

Samenvatting uitkomsten enquête BZK onderzoek begroting 2017 op onderdeel decentralisaties Provincie Zuid-Holland

Inhoudsopgave

1. Inleiding	1
2. Algemeen beeld	2
3. Kwaliteit van de ramingen (baten en lasten)	2
4. Transformatie.....	3
5. Regionale samenwerking	3
6. Risicomanagement.....	4
7. Accountantsverklaringen	4
Bijlage Samenvatting resultaten enquête BZK onderzoek 3D's.....	5

1. Inleiding

Voor de derde keer is door BZK onderzoek gedaan naar de gemeentebegrotingen op het onderdeel van de drie decentralisaties (3D's). De provincie Zuid-Holland heeft daarbij ondersteuning geboden door gegevens op te halen bij de Zuid-Hollandse gemeenten.

In 2015 werden gemeenten op grond van de Wmo 2015, de Jeugdwet en de Participatiewet integraal verantwoordelijk voor het sociaal domein. Vanaf dat moment ontstond de behoefte aan informatie over de verwerking van het onderdeel de 3D's in de begrotingen en jaarrekeningen van de gemeenten. Vanwege de significante bedragen die met het sociaal domein gemoeid zijn, dragen deze gegevens bij aan een beter inzicht in de financiële positie van de individuele gemeenten.

Het onderzoek bestond uit een vragenlijst die is uitgezet bij alle gemeenten in Nederland. In Zuid-Holland hebben 54 (90%) van de 60 gemeenten (in 2016) de vragenlijst ingevuld.

Op basis van de (landelijke) uitkomsten maakt het ministerie van BZK een verslag dat naar verwachting in april 2017 wordt gepubliceerd. De verslagen van 2015 en 2016 vindt u via de volgende links:

[Direct naar Verslag 3D-onderzoek begrotingen gemeenten 2015](#)

[Direct naar Verslag 3D onderzoek begrotingen gemeenten 2016](#)

Vooruitlopend op het verslag van BZK over het onderzoek naar de gemeentebegrotingen 2017, heeft de provincie Zuid-Holland een beknopte samenvatting gemaakt van de belangrijkste bevindingen met betrekking tot de Zuid-Hollandse gemeenten. Hierbij dient opgemerkt te worden dat het onderzoek vooral statistische informatie oplevert, waar slechts in beperkte mate inhoudelijke conclusies uit getrokken kunnen worden.

Zie de bijlage voor een samenvatting van de uitkomsten van de enquête.

2. Algemeen beeld

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

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

Naast de onderbouwing van baten- en lastenramingen gaat dit onderzoek in op zaken als risicomanagement, samenwerking tussen gemeenten en accountantscontrole. Deze informatie is van belang om een oordeel te kunnen vormen over de financiële positie van gemeenten.

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

3. Kwaliteit van de ramingen (baten en lasten)

Eén van de onderdelen van het onderzoek betreft de kwaliteit van de ramingen met de vraag waar baten en lasten in de begroting op zijn gebaseerd, zonder daar een waardeoordeel over te geven. Gemeenten bepalen zelf, binnen de geldende kaders (BBV), hoe hiermee wordt omgegaan. Uit het onderzoek blijkt dat de verschillen tussen gemeenten groot zijn.

Baten

De meeste gemeenten (63 % van de respondenten) baseerden hun primitieve begroting 2017 op de meicirculaire. Belangrijkste reden is dat de septembercirculaire te laat beschikbaar is om nog in de primaire begroting te verwerken. Deze gemeente verwerken de gevolgen van de septembercirculaire meestal bij de eerste begrotingswijziging.

De effecten van de septembercirculaire op de Integratie-uitkering Sociaal domein zijn nadelig. De mutaties hebben te maken met verkeerde veronderstellingen in de budgettoedeling per 1 januari 2015. In totaliteit gaat het om een landelijke neerwaartse bijstelling van de integratie-uitkering Sociaal domein, onderdeel Wmo 2015, met een bedrag van € 178,9 mln in 2017, aflopend tot een bedrag van € 159,2 mln structureel in 2021. Voor het onderdeel Jeugd gaat het om een bedrag van € 47,2 mln in 2017, aflopend tot een bedrag van € 16,8 mln structureel in 2021. Het jaar 2016 is niet gecorrigeerd.

Daarnaast heeft het kabinet besloten om meerpersoonshuishoudens waarbij een van de partners chronisch ziek is, en daardoor niet kan werken, financieel tegemoet te komen via een verlaging van de eigen bijdragen Wmo 2015. De gemeenten worden via de integratie uitkering Sociaal domein, onderdeel Wmo 2015, gecompenseerd voor minder opbrengsten aan eigen bijdragen. Het gaat structureel vanaf 2017 om een bedrag van € 50 mln.

Lasten

Bij de meeste respondenten (80%) zijn de ramingen van de lasten naar eigen zeggen gedetailleerd onderbouwd. Uit het onderzoek blijkt echter niet wat dit precies inhoudt. Deze ramingen zijn meestal gebaseerd op een combinatie van uitgangspunten, waaronder ervaringscijfers, historische kosten en afgesloten contracten.

Iets meer dan de helft van de gemeenten hanteert het uitgangspunt van budgetneutraliteit, waarbij de lasten gelijk worden gesteld aan de baten. In de vragenlijst wordt hierbij geen aandacht besteed aan eventueel nog in te vullen structurele financiële taakstellingen binnen het Sociaal Domein.

Bij de andere gemeente is sprake van inzet van eigen middelen. Slechts vier gemeenten geven aan de taken met minder middelen uit te kunnen voeren.

4. Transformatie

Na de transitie (de verandering van de structuur van het stelsel) van de drie decentralisaties zijn veel gemeenten nu bezig met de transformatie (de verandering van de cultuur en de werkwijze binnen het (nieuwe) stelsel). Transformatie kan bijdragen aan het realiseren van meer kwaliteit, meer maatwerk, meer integraal werken en lagere lasten, bijvoorbeeld door meer te investeren in basiszorg zodat waar het kan opschaling naar gespecialiseerde duurdere zorg kan worden voorkomen..

Van de respondenten geeft 94% aan bezig te zijn met transformatie. De meest genoemde voorbeelden van transformatie zijn:

- De invoering of versterking van een sociaal team (16 gemeenten)
- Verandering van inkoop van zorg of uitbreiding van het aanbod (8 gemeenten)
- Inzet van zorgprofessionals (7 gemeenten)
- Ruimere invulling van de dagbesteding of werkverschaffing (6 gemeenten)
- Ontschotting van budget (6 gemeenten)

Van de respondenten geeft 72% aan dat de uitvoering van de Participatiewet, de Jeugdwet en de WMO (deels) integraal wordt georganiseerd. Dit betreft 39 gemeenten, waarvan 12 gemeenten de benodigde middelen (deels) 'ontschot' hebben opgenomen in de begroting. Een aantal gemeenten geeft aan naar een (verdere) ontschotting van de budgetten toe te werken.

5. Regionale samenwerking

Sinds de invoering van de decentralisaties binnen het sociaal domein is het belang van regionale samenwerkingsverbanden toegenomen.

Uit het onderzoek kan worden geconcludeerd dat er verschillend wordt omgegaan met kosten- en risicoverevening tussen deelnemers van regionale samenwerkingsverbanden. Van de respondenten geeft 65% aan dat er sprake is van kosten- en risicoverevening. Bij 39% is dit op basis van het solidariteitsbeginsel en bij 26% op een andere (hybride) manier. Voor 2/3 deel van deze gemeenten gelden de vereveningsafspraken voor alle jeugdzorgtaken en voor 1/3 deel alleen voor de duurdere/risicovolle jeugdzorgtaken. Bij het overige deel van de gemeenten (35%) is geen sprake van verevening, maar wordt het profijtbeginsel (de gebruiker betaalt) toegepast.

De afspraken over kosten- en risicoverevening zijn meestal in juridisch afdwingbare afspraken, zoals gemeenschappelijke regelingen, vastgelegd.

Van de respondenten geven 13 gemeenten (24%) aan dat zij deelnemen in gemeenschappelijke regelingen die in 2015 te kampen hadden met financiële tekorten. Meestal worden de tekorten doorberekend aan de deelnemers.

6. Risicomanagement

De decentralisatierisico's zijn bij 83% van de gemeenten die aan het onderzoek deelnamen gekwantificeerd. De grootse risico's worden verwacht bij de Jeugdzorg (41%) en de Participatiewet (13%). Vrijwel alle gemeenten hebben middelen ter beschikking gesteld om deze risico's te kunnen opvangen. 70% van de gemeenten heeft de risico's opgevangen in de bestemmingsreserve sociaal domein, waardoor 65% in 2015 een grotere bestemmingsreserve sociaal domein heeft ten opzichte van 2014. Van de gemeenten gebruikt 28% de algemene reserve om eventuele risico's op te vangen. Een voorziening sociaal domein wordt bij 2% van de respondenten gevormd.

7. Accountantsverklaringen

In het onderzoek is gevraagd in hoeverre gemeenten rekening houden met een andere dan een goedkeurende accountantsverklaring voor het jaar 2016 vanwege het sociaal domein. Op basis van de uitkomsten van de enquête blijkt dat dit voor de Zuid-Hollandse voor ca. 22% van de gemeenten die aan het onderzoek hebben meegewerkt geldt. Op basis van dit onderzoek kunnen geen conclusies worden getrokken of dit een verbetering is ten opzichte van 2015. (zie ook de toelichting bij vraag 19 en vraag 20 in de bijlage).

Bijlage Samenvatting resultaten enquête BZK onderzoek 3D's

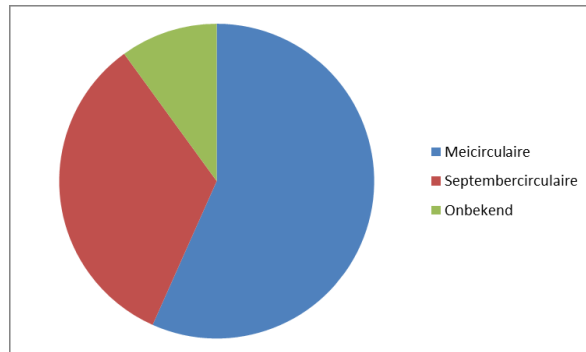
Voor alle antwoorden geldt dat 6 van de 60 gemeenten (10%) de enquête niet hebben ingevuld. De diagrammen hebben betrekking op alle 60 gemeenten. Niet ingevulde enquêtes zijn aangegeven als 'onbekend'.

Vraag 1

Op de vraag op basis waarvan de integrale uitkering sociaal domein is begroot wordt aangegeven:

Meicirculaire	34 gemeenten
Septembercirculaire	20 gemeenten

De gemeenten die begroten op basis van de meicirculaire geven als belangrijkste reden aan dat de septembercirculaire te laat beschikbaar is om in de begroting te verwerken.

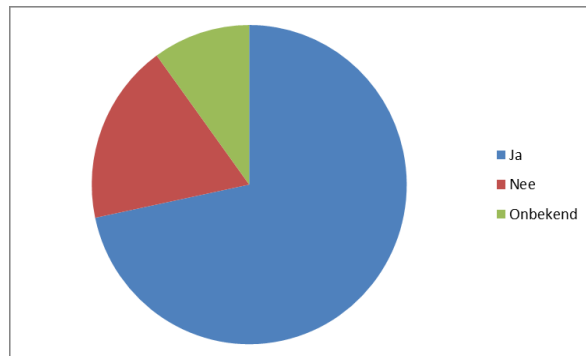


Vraag 2.

Is er een gedetailleerde onderbouwde raming van de lasten?

Ja	43 gemeenten
Nee	11 gemeenten

Als er geen gedetailleerde raming is, wordt in meerdere gevallen aangegeven dat de ramingen zijn gebaseerd op historische cijfers. Soms is dit ook het geval bij een gedetailleerde raming. Gedetailleerde en onderbouwde ramingen zijn vaak gebaseerd op de ramingen van gemeenschappelijke regelingen. Eén gemeente geeft aan dat gemeenschappelijke regelingen niet werken met meerjarenramingen. Er is dan alleen een onderbouwing voor 2017. Soms worden (meerjaren)ramingen gebaseerd op de integrale uitkering en dus budget neutraal opgenomen.

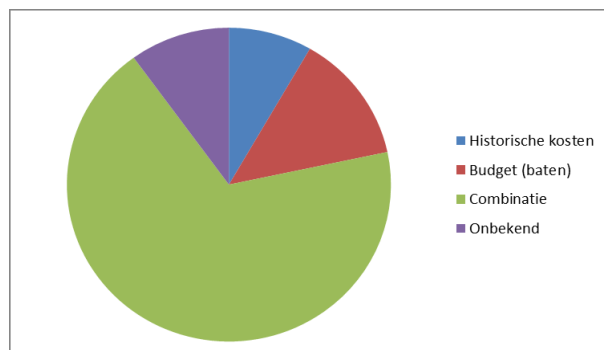


Vraag 3.

De onderbouwing van de lastenramingen zijn gebaseerd op:

Historische kosten	5 gemeenten
Budget (baten)	8 gemeenten
Combinatie hiervan	41 gemeenten

Bij de gemeenten die aangeven dat de lastenramingen op meerder uitgangspunten zijn gebaseerd is vaak uitgangspunt van budgetneutraliteit, al dan niet met aanvulling van eigen middelen voor bepaalde onderdelen waarop tekorten worden verwacht. Meer dan de helft van



deze gemeenten heeft echter geen toelichting gegeven, waardoor een goed beeld hoe hiermee wordt omgegaan ontbreekt.

Bij twee gemeenten (Wassenaar en Voorschoten) zijn de ramingen gebaseerd op werkelijke uitgaven 2015. Recentere cijfers waren nog niet voor handen.

Vraag 4.

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

Van de respondenten hanteren 31 gemeenten het uitgangspunt van budgetneutraliteit. Hiervan nemen 17 gemeenten de beschikbaar gestelde budgetten voor de afzonderlijke deelreinen sociaal domein 1 op 1 over. Door de overige gemeenten wordt vaak uitgegaan van het totaalbudget sociaal domein, dus niet alleen de 3D-budgetten.

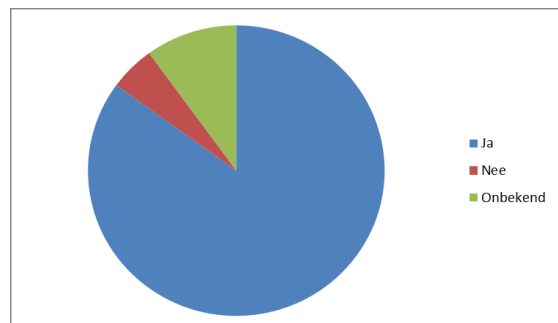
Naast de beschikbare middelen zetten 14 gemeenten ook eigen middelen in en 4 gemeenten geven aan dat de taken met minder middelen uit te kunnen voeren.

De resterende 5 respondenten geven aan hier anders mee om te gaan. Bijvoorbeeld wordt op verschillende onderdelen van het sociaal domein, nieuw en oud, apart geraamd, al dan niet binnen het beschikbare budget voor de afzonderlijke onderdelen. Uit de toelichtingen wordt niet helder of hier sprake is van budgetneutraal ramen (voor het totaal sociaal domein, oud en nieuw).

Vraag 5.

Is de gemeente bezig met een transformatie naar een nieuwe werkwijze?

Ja	51 gemeenten
Nee	3 gemeenten



Voorbeelden van transformatie die bij meerdere gemeenten worden uitgevoerd:

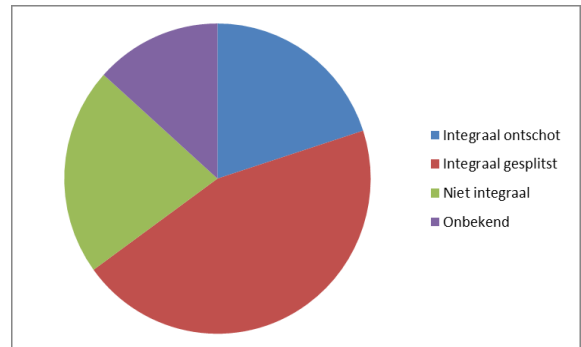
- De invoering of versterking van een sociaal team 16 gemeenten
- Verandering van inkoop van zorg of uitbreiding van het aanbod 8 gemeenten
- Inzet van zorgprofessionals 7 gemeenten
- Ontschotting van budget 6 gemeenten
- Ruimere invulling van de dagbesteding of werkverschaffing 6 gemeenten

Daarnaast zijn voorbeelden genoemd die specifiek op een bepaald project zijn gericht en niet onder één categorie kunnen worden geschaard.

Vraag 6.

Wordt de Participatiewet, Jeugdwet en WMO integraal georganiseerd?

- a. Ja, onze gemeente voert de wetten (deels) integraal uit, en neemt de benodigde middelen daarvoor ook ontschot op in de begroting. (12 gemeenten)
- b. Ja, onze gemeente voert de wetten (deels) integraal uit, maar splitst in de begroting de benodigde middelen daarvoor op naar budgetten vanuit de afzonderlijke wetten cq zoals ze beschikbaar worden gesteld. (27 gemeenten)
- c. Neen, voor onze gemeente is integrale uitvoering van de afzonderlijke wetten vooralsnog niet aan de orde. (13 gemeenten)
- d. Anders. (2 gemeenten)



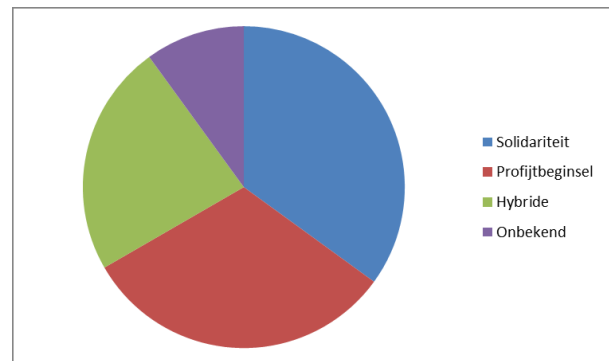
39 van de 54 gemeenten hebben een (deels) geïntegreerd sociaal domein (~72%).

Vraag 7.

Is binnen het Sociaal domein een kosten- en risicoverevening tussen de samenwerkende gemeenten?

- a. Ja, op basis van solidariteit. (21 gemeenten)
- b. Nee, er is sprake van een profijtbeginsel (de gebruiker betaalt). (19 gemeenten)
- c. Overig, er gekozen is voor een hybride vorm van kosten- en risicoverevening (14 gemeenten)

Aangegeven is dat in veel gevallen jeugdhulp op een afwijkende manier wordt georganiseerd. Daarbij wordt door 14 gemeenten aangegeven dat de jeugdhulp in afwijking wel op basis van solidariteit wordt berekend. 8 gemeenten geven aan dat bij jeugdhulp afwijkend juist wel voor het profijtbeginsel wordt gekozen.



Vraag 8.

Geldt de hierboven gestelde afspraak voor alle jeugdzorgtaken of alleen voor de duurdere jeugdzorgtaken?

- a. Voor alle jeugdzorgtaken. 22 gemeenten
- b. Alleen voor de duurdere/risicovolle jeugdzorgtaken. 12 gemeenten
- c. N.v.t. 20 gemeenten

34 gemeenten geven aan dat ze aan een vorm van kosten- en risicoverevening doen. ~65% van de gemeenten die hiervoor kozen hebben dit ingevoerd voor alle jeugdzorgtaken (en dus ~35% heeft dit ingevoerd voor alleen de duurdere jeugdzorgtaken).

Vraag 9.

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

- | | |
|---|--------------|
| a. De afspraken zijn contractueel vastgelegd (overeenkomst). | 6 gemeenten |
| b. De afspraken zijn in een gemeenschappelijke regeling vastgelegd. | 19 gemeenten |
| c. De afspraken zijn niet juridisch afdwingbaar vastgelegd. | 10 gemeenten |
| d. N.v.t. | 19 gemeenten |

25 van de 35 gemeenten (~71%) hebben de afspraken wel in enige vorm vastgelegd.

Vraag 10.

De hierboven gemaakte afspraak geldt voor:

- | | |
|-------------|--------------|
| d. 0-2 jaar | 16 gemeenten |
| e. > 2 jaar | 19 gemeenten |
| f. N.v.t. | 19 gemeenten |

Vraag 11.

Zijn over 2015 gemeenschappelijke regelingen op Sociaal domein die kampen met financiële tekorten na inzet van reserves?

- | | |
|-----|--------------|
| Ja | 13 gemeenten |
| Nee | 41 gemeenten |

Vraag 12.

Zijn de decentralisatierisico's in de gemeente gekwantificeerd?

- | | |
|-----|--------------|
| Ja | 45 gemeenten |
| Nee | 9 gemeenten |

De gemeenten geven hierbij aan dat de jeugdzorg (22 gemeenten) en de Participatiewet (7 gemeenten) als de twee grootste decentralisatierisico's worden gezien.

Vraag 13.

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

- | | |
|--|--------------|
| a. Ja, in bestemmingsreserves voor het sociaal domein. | 38 gemeenten |
| b. Ja, in de algemene reserve/weerstandsvermogen. | 15 gemeenten |
| c. Nee. | 1 gemeente |

Vraag 14.

Is de omvang van de bestemmingsreserve voor het sociaal domein ultimo 2015 ten opzichten van ultimo 2014 toegenomen?

- | | |
|--------|--------------|
| Ja | 35 gemeenten |
| Nee | 10 gemeenten |
| N.v.t. | 9 gemeenten |

Vraag 15.

Zijn er ultimo 2015 voorzieningen gevormd voor het sociaal domein?

- | | |
|-----|--------------|
| Ja | 1 gemeente |
| Nee | 53 gemeenten |

Vraag 16.

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

[Geen geschikt onderzoeksmateriaal omdat geen eenduidig format is gegeven. Deze gegevens zijn onbetrouwbaar aangezien soms alleen is ingevuld "niet gewijzigd" en geen frequentie is opgegeven of niet is aangegeven of dit afwijkt van voorgaande jaren. Daarnaast kan niet worden beoordeeld of de reguliere rapportages (voorjaarsnota, najaarsnota, begroting, jaarrekening) worden meegenomen in de telling of niet.]

1 keer	3 gemeenten
2 keer	8 gemeenten
3 keer	8 gemeenten
4 keer	20 gemeenten
5 keer	6 gemeenten
>5 keer	3 gemeenten
N.v.t.	6 gemeenten

Wel afwijking t.o.v. 2016	31 gemeenten
Geen afwijking t.o.v. 2016	3 gemeenten

Vraag 17.

De gemeente heeft in de jaarrekening 2015 voor het sociaal domein:

- | | |
|--|--------------|
| a. meer geld uitgegeven dan beschikbaar is gesteld | 2 gemeenten |
| b. minder geld uitgegeven dan beschikbaar is gesteld | 52 gemeenten |

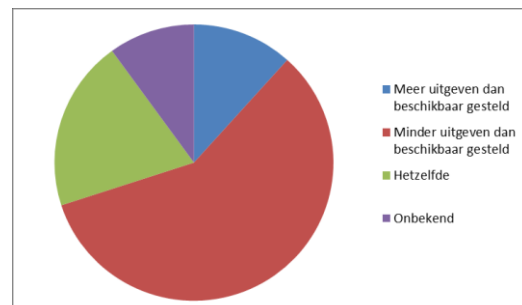
22 van de 52 gemeenten geeft aan dat minder geld is uitgegeven dan geraamd doordat een overschot is ontstaan bij de Wmo. De twee gemeenten die meer hebben uitgegeven dan geraamd hebben hun reserves moeten aanspreken voor het tekort.

Vraag 18.

De gemeente verwacht voor het sociaal domein in de jaarrekening 2016:

- | | |
|--|--------------|
| a. meer geld uit te geven dan beschikbaar is gesteld. | 7 gemeenten |
| b. minder geld uit te geven dan beschikbaar is gesteld. | 35 gemeenten |
| c. grosso modo het beschikbaar gestelde bedrag uit te geven. | 12 gemeenten |

Van de 35 gemeenten die verwachten minder geld uit te geven dan beschikbaar is gesteld hebben 9 gemeenten aangegeven dat dit overschot waarschijnlijk zal voortkomen uit de Wmo.



Vraag 19.

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

*[Let op onbetrouwbare gegevens door ontkenkende vraagstelling in het onderzoek!: Gemeente antwoordt hier; "Ja, (met als commentaar) net als vorig jaar verwachten wij een goedkeurend oordeel. *Twee antwoorden aangepast n.a.v. commentaar]*

Ja 12 gemeenten

Nee 42 gemeenten

Vraag 20.

[let op onbetrouwbare cijfers doordat niet de optie wordt geboden "Nee, het blijft hetzelfde als afgelopen jaar en kan niet worden verbeterd. Dit geldt zowel bij 'Ja' als bij 'Nee' antwoorden. Gemeente antwoordt hier; "Nee, wij kunnen niet beter dan een goedkeuring verwachten"]

Verwacht u dat het oordeel van uw accountant bij de jaarrekening 2016 een verbetering is ten opzichte van 2015?

Ja 28 gemeenten

Nee 26 gemeenten

Het mogelijk meer positieve accountantsoordeel komt volgens de gemeenten voort uit:

- Een uitvoeriger of kwalitatief beter (landelijk) controleplan en/of betere interne informatievoorziening. (6 gemeenten)
- Betere samenwerking/informatievoorziening van derden (GR, SVB, CAK). (6 gemeenten)