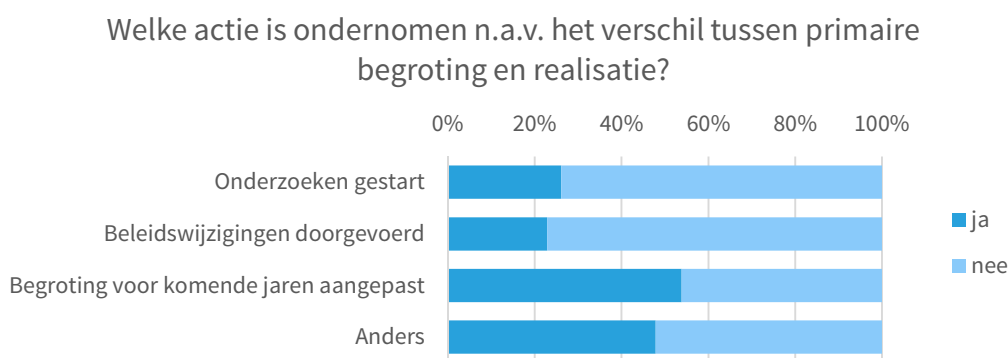
In de grafiek zien we dat op basis van de enquête blijkt:

- dat de reserve sociaal domein relatief in 2015 vaak gebruikt is voor tekorten op Jeugd .
- dat voor de Wmo tekorten bijna niet voorkwamen in 2015.
- dat voor participatie soms de reserve sociaal domein en soms de algemene reserve is aangesproken .

Op basis van de verdiepende vragen en interviews blijkt dat binnen Werk en Inkomen verschillende keuzes worden gemaakt: tekorten op begrote baten uit de gebundelde uitkering worden, voor zover ze niet opgelost worden door de vangnetregeling, vaker uit de algemene reserve gedekt. Voor tekorten op participatie wordt juist de reserve sociaal domein aangesproken. Daarnaast geven veel gemeenten aan dat een tekort op één domein binnen het sociaal domein gedekt is vanuit een overschot op een ander domein.

De verschillen tussen begroting en realisatie waren in veel gevallen géén aanleiding om het beleid te wijzigen

AEF heeft gevraagd naar de acties die gemeenten ondernomen hebben naar aanleiding van de verschillen tussen begroting en realisatie. In de vraag was een drietal standaardopties opgenomen, en de mogelijkheid om zelf aan te geven waarvoor gekozen is. Onderstaande grafiek bevat het overzicht van de antwoorden:



Figuur 11. De acties die ondernomen zijn naar aanleiding van constateerde verschillen tussen primaire begroting en realisatie. De vraag is door 166 gemeenten beantwoord.

86% van de respondenten zegt ten minste één actie te hebben geïnitieerd naar aanleiding van het aanpassen van de begroting. We zien dat de meest voorkomende reactie het aanpassen van toekomstige begroting(en) is. Dit is een logisch gevolg van het feit dat de meeste verschillen volgens gemeenten veroorzaakt werden door veranderingen van budgetten gedurende het jaar en onzekerheid over cliëntaantallen aan het begin van het jaar. Gemeenten hebben de kennis en ervaring die zij gedurende 2015 opgedaan hebben dus verwerkt in begrotingen voor latere jaren.

Van de gemeenten die onderzoek hebben gedaan/laten doen, geven de meesten aan dat het ging om onderzoek naar de geconstateerde afwijking en de oorzaak daarvan. Soms ging het dan om een verkenning, maar in de meeste gevallen was het onderzoek een verdieping op een (reeds herkende) oorzaak. Andere gemeenten lieten juist onderzoek doen naar cliëntervaring. Ook de vraag of er wel passende ondersteuning geleverd was is door een aantal gemeenten onderzocht.

Gemeenten die beleidswijzigingen hebben doorgevoerd, geven meestal aan dat het ging om het verlagen of afschaffen van de eigen bijdrage. Ook de extra inzet van (jeugd)teams, aanpassing van tarieven, aanpassing van de toegangsvereisten, of nieuwe contracten met aanbieders worden meermaals genoemd.

Een grote groep gemeenten geeft aan dat zij voor andere actie kozen. In de categorie 'anders, namelijk' vallen verschillende antwoorden. Daarvan worden er een aantal door meerdere gemeenten genoemd:

- Het creëren van reserves, in sommige gevallen expliciet om voor te sorteren op verwachte bezuinigingen.
- Aandacht voor de financiële informatiehuishouding.
- Het voeren van gesprekken met aanbieders over verantwoording (en in sommige gevallen: productie).
- Een expliciete keuze voor beperkte actie omdat het budgettaire beeld nog niet stabiel is.

Voorbeelden: Wel of niet het beleid wijzigen?

- “We hebben voorlopig geen beleidswijzigingen, vooral niet op Jeugd. Daar zijn bewoners eerst toe aan rust. Zo kunnen we zien of onze eerstelijnsorganisatie succesvol wordt in het voorkomen van onnodige beroepen op specialistische zorg”.
- “We gaan investeren op hulp bij huishouding voor Wmo, een arrangementensystematiek voor Jeugd en een actieplan om werkgevers aan te trekken voor Participatie.”
- “We gaan huisartsen ondersteuning bieden met het oog op doorverwijzingen naar de GGZ”.

Op basis van cliëntervaringsonderzoeken vertrouwen gemeenten erop dat passende ondersteuning is geleverd

Bij het uitzetten van de enquête is gebruik gemaakt van de gelegenheid om gemeenten te vragen of zij er vertrouwen in hebben dat er in 2015 passende zorg is geleverd aan hun inwoners. In antwoord op deze vraag zeggen gemeenten op een schaal van 1 tot 5 een 4,3 vertrouwen te hebben dat passende zorg is geleverd.

Ter aanvulling is ook de vraag gesteld of gemeenten signalen hebben ontvangen dat er géén passende zorg is geleverd. Van de 180 respondenten hebben er 170 dit soort signalen niet ontvangen, 10 wel. Veel gemeenten geven in de enquête aan dat er weinig klachten worden ontvangen, en dat in de gevallen dat er wél een klacht komt vaak een maatwerkoplossing gevonden is.

Daarbij geeft de meerderheid van de gemeenten (139 van de 180 respons) aan een monitoringsinstrument te hebben. Veel van de gemeenten die nog geen monitoringsinstrument hebben, geven expliciet aan dat dit instrument in 2015 nog in ontwikkeling was (of dat nu is).

Monitoring gebeurt met name op basis van cliëntonderzoeken, maar ook via andere vormen

De meeste gemeenten geven aan dat zij op basis van de cliëntervaringsonderzoeken die ze gehouden hebben, inschatten dat de hulp en ondersteuning in 2015 passend was. Gemeenten geven wel de nuance mee dat het lastig is om de mate waarin zorg ‘passend’ is goed te meten. Gemeenten zijn zich bijvoorbeeld bewust van:

- de mogelijkheid dat er sprake is van zorgmijding, die pas na een langere tijd zichtbaar zou kunnen zijn.
- de vaak lagere respons op cliëntervaringsonderzoeken Jeugd omdat de doelgroep lastiger te bereiken is.
- de mogelijkheid dat van ondersteuning afgezien wordt omdat een eigen bijdrage betaald moet worden.

Daarom zetten gemeenten andere instrumenten in om te bepalen of passende hulp en ondersteuning geleverd is. Daarbij noemen gemeenten de volgende instrumenten:

- Specifiek onderzoek in 2017 naar de vraag of passende ondersteuning geboden is.
- Resultaatfinanciering voor nieuwe verantwoordelijkheden Wmo en Jeugd waarbij wijkteams samen met inwoners en aanbieders afspraken maken die gemonitord worden.
- Adviesraden voor het sociaal domein, of specifiek voor Wmo en Jeugd.

- Monitoring van het aantal klachten en bezwaarprocedures, alhoewel een vergelijking met 2014 (waarin gemeenten nog niet de nieuwe verantwoordelijkheden hadden) niet mogelijk is.
- Aanwezigheid van wachtlijsten en de reactie daarop.

Meerdere gemeenten geven echter ook aan dat cijfers niet alles zeggen. Zij hechten veel belang aan gesprekken met de wijkteams, bewoners en aanbieders als monitoring.

Voorbeelden: Trots op monitoring van het sociaal domein

- “In 2015 zijn we in gesprek gegaan met de raad. Vanaf 2017 komt er een monitorinstrument op het sociaal domein conform de wensen van de raad”.
- “In onze gemeente hebben we onafhankelijk visitatiecommissie het hele systeem laten doorlichten, waarbij de opdrachtgeversrol van de gemeenten centraal stond. Dat heeft ook richting de raad bijgedragen aan transparantie”.
- “Of inwoners tussen wal en schip raken is cijfermatig lastig te monitoren. In plaats daarvan spreek ik liever gewoon veel met wijkteams. Tijdens het bijwonen van een casuïstiekoverleg krijg ik sneller een beeld van wat redelijke en onredelijke zorg is.”

Concluderend: Gemeenten hebben een manier gevonden om de onzekerheden van 2015 te hanteren en bereiden zich voor op een langere overgangperiode

Gemeenten hebben 2015 ervaren als een jaar met veel beweging. Dit komt ook tot uiting in de forse bijstellingen van de begroting en de aanzienlijke afwijkingen tussen begroting en realisatie. Het blijkt dat deze financiële veranderingen vooral veroorzaakt werden door redenen die te maken hadden met de overgang van taken in 2015: veranderingen van budgetten vanuit het Rijk en onzekerheid over cliëntaantallen zijn de belangrijkste factoren. De kennis en ervaring van 2015 over deze zaken hebben gemeenten verwerkt in de begroting voor 2016 en verder.

Veel gemeenten hebben, vooral op de Wmo, een overschot ten opzichte van hun (primaire) begroting. Tekorten komen het vaakst voor bij participatie. Aangezien veel gemeenten voor de nieuwe verantwoordelijkheden in hun begroting de middelen gereserveerd hadden die beschikbaar waren in de IU SD, volgt hieruit dat gemeenten over het algemeen goed uitkomen met de middelen vanuit het Rijk. Voor individuele gemeenten kan dit anders zijn.

Een kanttekening bij deze conclusie is dat de realisatie in 2015 voor veel gemeenten nog geen goed overzicht geeft van de werkelijke kosten. Gedurende 2016 kwamen nog andere kosten in beeld door late facturatie en wijzigingen in de PGB-budgetten ten opzichte van de bedragen die doorgegeven waren door het SVB. Bij een aantal gemeenten zullen kosten uit 2015 dus nog landen in de jaarrekening 2016. Andersom komt het een enkele keer ook voor dat in de jaarrekening 2015 teveel kosten zijn opgenomen, waardoor de betreffende gemeente in 2016 een meevaller heeft.

Geld dat gemeenten in 2015 hebben ontvangen op basis van het verdeelmodel van de IU SD, en dat niet uitgegeven is in het sociaal domein, is veelal gereserveerd voor het sociaal domein in latere jaren. Gemeenten houden vooral specifieke reserves voor het sociaal domein aan in verband met onzekerheden en krimpende budgetten voor de komende jaren.

Een groot deel van de respondenten van dit onderzoek geeft aan cliëntonderzoeken te hebben gedaan. Mede op basis hiervan zeggen deze gemeenten dat ze er vertrouwen in hebben dat in 2015 over het algemeen passende ondersteuning is geleverd.

Gemeenten geven aan dat de raden zeer betrokken zijn bij het sociaal domein. Gemeenteraden hebben over het algemeen geaccepteerd dat de situatie onzeker was, en hebben daar hun sturing op aangepast. Er zijn verschillende voorbeelden van raden die afgesproken hebben in 2015 geen incidenten of casuïstiek te bespreken, maar zich te richten op sturing op hoger abstractieniveau. Ook hebben veel gemeenten geïnvesteerd in het kennisniveau van raden over het sociaal domein, zowel inhoudelijk als financieel, met als gunstig effect dat raden meer begrip kregen voor begrotingswijzigingen en afwijkingen van de realisatie.

5 Eind 2016: effecten van de gepresenteerde cijfers

De vergelijking die is gemaakt door het CBS en de aansluitende publicatie van cijfers per gemeente hebben consequenties gehad voor de manier waarop over het sociaal domein en de decentralisaties gesproken is. In dit hoofdstuk gaan we daar kort op in.

Reactie van de media: er blijft zorggeld op de plank liggen

Op 31 oktober verzendt het CBS een persbericht met als kop: “1,2 miljard over bij gemeenten voor jeugd- en zorgtaken”. In de media werd de kop op verschillende manieren overgenomen, zoals “Gemeenten houden € 1,2 miljard aan zorggeld op de plank”.²³ In sommige artikelen wordt ook de reactie van de VNG aangehaald en wordt gesproken over 2015 als overgangsjaar, late facturatie en dat het geld hard nodig is voor tekorten in 2016 en latere jaren. In andere berichten ligt de nadruk meer op verontwaardigde zorgaanbieders en de relatie met de kwaliteit van de geleverde ondersteuning en hulp. Slechts in een deel van de artikelen wordt gerefereerd aan het ‘tekort’ van € 400 mln voor Werk en Inkomen.

In de berichtgeving die volgde op de kamerbrief, werd ingegaan op voorbeelden van de besteding van “het overgebleven zorggeld” bij specifieke gemeenten.²⁴ Meerdere kanten van het verhaal worden belicht, maar een beeld dat beklijft is dat de extra budgetten voor de decentralisaties voor andere doeleinden dan zorg en ondersteuning zijn ingezet. Meerdere gemeenten geven bij de Minister van Binnenlandse Zaken of in de media aan dat de berekening en het daaruit volgende beeld niet klopt.²⁵

Ervaringen van gemeenten: de cijfers kloppen niet en de vele vragen daarover leiden af van de transformatie

De gemaakte vergelijkingen hebben ten doel om het sociale domein te kunnen volgen. Dit doel beantwoordt aan de wens van de Kamer en is een manier om de

²³ NOS, [Gemeenten houden 1,2 miljard aan zorggeld op de plank](#), 31 oktober 2016. Nieuwsuur, “[In 2015 is zeker 1,2 miljard euro op de plank blijven liggen](#)”, 15 november 2016. NRC, [CBS: gemeentes hielden 1,2 miljard euro aan zorggeld over](#), 31 oktober 2016. Volkskrant, [Gemeenten laten deel van het geld voor zwakkeren ongebruikt. In kas gebleven: 1,2 miljard voor sociale zorg](#), 31 oktober 2016. AD, [Gemeenten houden ruim een miljard aan zorggeld over](#), 31 oktober 2016

²⁴ Volkskrant, [Dit doet de gemeente met overgebleven zorggeld](#), 24 november 2016.

²⁵ NU.nl, [Volgens gemeenten blijft er geen zorggeld op de plank liggen](#), 11 november 2016.

stelselverantwoordelijkheid van het Rijk in te vullen. Op zich zouden landelijke cijfers over financiën in het sociaal domein aanleiding kunnen zijn tot reflectie en een rol kunnen spelen om besluitvorming en discussie op lokaal niveau te ondersteunen en stimuleren.

Gemeenten begrijpen de intenties achter het vergelijken van cijfers, maar geven aan dat de manier waarop de cijfers nu gepresenteerd worden niet helpend is, maar juist verstorend werkt. Gemeenten stellen dat de vergelijking niet klopt²⁶, maar vooral ook dat de cijfers weinig betekenis hadden en afgeleid hebben van gesprekken over transformatie en doorontwikkeling. Dit gold vooral voor de cijfers die gepubliceerd zijn bij de kamerbrief, aangezien gemeenten hier individueel in zijn benoemd.

Geconfronteerd met de bedragen (€ 1,2 miljard en € 800 miljoen), werd diverse gemeenten gevraagd om verklaring door gemeenteraden, bewoners, zorgaanbieders, media en onderzoekers. Diverse gemeenten geven aan teleurgesteld te zijn dat niet duidelijker is gemaakt dat deze vergelijking zo niet gemaakt kan worden.

Voorbeeld: “Krantenberichten gaven een vertekend beeld”

“Wij werden onaangenaam verrast door de brief. Er kwam groot in de krant staan dat we te weinig uitgegeven zouden hebben. We kregen veel vragen vanuit de raad en media. Echter, bij het moment van de jaarrekening was de uitsplitsing over alle zorgcategorieën voor Jeugd nog niet bekend. Een grote nog onverdeelde post is daarmee niet meegenomen. Uiteindelijk bleek dat we wel iets overhielden op Wmo en Jeugd ten opzichte van onze begroting, maar veel beperkter.”

Gemeenten denken verschillend over welke vergelijking wenselijk is

De knelpunten die gemeenten hebben met de publicaties verschillen per gemeente. Gemeenten hebben ook verschillende zienswijzen over welke vergelijking wel wenselijk zou zijn. Kort samengevat geven alle gemeenten de voorkeur aan een vergelijking die aansluit bij de manier waarop het sociaal domein lokaal wordt gedefinieerd. De verschillen tussen deze zienswijzen zijn kort aangestipt aan het begin van hoofdstuk 3 en verklaren voor een groot deel waarom gemeenten verschillende ideeën hebben over hoe vergelijkingscijfers het beste gepresenteerd kunnen worden.

Een groot aantal gemeenten geeft aan moeite te hebben met de keuze om zowel oude als nieuwe verantwoordelijkheden te betrekken in de analyse. Zij geven aan dat het voor de nieuwe verantwoordelijkheden mogelijk zinvol zou zijn om de budgetten te volgen, maar dat dit niet geldt voor de oude taken, en daarmee ook niet voor de combinatie van beide. Een ander deel van de gemeenten geeft echter aan dat een ‘gekokerde’ manier van analyseren – het terugrekenen naar afzonderlijke domeinen – een verstoring is van de integrale manier waarop zij zijn gaan begroten sinds de decentralisaties.

Niet alle gemeenten hebben bezwaar tegen de vergelijking. Er zijn ook gemeenten die constateren dat alle cijfers die gebruikt zijn openbaar zijn, dus dat de lijst weinig nieuwe informatie bevat. De mening van gemeenten hierover hangt sterk af van het eigen kennisniveau, de reactie in de raad en de moeite die het gekost heeft om de vertaalslag naar

²⁶ De technische redenen die hiervoor genoemd werden, zijn ook al verwerkt in de contextbeschrijving in Hoofdstuk 2.

de eigen verantwoording te maken. De meeste gemeenten geven wel aan dat de verantwoording wordt bemoeilijkt als deze wordt beïnvloed door cijfers die geen relatie hebben met de gemeentelijke realiteit. In circa 10% van de gemeenten is over de cijfers gesproken in de raad. Nu kostte het op een aantal plaatsen veel energie om raden uit te leggen wat de waarde en betekenis van de cijfers is. Na deze uitleg is er vooral in een informerend of in een beperkt debat over gesproken.

Voorbeeld: “Het gesprek ging niet meer over de inhoud”

“Nu stonden we in de raad een college over het gemeentefonds te geven, terwijl we het zouden willen hebben over de inhoud.”

Op veel andere plaatsen is de ophef in gemeenteraden beperkt gebleven. Daarbij lijkt een rol te spelen dat veel gemeenten geïnvesteerd hebben in de informatievoorziening aan de raad gedurende het jaar. Vanuit de onzekerheid bij het opstellen van de begroting heeft de raad ook begrip gekregen voor begrotingsaanpassingen, en was het kennisniveau over de cijfers relatief hoog.

Tegenvoorbeeld: “De cijfers in de kamerbrief hadden bij ons beperkte impact”

“De raad heeft al veel lef moeten tonen bij de begrotingsvaststelling in 2014 over het jaar 2015. De gepubliceerde cijfers hebben bij ons beperkte impact gehad. Er zijn geen vragen over gesteld.”

De focus op het bedrag zorgt voor ruis en helpt niet om te werken aan de transformatie

Meerdere gemeenten geven aan dat de gepubliceerde cijfers voor ruis zorgen.

Voorbeeld: “Onterecht wordt de suggestie gewekt dat gemeenten hebben bezuinigd”

“Daar waar de meeste gemeenten over 2015 voornamelijk hebben ingezet op continuïteit van al eerder geïndiceerde zorg (en dus geen feitelijke verandering ten opzichte van de indiceringen die golden in 2014), moeten gemeenten wel verantwoorden waarom ze zoveel geld zouden hebben overgehouden. Er wordt gedaan of gemeenten fors hebben bezuinigd op zorg, waar dit over het algemeen absoluut niet is gebeurd. En raar maar waar; het is niet uit te leggen aan raadsleden en inwoners.”

Verschillende wijkteams hebben kritische vragen en reacties gekregen van bewoners. Gemeenten geven aan dat het beeld van ‘geld op de plank’ het draagvlak voor de transformatie verkleint, en dat professionals hier last van hebben in hun werk.

Ook zorgaanbieders stellen kritische vragen. Het gaat dan bijvoorbeeld om een jeugdzorginstelling die al drie jaar moet bezuinigen en zelf vragen krijgt vanuit het personeel. Gezien de taakstelling die de decentralisaties vergezelt, hebben meerdere gemeenten gesprekken gevoerd met aanbieders over kortingen. Een aantal aanbieders stelde na de berichtgeving vragen in gemeenten en zou zich anders op lijken te stellen in onderhandelingen. Tegen de achtergrond dat veel gemeenten meerjarig weinig ruimte zien, geven gemeenten aan dat heronderhandelen afleidt van het inhoudelijke gesprek met aanbieders.

Voorbeeld: “De focus moet op de burger blijven liggen”

“Natuurlijk mag het over geld gaan, maar de focus zou moeten liggen op het bieden van en faciliteren van burgers om zolang mogelijk te participeren. We hebben ruimte nodig om de komende jaren (zeker met de bezuinigingsopgave die er reeds is) te kunnen ontwikkelen en transformeren. Zinvol evalueren kan pas later, bijvoorbeeld na een periode van vier jaar.”

Gemeenten geven aan dat het transformatieproces tijd nodig heeft en ook in dat kader beoordeeld moeten worden. De fixatie op een verkeerde financiële vergelijking leidt af.

Concluderend: de dynamiek die ontstond na publicatie van de cijfers was niet constructief

In de kamerbrief is (correct) benoemd dat het om zowel nieuwe als oude taken ging, en dat het alleen ging om een vergelijking met bedragen die ontleend zijn aan de verdeelmodellen voor het sociaal domein in het gemeentefonds. In de publieke opinie bleef echter de boodschap hangen dat gemeenten grote sommen geld over zouden hebben. Dit klonk ook door in de manier waarop in de Kamer gedebatteerd werd over de cijfers. De betrekkelijkheid van de vergelijking en de nuances die nodig zijn om verantwoorde conclusies te trekken, gingen in het debat verloren.

De cijfers hebben een *frame* opgeleverd waartoe gemeenten zich moeizaam kunnen verhouden. Voor gemeenten had dit in een aantal gevallen als consequentie dat zij negatieve reacties kregen van zorgaanbieders en cliënten, en dat het gesprek in de raad ging over de technische aspecten van verdeelmodellen. Zeker voor gemeenten die geen overschot hadden, maar wel minder uitgaven dan volgens de berekening, waren de cijfers moeilijk uit te leggen.

Gemeenten hebben verschillende beelden over welke vergelijkingen wel wenselijk zouden zijn. In zijn algemeenheid geldt dat gemeenten de voorkeur geven aan vergelijkingen die aansluiten bij hun eigen begroting en verantwoording. Aangezien gemeenten daarin verschillende systematieken hanteren, beperkt dit de mogelijkheid om tot een landelijk uniform beeld te komen. In de conclusies gaan we verder in op dit dilemma en het evenwicht tussen de wens om een landelijk uniform beeld te hebben enerzijds en om recht te doen aan de lokale invulling van gemeenten anderzijds.

6 Reflecties en aanbevelingen

Het is begrijpelijk dat zowel op Rijks- als gemeentelijk niveau behoefte is aan zicht op inhoud en financiën in het sociaal domein. Tegelijkertijd is het van belang scherp de vraag te blijven stellen in hoeverre het nodig is om vanuit het Rijk op dit gedetailleerde niveau zicht te willen op gedecentraliseerde taken. De centrale vraag zou immers moeten zijn welke resultaten gemeenten bereiken in het sociaal domein. Discussies over budgetten zouden pas aan de orde moeten zijn als deze een knelpunt blijken te zijn in de uitvoering. Gemeenten volgen hun beleid in het sociaal domein actief via cliëntervaringsonderzoeken en andere monitors. Ook gemeenteraden zijn zeer betrokken bij het sociaal domein en krijgen steeds meer kennis over inhoud en financiën. Keuzes van gemeenten worden daarmee democratisch gelegitimeerd, en ook in de monitoring van de uitvoering maken gemeenten stappen.

Voor zover er zicht moet zijn op landelijk niveau zijn belangrijke voorwaarden dat daarbij inhoudelijke opgaven en financiën met elkaar in verband gebracht worden en dat gebruik wordt gemaakt van zuivere en betekenisvolle cijfers. Daar zijn belangrijke bouwstenen voor aanwezig, maar er zijn ook aanpassingen nodig. De Overall Rapportage sociaal domein vormt een stevige basis. Tegelijkertijd blijkt nu dat het type cijfers dat in landelijke verantwoording is gebruikt wegens de complexe betekenis van die cijfers kan leiden tot verwarring. Ook in dit opzicht is zichtbaar dat 2015 een overgangsjaar is. Er waren weinig gegevens beschikbaar op een moment dat daar juist veel behoefte aan was. Dit rapport beoogt met de hierboven gepresenteerde kennis bij te dragen aan een leerproces om te komen tot een evenwichtige en effectieve verantwoordingsystematiek en een 'goed gesprek' op alle niveaus.

Voor de Tweede Kamer geldt dat de Overall Rapportage een compleet beeld van het sociaal domein geeft. In 2016 is deze rapportage in het voorjaar opgeleverd, waardoor deze noodgedwongen gebruik maakt van voorlopige realisatiecijfers van gemeenten. Aangezien de rapportage ook de financiële aspecten van het sociaal domein omvat, is een mogelijke verbetering om de rapportage te baseren op complete cijfers. Gevolg daarvan is dat de rapportage naar de herfst verschoven wordt, aangezien de volledige realisatiecijfers van gemeenten in juli beschikbaar komen.

Het afzetten van de realisaties tegen de beschikbare middelen in het gemeentefonds blijkt snel geïnterpreteerd te worden als het afzetten van uitgaven tegen inkomsten. Om deze verwarring te voorkomen, is het aan te bevelen om de beschikbare middelen niet bij het verhaal te betrekken anders dan gebruikelijk is in de POR-systematiek. Gezien de grote afwijking tussen begroting en realisatie in 2015 kan het in dit verband ook nuttig zijn om in de POR meer aandacht te besteden aan de realisatiecijfers. Op dit moment is de POR-systematiek volledig gebaseerd op begrotingen, terwijl de realisatiecijfers een betere weergave zijn van de werkelijkheid.

Bijlage A: Gesprekspartners

De vertegenwoordigde gemeenten in de interviews en groepsgesprekken staan hieronder.

Bijeenkomsten en groepsgesprekken

Groep	Geïnterviewde gemeenten	Datum
VNG Subcommissie Jeugd	Utrecht (gesprek met voorzitter Subcie.)	19 januari 2017
Werkgroep Financiën en Control NDSD	Almere, Amersfoort, Amsterdam, Eindhoven, Enschede, Leeuwarden, Rotterdam, Utrecht, Zaanstad, Zoetermeer	20 januari 2017
Divosa-vrijdag	Apeldoorn, Den Bosch, Den Haag, Enschede, Leeuwarden, Maastricht, Nijmegen, Zaanstad	20 januari 2017

Interviews

Geïnterviewde gemeenten	Datum
Amsterdam	30 december 2016
Renswoude	4 januari 2017
Weert	5 januari 2017
Utrechtse Heuvelrug	11 januari 2017
Arnhem	11 januari 2017
Groningen	12 januari 2017
Roosendaal	23 januari 2017
Werkorg. BUCH-gemeenten (Bergen, Uitgeest, Castricum, Heiloo)	24 januari 2017

Bijlage B: Gemeenten die de enquête hebben ingevuld

Dit is het overzicht van gemeenten wiens respons op de enquête de basis vormt van dit onderzoek. Het gaat om totaal 190 gemeenten, oftewel 48% van alle Nederlandse gemeenten.

Aa en Hunze	Doetinchem	Horst aan de Maas
Aalten	Dronten	Houten
Achtkarspelen	Druten	Huizen
Alblasserdam	Echt-Susteren	Hulst
Alkmaar	Eemsmond	Kapelle
Almere	Eindhoven	Katwijk
Alphen aan den Rijn	Emmen	Kerkrade
Amersfoort	Enschede	Koggenland
Amsterdam	Franekeradeel	Korendijk
Apeldoorn	Geldrop-Mierlo	Krimpen aan den IJssel
Assen	Gilze en Rijen	Landerd
Asten	Goeree-Overflakkee	Langedijk
Barneveld	Gouda	Leerdam
Bergeijk	Grave	Leeuwarden
Bergen op Zoom	Groesbeek	Leeuwarderadeel
Bernheze	Groningen	Leiden
Best	Haaksbergen	Leidschendam-Voorburg
Beverwijk	Haaren	Lelystad
Borger-Odoorn	Haarlem	Leusden
Borne	Hardenberg	Lingewaard
Borsele	Hardinxveld-Giessendam	Lochem
Boxmeer	Heemskerk	Lopik
Boxtel	Heerde	Losser
Brielle	Heerhugowaard	Maasdriel
Capelle aan den IJssel	Heerlen	Maasgouw
Coevorden	Helmond	Maastricht
Cromstrijen	Hendrik-Ido-Ambacht	Menameradiel
Cuijk	Het Bildt	Mill en Sint Hubert
Dalfsen	Heusden	Molenwaard
De Ronde Venen	Hilversum	Montferland
Delfzijl	Hof van Twente	Neder-Betuwe
Den Helder	Hollands Kroon	Nieuwegein
Deurne	Hoogeveen	Nieuwkoop
Deventer	Hoogezand-Sappemeer	Noordwijk
Diemen	Hoorn	Noordwijkerhout

Nuenen, Gerwen en	Schiedam	Veere
Nederwetten	Schouwen-Duiveland	Velsen
Oegstgeest	's-Hertogenbosch	Vlieland
Oldambt	Simpelveld	Vlissingen
Oldebroek	Sint-Michielsgestel	Voerendaal
Oldenzaal	Sittard-Geleen	Waalre
Ommen	Skarsterlân	Waalwijk
Onderbanken	Sluis	Waddinxveen
Oost Gelre	Soest	Waterland
Oostzaan	Son en Breugel	Weert
Oss	Stadskanaal	Werkendam
Oude IJsselstreek	Staphorst	Westerveld
Ouder-Amstel	Steenwijkerland	Westervoort
Overbetuwe	Stein	Westland
Peel en Maas	Stichtse Vecht	Wierden
Pijnacker-Nootdorp	Strijen	Wijchen
Purmerend	Súdwest Fryslân	Wijdmeren
Putten	Terneuzen	Wijk bij Duurstede
Renkum	Terschelling	Wormerland
Renswoude	Tilburg	Woudenberg
Reusel-De Mierden	Twenterand	Woudrichem
Rheden	Tynaarlo	Zaanstad
Rhenen	Tytsjerksteradiel	Zoetermeer
Rijssen-Holten	Uitgeest	Zoeterwoude
Rijswijk	Utrecht	Zuidhorn
Roerdalen	Utrechtse Heuvelrug	Zuidplas
Rotterdam	Vaals	Zundert
Rozendaal	Valkenburg aan de Geul	Zwolle
Scherpenzeel	Veenendaal	

Bijlage C: Beschrijving enquête

In deze bijlage schetsen wij de opbouw van de enquête.

Die bestond op hoofdlijnen uit drie onderdelen:

- De afbakening van het sociaal domein
- Inkomsten en begroting
- Begroting en realisatie

Hieronder bespreken we ze één voor één.

De afbakening van het sociaal domein

- Welke beleidsterreinen rekent u gemeente tot het sociaal domein, die niet binnen de definitie o.b.v. Iv3-functies vallen?
- Andersom: welke beleidsterreinen rekent u niet tot het sociaal domein, die wél binnen de definitie o.b.v. Iv3-functies vallen?

Verdiepende vragen:

- Gemeenten is gevraagd het antwoord waar mogelijk te kwantificeren.

Inkomsten en begroting

- Wijkt uw primaire begroting significant af van de inkomsten uit het gemeentefonds?

Verdiepende vragen:

- Bij welke uitkering was er sprake van een afwijking tussen begroting en inkomsten?
- Zijn de verschillen tussen begroting en inkomsten in de raad besproken?
- Wat was de inhoudelijke aanleiding om in de begroting af te wijken van de inkomsten?

Begroting en realisatie

- Wat waren de primaire begroting en realisatie 2015 volgens uw eigen definitie van het sociaal domein?
- Waren er significante verschillen tussen de oorspronkelijke verwachting in de primaire begroting en de realisatie?
- Kunt u voor de drie deeldomeinen jeugd, Wmo en participatie aangeven wat begroting en realisatie waren?
- Is er sprake geweest van begrotingswijzigingen? Zo ja, zijn ze in de raad besproken? Zo ja, zijn er beleidswijzigingen in gang gezet als gevolg van de over- of onderbesteding?

Verdiepende vragen:

- Hoe is uw gemeente omgegaan met een lagere/hogere realisatie? Is het verschil in de raad besproken?
- Kunt u per deeldomein aangeven wat volgens u de belangrijkste oorzaken waren van het verschil tussen de begroting en de realisatie?

- Kunt u een inschatting maken van het verschil in kosten (per oorzaak)? Kunt u aangeven waar deze inschatting op gebaseerd is?

Afsluitend

Het laatste gedeelte van de enquête bevatte een beperkt aantal vragen over:

- de lv3-data zoals die door de minister van BZK gepresenteerd zijn
- de vraag of gemeenten denken passende ondersteuning geleverd te hebben in 2015.

Het laatste venster van de enquête bood de gelegenheid om AEF te voorzien van feedback op de enquête, dan wel verdere duiding te geven waar dat gewenst was.

Bijlage D: Afbakening sociaal domein o.b.v. Iv3-functies

Iv3-functies clusters Werk en inkomen, Jeugd, en Maatschappelijke ondersteuning 2015

Bronbestand: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2016/11/07/toelichting-bij-de-cijfers-kamerbrief-over-financiele-gegevens-sociaal-domein-2015-per-gemeente-van-7-november>. Deze afbakening is origineel gepubliceerd in de overall rapportage sociaal domein.

Cluster in gemeentefonds	Samenstelling in termen van begrotingsfuncties
Werk en inkomen	fie. 610, Bijstandsverlening en inkomensvoorzieningen- en subsidies fie. 611, Sociale werkvoorziening fie. 613, Overige sociale zekerheidsregelingen vanuit het Rijk fie. 614, Gemeentelijk armoede- en schuldenbeleid fie. 623, Re-integratie en participatievoorzieningen Participatiewet
Jeugd	fie. 650, Kinderdagopvang fie. 670, Algemene voorzieningen Wmo en Jeugd (gedeeltelijk)* fie. 671, Eerstelijnsloket Wmo en Jeugd (gedeeltelijk)* fie. 672, PGB Wmo en Jeugd (gedeeltelijk)* fie. 677, Eigen bijdragen algemene voorzieningen Wmo en Jeugd (gedeeltelijk)* fie. 682, Individuele voorzieningen Natura Jeugd fie. 683, Veiligheid, jeugdreclassering en opvang Jeugd fie. 687, Ouderbijdragen individuele voorzieningen en opvang Jeugd fie. 715, Centra voor jeugd en gezin (jeugdgezondheidszorg)
Maatschappelijke ondersteuning	fie. 621, Vreemdelingen fie. 641, Tehuizen fie. 661, Maatwerkvoorzieningen Natura materieel Wmo fie. 662, Maatwerkvoorzieningen Natura immaterieel Wmo fie. 663, Opvang en beschermd wonen Wmo fie. 667, Eigen bijdragen maatwerkvoorzieningen en opvang Wmo fie. 670, Algemene voorzieningen Wmo en Jeugd (gedeeltelijk)* fie. 671, Eerstelijnsloket Wmo en Jeugd (gedeeltelijk)* fie. 672, PGB Wmo en Jeugd (gedeeltelijk)* fie. 677, Eigen bijdragen algemene voorzieningen Wmo en Jeugd (gedeeltelijk)* fie. 711, Ambulancevervoer fie. 712, Verpleeginrichtingen fie. 714, Openbare gezondheidszorg

* Deze functies hebben betrekking op zowel het cluster Jeugd als het cluster Maatschappelijke ondersteuning.

