

Een quickscan naar gemeenten met financiële tekorten

Blijvend vernieuwen in het sociaal domein

Andersson Elffers Felix

Andersson Elffers Felix

Datum

10 april 2017

Opdrachtgever

Vereniging Nederlandse Gemeenten

Contact

Aris van Veldhuisen, a.vanveldhuisen@aef.nl

Irene Niessen, i.niessen@aef.nl

Katy Hofstede, k.hofstede@aef.nl

Marion Herder, m.herder@aef.nl

Referentie

GV436/rapportage

Inhoud

Samenvatting	4
1 Inleiding	6
1.1 Aanleiding en vraagstelling	6
1.2 Gehanteerde aanpak	6
1.3 Medewerking van gemeenten	7
1.4 Leeswijzer.....	7
2 Gemeenten met tekorten	8
2.1 Methodologische uitgangspunten	8
2.2 Omvang van de tekorten	9
2.3 Tekortgemeenten	11
2.4 Stapeling met bijstandslasten.....	13
2.5 Consequenties voor de financiën van gemeenten	13
3 Oorzaken van financiële tekorten	14
3.1 Startpositie.....	14
3.2 Beperkingen in sturingsmogelijkheden	18
3.3 Kosten gaan voor de baat uit	21
4 Versterken en versnellen van sturing	25
4.1 Veel vernieuwing, op veel aspecten tegelijk	25
4.2 Ontwikkelen van adequate sturing is een opgave.....	25
4.3 De noodzaak om landelijk (meer) lerend vermogen te organiseren	27
5 Slotwoord	28
A Samenstelling begeleidingscommissie	29
B Geïnterviewde gemeenten	30
C Uitsplitsing van tekorten per jaar	31

Samenvatting

In 2015 is een groot aantal verantwoordelijkheden in het sociaal domein gedecentraliseerd naar gemeenten. Ook de daarbij behorende budgetten zijn overgeheveld, veelal met een (oplopende) korting. Er wordt breed erkend dat dit een grote opgave voor gemeenten is, bijvoorbeeld in recente publicaties van de Transitieautoriteit Jeugd, de Kinderombudsman en door het instellen van het nationaal transformatieprogramma sociaal domein.

Hoewel de meeste gemeenten in 2015 in financieel opzicht voldoende uitkwamen met de beschikbare middelen voor het nieuwe sociaal domein, zijn er ook signalen dat een aantal gemeenten meerjarig significante tekorten verwacht. In samenwerking met het Netwerk Directeuren Sociaal Domein (NDSO) heeft de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) Andersson Elffers Felix (AEF), bureau voor maatschappelijke vraagstukken gevraagd een quickscan uit te voeren naar meerjarige significante tekorten in het sociaal domein.

De belangrijkste conclusies van het onderzoek zijn dat een aantal gemeenten, naast eventuele huidige tekorten, **forse tekorten** verwacht. Deze gemeenten hebben te maken met tekorten in alle drie de decentralisaties gezamenlijk, dus deze gemeenten hebben geen mogelijkheden om tekorten in één van de onderdelen daarvan te compenseren met overschotten op andere onderdelen van de nieuwe verantwoordelijkheden. De quickscan laat zien dat het in sommige gevallen gaat om een tekort van meer dan 20% van het bedrag dat in de betreffende verdeelmodellen beschikbaar is voor de gemeente.

Gevraagd naar oorzaken geven gemeenten een verscheidenheid aan oorzaken voor hun tekorten aan, waaronder negatieve effecten van verdeelmodellen en van knelpunten in de regelgeving die bijsturing op de uitgaven moeilijker maken. Daarnaast spelen oorzaken waarop gemeenten geen grip hebben; denk hierbij bijvoorbeeld aan autonome ontwikkelingen in cliëntenaantallen, doorverwijzingen door huisartsen, gecertificeerde instellingen en rechters, en de gevolgen van gerechtelijke uitspraken. Als overkoepelend knelpunt geldt voor deze specifieke gemeenten echter dat **de omvang en het tempo van de verandering** te hoog lijken te zijn.

Bij dit alles speelt een rol dat gemeenten in 2015, en tot op zekere hoogte ook in 2016, weinig zicht hadden op basale informatie (zoals cliëntaantallen en kosten die met de overgekomen taken samenhangen). In dat opzicht was het startpunt voor gemeenten ongunstig en had de transitie het karakter van **'sturen in het donker'**. Ook nu nog hebben veel gemeenten beperkt zicht op actuele gegevens. Trends in cliëntaantallen zijn op grond van de ervaringen van slechts twee jaar uiteraard nog niet te onderscheiden, waardoor ook niet zichtbaar is in

hoeverre er een trendbreuk plaatsvindt. Daar komt bij dat gemeenten als gevolg van het vertraagd ontvangen van facturen relatief laat beschikken over een financieel beeld.

De energie van de meeste gemeenten in de quickscan ligt op dit ogenblik op het **ontwikkelen van de uitvoering**, waarbij vooral invulling wordt gegeven aan de transformatie door de uitvoering te faciliteren om bijvoorbeeld via nieuwe samenwerkingsverbanden de transformatie vorm te geven. Die transformatie vraagt veel aandacht van de ambtelijke capaciteit van gemeenten, wat uiteraard goed te begrijpen is vanuit het belang van burgers.

Tegelijk constateren we dat het in diverse gemeenten nog ontbreekt aan een voldoende **heldere vertaling van beleid naar (sturing op) financiële effecten**. Hier ligt voor gemeenten nog een belangrijke ontwikkelopgave. Op grond van de quickscan zien we voor een aantal gemeenten een reëel risico op een negatieve spiraal, die kan ontstaan wanneer deze gemeenten, mede door toenemende tekorten, te weinig ruimte hebben om de vernieuwing van de uitvoering goed vorm te (blijven) geven en daar passende vormen van sturing op te ontwikkelen. In die situatie zouden tekorten daardoor eerder toe- in plaats van af kunnen nemen.

De exacte omvang van het vraagstuk is op grond van dit korte onderzoek nog niet definitief vast te stellen. Wel lijkt er voldoende aanleiding om **aanvullende ondersteuning** te organiseren om deze mogelijke negatieve spiraal te voorkomen. Er wordt breed erkend dat in het sociaal domein een grote opgave ligt waaraan gemeenten en het Rijk in gezamenlijkheid moeten werken. Hierin worden ook stappen gezet, bijvoorbeeld in de vorm van het nationaal transformatieprogramma sociaal domein; in dat programma zou ook gezamenlijk invulling gegeven kunnen worden aan de opgave die in deze quickscan wordt gesignaleerd.

Als ervoor gekozen wordt om (specifieke) gemeenten ook (tijdelijke) financiële verlichting te bieden, bevelen we op grond van het onderzoek aan dat deze ondersteuning wordt ingericht op een manier die de **transformatie versterkt**. Concreet zou dat kunnen door een verlichting te koppelen aan specifieke voorwaarden die aan deze doelstelling tegemoetkomen. Daarbij is van belang dat er oog is voor de nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheidslagen en dat de inrichting van een dergelijk programma bijdraagt aan een lerend proces binnen en tussen gemeenten.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding en vraagstelling

In 2015 is een groot aantal verantwoordelijkheden in het sociaal domein gedecentraliseerd naar gemeenten. Ook de daarbij behorende budgetten zijn overgeheveld, veelal met een (oplopende) korting. In 2015 zijn voor het sociaal domein de meeste budgetten op historische gronden over gemeenten verdeeld. Sinds 2016 worden via een ingroeipad objectieve verdeelmodellen ingevoerd voor de meeste van de nieuwe verantwoordelijkheden. Dat betekent dat sommige gemeenten ten opzichte van de historische cijfers meer budget krijgen, en andere minder.

Het beeld leeft dat het niet in alle gemeenten mogelijk is om de snelheid van deze budgettaire veranderingen bij te houden in uitvoering en beleid, waardoor het risico bestaat dat sommige gemeenten door een zekere bodem dreigen te zakken.

Om meer inzicht te krijgen in dit risico heeft de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) in samenwerking met het Netwerk Directeuren Sociaal Domein (NDSO) voor verwachte 'tekort-gemeenten' behoefte aan meer inzicht in twee vragen:

1. Hoe ontwikkelen zich in deze gemeenten de extra uitgaven aan het Sociaal Domein / 3 D's ten opzichte van de extra inkomsten in de periode 2014-2019?
2. Zijn er gemeenten die de komende jaren de continuïteit van zorg en ondersteuning niet kunnen garanderen binnen de daarvoor bestemde middelen die onder 1 zijn genoemd?

Andersson Elffers Felix (AEF) is gevraagd een quickscan uit te voeren naar:

- de omvang van de tekorten in het sociaal domein bij gemeenten
- oorzaken voor verwachte significante tekorten bij deze gemeenten, en
- beheersmaatregelen die deze gemeenten nemen.

1.2 Gehanteerde aanpak

In de quickscan is op twee manieren informatie verzameld:

- Via een uitvraag naar alle gemeenten, waarin gemeenten met significante tekorten is verzocht om de uitvraag in te vullen en terug te sturen.
- Via verdiepende interviews bij 18 gemeenten met significante tekorten om de oorzaken van deze tekorten verder kwalitatief te duiden.

Andersson Elffers Felix

De quickscan is uitgevoerd in een korte tijdspanne (vier weken) in vier deels overlappende fasen.

Fase 1: Uitgangspunten

In het beginstadium van de quickscan zijn de verschillende opties en keuzes voor het project afgestemd met de klankbordgroep die voor het onderzoek bijeen is gebracht. Deze klankbordgroep is samengesteld uit directeurs sociaal domein en een ambtelijke vertegenwoordiging van de VNG.

Fase 2: Uitvraag

Fase 2 stond in het teken van de uitvraag. De uitvraag is uitgezet bij alle gemeenten; gemeenten die een significant tekort ervaren of voorzien is gevraagd om de uitvraag in te vullen. De geretourneerde uitvragen zijn gecheckt en geanalyseerd. Dit heeft een beeld van het aantal gemeenten met significante tekorten opgeleverd, evenals inzicht in de omvang van de tekorten.

Gemeenten is ook gevraagd om oorzaken van de tekorten en beheersmaatregelen aan te geven. Ook deze zijn geanalyseerd en een aantal gemeenten is benaderd voor een nadere toelichting.

Fase 3: Verdieping

De derde fase bestond uit verdiepende gesprekken met geselecteerde gemeenten. Hiervoor zijn gemeenten geselecteerd die bekend waren bij VNG of NDSO of die op basis van de antwoorden in de uitvraag goed zicht leken te hebben op achterliggende oorzaken, of oorzaken noemden die nog onvoldoende in het onderzoek terug waren gekomen.

De interviews in deze fase vormden de basis voor de kwalitatieve bevindingen en voorbeelden die in dit onderzoek zijn opgenomen.

Stap 4: Toetsing en rapportage

In de laatste fase van de quickscan heeft afstemming met de klankbordgroep plaatsgevonden. De teksten in deze rapportage over specifieke gemeenten zijn afgestemd met de betreffende gemeenten.

1.3 Medewerking van gemeenten

De korte doorlooptijd van dit onderzoek betekende dat gemeenten gevraagd is om binnen korte tijd gegevens aan te leveren. Wij realiseren ons dat dit de nodige inspanning van gemeenten heeft gevergd. Graag willen we alle gemeenten die meegewerkt hebben aan de quickscan bedanken voor hun tijd en aandacht in een drukke periode. Zonder die respons zou dit onderzoek niet mogelijk zijn geweest.

1.4 Leeswijzer

Dit rapport is opgebouwd in de volgende hoofdstukken:

- Hoofdstuk 2 geeft de omvang van de tekorten weer.
- Hoofdstuk 3 bespreekt de oorzaken van de tekorten.
- In hoofdstuk 4 gaan we in op de sturingsvraagstukken van gemeenten.
- In de bijlagen zijn de begeleidingscommissie en de gesprekspartners opgenomen, en een overzicht van de procentuele tekorten van gemeenten per jaar.

2 Gemeenten met tekorten

2.1 Methodologische uitgangspunten

Om de resultaten van de quickscan goed te kunnen interpreteren is een aantal zaken van belang:

- de inhoudelijke scope van het onderzoek: de nieuwe financiële kaders
- de representativiteit van het onderzoek: gemeenten met significante tekorten
- de beschikbare data: realisatiegegevens, begrotingen en/of ramingen
- respons op de uitvraag.

Op elk van deze punten gaan we hieronder kort in.

Scope: Nieuwe financiële kaders

De quickscan richt zich op de **nieuwe** financiële kaders in het sociaal domein, met name de integratie-uitkering sociaal domein (inclusief de budgetten voor beschermd wonen, die zonder taakstelling zijn overgeheveld) en de integratie-uitkering Wmo¹. Gemeenten is gevraagd naar de verwachte uitgaven voor de taken en verantwoordelijkheden die aan deze middelen gerelateerd zijn.

Waar mogelijk heeft AEF de ingevulde uitvragen getoetst, maar gezien het beknopte format en de korte doorlooptijd was dit beperkt mogelijk. Bevindingen zijn dus voor het overgrote deel gebaseerd op eigen opgaven van gemeenten.

Representativiteit: Gemeenten met significante tekorten

De quickscan is gericht op gemeenten die (3D-breed) een tekort ervaren of voorzien. Gemeenten die verwachten goed uit te komen met hun budgetten, blijven in dit onderzoek dus buiten beeld. Het is bovendien aan gemeenten zelf overgelaten om de afweging te maken of zij een tekort 'significant' genoeg achten om deel te nemen aan het onderzoek. Dit betekent dat de quickscan geen definitief antwoord geeft op de vraag hoeveel gemeenten te kampen hebben met een tekort van meer dan een bepaald percentage. Ook geeft de quickscan geen inzicht in de financiële situatie van gemeenten zonder significante tekorten. Het onderzoek geeft wel een goede indicatie van de mate waarin gemeenten knelpunten ervaren in de financiën, gezien de respons (zie hierna) en het belang dat gemeenten zelf hebben bij het invullen van de uitvraag.

¹ Hoewel dit bestaande taken betreft, zijn gezien de budgetkorting op de huishoudelijke hulp ook deze taken en budgetten meegenomen in de quickscan.

Andersson Elffers Felix

Data: Realisatie, begroting of raming

Gemeenten is in de uitvraag gevraagd naar hun kosten in het sociaal domein. Daarbij is gevraagd om zich zoveel als mogelijk te baseren op realisatiecijfers of begrotingscijfers.

- Voor 2015 is gemeenten gevraagd naar hun realisatie.
- Voor 2016 konden gemeenten aangeven of zij uitgaven van begroting of voorlopige realisatie. Meer dan 80% van de gemeenten heeft de voorlopige realisatie als basis voor de uitvraag gebruikt.
- Voor 2017 en later is uiteraard geen realisatie beschikbaar.

Verschillende gemeenten geven echter aan dat de begroting sluitend gemaakt is, waardoor tekorten niet direct zichtbaar zijn. In een aantal gevallen hebben gemeenten in hun begroting kortingen ingeboekt naar rato van de macrokortingen, terwijl de meest actuele raming van de kosten op basis van zorginhoudelijke overwegingen hoger uitvalt².

Gemeenten zijn in het onderzoek verschillend met het verzoek omgegaan: enkele gemeenten hebben hun raming in de uitvraag ingevuld. Van deze gemeenten is de meest actuele kennis beschikbaar, maar de gegevens wijken af van de formele begrotingscijfers. Andere gemeenten hebben in open velden voor opmerkingen aangegeven dat er mogelijk nog extra tegenvallers komen. Voor een aantal gemeenten is de uiteindelijke verwachting dus negatiever dan zichtbaar is in de kwantitatieve resultaten.

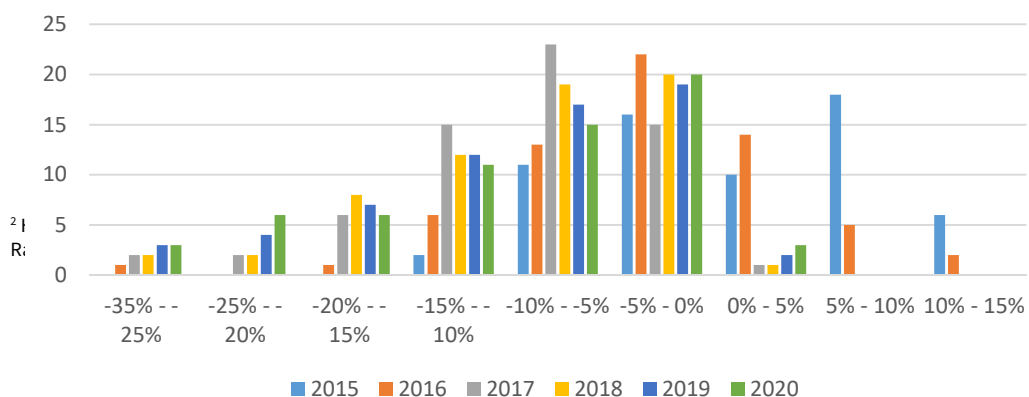
Respons op de uitvraag

In totaal hebben 115 gemeenten gereageerd op het verzoek. Daarvan geven 22 gemeenten aan dat zij geen tekort verwachten. 93 gemeenten zeggen dat zij significante tekorten verwachten. 64 daarvan hebben de uitvraag volledig ingevuld. Deze zijn opgenomen in onderstaande analyse. De gemeenten die de uitvraag niet volledig ingevuld hadden, hebben vaak alleen de kwalitatieve vragen, of alleen de getallen voor 2015 en 2016 ingevoerd. Deze antwoorden zijn wel gebruikt als input voor het volgende hoofdstuk, maar niet opgenomen in de kwantitatieve analyse.

Zeker gezien de zeer korte doorlooptijd is de respons hoog te noemen. Gemeenten die geen tekorten verwachten, is immers niet gevraagd de uitvraag in te vullen. Tegelijkertijd is het mogelijk dat in deze respons nog enkele gemeenten missen die wel kampen met een significante tekorten.

2.2 Omvang van de tekorten

De tekorten (of overschotten) van gemeenten zijn samengevat in figuur 1. Deze toont het aantal gemeenten dat per jaar een procentueel tekort (of overschot) binnen een bepaalde bandbreedte verwacht. Deze tekorten en overschotten zijn berekend ten opzichte van de middelen die beschikbaar zijn in de relevante verdeelmodellen (IU SD en IU Wmo).



Figuur 1: Aantal gemeenten in de uitvraag met een tekort (of overschot) van een bepaalde omvang

In bovenstaande figuur vallen twee zaken op, die we hierna bespreken:

- een grote spreiding in de omvang van tekorten
- toenemende tekorten.

Een uitsplitsing van bovenstaande figuur waarin de verschillende jaren apart zijn weergegeven, is opgenomen in de bijlage.

Grote spreiding in de tekorten

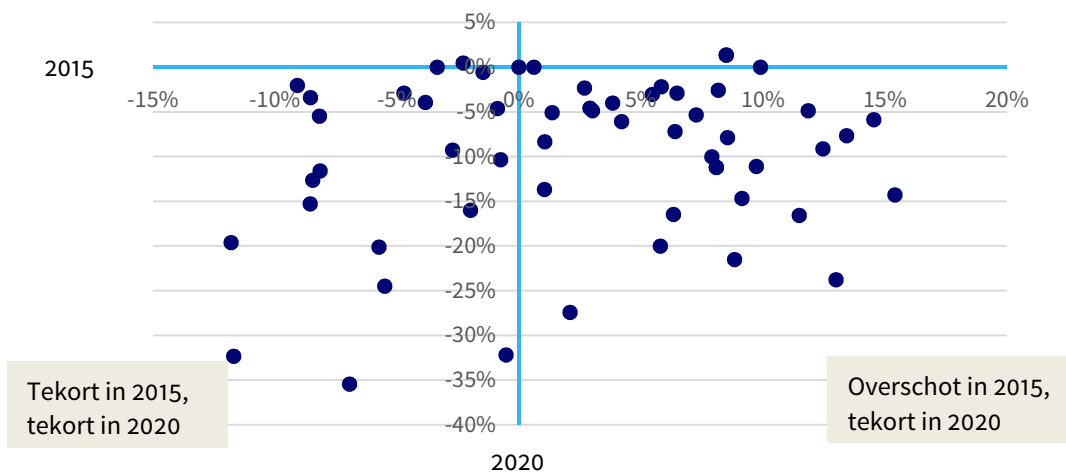
Als we kijken naar het procentuele tekort van de gemeenten in de quickscan, valt op dat de spreiding groot is. Gezien de selectie in de uitvraag (alleen gemeenten met significante tekorten) is het conform verwachting dat het zwaartepunt bij de negatieve getallen ligt. De meeste gemeenten hebben te maken met tekorten van minder dan 10% – waarbij we direct opmerken dat een tekort van 10% aanzienlijk is te noemen, gezien de omvang van de budgetten die met deze taken samenhangen.

Verder valt op dat ook tekorten voorkomen van meer dan -20%. Hoewel het in een aantal gevallen om een specifieke situatie gaat, is te verwachten dat dergelijke tekorten over de volle breedte van het sociaal domein uiterst moeilijk zijn op te vangen binnen een gemeente.

Toenemende tekorten

Behalve de grote spreiding valt ook op dat gemeenten in de quickscan verwachten dat de tekorten in latere jaren zullen toenemen ten opzichte van 2015 en 2016, jaren waarin een belangrijk deel van deze gemeenten nog wel positief uitkwam of een beperkt tekort liet zien. Een aantal gemeenten waarvan de financiële situatie er nu nog goed uitziet, verwacht dus in de komende jaren te maken te krijgen met aanzienlijke tekorten.

Deze ontwikkeling is ook te zien in figuur 2. Daarin zijn gemeenten uit de quickscan geplott aan de hand van hun procentuele tekort in 2015 en hun prognose voor 2020. De blauwe stippen in figuur 2 geven de positie van gemeenten weer, met op de horizontale as hun procentuele tekort (of overschot) in 2015 en op de verticale as het procentuele tekort in 2020.



Figuur 2. Tekorten en overschotten van gemeenten in de uitvraag in 2015 en 2020

Meer dan de helft van de gemeenten in de quickscan bevindt zich in het kwadrant rechts-onder, waar gemeenten staan die nog wel een overschot hebben in 2015, maar tekorten verwachten in 2020. Ook van de gemeenten in het kwadrant linksonder (tekort in zowel 2015 als 2020) verwacht het merendeel een verslechtering van de financiële situatie. Volgens de uitvraag verwachten gemeenten de grootste tekorten in 2017. Voor een deel van de gemeenten wordt dit echter veroorzaakt doordat in latere jaren is uitgegaan van positieve effecten van beleid, waarbij onzeker is in hoeverre deze zullen optreden.

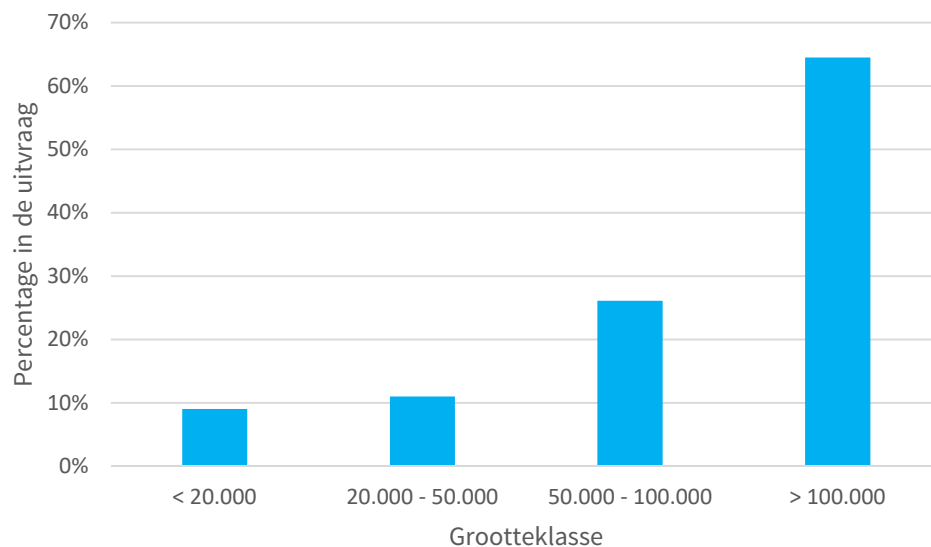
2.3 Tekortgemeenten

In het volgende hoofdstuk bespreken we de redenen die gemeenten aangeven voor de tekorten. Hieronder gaan wij kort in op twee elementen die een rol lijken te spelen in de mate waarin tekorten worden voorzien, namelijk de grootteklasse van de gemeente en herverdeel-effecten in de objectieve verdeelmodellen.

Relatief veel grote gemeenten

Hoewel gemeenten van alle omvang aangeven te maken te hebben met significante tekorten, is er een duidelijke oververtegenwoordiging van grote gemeenten in de uitvraag. Hoewel dit deels wordt veroorzaakt door een bias in het onderzoek (kleinere gemeenten gaven relatief vaker aan dat zij geen capaciteit hadden om binnen de termijn van het onderzoek de uitvraag in te vullen), verklaart dit zeker niet het volledige verschil.

Onderstaande grafiek toont het percentage van gemeenten in een bepaalde grootteklasse dat te maken heeft met significante tekorten.



Figuur 3. Het percentage van gemeenten dat aangeeft een significant tekort te hebben uitgesplitst naar grootteklasse.

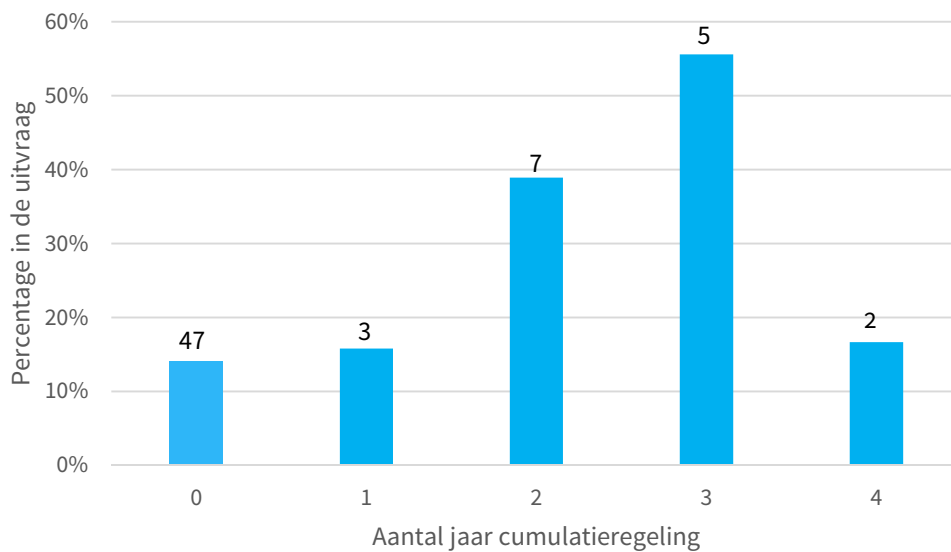
Uit de figuur wordt duidelijk dat grotere gemeenten veel meer significante tekorten voorzien dan kleinere gemeenten.

Relatief veel gemeenten met negatieve herverdeeleffecten

Aangezien vanaf 2016 objectieve verdeelmodellen ingevoerd zijn voor de meeste onderdelen van de IU-SD, hebben gemeenten te maken met herverdeeleffecten. Sommige gemeenten krijgen op grond van de objectieve verdeelmodellen meer middelen dan op basis van de historische verdeling, terwijl dit voor andere gemeenten juist andersom is. Mogelijk lopen gemeenten met grote negatieve herverdeeleffecten een groter risico op tekorten dan gemeenten met positieve herverdeeleffecten. Deze gemeenten hebben in beginsel immers te maken met een grotere financiële opgave.

Om dit te onderzoeken, heeft AEF gemeenten onderverdeeld naar het aantal jaar dat zij middelen ontvangen op basis van de **cumulatieregeling in het sociaal domein**. Deze regeling voorziet in een ingroeipad voor de verschillende uitkeringen gezamenlijk: het opgetelde herverdeeleffect van deze uitkeringen wordt gemaximeerd op € 15 per jaar per inwoner. Gemeenten die te maken hebben met grotere herverdeeleffecten, worden hiervoor gecompenseerd. Hoe langer gemeenten middelen krijgen op grond van deze regeling, hoe groter dus de herverdeeleffecten zijn.

In onderstaande grafiek is te zien welk percentage van de gemeenten dat middelen ontvangt op basis van de cumulatiereregeling terugkomt in deze quickscan (en dus te maken heeft met significante tekorten) Dit is uitgesplitst naar het aantal jaar dat de gemeente middelen ontvangt op basis van de cumulatiereregeling.



Figuur 4. Het percentage van gemeenten dat aangeeft een significant tekort te hebben, uitgesplitst naar het aantal jaar dat zij middelen krijgen op grond van de cumulatiereregeling. Het aantal gemeenten dat het betreft in de uitvraag is boven de blauwe balken weergegeven.

Zoals verwacht is er een oververtegenwoordiging van gemeenten die langer gebruik maken van de cumulatiereregeling. Daarbij moet wel opgemerkt worden dat veruit de meeste gemeenten geen middelen krijgen vanuit de cumulatiereregeling. Ook van de gemeenten die aangeven te maken te hebben met significante tekorten, krijgt de grote meerderheid (47) geen middelen op grond van de cumulatiereregeling. Andersom geven niet alle gemeenten met grote herverdeeleffecten aan ook significante tekorten te verwachten. Hoewel een groot herverdeeleffect dus wel een rol lijkt te spelen in een grotere kans op tekorten, spelen dus ook andere factoren mee.

2.4 Stapeling met bijstandslasten

Voor veel van de gemeenten in de quickscan speelt naast de nieuwe verantwoordelijkheden ook de verandering in de gebundelde uitkering (voorheen BUIG) mee. Afhankelijk van het peiljaar verwacht 60 tot 75% van de gemeenten in de uitvraag ook een tekort op de gebundelde uitkering.

Voor de meeste gemeenten in de quickscan zijn de verwachte tekorten op de IU-SD en IU Wmo groter dan de verwachte tekorten op de gebundelde uitkering, maar voor ongeveer 10% van de gemeenten is dit andersom. Daarbij speelt wel mee dat voor de gebundelde uitkering een vangnetregeling geldt, waardoor te grote tekorten gecompenseerd worden met de uitkeringen van andere gemeenten. Afgelopen jaar hebben meer dan 100 gemeenten deze vangnetregeling aangevraagd. Ook veel gemeenten in de quickscan geven aan dat zij hier gebruik van maken.

Voor de meeste gemeenten die aangeven significante tekorten te hebben, treedt dus een stapeling van tekorten op, waardoor de financiële kwetsbaarheid van deze gemeenten toeneemt.

2.5 Consequenties voor de financiën van gemeenten

Een aantal gemeenten in de quickscan heeft te maken met zeer grote tekorten ten opzichte van de financiële kaders vanuit het Rijk en is daardoor financieel kwetsbaar. Veel gemeenten hebben reserves aangelegd voor het sociaal domein, waardoor zij niet verwachten op korte termijn in ernstige financiële problemen te komen. Voor sommige gemeenten slinken deze reserves echter snel en moeten de middelen aangevuld worden uit andere domeinen.

Als middelen aangevuld moeten worden vanuit andere domeinen, zal echter eerst gekeken worden naar de mogelijkheden tot besparingen binnen het sociaal domein. Aangezien kosten voor langdurige trajecten 'vast' zitten, zijn de enige besparingsmogelijkheden de uitgaven die gedaan worden voor preventie. Dit is vanuit beleidsoogpunt geen wenselijke ontwikkeling, aangezien de transformatie juist vanuit deze investeringen op gang gebracht moet worden. Onder hoge financiële druk zal de dynamiek in een aantal raden en colleges naar verwachting echter wel deze richting op gaan. Dit levert een situatie op waarbij het risico bestaat dat deze gemeenten de taken rondom het sociaal domein niet goed kunnen vervullen.

3 Oorzaken van financiële tekorten

Gemeenten in de quickscan geven verschillende oorzaken aan voor de financiële tekorten die zij hebben of verwachten. Enkele gemeenten ervaren specifieke knelpunten in regelgeving of de verdeelmodellen. Als belangrijker en overkoepelend knelpunt wordt echter genoemd dat de budgetten voor deze gemeenten **te snel krimpen om gelijke tred te houden met de vernieuwing van de uitvoering**, c.q. de transformatie, die onder andere een substitutie van zware naar lichtere en minder dure vormen van ondersteuning met zich mee moet brengen.

In dit hoofdstuk gaan wij in op de nieuwe opgaven voor gemeenten, de knelpunten die zij hierin ervaren en de manier waarop zij daarmee omgaan. We staan achtereenvolgens stil bij:

- de opgaven van gemeenten aan de start van de decentralisaties
- veranderingen sindsdien, waarin we specifiek ingaan op thema's die te maken hebben met beleidsvrijheid en – soms beperkte – beïnvloedingsmogelijkheden
- opgaven die samenhangen met het leren in de praktijk.

Deze quickscan richt zich op gemeenten die knelpunten ervaren in de financiële kaders. Oorzaken hoeven dus niet voor alle gemeenten in het land te gelden, en zeker niet in gelijke mate. Het algemene beeld bij de tekortgemeenten in de quickscan is echter wel dat dit de belangrijkste knelpunten zijn.

3.1 Startpositie

De decentralisaties in het sociaal domein vormen om verschillende redenen een uitdaging voor gemeenten, vooral samenhangend met de context waarin de decentralisaties hebben plaatsgevonden.

Nieuwe taken en verantwoordelijkheden

Met de decentralisaties kregen gemeenten nieuwe taken en verantwoordelijkheden voor doelgroepen waar zij voorheen soms minder mee te maken hadden.

- Met de **Jeugdwet** is alle jeugdhulp, jeugdbescherming en jeugdreclassering naar gemeenten gedecentraliseerd.
- Met de **Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) 2015** zijn onder andere begeleiding en beschermd wonen vanuit de AWBZ naar gemeenten overgeheveld³.

³ De verantwoordelijkheid voor beschermd wonen is belegd bij centrumgemeenten Maatschappelijke Opvang.

- De **Participatiewet** vervangt de Wet Werk en Bijstand (Wwb) en breidt de doelgroep uit met mensen met een arbeidsbeperking die voorheen onder de Wajong zouden zijn gevallen⁴. Ook nieuwe instroom die voorheen onder de Wet Sociale Werkvoorziening (WSW) zou zijn gevallen, valt nu onder de Participatiewet.

De inhoudelijke complexiteit van een aantal van de nieuwe verantwoordelijkheden en de omvang van de transitie zorgde voor veel onzekerheid bij gemeenten. Daar kwam bij dat ook kwantitatief inzicht vaak ontbrak. In de aanloop naar de transitie hadden veel gemeenten weinig zicht op bijvoorbeeld cliëntaantallen en bijbehorende kosten. De cijfers die beschikbaar waren, bleken vaak onvolledig te zijn en spraken elkaar soms tegen. Ruis werd vaak veroorzaakt door onvolkomenheden in de opgave van aanbieders, en in sommige gevallen ook door de manier waarop het historische budget in de verdeelmodellen geconstrueerd was.

Voorbeeld: het jeugdhulpbudget in gemeente Leeuwarden

In aanloop naar de transitie probeerden gemeenten grip te krijgen op de cijfers. Uitgangspunten daarbij was enerzijds het budget dat door het Rijk ter beschikking werd gesteld, en anderzijds de opgaven van zorgaanbieders. In veel gemeenten was de opgetelde opgave van zorgaanbieders hoger dan het budget vanuit het verdeelmodel, zelfs als gecorrigeerd was voor de budgetkorting.

In Leeuwarden was het verschil deels te verklaren doordat de Provincie Friesland omgerekend jaarlijks ongeveer € 1,5 mln extra eigen middelen inzette in jeugdzorg in Leeuwarden. Deze zijn niet meegenomen in de berekening van budgetten per gemeente, maar evenredig verdeeld over het land. Dit verschil merkte de gemeente niet alleen in 2015, toen het budget nog historisch verdeeld werd, maar ook in latere jaren. De cumulatierегeling (die ervoor zorgt dat herverdeeleffecten gemaximeerd zijn op € 15 per inwoner) is immers geënt op het verschil tussen het objectieve en historische verdeelmodel, waarin deze extra middelen niet zijn meegenomen.

De nadruk is naarmate de transitie naderde in veel gemeenten steeds meer komen te liggen op het organiseren van de uitvoering: juridisch kloppende aanbestedingsprocedures, het opzetten van berichtenverkeer zodat facturen betaald konden worden, en het bieden van zorgcontinuïteit aan bestaande cliënten. Ook hadden sommige gemeenten te maken met wachtlijsten. Zelfs nu nog hebben gemeenten moeite om zicht te krijgen op actuele cijfers.

Voorbeeld: informatievoorziening in Apeldoorn

Veel gemeenten lopen tegen het knelpunt aan dat er onvoldoende zicht is op actuele cliëntaantallen en indicaties. Daardoor krijgen gemeenten pas achteraf inzicht in de kosten, waardoor het niet mogelijk is gedurende het jaar bij te sturen. Om verschillen tussen registraties te voorkomen heeft de gemeente Apeldoorn in het kader van de afrekening van de zorgkosten 2016 een proces gestart om de gemeentelijke administratie aan te laten sluiten bij de registratie (cliëntaantallen en indicaties) van zorgaanbieders. Gegevens van gemeente en zorginstellingen worden intensief met elkaar vergeleken en vervolgens wordt gezamenlijk bepaald welke gegevens in beide administraties correctie behoeven.

⁴ Bestaande Wajongers en mensen die duurzaam geen arbeidsvermogen hebben vallen onder de Wajong 2015.

Budgetverandering door macrokortingen en objectieve verdeelmodellen

De meeste nieuwe verantwoordelijkheden zijn naar gemeenten overgeheveld met een (soms oplopende) budgetkorting. De gedachte achter deze bezuiniging was dat gemeenten de hulp en ondersteuning effectiever konden inrichten omdat zij dichterbij de burger staan en omdat alle hulp en ondersteuning in één hand is. Het was aan de gemeente om deze transformatie vorm te geven en op die manier zware hulp en ondersteuning te voorkomen. Bij het bepalen van omvang en het tempo van deze kortingen hebben macro-economische en –bestuurlijke argumenten een belangrijke rol gespeeld, de taakstellingen zijn slechts beperkt inhoudelijk onderbouwd.

Door de algemene macrokortingen hebben gemeenten (als collectief) te maken met een teruggang in het budget. Deze teruggang is verschillend over gemeenten verdeeld doordat vanaf 2016 objectieve verdeelmodellen zijn ingevoerd, waardoor sommige gemeenten er harder op achteruit gaan dan andere. Deze gemeenten hebben financieel dus ook te maken met een grotere opgave.

De gedachte achter de objectieve verdeelmodellen is dat de middelen op deze manier eerlijker verdeeld worden. Bij het opstellen van de verschillende verdeelmodellen wordt gestreefd naar een goede aansluiting tussen de (objectieve, globale, niet-beïnvloedbare) kenmerken van gemeenten en de uitgaven van gemeenten voor het specifieke taakveld. Die aansluiting is modelmatig uiteraard nooit voor de volle honderd procent te maken, waardoor gemeenten een voordeel of een nadeel kunnen ondervinden van het verdeelmodel. Om de overgang te verzachten is er sprake van een ingroepad, zodat gemeenten de tijd krijgen om hun uitgaven te laten aansluiten op de uitkomsten van de verdeelmodellen.

In aanvulling op dit generieke probleem zijn er gemeenten die aangeven een nadeel te ondervinden door het gebruik van maatstaven die niet passen bij hun specifieke situatie. De maatstaf voor medicijngebruik is daarvan een pregnant voorbeeld.

Voorbeeld: ketensamenwerking in Asten

In de gemeente Asten is een maatschappelijk betrokken apotheker ruim 30 jaar geleden begonnen met het opzetten van een samenwerking met de huisartsen in de gemeente. Via ketensamenwerking en regelmatig overleg is gekeken hoe onnodig medicijngebruik verminderd kon worden. Daaruit kwam een aantal maatregelen, zoals het meegeven van kleinere hoeveelheden van medicatie, en een beslismodel voor het voorschrijven van medicijnen. Inmiddels is deze werkwijze ingeburgerd en blijkt uit analyses van de betreffende apotheker dat het medicijngebruik in de gemeente Asten significant lager ligt dan in de rest van het land, wat zich uit in zowel het aantal voorschriften per verzekerde als in de kosten per verzekerde. De waarde van de maatstaf medicijngebruik boven een drempel ligt in Asten naar verhouding ruim 20% lager dan het landelijke gemiddelde.

In de verdeelmodellen Wmo wordt 30% van het budget volgens deze maatstaf verdeeld, waardoor dit financieel zwaar doorweegt. Keerzijde is wel dat het verwijderen van de maatstaf medicijngebruik door het ontbreken van een goed alternatief in veel meer gemeenten zou leiden tot een minder goed passend verdeelmodel.

Behalve de maatstaf medicijngebruik worden ook de maatstaven ‘achterstandsleerlingen’ en ‘gemiddeld inkomen’ genoemd. De maatstaf achterstandsleerlingen is met een negatief gewicht onderdeel van het verdeelmodel jeugd ter compensatie van andere maatstaven, maar een deel van de gemeenten geeft aan dat deze compensatie voor hen niet werkt. Over

het gemiddelde inkomen geven gemeenten met een grote inkomenskloof aan dat de problematiek bij de lagere inkomens door deze maatstaf onvoldoende gevangen wordt.

De jeugdhulpkosten voor kinderen met een voogdijmaatregel en jongeren van 18 jaar en ouder worden los van de objectieve verdeelmodellen historisch verdeeld op basis van gegevens van twee jaar eerder (t-2). De berekening is gebaseerd op een P*Q-berekening. De Q (aantallen) komen uit de beleidsinformatie, terwijl het tarief (de P) gebaseerd is op de gemiddelde kosten voor de betreffende zorgvorm. Vanaf 2017 wordt de berekening gebaseerd op de beleidsinformatie jeugd die vanaf 2015 in het kader van de Jeugdwet bij de instellingen verzameld is.

Voorbeeld: voogdijkinderen in Zeist

De gemeente Zeist heeft in 2016 gesignaleerd dat de spiegelinformatie die instellingen terugkrijgen van het CBS niet altijd blijkt te kloppen met de declaraties in de gemeentelijke systemen. Daarnaast signaleert Zeist een knelpunt met de prijscomponent van de berekening. Voor een aantal zorgvormen zijn de aantallen zo klein, dat deze zijn ondergebracht in de categorie 'verblijf overig' met een bijbehorende gemiddelde prijs.

De gemeente Zeist geeft aan dat de gemiddelde prijs voor deze groep kinderen en jongeren in hun gemeente hoger ligt als gevolg van het karakter van de aanwezige instellingen (relatief veel zware zorgvormen). Op dit moment heeft het ministerie van VWS een compensatieregeling ingesteld voor drie jaar. Ook onderzoekt het ministerie op dit moment een aanpassing van het woonplaatsbeginsel om dit knelpunt op te lossen.

Historisch stijgende vraag

Gemeenten zien een structurele groei in bepaalde groepen cliënten, die ook vóór de decentralisatie al zichtbaar was. Hun budgetten krimpen echter, wat de opgave vergroot.

Voorbeeld: vergrijzing in Onderbanken

In de gemeente Onderbanken is de afgelopen jaren succesvol toegewerkt naar het verminderen van het aantal zorgindicaties van ouderen, door in te zetten op zelfredzaamheid en eigen kracht. De gemeente Onderbanken ziet in de komende jaren echter een toename in de vraag naar voorzieningen voor en van ouderen. Het gaat dan bijvoorbeeld om huishoudelijke hulp, of dagbesteding voor ouderen. Deze toename lijkt in de pas te lopen met de vergrijzing in de gemeente. Dit is in beginsel een landelijk effect, aangezien vergrijzing een landelijk verschijnsel is. In gemeenten met sterkere vergrijzing is de toename echter eerder en sterker zichtbaar.

Voor demografische kenmerken wordt in principe gecorrigeerd in de verdeelmodellen, en ook in de indexering van het macrobudget. Enkele gemeenten geven echter aan dat deze correctie niet volledig is. Andere voorbeelden van groeiende cliëntgroepen zijn jeugdigen met dyslexie, of jeugdigen in GGZ-zorg. Het aantal jeugdigen in GGZ-zorg, bijvoorbeeld, groeide tussen 2009 en 2013 met 22%⁵. Voor de groei van deze cliëntgroepen wordt niet gecorrigeerd in de verdeelmodellen.

De effecten van de bestaande landelijke groei van cliënten komen bovenop de taakstellingen die gepaard gingen met de decentralisaties. Gemeenten moeten dus niet alleen een krimp ten opzichte van 2014 bewerkstelligen, maar ook nog de bestaande groei ombuigen. Een aantal

⁵ CBS Statline, Curatieve GGZ; zorgtrajecten per diagnose, leeftijd, aantal diagnoses.

van hen geeft aan dat die opgave te groot is met het oog op het tempo dat door de macrobudgetkorting wordt afgedwongen. Op lange termijn is dit deels op te lossen met een goede volume-index voor het macrobudget.

3.2 Beperkingen in sturingsmogelijkheden

Inmiddels ligt de transitie meer dan twee jaar achter ons en is er bij gemeenten meer zicht op de opgaven waarmee zij te maken hebben. Gemeenten hebben meer inzicht in zorginhoud en cliëntgroepen. Daarnaast zijn ook verschuivingen in de context van belang voor de manier waarop gemeenten bezig zijn met het sociaal domein.

Langdurige trajecten

Veel ondersteuningstrajecten in het sociaal domein, zeker de duurdere trajecten, hebben van oudsher een langdurend karakter. Het is lastig om de duur van lopende trajecten in te perken, en in sommige gevallen (WSW en beschermd wonen) is dit wettelijk ook beperkt mogelijk. Een deel van de gemeentelijke uitgaven is dus een vaststaand gegeven. Aangezien het voor deze groep vaak om zware hulp en ondersteuning gaat, gaat het om relatief grote bedragen.

Voorbeeld: Beschermd wonen in Leeuwarden

Leeuwarden zet in op de transformatie van beschermd wonen. Wijkteams kijken actief naar ambulante alternatieven; ook bij herindicaties wordt actief naar andere vormen gezocht. Zorgaanbieders werken hieraan mee door cliënten voor te bereiden op de tijdelijkheid van hun verblijf in beschermd wonen. Leeuwarden loopt er wel tegenaan dat cliënten vanuit beschermd wonen ambulantiseren in Leeuwarden, ook als zij oorspronkelijk uit een andere gemeente kwamen; zij hebben in hun plaats van herkomst immers vaak geen sociaal netwerk meer. Deze kosten drukken op het Wmo-budget van de gemeente, terwijl het verdeelmodel niet berekend is op de groei van cliënten door deze versnelde uitstroom. De scheefheid wordt verder versterkt doordat overschotten op beschermd wonen conform regionale afspraken verdeeld worden over de regio, terwijl in de meeste regiogemeenten minder ambulante voorzieningen zijn, waardoor inwoners uit die gemeenten sneller instromen in beschermd wonen.

Voor beschermd wonen geldt een overgangsrecht van vijf jaar. Ook als herindicatie mogelijk is blijkt huisvesting van deze cliënten in een aantal gemeenten een beperkende factor. Cliënten die uitstromen hebben nog wel speciale behoeften (qua voorzieningen, maar ook qua netwerk/nabijheid van hulp). Het kan risicovol zijn hen in al te zwakke wijken te plaatsen. Ook hebben veel gemeenten beperkt sociale huurwoningen beschikbaar. Daar wordt op veel plekken aan gewerkt, maar acute oplossingen zijn beperkt voorhanden en er is ook extra vraag naar dit type woningen door de instroom van statushouders.

Ook voor de andere groepen (jeugd en Wmo extramuraal) geldt dat het moeilijk is om met cliënten die op grond van eerdere behoeften en verwachtingen in traject zijn ingestroomd op zoek te gaan naar alternatieven. Het uitgangspunt van 'eigen kracht' betekent voor cliënten en hun omgeving ook een omslag in het verwachtingspatroon. Daarnaast moeten sommige vormen van hulp en ondersteuning nog ontwikkeld worden (denk bijvoorbeeld aan specialistische pleegzorg ter vervanging van een intramurale setting). Deze ontwikkeling kost tijd. Gemeenten lopen vooral aan tegen de snelheid waarmee budgetten worden afgebouwd, terwijl veel budget in de praktijk vast zit.

De wereld verandert, problemen veranderen mee

Gemeenten hebben niet alleen te maken met de opgave die overgedragen wordt, maar in een aantal gevallen neemt de problematiek ook verder toe doordat de context verandert. Zo is steeds meer het effect zichtbaar van een wereld die steeds complexer wordt, waardoor een steeds grotere groep mensen niet in staat is om zich te redden. Dit is als eerste zichtbaar in de schuldhulpverlening. Het gemak van aankopen en leningen via internet in combinatie met ruim 1 miljoen laaggeletterden is een toenemend probleem. Hoewel gemeenten al langere tijd verantwoordelijk zijn voor schuldhulpverlening, is de afgelopen jaren een scherpe stijging zichtbaar. Dit levert extra kosten op voor gemeenten.

Een vaak genoemde oorzaak voor een toename in jeugdhulp zijn vechtscheidingen. Veel gemeenten zien het aantal jeugdhulptrajecten dat gericht is op vechtscheidingsproblematiek toenemen, en zien ook een verzwaring van de problematiek. Deels hangt dit samen met de toename van het aantal echtscheidingen. Mogelijk speelt ook het verplichte ouderschapsplan een rol⁶.

Ook ontwikkelingen in andere wettelijke kaders spelen een rol. Zo heeft een verandering in de toegangsdrempel voor de Wlz direct effect op het gebruik van ondersteuning in de Wmo. Het is gemeenten niet altijd duidelijk in hoeverre de bijbehorende middelen op de juiste manier over de wettelijke kaders verdeeld worden. Ook de ambulantisering van de GGZ heeft effect op de ondersteuning door gemeenten, aangezien door kortere verblijfsduur in de GGZ de vraag naar beschermd wonen en ambulante ondersteuning toeneemt.

Voorbeeld: effecten van beddenafbouw in Maastricht

In de gemeente Maastricht is een stevige groei waargenomen van het aantal cliënten in Beschermd Wonen: van 621 cliënten in 2015 naar 789 cliënten in 2016. Vooral veel jeugdigen stromen in. De gemeente denkt daarnaast dat de afbouw van voorzieningen die vallen onder de Wlz en Zvw meespeelt (extramuralisering van de GGZ). De gemeente heeft een analyse gemaakt van de populatie BW, en concludeert dat er een onverwachts groot verloop was in de samenstelling daarvan: de uitstroom van cliënten was de afgelopen jaren hoog in vergelijking met de jaren ervoor. De plekken die zijn vrijgekomen, zijn echter weer gevuld. De gemeente vermoedt dat dit veroorzaakt wordt door de beddenafbouw in de GGZ.

Harde grenzen aan transformatie

Gemeenten hebben de nieuwe verantwoordelijkheden in beginsel overgekregen met veel beleidsvrijheid. De gedachte was dat juist door deze grote hoeveelheid beleidsvrijheid gemeenten de transformatie en de daarbij behorende besparing konden bewerkstelligen. In de praktijk lopen gemeenten aan tegen juridische grenzen die zij niet voorzien hadden, met financiële tegenvallers als gevolg.

Voorbeeld: jeugdhulp in Alphen a/d Rijn

Voor de gemeente Alphen a/d Rijn bood het Regionaal Transitie Arrangement in 2015 en 2016 onvoldoende ruimte om de gemeentelijke visie volledig door te voeren. Volgens deze visie zou transformatie moeten komen door de jeugdhulp in te kopen gericht op benodigde oplossingen in plaats van op bestaande producten, in een combinatie van voorveld, toegang tot de jeugdhulp en verschillende vormen van specialistische hulp. In het RTA waren echter afspraken gemaakt met de specialistische instellingen, die gebaseerd waren op de

⁶ Het ouderschapsplan en de effecten voor kinderen, evaluatie ouderschapsplan, WODC, 2013.

contractering uit het oude jeugdhulpsysteem van voor 2015. Hierdoor kon de gemeente voor transformatie alleen vernieuwen in de toegang tot de jeugdhulp, maar bleef de specialistische jeugdhulp bij het oude. In de aanbesteding voor 2017 werd preventieve en specialistische jeugdhulp als totaal aanbesteed aan één consortium. De aanbesteding werd echter niet goedgekeurd door de rechter. Daarom heeft de gemeente in 2017 de contracten van 2016 verlengd en kan de gemeente beperkt de gewenste transformatie inzetten.

Voorbeeld: huishoudelijke hulp in Brunssum

In de gemeente Brunssum wordt actief gezocht naar alternatieve vormen van het inzetten van huishoudelijke hulp waarmee de Rijkskortingen op het budget gecompenseerd kunnen worden. Gezien de gerechtelijke uitspraak naar aanleiding van de Centrale Raad voor Beroep (CRvB) over de verplichtingen rondom huishoudelijke hulp moet de gemeente het beleid echter aanpassen. Op dit moment is de gemeente nog bezig met een onderzoek naar de normtijden voor huishoudelijke hulp, dus er is nog geen volledig zicht op de consequenties. De gemeente verwacht echter dat gemiddeld meer uren ingezet moeten worden, waardoor de kosten meer dan 10% hoger kunnen worden dan oorspronkelijk geraamd. Zeker in combinatie met een stijging van de tarieven op grond van de AMvB Wmo en het huidige tekort op huishoudelijke hulp, betekent dit een forse financiële opgave voor de gemeente.

Behalve de gerechtelijke uitspraken die op een aantal gemeenten betrekking hebben, speelt ook de AmvB Wmo mee, waarin eisen worden gesteld aan gemeenten en aanbieders voor de totstandkoming van tarieven. Verschillende gemeenten geven aan dat zorgaanbieders tot nog toe goed met tarieven uitkomen, maar dat zij uit angst dat zij niet aan de AmvB voldoen aan de veilige kant gaan zitten. Sommige gemeenten geven aan dat de uurtarieven daardoor tussen de 5 en 10% kunnen stijgen.

Voorbeeld: sociale werkvoorzieningen in Zuid-Limburg

De sociale werkvoorziening krijgt in de regio Zuid-Limburg vorm in een gemeenschappelijke regeling. Door de relatief hoge inschaling van de medewerkers in de cao liggen de kosten per medewerker in de regio relatief hoog. Gezien de opgebouwde rechten van medewerkers liggen deze kosten vast. Diverse gemeenten geven aan dat op de bedrijfsvoering van één van de sociale werkvoorzieningen al dusdanig bezuinigd is, dat verdere bezuinigingen hier niet mogelijk zijn. Dat betekent dat de kosten per medewerker hoger blijven dan het Rijk geraamd heeft in de budgetverdeling.

Verschillende gemeenten geven aan uit te komen met het Participatie-deel van de Integratie-Uitkering Sociaal Domein door de tekorten op de WSW te compenseren met bezuinigingen op re-integratie. Met het oog op het belang van preventie en ontwikkeling van mensen is dit niet noodzakelijk een gewenste ontwikkeling. Financieel gezien maakt het gemeenten ook kwetsbaar. Het risico van dit beleid is immers dat het op termijn mogelijk een tekort op de bijstandsuitkeringen veroorzaakt.

Een ander punt dat genoemd wordt zijn de eisen rondom beschut werk. Gemeenten hebben de financiële consequenties van de verplichting tot beschut werk nog niet allemaal in beeld, ook omdat een deel van de gemeente aangeeft het aantal indicaties dat in deze verplichting verwacht wordt niet te halen.

Wettelijke verwijzers

Vooral in de jeugdhulp speelt de rol van wettelijke verwijzers mee. In de praktijk hebben gemeenten niet altijd de controle over de inzet van de gedecentraliseerde budgetten. Gemeenten zijn dan wel verantwoordelijk voor de ondersteuning zelf (zorgplicht, kwaliteit),

maar kunnen niet bepalen wanneer de zorg wel of juist niet wordt ingezet. Huisartsen, gecertificeerde instellingen, jeugdartsen en kinderartsen zijn immers aparte verwijzers in de Jeugdwet. In het participatiedomein zien gemeenten de kosten van bewindvoering stijgen. In deze maatregel, die door de rechter opgelegd wordt, is al enkele jaren een groei zichtbaar.

Voorbeeld: jeugdhulpverwijzingen in Enschede

De gemeente Enschede geeft aan dat volgens de meest recente inschatting 60% van de kosten voor Jeugdhulp in 2016 is gemaakt voor zorg die niet is toegewezen door de gemeenten, maar door externe verwijzers zoals gecertificeerde instellingen en huisartsen. Het grootste deel van deze inzet is in de jeugd-GGZ. De gemeente heeft hierdoor beperkt controle over de totale uitgaven voor jeugdhulp. De gemeente probeert hierop te sturen door samenwerkingsafspraken met huisartsen, en door voorlichting over laagdrempelige en goedkopere alternatieven voor zware zorg.

Voor verwijzingen door andere partners kunnen gemeenten alleen informeel sturen, bijvoorbeeld door samenwerkingsafspraken te maken met verwijzers. Dit is een langdurig en onzeker proces. De andere optie is om afspraken te maken met zorgaanbieders over bijvoorbeeld de duur van trajecten en afschaling, maar in de praktijk is een belangrijke beïnvloedingsmogelijkheid voor gemeenten – de instroom – in hoge mate ingeperkt.

Voorbeeld: meer jeugdexpertise bij huisartsenpraktijken in Almere

Ook de gemeente Almere merkte de nadelen van het niet kunnen sturen op de instroom in (jeugd)zorg. Om het aantal verwijzingen naar specialisten te beperken, zet de gemeente Almere daarom vanaf 2017 in op het versterken van de kennis op het gebied van jeugd bij huisartsenpraktijken. De huisarts kan de jeugdige hierdoor makkelijk doorverwijzen naar lichte zorg, geboden in eigen praktijk. Verwacht wordt dat hierdoor het aantal doorverwijzingen naar specialisten afneemt. Dit traject is onderdeel van één van de vier 'business cases' die de gemeente inzet om in 2020 een besparing van € 10 miljoen op het gebied van jeugd te realiseren.

Door de zelfstandige verwijzers in de Jeugdwet hebben gemeenten effectief te maken met een openeinderegeling met de bijbehorende financiële risico's. De enige manier om hierop te kunnen sturen is via samenwerkingsafspraken met externe partners, waardoor gemeenten afhankelijk zijn van de wil van deze partners om mee te werken. Sommige gemeenten lossen dit op met budgetplafonds, maar deze hebben in de praktijk wachtlijsten tot gevolg. Dit is vanuit de wens om snel in te kunnen grijpen ongewenst, en is sowieso geen optie bij urgente casuïstiek.

3.3 Kosten gaan voor de baat uit

Een belangrijke kern van de drie decentralisaties – en een legitimatie voor de bijbehorende budgetkorting – is dat gemeenten met de gedecentraliseerde taken een **transformatie** inzetten. Deze moet leiden tot substitutie van zware hulp en ondersteuning door lichtere vormen en meer eigen kracht, en daardoor lagere kosten.

Het bouwen van een nieuw stelsel

Gemeenten proberen te transformeren, maar dit vraagt om fundamentele innovatie en dus om het vinden van nieuwe wegen. Gemeenten lopen aan tegen veel organisatievragen en ondervinden gaandeweg wat wel en niet werkt. Dat betekent automatisch dat gemeenten soms ook maatregelen nemen die weinig effect blijken te hebben. Dit is inherent aan het innovatieve karakter van transformatie.

Voorbeeld: jeugdhulp in Nijmegen

De gemeente Nijmegen heeft een budgetplafond ingesteld, dat in 2016 naar rato van de teruggang van het macrobudget is verlaagd. De hoop was dat zorgaanbieders hun werkwijzen en aanbod zouden aanpassen. Dat gebeurde niet, maar door de vertraging tussen het bieden van trajecten en de financiële afrekening ervan werd dit pas relatief laat duidelijk. Op dat moment was het moeilijk mogelijk om nog bij te sturen, aangezien voor een groot deel van de kinderen met de duurste hulpvormen geen alternatief beschikbaar was.

Inmiddels is de gemeente aan de slag gegaan met maatschappelijke businesscases, waarin op casusniveau is gekeken naar welke interventies bijdragen aan de gewenste transformatie en ook kosten besparen. Deze aanpak geeft, in combinatie met substitutie-afspraken met aanbieders, handvatten voor sturing. Ook heeft de gemeente een casuoverleg ingesteld waar iedere intramurale plaatsing samen met betrokken zorgaanbieders, toegang en gemeente wordt besproken, en waarin ook wordt gekeken naar ambulante alternatieven. De eerste resultaten lijken positief, maar de ervaringen van slechts twee maanden zijn te beperkt om conclusies te kunnen trekken.

Hoewel gemeenten dus volop bezig zijn met zoeken naar hoe zij de transformatie kunnen vormgeven, zijn niet alle pogingen succesvol. Een mislukte poging betekent automatisch een achterstand, terwijl de budgetten wel blijven afnemen.

Verhouding met aanbieders

Gemeenten worstelen ook met de vraag hoe zij de relatie met de zorgaanbieders vormgeven. De meeste gemeenten geven de voorkeur aan samenwerken op basis van vertrouwen. Het sociaal domein is immers een complex speelveld, waarin gemeenten en aanbieders elkaar nodig hebben. In de praktijk spelen echter verschillende belangen een rol, waardoor de gewenste vorm van samenwerking soms moeilijk tot stand komt.

Voorbeeld: jeugdhulp in Wageningen

De gemeente Wageningen zoekt met instellingen naar vormen van samenwerking die uitgaan van vertrouwen, in de overtuiging dat op die manier de transformatie samen het beste vorm kan worden gegeven. De gemeente merkt echter dat het lastig is om zorgaanbieders de juiste prikkels te geven om te (blijven) transformeren. Zo is er in de praktijk regelmatig geen prikkel voor instellingen om de omzet te stabiliseren of af te schalen. In de gesprekken hierover met instellingen ervaart de gemeente dat er een kennisachterstand is bij medewerkers van de zorgaanbieder. Deze medewerkers leggen het accent regelmatig niet op het versterken van de regie van de cliënt (de jeugdige en het gezin) en/of het afschalen van ondersteuning. Echter, dit is door de gemeente wel afgesproken met de betreffende zorgaanbieder.

Op basis van een gedeelde visie op transformeren en het vertrouwen in de deskundigheid van de zorgaanbieder wordt o.a. de administratieve druk zo laag mogelijk gehouden. Dit is uiteindelijk beloofd met een omzetverhoging in de uren dienstverlening, tegen een hoog tarief. De gemeente werkt hard om te komen tot een acceptabel evenwicht in de relatie met zorgaanbieders, maar heeft geen zeggenschap wanneer het gaat om de doorverwijzing van de huisartsen en de tarieven van bovenregionale en/of specialistische zorg. De positie van de gemeente in de onderhandeling is derhalve niet erg sterk.

Regionale samenwerking

Gemeenten werken in verschillende mate regionaal samen. Voor onderdelen van jeugd, participatie en beschermd wonen bestaat er altijd een vorm van regionale samenwerking,

maar die kan licht of zwaar ingericht zijn. Voor Wmo en de reguliere inkomensdienstverlening wisselt sterk of gemeenten regionaal samenwerken. In een aantal regio's is deze samenwerking bovendien nog sterk in ontwikkeling.

Een aantal gemeenten met significante tekorten heeft een vorm van financiële regionale risicoverevening. In de meeste gevallen geldt deze risicoverevening echter slechts op onderdelen, of bestaat er een vorm van eigen risico. Daarnaast merken sommige gemeenten op dat bij risicoverevening ook andere afspraken of een gedragscode horen, om de regionale solidariteit te borgen. In een aantal regio's bleken de bestuurlijke gesprekken hierover een brug te ver.

Boeggolf

In de beleidstheorie van de decentralisaties is een belangrijke rol weggelegd voor preventie, niet alleen omdat dit beter is voor inwoners, maar ook als middel voor kostenbeheersing. Juist door problemen te voorkomen of in ieder geval escalatie te voorkomen worden de kosten gereduceerd. In de beleidstheorie is echter ook direct een knelpunt zichtbaar. De kosten voor de extra preventie moeten namelijk per direct gemaakt worden, terwijl tegelijkertijd ook de lopende trajecten nog bekostigd moeten worden. Dit effect wordt over het algemeen beschreven met de term 'boeggolf': als gemeenten effectief transformeren, komen er eerst meer cliënten, terwijl de kosten voor duurdere hulp en ondersteuning pas daarna afnemen. Kortom: de kosten gaan voor de baat uit, terwijl de middelen van het Rijk wel direct afnemen.

Voorbeeld: Jeugdteams in Kerkrade

De gemeente Kerkrade heeft proactief gereageerd op de budgetdaling in het sociaal domein. Er zijn verschillende actieplannen opgesteld, waardoor de focus o.a. is komen te liggen op het inzetten van nuldelijns zorg, preventie en intensievere samenwerking met zorgaanbieders. Op het gebied van jeugd heeft de gemeente Kerkrade geïnvesteerd in jeugdteams om door preventie zwaardere zorg te voorkomen. De gemeente zoekt samenwerking met zorgpartijen, die de visie delen dat preventie en goed geschoolde mensen van groot belang zijn om het zorglandschap beter te laten functioneren. Hoewel de gemeente vertrouwen heeft in deze transformatie, zijn de resultaten op dit moment nog niet zichtbaar; preventie heeft immers pas op termijn effect. De gemeente verwacht dat de effecten van preventie over 1 tot 2 jaar zichtbaar worden. De extra gemaakte kosten voor de inzet van preventie worden nu nog niet gecompenseerd door een kostenvermindering in de zwaardere zorg, aangezien er nog geen daling in het gebruik van zwaardere zorg is waar te nemen.

Ook gemeenten die aanwijsbaar resultaten hebben geboekt in de transformatie hebben soms te maken met een stijging van de cliëntaantallen die de kostenbesparingen tenietdoen. De transformatie is er immers vaak op gericht om hulp en ondersteuning laagdrempeliger te maken, een 'meer naar de voorkant' te bewegen. Door de laagdrempeligheid maken echter ook meer mensen gebruik van de voorzieningen, waardoor de kosten stijgen.

Voorbeeld: gemeente Gouda

Een voorbeeld van een gemeente waar sprake is van dit effect is de gemeente Gouda. De gemeente Gouda heeft geïnvesteerd in een 'getransformeerde' ondersteuning voor mensen die langdurig individuele begeleiding kregen vanuit de AWBZ. Waar mogelijk worden deze mensen kortdurend (maximaal zes maanden) geholpen door het sociaal team. Deze ondersteuning wordt gefinancierd uit één budget met heldere afspraken over caseload, bereik en prijs en is vrij toegankelijk.

Gouda ziet dat er met kortdurende ondersteuning door het sociaal team een goedkoper en adequaat alternatief is voor langdurige begeleiding vanuit de AWBZ, waarmee meer mensen geholpen kunnen worden. Echter: het te verwachten verlagend effect op de inzet van de maatwerkvoorziening begeleiding is nog lastig te meten. Eén van de redenen daarvoor is dat nog onduidelijk is of een groter bereik door de sociaal teams eventueel leidt tot een grotere vraag naar maatwerk. Bovendien heeft Gouda gelijktijdig ingezet op een transformatie van Beschermd Wonen. De ambulantisering van deze vorm van ondersteuning leidt juist weer tot een toename van langdurige ambulante begeleiding. Het is nog te vroeg om nu te spreken over een blijvend dalend effect van de inzet van lichtere ondersteuning op de kosten.

Bovendien zit er een grens aan de doelgroep van kortdurende ondersteuning door het sociaal team. Gouda ziet dat ook de ambulantisering in de GGZ en de toenemende groep thuiswonende ouderen de vraag om langdurige ondersteuning doen stijgen. Investeren aan de voorkant loont dus, maar onduidelijk is nog of met deze investeringen de benodigde budgetten voor de groeiende ondersteuningsvraag van de thuiswonende inwoners voldoende kunnen worden afgeremd.

Ook het werk van de wijkteams wordt genoemd in dit kader. Een van de doelen van wijkteams is om problemen eerder te signaleren, zodat escalaties voorkomen worden. Een wijkteam dat zeer succesvol is in signaleren, kan echter ook een aanzuigende werking hebben. Mogelijk was zonder het wijkteam een deel van de problemen immers vanzelf opgelost, waardoor nooit hulp of ondersteuning nodig was geweest. Vooralsnog wordt de toename in lichte trajecten door de meeste gemeenten als positief ervaren. Reden hiervoor is dat zij cliënten in zware zorg zien instromen die eerder nog nooit hulp of ondersteuning hebben gehad c.q. buiten beeld waren. Gemeenten denken dat voor deze groep nog veel te winnen is. Het is echter niet duidelijk in hoeverre er een goede balans bestaat tussen de extra signalering en de hoeveelheid zorg die daar potentieel mee voorkomen wordt.

Wat opvalt, is dat de toekomstramingen van gemeenten voor het effect van preventie vaak beperkt onderbouwd zijn en dat ook de monitoring van de effecten vaak nog geen vorm heeft gekregen. Veel gemeenten in de quickscan krijgen in de praktijk wel steeds meer gevoel voor bewegingen in het sociaal domein, maar kunnen deze nog beperkt kwantificeren en onderbouwen. Dat heeft als consequentie dat zij weinig inzicht hebben in de financiële effecten van hun beleid, en dus ook beperkte bijsturingmogelijkheden hebben. Hier gaan wij in het volgende hoofdstuk verder op in.

4 *Versterken en versnellen van sturing*

Uit hoofdstuk 2 en 3 komt een beeld naar voren over de mate waarin gemeenten te maken hebben of krijgen met tekorten en de oorzaken die daarbij een rol kunnen spelen. De quickscan laat zien dat de manier waarop gemeenten sturing geven aan hun financiële opgaven daarbij een belangrijke rol speelt; in dit hoofdstuk bespreken we de bevindingen die de quickscan in dit opzicht heeft opgeleverd.

4.1 **Veel vernieuwing, op veel aspecten tegelijk**

We zien dat in alle gemeenten stappen worden gezet om organisatie en uitvoering van de nieuwe taken goed vorm te geven. In hoog tempo en op veel plaatsen zijn gemeenten en aanbieders aan de slag om met name de wijk- en buurtteams vorm te geven en te ontwikkelen.

In gemeenten is veel aandacht voor de ontwikkeling van noodzakelijke randvoorwaarden als inkoop, financiering en verantwoording. In de diverse teams gaat de aandacht vooral uit naar vraagstukken rondom effectief samenwerken, regie krijgen op caseload en (complexe) casuïstiek en uiteraard het bieden van passende ondersteuning aan burgers en hun omgeving.

Al deze ontwikkelingen gaan met vallen en opstaan, en uiteraard verschillen de ervaringen per gemeente. We zien dat het sociaal domein in alle gemeenten in het middelpunt van de aandacht staat. De urgentie om te veranderen wordt zowel bestuurlijk als onder managers en uitvoerders meer dan gevoeld.

4.2 **Ontwikkelen van adequate sturing is een opgave**

In deze quickscan is gemeenten gevraagd naar concretisering en onderbouwing van hun financiële meerjarenramingen. De gesprekken leveren – met de nodige kanttekeningen over de beperkingen van dit korte onderzoek – een beeld op van de manier waarop gemeenten sturen op het in evenwicht brengen van inkomsten en uitgaven. Uit deze gesprekken – en onze ervaringen in gemeenten en regio's – concluderen we dat gemeenten nog flinke stappen kunnen zetten in het ontwikkelen van **zicht en grip**. Dit heeft ook consequenties voor een deel van de voorbeelden in dit onderzoek, die niet in alle opzichten volledig zijn uitgewerkt.

Andersson Elffers Felix

Ondanks dat er ook goede voorbeelden zijn, ontbreekt het in veel gemeenten aan voldoende concretisering en onderbouwing van de (gewenste en feitelijke) **effecten** van de ingezette vernieuwing. Op hoofdlijnen hanteren alle gemeenten de beleidstheorie die ook op Rijksniveau ten grondslag lag aan de drie decentralisaties: door meer in te zetten op ondersteuning 'aan de voorkant' (via het benutten van het eigen netwerk en vormen van ondersteuning door de wijk- en buurtteams of in collectieve voorzieningen) zou een substitutie moeten plaatsvinden van duurdere naar minder kostbare vormen van zorg en ondersteuning.

Om deze beleidstheorie te kunnen realiseren, is een koppeling nodig tussen inhoud (c.q. beleid) en financiën, op drie manieren (die elkaar idealiter aanvullen):

- **vooruitkijkend**: waar wordt beleidsmatig op ingezet, welk effect zou dit moeten hebben op doelgroepen en/of ondersteuningsvormen, en tot welke financiële effecten zou dit (uiteindelijk) moeten leiden?
- **monitorend**: welke vormen van zorg en ondersteuning worden geleverd, c.q. toegekend? Welke trends zijn daarin zichtbaar, hoe verhouden deze zich tot prognoses en tot de (doelen, organisatie en uitvoering van de) ingezette transformatie in de gemeente?
- **terugkoppeland**: hoe vertalen we (al dan niet voorlopige) signalen naar keuzes in beleid, inkoop en/of andere vormen van sturing?

In veel van de gemeenten in de quickscan is het beeld dat deze vertaling van beleid naar financiële effecten nog (te) beperkt plaatsvindt. Er zijn diverse voorbeelden van *business cases* en maatschappelijke kosten-baten analyses (mkba's), en sommige gemeenten zijn hier op een goede manier mee aan de slag, maar we zien ook voorbeelden waarbij de projecties die uit deze modellen naar voren komen beperkt getoetst worden aan de realiteit. Het ontbreekt in een aantal gemeenten dus aan een proces waarin de realisatie wordt afgezet tegen de verwachtingen, en hier op basis van een gedegen analyse conclusies uit worden getrokken voor toekomstig beleid.

Het is goed te begrijpen dat de focus in gemeenten ligt op het ontwikkelen van de uitvoering en het bieden van passende ondersteuning. Dat laat onverlet dat het ontbreken van een goede vertaling van beleid naar financiën gemeenten ernstig hindert om sturing te kunnen geven. In het algemeen zien we hier een belangrijke ontwikkelopgave voor gemeenten.

Een deel van de gemeenten lijkt daarbij, mede door de tekorten waarmee zij te maken hebben, het risico te lopen dat er te weinig distantie kan worden georganiseerd om de werking van het eigen beleid goed te kunnen beoordelen, en het beleid zo nodig te kunnen aanpassen of aan te scherpen. Naast politieke druk speelt in een aantal gemeenten ook de beperkte beleidscapaciteit mee.

In het algemeen zien we een reëel risico dat een deel van de gemeenten in een **negatieve dynamiek** terecht komt, waarbij er mede door toenemende tekorten te weinig ruimte is om de transformatie (beter) vorm te geven en daar passende vormen van sturing op te ontwikkelen. Het gesprek tussen beleidsmedewerkers, financieel medewerkers en bestuurders van de gemeente, maar ook het gesprek met zorgaanbieders en toegangsteams, zal in die situatie immers steeds meer gaan over geld. Het risico bestaat dat de focus steeds meer komt te liggen op passende financiële kaders op de korte termijn, en minder op de doelen van de transformatie. Als dat risico zich voordoet, bestaat de kans dat in die gemeenten tekorten eerder toe- in plaats van afnemen, dan wel dat er een ongewenste verschraving van het ondersteuningsaanbod plaatsvindt (in de vorm van wachtlijsten of een onvoldoende passend aanbod).

4.3 De noodzaak om landelijk (meer) lerend vermogen te organiseren

Op grond van de beelden uit deze quickscan zien we voldoende aanleiding om aanvullende ondersteuning te organiseren voor gemeenten voor wie de beoogde transformatie qua tempo een te grote opgave dreigt te worden. Het Rijk kan – in samenspraak met gemeenten – vanuit haar systeemverantwoordelijkheid en onder specifieke condities verlichting bieden aan gemeenten voor wie de knelpunten die in hoofdstuk 3 zijn benoemd te groot worden om zelfstandig uit te komen.

Hulp kan daarbij op verschillende manieren vormgegeven worden, namelijk langs de lijn van de inhoud (hulp bij het vormgeven van beleid, uitvoering en evaluatie) en via een financiële impuls (tijdelijke verlichting van het tekort), of via een combinatie van beide.

In de inhoudelijke ontwikkeling worden landelijk stappen gezet, zowel door informele samenwerkingsverbanden als in de vorm van het opzetten van een nationaal transformatieprogramma voor het sociaal domein. In dit programma wordt onder andere aandacht gevraagd voor het ontwikkelen van noodzakelijke randvoorwaarden om de transformatie te laten slagen, waaronder het opdrachtgeverschap door gemeenten, vernieuwende wijzen van monitoring en verantwoording en de doorontwikkeling van de kennis- en leerinfrastructuur in het sociaal domein. In die initiatieven past ook ondersteuning die bijdraagt aan de opgaven die uit deze quickscan blijken.

Als ervoor gekozen wordt om gemeenten ook (tijdelijke) financiële verlichting te bieden, bevelen we op grond van het onderzoek aan dat deze ondersteuning wordt ingericht op een manier die de **transformatie versterkt** en **bijdraagt aan een lerend proces binnen en tussen gemeenten**. Concreet zou dat kunnen door een verlichting te koppelen aan een aantal specifieke voorwaarden, waaronder:

- het hebben of ontwikkelen van een concrete en onderbouwde ramingen voor tekorten (bij doorgaan op de huidige weg), inclusief prognoses van ontwikkelingen van vraag en aanbod, en de beoogde effecten van de transformatie
- het hebben of ontwikkelen van concrete inhoudelijke voorstellen om de transformatie vorm te geven, inclusief financiële vertaling van de voorstellen en een perspectief waarin uitgaven en inkomsten in evenwicht raken
- het hebben of ontwikkelen van manieren om resultaten, effecten en financiële voortgang te monitoren en daarover democratisch verantwoording af te leggen
- de verantwoordelijkheid om andere gemeenten en (onder condities) landelijke partijen te laten delen in resultaten en leerervaringen.

5 Slotwoord

Het sociaal domein is volop in beweging. Gemeenten werken hard aan de transformatie en krijgen steeds meer zicht op de opgaven waarvoor zij aan de lat staan. Sommige gemeenten merken daarbij dat deze opgaven te groot voor hun zijn binnen het tijdpad dat hiervoor ingeruimd is in de financiële kaders. Een aantal gemeenten verwacht meerjarig significante tekorten, die een grote impact zullen hebben op de financiën voor de hele gemeente.

Uit dit onderzoek blijkt dat een deel van de gemeenten een opgave heeft om de sturing op het sociaal domein adequaat vorm te geven. De verbinding tussen inhoud en financiën wordt in een aantal gemeenten nog te beperkt gelegd, en ook het inbedden van de monitoring van het sociaal domein in de gemeentelijke cyclus is voor veel gemeenten een opgave.

Gemeenten die tekorten voorzien staan daarmee voor veel uitdagingen tegelijk: enerzijds beleid vormgeven dat ruimte biedt (ook financieel) om te kunnen transformeren, anderzijds om ook op korte termijn sterk te besparen op de uitgaven. Deze doelen staan inherent op gespannen voet met elkaar, wat voor deze gemeenten het realiseren van de transformatie kwetsbaar maakt. Om dat risico te beperken, zou een vorm van financiële verlichting kunnen worden overwogen.

Er wordt breed erkend dat de opgaven voor het nieuwe sociaal domein vragen om een aanpak waarin gemeenten en het Rijk werken in gezamenlijkheid. Gezien de uitkomsten van deze quickscan bevelen we aan om een eventuele financiële verlichting voor (specifieke) gemeenten zodanig in te richten dat – met oog voor de specifieke verantwoordelijkheidsverdeling tussen bestuurslagen – zowel de transformatie als de sturing van gemeenten daarop kan worden versterkt.

A Samenstelling begeleidingscommissie

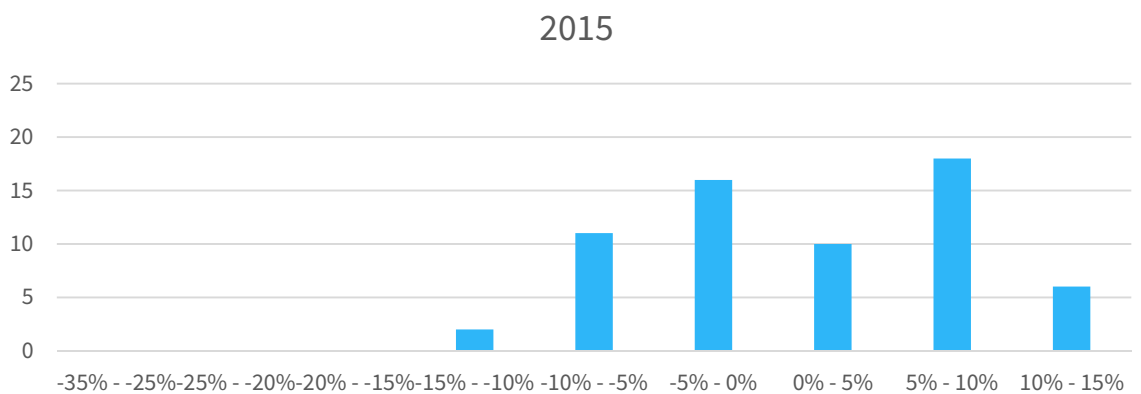
Naam	Organisatie
Melchior Kerklaan	VNG
Freek Selen	VNG
Renate Reusch	VNG
Mathilde van de Ven	VNG
Monique Peltenburg	NDSD
Duco Stuurman	Gemeente Amsterdam
Roel Kramer	Gemeente Maastricht
Alice Muller	Gemeente Leeuwarden
Marion Hes/Astrid Teeuw	Gemeente Zeist
Simon Jongepier	Gemeente Middelburg

B Geïnterviewde gemeenten

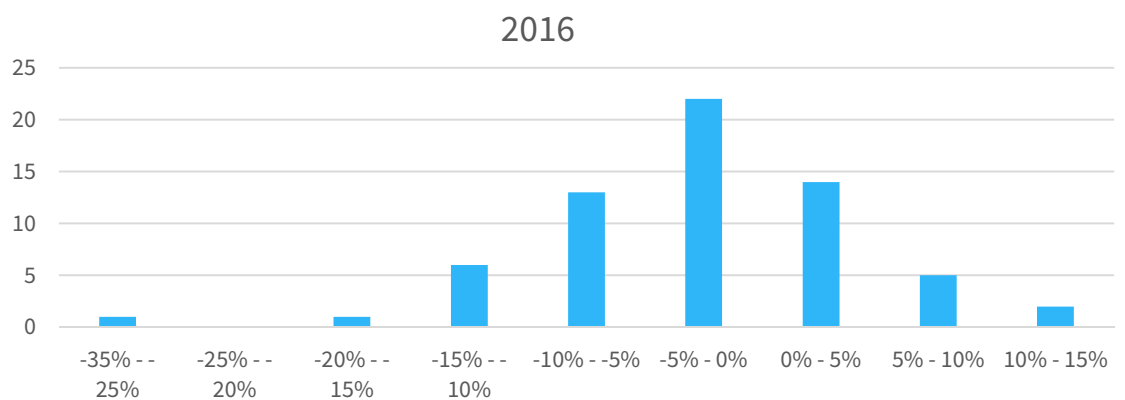
Naam gemeente
Alphen a/d Rijn
Almere
Apeldoorn
Asten
Brunssum
Enschede
Gouda
Kerkrade
Leeuwarden
Maastricht
Montferland
Nijkerk
Nijmegen
Onderbanken
Rotterdam
Wageningen
Zeist
Zwolle

C Uitsplitsing van tekorten per jaar

De onderstaande figuren (5 t/m 10) geven een uitsplitsing van figuur 1 op pagina 9. Voor de periode 2015-2020 is per jaar het aantal gemeenten in deze uitvraag weergegeven met een tekort (of overschot) in het sociaal domein.

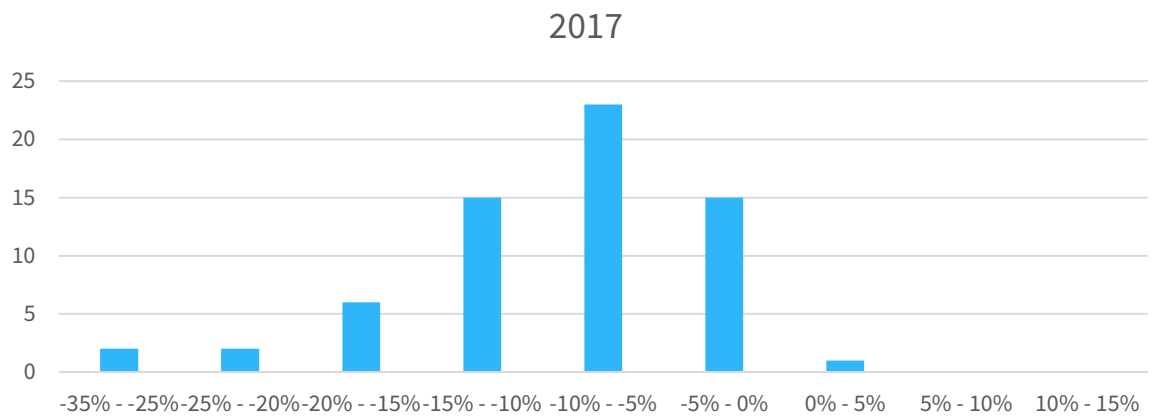


Figuur 5. Het aantal gemeenten met een tekort (of overschot) van een bepaalde omvang in 2015

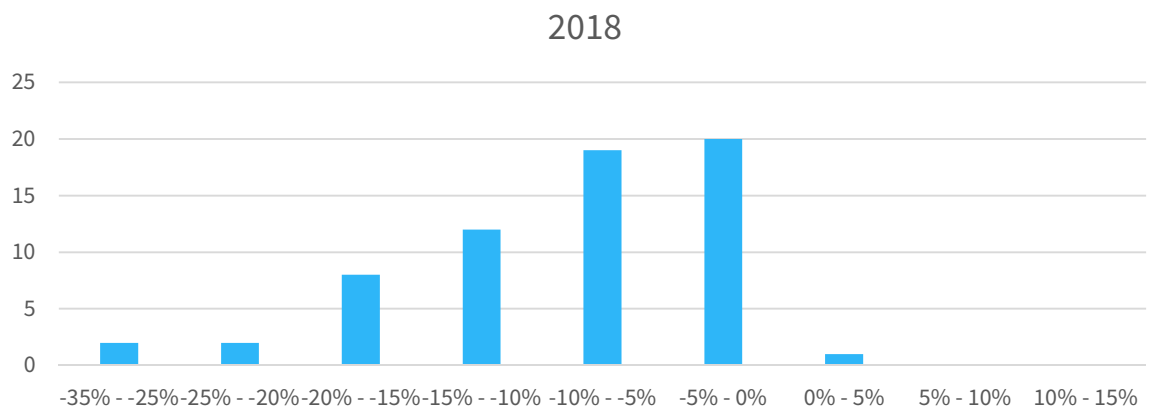


Figuur 6. Het aantal gemeenten met een tekort (of overschot) van een bepaalde omvang in 2016

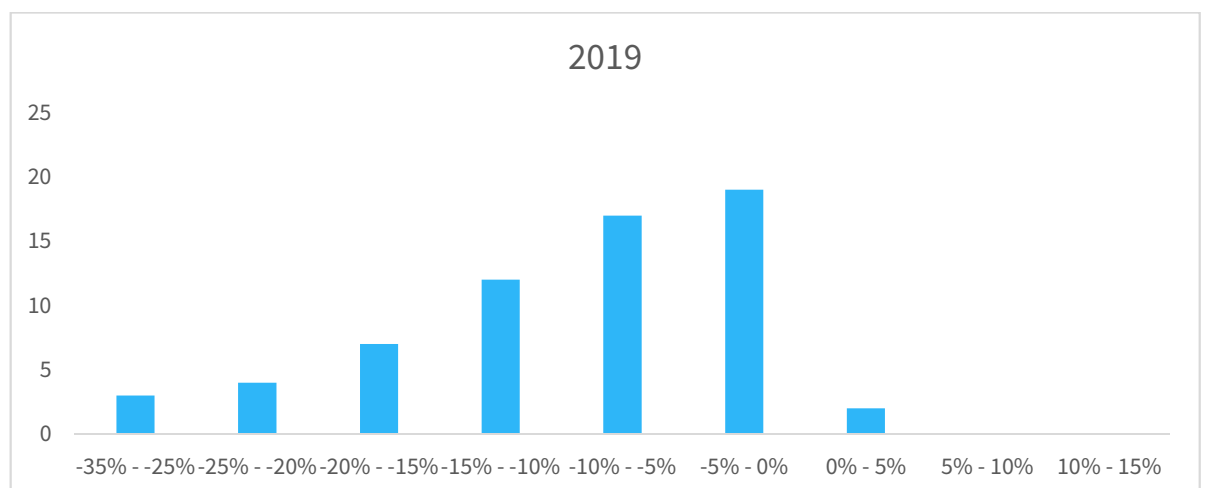
Andersson Elffers Felix



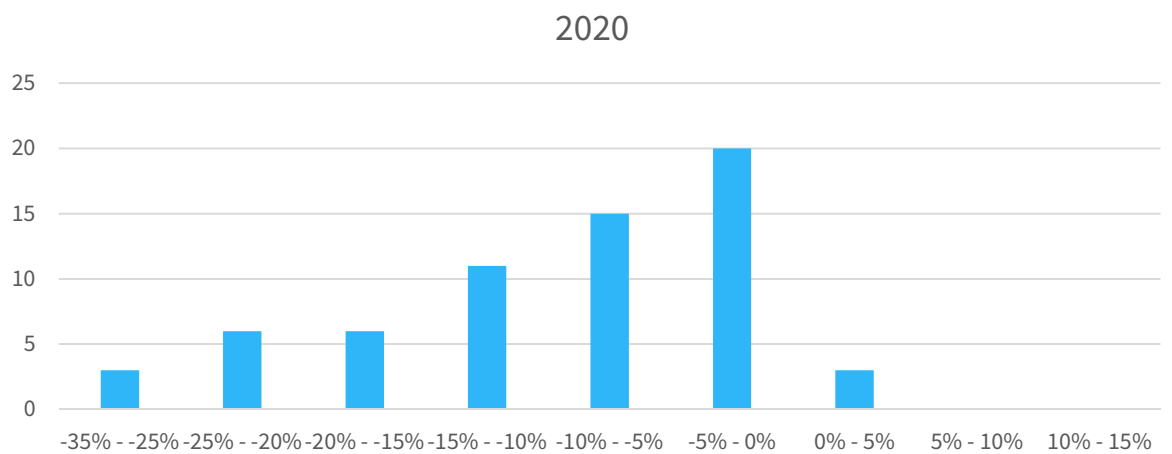
Figuur 7. Het aantal gemeenten met een tekort (of overschot) van een bepaalde omvang in 2017



Figuur 8. Het aantal gemeenten met een tekort (of overschot) van een bepaalde omvang in 2018



Figuur 9. Het aantal gemeenten met een tekort (of overschot) van een bepaalde omvang in 2019



Figuur 10. Het aantal gemeenten met een tekort (of overschot) van een bepaalde omvang in 2020
