

Analyse financiën decentralisaties sociaal domein 2018

Provincie Noord-Brabant



Contactpersoon

Team IBT Financieel Toezicht:

Patrick van den Brand

Mieke Jansen-Sluijter

Raschid Karamat Ali

Programma: Interbestuurlijk toezicht

Email: FT@brabant.nl

Telefoonnummer: 073-6808201

Aan deze publicatie kunnen geen rechten worden ontleend.

Vermenigvuldigen van informatie uit deze publicatie is toegestaan, mits deze uitgave als bron wordt vermeld.

Juli 2018

Samenvatting

Doel

Het doel van het themaonderzoek 'Analyse financiën decentralisaties sociaal domein' is tweeledig. Ten eerste geven we op basis van ons onderzoek van de (meerjaren)begroting 2018-2021 inzicht in de financiële ramingen en risico's van de decentralisaties in het sociaal domein van de gemeenten in Noord-Brabant. Ten tweede willen wij transparant met de gemeenten communiceren hoe we bij de (meerjaren)begroting 2019-2022 de realiteit van de ramingen en risico's van de decentralisaties in het sociaal domein zullen toetsen. Om zo de kwaliteit van de besluitvorming bij de gemeenten verder te verhogen.

Afbakening

Belangrijk om te melden is dat we hierbij geen oordeel uitspreken over de inhoudelijke beleidskeuzes die gemeenten binnen het sociaal domein maken. Ook beoordelen we niet of de budgetten die gemeenten van het rijk ontvangen toereikend zijn. Het is wel onze taak om te toetsen of de ramingen voor het sociaal domein in de (meerjaren)begroting 2018-2021 realistisch zijn. Hierbij betrekken we ook de resultaten uit de jaarrekening.

Bevindingen

De meeste gemeenten hanteren bij de (meerjaren)begroting 2018-2021 het uitgangspunt dat de geraamde lasten voor de decentralisaties in het sociaal domein gelijk zijn aan het budget dat zij voor deze taken vanuit het rijk ontvangen. De uitgangspunten waarop de ramingen in de begroting zijn gebaseerd zijn vaak niet duidelijk weergegeven. Daardoor ontbreekt ook het inzicht of de gemeente een koppeling heeft gelegd tussen de realisatiecijfers in de jaarrekening en de geraamde lasten in de begroting. Dit is voor de toezichthouder, maar ook voor de raad belangrijke informatie om de realiteit van de ramingen van het sociaal domein in de begroting te kunnen bepalen.

Aan de ene kant kunnen gemeenten de lasten van de decentralisaties in het sociaal domein steeds beter inschatten, want er zijn steeds meer ervaringscijfers beschikbaar. Aan de andere kant zijn er nog steeds veel onzekerheden. Daarom is het voor de toezichthouder (soms) moeilijk te bepalen of de lasten van de decentralisaties in het sociaal domein voldoende reëel zijn geraamd.

Voor het begrotingsjaar 2018 is geen enkele gemeente onder het (verzwaard) preventief toezicht geplaatst als gevolg van ons onderzoek naar de realiteit van de ramingen en risico's bij de decentralisaties in het sociaal domein. Wel is bij een aantal gemeenten een opmerking gemaakt over de geraamde bezuinigingstaakstellingen in het sociaal domein, omdat de concrete onderbouwing van deze bezuinigingstaakstellingen nog beperkt was. Ook zijn bij een paar gemeenten vraagtekens geplaatst bij de realiteit van de ramingen, omdat de gemeente het sociaal domein in de begroting budgettair neutraal raamt, terwijl het sociaal domein in de jaarrekening een tekort laat zien.

Het valt op dat in de jaarrekening 2017 veel meer gemeenten een nadelig resultaat voor de decentralisaties in het sociaal verwachten dan bij de jaarrekening 2016. Bij veel gemeenten was in 2016 al sprake van een nadeel op de jeugdzorg en in 2017 neemt het aantal gemeenten dat een nadeel op de jeugdzorg verwacht nog verder toe. Verder is het opvallend dat in 2017 veel meer gemeenten een nadeel verwachten op de Wmo. In 2016 hielden veel gemeenten juist over op de Wmo en zetten dat geld in om de tekorten bij de jeugdzorg op te vangen. Dat blijkt in 2017 voor veel gemeenten niet meer mogelijk.

Hoe is die toename van de lasten in 2017 te verklaren? Het lijkt een simpele vraag, maar een eenduidig antwoord is er niet. Mogelijke verklaringen die de gemeenten zelf geven: cliënten weten de zorg beter te vinden, toename van het aantal ouderen en hogere kosten van maatwerkvoorzieningen, bij jeugdzorg is vaak sprake van complexe (en dus dure) problematiek, er vindt nog weinig verschuiving plaats naar de goedkopere zorg, gemeenten hebben weinig grip op verwijzingen door de huisarts en ze hebben in 2017 nog rekeningen ontvangen over 2015 en 2016. Algemeen beeld is dat het leveren van zorg primair is en de financiën vooral een afgeleide daarvan zijn.

Aanbevelingen begroting 2019

Naar aanleiding van ons themaonderzoek komen wij tot de volgende aanbevelingen. Deze aanbevelingen hebben vooral als doel om het inzicht in en de realiteit van de ramingen in de begroting (verder) te verbeteren.

- Na het invoeren van de nieuwe taken in het sociaal domein in 2015 hebben veel gemeenten begrijpelijk een koppeling gelegd tussen de lasten en ontvangen baten van het rijk. Nu de aparte integratie-uitkering in 2019 opgaat in de algemene uitkering, wordt reguliere financiering verkregen net als voor alle andere gemeentelijke taken. Wij adviseren daarom om de koppeling te laten vervallen en de benodigde dekkingsmiddelen in een integrale afweging te betrekken van alle dekkingsmiddelen. Zeker nu blijkt dat veel gemeenten in 2017 een nadeel verwachten in het sociaal domein en het -zonder aanvullende dekkingsmaatregelen- naar ons oordeel niet reëel is om dan in de (meerjaren)begroting 2019-2022 het uitgangspunt van budgettair neutraal ramen te blijven hanteren.
- Geef in de (meerjaren)begroting 2019-2022 duidelijk aan op welke uitgangspunten de ramingen zijn gebaseerd en leg hierbij ook een koppeling met de realisatiecijfers in de jaarrekening 2017.
- Wanneer er een taakstelling in de (meerjaren)begroting wordt opgenomen dan adviseren wij de raming van deze taakstelling reëel te onderbouwen. Leg daarbij concreet op programmaniveau vast hoe de taakstelling wordt ingevuld en geef daarbij ook aan hoe het proces, dat bij het concretiseren gevolgd gaat worden, eruitziet.

Inhoud

Samenvatting	1
1. Inleiding	5
1.1 Achtergrond en aanleiding	5
1.2 Doel van het onderzoek	5
1.3 Werkwijze Interbestuurlijk Toezicht	6
1.4 Afbakening	6
1.5 Onderzoeksopzet	7
2. Bevindingen analyse financiën decentralisaties sociaal domein	8
2.1 Begroting 2018	8
2.2 Jaarrekening 2016 en verwacht resultaat 2017	9
2.3 Conclusie	11
3. Toetspunten en aanbevelingen	12
3.1 Toetspunten begroting 2019	12
3.2 Aanbevelingen	13

Samen werken aan een sterk openbaar bestuur

1. Inleiding

1.1 Achtergrond en aanleiding

In 2015 werden gemeenten op grond van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), de Jeugdwet en de Participatiewet integraal verantwoordelijk voor het sociaal domein. Voor de overgehevelde taken is een miljardenbezuiniging ingeboekt, die in kort tijdsbestek door de gemeenten gerealiseerd moet worden. Gelet op het maatschappelijke belang, de omvang en complexiteit van deze taken bestaat het financiële risico dat individuele gemeenten in de financiële problemen komen. In 2015 was nog sprake van een overgangsjaar, maar er komen nu steeds meer financiële ervaringsgegevens, zoals de jaarrekening 2016 en de (verwachte) resultaten voor de jaarrekening 2017.

Het is de wettelijke taak van de toezichthouder om te beoordelen of de (meerjaren)begroting structureel en reëel in evenwicht is. De toezichtcriteria zijn vastgelegd in artikel 203 van de Gemeentewet en nader uitgewerkt in ons Gemeenschappelijk financieel toezichtkader.

De decentralisaties maken een substantieel onderdeel uit van de gemeentelijke begrotingen.

Het sociaal domein is voor de financieel toezichthouder een specifiek aandachtspunt bij de toezichtstaak.

Er is op dit moment nog steeds een hoop onzekerheid over de financiële effecten van de decentralisaties in het sociaal domein. Nog veel gemeenten hanteren als uitgangspunt dat de taken binnen het sociaal domein budgettair neutraal uitgevoerd dienen te worden. Dat willen zeggen dat de lasten in de (meerjaren)begroting gelijk zijn aan de inkomsten die men hiervoor vanuit het rijk ontvangt. Gelet op de complexiteit van de taken in het sociaal domein en de onzekerheden over de verdere ontwikkeling van het sociaal domein is het voor de toezichthouder in sommige gevallen moeilijk om vast te stellen of de lasten in de begroting reëel zijn geraamd. Hier komt bij dat onze rol als financieel toezichthouder moet blijven passen binnen de uitgangspunten van het risicogericht en proportioneel toezicht (vertrouwensbeginsel).

Er bestaat een risico dat, als de gemeente de uitgaven voor het sociaal domein niet reëel raamt in de begroting, dit leiden tot grote tekorten in de gemeentelijke financiën. Bij het onderzoek van de begroting 2018 hebben wij, uitvoeriger en diepgaander dan in voorgaande begrotingsjaren, getoetst in hoeverre de ramingen voor het sociaal domein reëel zijn en dus welke risico's de gemeente loopt. In onze begrotingsscan zijn hiervoor vijf aanvullende vragen opgenomen.

1.2 Doel van het onderzoek

Er bestaat, zowel bij de gemeenten en de toezichthouder, behoefte aan informatie over de verwerking van de decentralisaties in het sociaal domein 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 en risico's van de gemeenten.

Door middel van deze rapportage willen wij:

inzicht geven in de financiële ramingen en risico's van de decentralisaties in het sociaal domein van alle gemeenten om het inzicht en de kwaliteit van de besluitvorming bij de gemeenten te verhogen. Transparant met de gemeenten communiceren over de manier waarop wij bij de (meerjaren)begroting 2019-2022 de realiteit van de ramingen en risico's van de decentralisaties in het sociaal domein toetsen.

1.3 Werkwijze Interbestuurlijk Toezicht

Het interbestuurlijk toezicht (IBT) is een wettelijke taak van de provincie. Dat toezicht vindt plaats op zes gebieden: archief- en informatiebeheer, financieel toezicht, huisvesting vergunninghouders, monumentenzorg, omgevingsrecht en ruimtelijke ordening.

De provincie beoordeelt of lokale overheden hun taken uitvoeren volgens de vigerende wet- en regelgeving. Met interbestuurlijk toezicht draagt de provincie bij aan een bestendig en veilig Brabant met een sterk openbaar bestuur. Een bestuur waar de mensen op kunnen vertrouwen.

Het Beleidsplan IBT 2016-2019 bevat onze doelen en prioriteiten voor het interbestuurlijk toezicht. De beleidsdoelen worden vertaald naar activiteiten in een jaarlijks uitvoeringsprogramma IBT. Toezicht is echter meer dan alleen handhaven. We besteden steeds meer aandacht aan preventie- en voorlichting, omdat we daarmee een belangrijke bijdrage leveren aan een correcte taakuitvoering door de lokale overheden. Binnen het interbestuurlijk toezicht passen we het risico gestuurd werken toe om periodiek vast te stellen op welke thema's we naast het systematisch toezicht extra focus willen leggen. In oktober 2017 hebben we zowel binnen de provinciale organisatie als bij de ambtelijke vertegenwoordigers van gemeenten en waterschappen en het bestuur van de Vereniging van Gemeenten mogelijke thema's voor 2018 opgehaald. Daaruit hebben we zeven thema's voor komend jaar gekozen. De nieuwe thema's zijn gebaseerd op ontwikkelingen in de maatschappij, constatering in de toezichtpraktijk, publicaties in de media en de eerder uitgevoerde evaluatie. De analyse van de financiële gegevens in het sociaal domein is één van deze toezichtthema's.

Systematisch toezicht

Bij het financieel toezicht is sprake van specifiek toezicht. Hierdoor wijkt de wijze waarop we dit toezicht uitoefenen enigszins af van de andere vijf toezichtgebieden. Het is de wettelijke rol/taak van de toezichthouder om elk jaar te beoordelen of de (meerjaren)begroting structureel en reëel in evenwicht is. De toezichtcriteria zijn vastgelegd in artikel 203 van de Gemeentewet en nader uitgewerkt in ons Gemeenschappelijk financieel toezichtkader en onze jaarlijkse begrotingscirculaire die eind maart 2018 naar alle raden en colleges van de Gemeenten is gestuurd.

1.4 Afbakening

Gegevens van de gemeenten

Wij hebben onze analyse gebaseerd op de financiële gegevens die de gemeenten zelf hebben aangeleverd in hun (meerjaren)begroting 2018-2021 en jaarrekening 2016.

Wij constateren dat de vergelijkbaarheid tussen de gemeenten niet waterdicht kan worden weergegeven. Dit heeft de volgende oorzaken.

- De gemeenten hanteren daarbij verschillende definities van het sociaal domein en ook hun ramingen zijn op verschillende uitgangspunten gebaseerd. Ter illustratie: er zijn gemeenten waar de kosten van nieuwe en oude taken (bijvoorbeeld bij de Wmo) in elkaar overlopen. Hierdoor is het niet goed inzichtelijk te maken welke kosten gerelateerd zijn aan nieuwe taken, mede als gevolg van de verregaande integratie van taken en financiën in de begroting en jaarrekening.
- Omdat gemeenten verschillend omgaan met het ramen c.q. verwerken van de lasten van de decentralisaties in het sociaal domein in de begroting en jaarrekening en omdat veel taken (bijvoorbeeld specialistische jeugdzorg en sociale werkvoorzieningen) zijn belegd bij (regionale) samenwerkingsverbanden, zijn ze onderling moeilijk vergelijkbaar.

Geen oordeel over inhoudelijk beleid gemeenten

Wij benadrukken dat wij uitsluitend kijken vanuit onze wettelijke taak als financieel toezichthouder. Wij vormen ons hierbij een oordeel over de financiële ramingen en risico's in het sociaal domein. Wij spreken dus geen oordeel uit over de inhoudelijke beleidskeuzes die gemeenten binnen het sociaal beleid maken.

Geen oordeel over de toereikendheid van de budgetten

Het is niet onze taak om te beoordelen of de budgetten die de gemeenten van het Rijk krijgen toereikend zijn. Wel is het onze taak om te toetsen of de ramingen voor het sociaal domein in de (meerjaren)begrotingen 2018-2021 (naar ons oordeel) realistisch zijn. Daarvoor onderzoeken wij op welke uitgangspunten de ramingen in de begroting zijn gebaseerd en wij vergelijken de ramingen in de begroting met de resultaten uit de jaarrekening. Als de gemeente taakstellingen raamt, toetsen wij die op hardheid en haalbaarheid.

1.5 Onderzoeksopzet

De volgende informatie hebben wij gebruikt bij de analyse van de financiën voor de decentralisaties in het sociaal domein:

1. Onderzoek van de (meerjaren)begroting 2018-2021 en jaarrekening 2016 van alle gemeenten in Noord-Brabant. Om de realiteit van de ramingen en risico's van de decentralisaties in het sociaal domein te beoordelen zijn bij het onderzoek van de begroting vijf aanvullende vragen gesteld.
2. Extra uitvraag naar de verwachte financiële resultaten voor de decentralisaties sociaal domein bij de jaarrekening 2017. Op deze uitvraag hebben in totaal 56 van de 64 gemeenten (88%) in Noord-Brabant gereageerd.
3. Vragenlijst van het ministerie van BZK. Het onderzoek bestond uit een vragenlijst die is uitgezet bij alle gemeenten in Nederland. De provincie Noord-Brabant heeft daarbij ondersteuning geboden door gegevens op te halen bij de gemeenten in Noord-Brabant. De vragen zijn zo geformuleerd dat de financieel toezichthouders de antwoorden konden betrekken bij het begrotingsonderzoek 2018. De gemeenten waren niet verplicht aan het onderzoek mee te werken. In Noord-Brabant hebben 58 van de 64 gemeenten (90%) de 'Vragenlijst 3D-onderzoek begroting 2018' ingevuld.
4. Voor een nadere onderbouwing van bevindingen uit de voorgaande stappen hebben we financieel-inhoudelijke deskundigen van acht gemeenten geraadpleegd. Over de bredere conceptresultaten is het gesprek gevoerd in een klankbordbijeenkomst. Naast algemene thema's kon in deze gesprekken worden ingezoomd op de specifieke lokale situatie. Door confrontatie van inzichten van betrokken professionals uit uiteenlopende gemeenten en regio's in Noord-Brabant konden de voorlopige bevindingen worden aangescherpt en aangevuld. Daarmee heeft de raadpleging een duidelijke meerwaarde gehad voor de kwaliteit en volledigheid van deze rapportage.

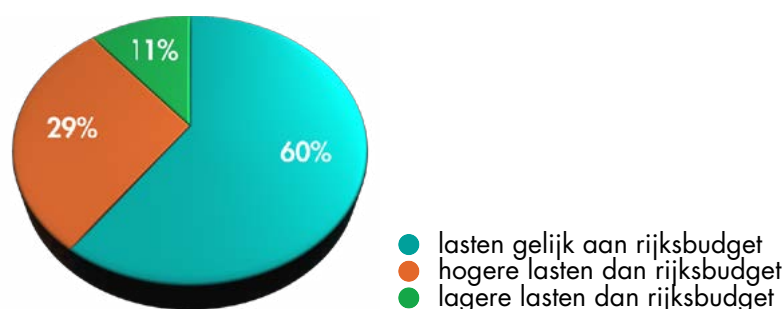
2. Bevindingen analyse financiën decentralisaties sociaal domein

2.1 Begroting 2018

Uit ons onderzoek van de begrotingen 2018 komen de volgende bevindingen naar voren:

- Er is geen enkele gemeente onder het (verzwaard) preventief toezicht geplaatst als gevolg van onze toets naar de realiteit van de ramingen en risico's bij de decentralisaties in het sociaal domein.

Raming baten en lasten begroting 2018



Een meerderheid (60%) van de gemeenten vermeldt dat de decentralisaties sociaal domein budgettair neutraal geraamd worden. Tijdens ons onderzoek constateerden wij echter wel dat de gemeenten verschillende interpretaties hebben van het begrip 'budgettair neutraal'. Bij 29% van de gemeenten zijn de geraamde lasten hoger dan het ontvangen Rijksbudget. De overige 11% van de Gemeenten raamt lagere lasten dan het ontvangen Rijksbudget.

- Alle gemeenten houden rekening met de risico's in het sociaal domein. Vervut de meeste gemeenten (85%) hebben hiervoor middelen gereserveerd in de vorm van een afzonderlijke reserve sociaal domein. De overige gemeenten hebben geen aparte reserve ingesteld, maar kwantificeren de risico's binnen het weerstandsvermogen en zetten de algemene reserve in als buffer om deze risico's op te kunnen vangen.
- De uitgangspunten waarop de ramingen in de begroting zijn gebaseerd zijn lang niet altijd duidelijk. Op deze manier ontbreekt ook het inzicht of (en op welke manier) de gemeente een koppeling heeft gelegd tussen de realisatiecijfers in de jaarrekening en de geraamde lasten in de begroting. Dit is voor de toezichthouder, maar ook voor de raad belangrijke informatie om de realiteit van de ramingen van het sociaal domein in de begroting te kunnen bepalen. Overigens blijkt uit de 3D vragenlijst van het ministerie van BZK dat gemeenten de lasten in de (meerjaren)begroting 2018-2021 meestal onderbouwen op basis van meerdere factoren; waarbij de ervaringscijfers en afgesloten contracten/bijdragen aan verbonden partijen een belangrijke rol spelen. Maar, ook blijkt dat de integratie-uitkering vanuit het rijk vaak nog leidend is voor de hoogte van de ramingen in de begroting.
- Circa 10% van de gemeenten raamt een bezuinigingstaakstelling in het sociaal domein. De concrete onderbouwing van deze taakstellingen is vaak nog beperkt. In de begrotingsbrieven van deze gemeenten hebben wij daarover een opmerking gemaakt. De strekking van deze opmerking luidt dat we er begrip voor hebben dat de onderbouwingen voor maatregelen in het sociaal domein op dit moment nog niet volledig concreet (kunnen) zijn en dat wij daarom het pakket van maatregelen slechts in beperkte mate hebben meegewogen bij ons oordeel of de begroting 2018 structureel en reëel in evenwicht is. Bij de (meerjaren)begroting 2019-2022 zullen wij het pakket maatregelen wel uitgebreid toetsen op hardheid en haalbaarheid.

- Er zijn een paar gemeenten die anticiperen op extra rijksbudget voor het sociaal domein waarvoor besluitvorming nog moet plaatsvinden. In de begrotingsbrieven 2018 van de betrokken gemeenten hebben wij opgemerkt dat wij dit geen reëel dekkingsmiddel vinden.

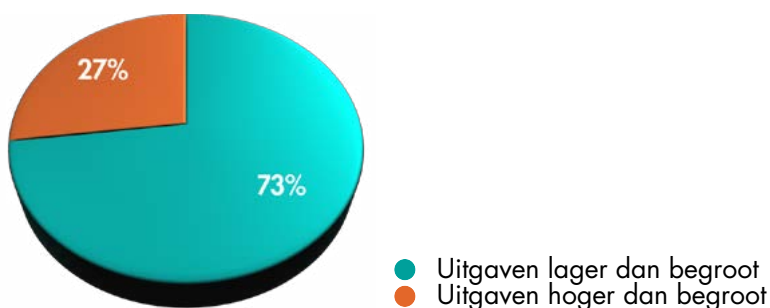
2.2 Jaarrekening 2016 en verwacht resultaat 2017

Uit ons onderzoek van de jaarrekeningen 2016 en onze extra uitvraag voor het verwachte resultaat in 2017 komen de volgende bevindingen naar voren:

Jaarrekening 2016

Bij ongeveer driekwart van de gemeenten zijn de uitgaven voor het sociaal domein in 2016 lager dan de middelen die zij hiervoor in hun begroting 2016 hadden opgenomen. Bij de overige gemeenten zijn de lasten juist hoger uitgevallen dan in de begroting geraamd.

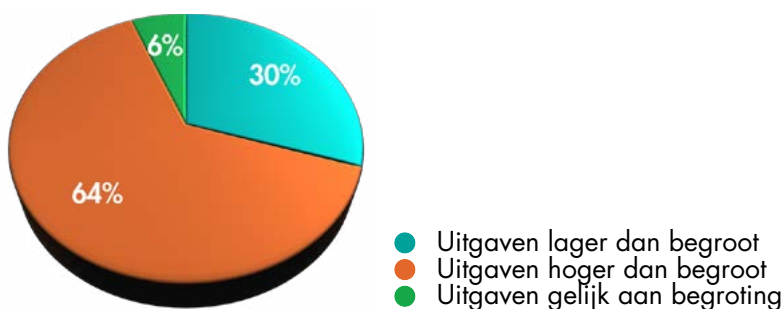
Resultaat jaarrekening 2016



Verwacht resultaat jaarrekening 2017

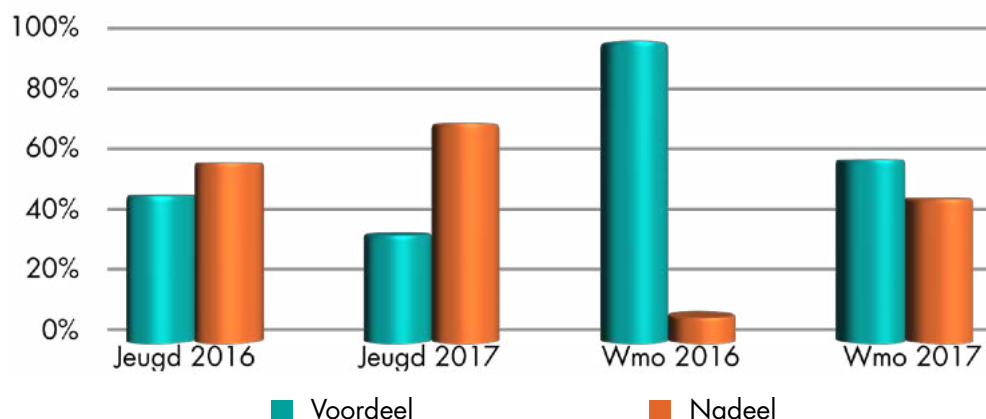
Ongeveer twee derde deel van gemeenten verwacht dat de uitgaven voor de gedecentraliseerde taken in 2017 hoger uit zullen vallen dan de ramingen die zij in de begroting 2017 hiervoor hadden opgenomen. De rest verwacht dat de uitgaven lager uitvallen (30%) of ongeveer gelijk zijn (6%) als geraamd.

Verwacht resultaat 2017



Wanneer we kijken naar de subdomeinen jeugdzorg en Wmo dan valt op dat een meerderheid van de gemeenten (55%) een nadeel heeft op de jeugdzorg in 2016, terwijl slechts 8% van de gemeenten een nadeel op de WMO heeft in 2016. De groep gemeenten die verwacht in 2017 een tekort op de WMO te zullen hebben, loopt op tot 44%. Dit is een significante stijging t.o.v. de 8% die in 2016 een nadeel had. In 2017 verwacht 67% van de gemeenten een tekort op de jeugdzorg (een stijging dus t.o.v. de 55% die in 2016 een nadeel had). In de volgende grafiek is dit schematisch weergegeven.

Resultaat Jeugd en Wmo



Van de gemeenten die inzicht hebben gegeven in het subdomein participatie heeft 48% een voordeel in 2016 en verwacht ongeveer de helft ook een voordeel te realiseren in 2017. Ook het aantal gemeenten dat een nadeel heeft (44% in 2016), blijft min of meer gelijk. De overige gemeenten komen ongeveer gelijk uit met de participatie middelen.

Overige bevindingen naar aanleiding van onze uitvraag bij de gemeenten

Gebleken is dat de verwachte resultaten over de jaarrekeningen 2017 bij de meeste gemeenten negatiever zijn dan de financiële resultaten bij de jaarrekeningen 2016. Hoe die stijging kan? Het lijkt een simpele vraag, maar een eenduidig antwoord is er niet. De gemeenten uit de klankbordgroep geven zelf als mogelijke oorzaken:

- Meer instroom bij de WMO: de cliënten weten de zorg beter te vinden, toename van het aantal ouderen en hogere kosten van maatwerkvoorzieningen.
- Tekorten Jeugdzorg nemen toe, omdat er geen verschuiving optreedt naar de goedkopere zorg. Er is juist vaak sprake van complexe problematiek. Een unieke cliënt in de zwaar specialistische jeugdzorg kan financieel grote gevolgen hebben.
- Gemeenten geven aan weinig grip hebben te hebben op verwijzingen via de huisarts bij de Jeugdzorg. Op de WMO kan de gemeente wel beter sturen door middel van de keukentafel gesprekken die de gemeentelijke wijkteams met hun cliënten voeren.
- Gemeenten hebben van aantal jeugdzorgaanbieders pas in 2017 rekeningen ontvangen over de jaren 2015 en 2016.
- Hogere kosten voor beschermd wonen bij de centrumgemeenten.
- De Rijksuitkeringen zijn flink gekort.

Overigens vrezen de gemeenten dat vanaf 2019 de kosten van de WMO nog verder gaan stijgen, omdat de eigen bijdrage voor huishoudelijke hulp dan niet meer inkomensafhankelijk zal zijn, maar er een vast abonnementsstarief gaat gelden.

Een aantal taken binnen het sociaal domein zijn door de gemeenten belegd in (regionale) samenwerkingsverbanden. Het gaat dan vooral om de specialistische jeugdzorg en de (oude) sociale werkvoorzieningen. De gemeenten geven aan dat het moeilijk is om voldoende grip op deze regelingen c.q. samenwerkingsverbanden te houden.

2.3 Conclusie

De meeste gemeenten hanteren bij de (meerjaren)begroting 2018-2021 het uitgangspunt dat de geraamde lasten voor de decentralisaties in het sociaal domein gelijk zijn aan het budget dat zij voor deze taken vanuit het rijk ontvangen. De uitgangspunten waarop de ramingen in de begroting zijn gebaseerd zijn vaak niet duidelijk weergegeven. Daardoor ontbreekt ook het inzicht of de gemeente een koppeling heeft gelegd tussen de realisatiecijfers in de jaarrekening en de geraamde lasten in de begroting. Dit is voor de toezichthouder, maar ook voor de raad belangrijke informatie om de realiteit van de ramingen van het sociaal domein in de begroting te kunnen bepalen.

Aan de ene kant kunnen gemeenten de lasten van de decentralisaties in het sociaal domein steeds beter inschatten, want er zijn steeds meer ervaringscijfers beschikbaar. Aan de andere kant zijn er nog steeds veel onzekerheden. Daarom is het voor de toezichthouder (soms) moeilijk te bepalen of de lasten van de decentralisaties in het sociaal domein voldoende reëel zijn geraamd.

Voor het begrotingsjaar 2018 is geen enkele gemeente onder het (verzwaard) preventief toezicht geplaatst als gevolg van ons onderzoek naar de realiteit van de ramingen en risico's bij de decentralisaties in het sociaal domein. Wel is bij een aantal gemeenten een opmerking gemaakt over de geraamde bezuinigingstaakstellingen in het sociaal domein, omdat de concrete onderbouwing van deze bezuinigingstaakstellingen nog beperkt was. Ook zijn bij een paar gemeenten vraagtekens geplaatst bij de realiteit van de ramingen, omdat de gemeente het sociaal domein in de begroting budgettair neutraal raamt, terwijl het sociaal domein in de jaarrekening een tekort laat zien.

Het valt op dat in de jaarrekening 2017 veel meer gemeenten een nadelig resultaat voor de decentralisaties in het sociaal verwachten dan bij de jaarrekening 2016. Bij veel gemeenten was in 2016 al sprake van een nadeel op de jeugdzorg en in 2017 neemt het aantal gemeenten dat een nadeel op de jeugdzorg verwacht nog verder toe. Verder is het opvallend dat in 2017 veel meer gemeenten een nadeel verwachten op de Wmo. In 2016 hielden veel gemeenten juist over op de Wmo en zetten dat geld in om de tekorten bij de jeugdzorg op te vangen. Dat blijkt in 2017 voor veel gemeenten niet meer mogelijk.

3. Toetspunten en aanbevelingen

3.1 Toetspunten begroting 2019

Bij ons onderzoek van de (meerjaren)begroting 2019-2022 hanteren wij de volgende uitgangspunten voor de decentralisaties sociaal domein:

Onderbouwing van de ramingen

- De gemeente zal in de (meerjaren)begroting 2019-2022 de ramingen binnen het sociaal domein zodanig moeten onderbouwen dat hieruit blijkt dat ze reëel zijn. Omdat er steeds meer informatie beschikbaar is, gaat de financieel toezichthouder ervan uit dat de ramingen bij de (meerjaren)begroting 2019-2022 (nog) beter onderbouwd kunnen worden. Voor een goed inzicht in de ramingen is het belangrijk dat de gemeente in de (meerjaren)begroting 2019-2022 in ieder geval aangeeft:
 - Waar de ramingen op gebaseerd zijn (bijvoorbeeld ervaringscijfers, afgesloten contracten en/of bijdragen aan verbonden partijen);
 - Indien het uitgangspunt 'In=Uit' wordt gehanteerd dan dient de gemeente door middel van ervaringscijfers over 2017 (en 2016) te onderbouwen dat deze manier van ramen ook reëel is. Als de gemeente dit niet kan onderbouwen dan zijn de ramingen naar het oordeel van de toezichthouder niet voldoende reëel. Tenzij de gemeente aannemelijk maakt dat er concrete (dekkings)maatregelen worden genomen die ertoe leiden dat de lasten wel in evenwicht komen met de baten. De toezichthouder zal de hardheid en haalbaarheid van deze maatregelen toetsen.
 - Voor het geval er hogere lasten worden geraamd dan de inkomsten die hiervoor vanuit het rijk worden ontvangen dan dient de gemeente aan te geven op welke manier deze lasten worden gedekt (ten laste van begrotingsresultaat, door taakstellingen en/of inzet reserves).
 - Indien er lagere lasten worden geraamd dan de inkomsten die hiervoor vanuit het rijk worden ontvangen dan dient de gemeente aan te tonen dat deze raming gelet op de ervaringscijfers over 2017 (en 2016) reëel is.

De toezichthouder kan zo nodig aanvullende informatie of het onderliggend plan opvragen.

- Het anticiperen op verhoogde integratie-uitkeringen of verdeelmodellen, waarover nog geen formele besluitvorming door het rijk heeft plaatsgevonden, accepteren wij niet als een reëel (en structureel) dekkingsmiddel. De toezichthouder beoordeelt of de raming die de gemeente voor de decentralisaties sociaal domein aan de inkomstenkant van de (meerjaren)begroting heeft opgenomen overeenkomt met de bedragen zoals die zijn vastgesteld in de mei- of septembercirculaire van het ministerie van BZK.
- De bijdrage aan de gemeenschappelijke regeling dient in de gemeentelijke (meerjaren)begroting 2019-2022 gelijk te zijn aan de begroting van de desbetreffende gemeenschappelijk regeling.

Structurele en incidentele baten en lasten

De lasten van de decentralisaties in het sociaal domein hebben (in principe) een structureel karakter. Deze structurele lasten dienen daarom gedekt te worden door structurele dekkingsmiddelen.

Alleen als de gemeente kan aantonen dat er sprake is van eenmalige lasten, bijvoorbeeld eenmalige lasten om de transformatie mogelijk te maken, vinden wij het acceptabel dat de gemeente hiervoor incidentele dekkingsmiddelen inzet. Wij gaan ervan uit dat de gemeente deze incidentele lasten (en baten) ook opneemt op het verplichte overzicht van incidentele baten en lasten in de (meerjaren)begroting 2019-2022.

3.2 Aanbevelingen

Wij komen tot de volgende aanbevelingen voor de decentralisaties in het sociaal domein. Deze aanbevelingen hebben vooral als doel om het inzicht in de begroting en de realiteit van de ramingen (verder) te verbeteren.

1. Na het invoeren van de nieuwe taken in het sociaal domein in 2015 hebben veel gemeenten begrijpelijk een koppeling gelegd tussen de lasten en ontvangen baten van het rijk. Nu de aparte integratie-uitkering in 2019 opgaat in de algemene uitkering wordt reguliere financiering verkregen, net als voor alle andere gemeentelijke taken. Wij adviseren daarom om de koppeling te laten vervallen en de benodigde dekkingsmiddelen in een integrale afweging te betrekken van alle dekkingsmiddelen. Zeker nu blijkt dat veel gemeenten in 2017 een nadeel verwachten in het sociaal domein en het -zonder aanvullende dekkingsmaatregelen- naar ons oordeel niet reëel is om dan in de (meerjaren)begroting 2019-2022 het uitgangspunt van budgettair neutraal ramen te blijven hanteren.
2. Geef in de (meerjaren)begroting 2019-2022 duidelijk aan op welke uitgangspunten de ramingen zijn gebaseerd en leg hierbij ook een koppeling naar de realisatiecijfers in de jaarrekening 2017.
3. Wanneer er een taakstelling in de (meerjaren)begroting wordt opgenomen dan adviseren wij de raming van deze taakstelling reëel te onderbouwen. Leg daarbij concreet op programmaniveau vast hoe de taakstelling wordt ingevuld en geef daarbij ook aan hoe het proces, dat bij het concretiseren gevolgd gaat worden, eruitziet.

Samen werken aan een sterk openbaar bestuur

Door toezicht te houden op gemeenten draagt de provincie bij aan een sterk openbaar bestuur en een bestendig en veilig Brabant. Een bestuur waar de inwoners op kunnen vertrouwen. Respect voor de eigen verantwoordelijkheid van besturen en raden is het uitgangspunt.

Financieel toezicht door de provincie helpt bij het bevorderen van een gezonde financiële positie van gemeenten.

Meer informatie over het interbestuurlijk toezicht van de provincie Noord-Brabant:
www.brabant.nl/ibt

Email: FT@brabant.nl

Telefoonnummer: 073 - 680 82 01

