

Antwoord op zes vragen over de gemeentelijke uitgavencijfers sociaal domein 2015

Op 31 oktober publiceerde het CBS landelijke cijfers over de gemeentelijke uitgaven in het sociale domein in 2015 die veel aandacht in pers en politiek genereerden. Op 7 november stuurde minister Plasterk een uitsplitsing van deze gegevens per gemeente naar de Kamer. Deze cijfers leiden in veel gemeenten tot discussies in de gemeenteraad en tussen de gemeente en hun lokale en regionale partners zoals clientenorganisaties en zorgaanbieders. Om een feitelijke basis aan deze gesprekken te geven zetten wij hieronder de antwoorden op de meest gestelde vragen op een rij.

1. Wat houden de CBS-cijfers in?

Het CBS verzamelt in opdracht van de regering elk jaar de financiële gegevens van alle gemeenten over alle bestedingen. Het gaat om begrotingscijfers en realisatiecijfers. Dit is al vele jaren zo. Gemeenten zijn verplicht deze gegevens aan te leveren volgens een bepaald format, genaamd lv3 (*informatie voor derden*).

Om de lasten van het gemeentelijk sociaal domein 2015 in beeld te brengen zijn in het lv3-format de functies gebruikt die in het verdeelmodel van het Gemeentefonds gekoppeld zijn aan de Gemeentefonds-clusters Werk en inkomen, Jeugd, en Maatschappelijke ondersteuning. De netto-lasten die de gemeenten op deze functies hebben geboekt (dus na aftrek van 'baten' zoals eigen bijdrages) zijn afgezet tegen het bedrag dat in het verdeelmodel van het gemeentefonds aan gemeenten wordt toebedeeld.

De cijfers hebben betrekking op zowel oude taken in het sociaal domein als de nieuwe taken die in 2015 zijn gedecentraliseerd.

Deze vergelijking liet het volgende zien:

- een overschot op jeugd en maatsch ondersteuning van €1179 miljoen
- een tekort op werk en inkomen van €371 miljoen
- opgeteld een overschot van €808 miljoen op het sociale domein

Op totale gemeentefondsinkomsten voor het sociale domein van €17,7 miljard bedraagt het overschot 4,5%. Als men ook de bijstandsuitgaven meerekent, komt het CSB uit op €24,4 miljard en daarmee bedraagt het percentage niet uitgegeven middelen 3,3%.

2. Zijn deze cijfers correct?

De data die het CBS gebruikt heeft om tot dit overzicht te komen zijn door de gemeenten zelf aangeleverd. Die cijfers zijn door het CBS opgeteld. In strikt *technische zin* zijn er geen redenen om aan te nemen dat daar iets is fout gegaan. De vraag is wel of de cijfers een *volkomen beeld* van de werkelijkheid geven.

Diverse gemeenten signaleren inmiddels dat uit hun eigen boekhouding een ander resultaat 2015 komt dan het resultaat dat zij volgens het CBS hebben geboekt. Die verschillen zijn waarschijnlijk toe te schrijven aan tekortkomingen in de dataverzameling (wat is *wel* en wat is *niet* meegenomen):

- bij de optelling van de gemeentelijke *uitgaven* door het CBS zijn mogelijk niet alle uitgaven die betrekking hadden op het sociale domein meegenomen. Voorbeelden zijn uitgaven van gemeenten aan uitvoering, organisatie en overhead. Of gemeenten hanteren een bredere definitie van sociaal domein dan het CBS.
- bij de bepaling van de gemeentelijke *inkomsten en uitgaven* is er geen onderscheid gemaakt tussen taken die gemeenten al voor 2015 hadden en de nieuwe sociale domein taken vanaf 1 januari 2015. Naast de Integratieuitkering Sociaal Domein (nieuwe taken sinds 2015) en de

Decentralisatieuitkering huishoudelijke hulp (sinds 2007) worden ook oude taken als welzijnsvoorzieningen, collectief ouderenvervoer, rolstoelen en woningaanpassingen (in het gemeentefondscluster maatschappelijke ondersteuning) meegeteld. Hetzelfde geldt voor de clusters Werk en Inkomen en Jeugd, ook daar vallen taken onder die ook al voor 2015 door gemeenten werden uitgevoerd.

De bovengenoemde onvolkomenheden verschillen ook nog eens tussen gemeenten. Gemeenten zijn vrij om hun uitgaven en inkomsten in te delen. Waar de ene gemeente een sociaal wijkteam als uitvoering boekt, kan een andere dat als dienstverlening boeken. Daar zijn geen voorschriften voor en er is ook niet één beste manier.

Hoewel de cijfers dus in technische zin correct kunnen zijn, is de conclusie die in de media aan de CBS-optelsom wordt verbonden niet terecht. Omdat in het totaalcijfer (zowel landelijk als per gemeente) veel "ruis" zit doordat er posten ten onrechte niet zijn meegeteld of juist ten onrechte wel zijn opgenomen en doordat oud en nieuw geld door elkaar lopen.

3. Is een gemeente met een overschot te zuinig geweest?

Er is tot laat in 2014 onduidelijkheid geweest over het gemeentelijke budget en de aantallen cliënten die een gemeente over zou krijgen uit de voorgaande wetten. Er waren veelvuldig bijstellingen door het Rijk.

Gemeenten kennen een andere begrotingssystematiek dan het Rijk. Gemeenten mogen geen tekorten begroten.

Vandaar dat gemeenten het eerste jaar terughoudend en voorzichtig hebben begroot. *Want in dichte mist ga je niet gasgeven.*

Overschotten *op zich* zeggen niets over de vraag of burgers onvoldoende ondersteuning of zorg hebben gekregen. De verantwoordelijkheid van gemeenten jegens hun burgers wordt in de betreffende inhoudelijke wetsartikelen omschreven, niet in de financiële circulaire van het Ministerie van BZK. In laatste instantie toetst een rechter de vraag of gemeenten aan hun verantwoordelijkheid hebben voldaan aan de wet, niet aan het budget. De beleidsvraag of burgers adequate ondersteuning en zorg hebben ontvangen zal meegenomen worden in de landelijke evaluaties die in opdracht van het Rijk nu worden uitgevoerd.

De vraag of een gemeente een te streng beleid voert moet die gemeente zelf beoordelen, aan de hand van eigen evaluaties, cliëntenervaringsonderzoek, klachten en mogelijk rechterlijke uitspraken. Een overschot of tekort is daar zoals gezegd op zichzelf geen indicator voor. Wel zal een gemeente bij het overwegen van een verruiming van het beleid het meerjarige financiële beeld moeten betrekken. Als een overschot eenmalig is, zou verruiming de jaren daarop tot financiële problemen leiden, waardoor de aanspraken weer versoberd moeten worden. Gemeenten willen een jojo-beleid voorkomen.

4. Wat zeggen cijfers 2015 over komende jaren?

Zowel aan de inkomstenkant als aan de uitgavenkant was 2015 een bijzonder jaar, dat niet maatgevend is voor de komende jaren.

Door het regeerakkoord en de opeenvolgende aanvullende afspraken met het Rijk komen de totale bezuinigingen die gemeenten in het sociaal domein moeten doorvoeren geleidelijk op gang. In 2015 waren de bezuinigingen nog beperkt van toepassing, in 2016 en 2017 gaat er nog bijna 500 miljoen van het gemeentelijk budget af.

Aan de uitgavenkant is het een bekend verschijnsel dat de eerste jaren na een grote decentralisatie het beroep op de nieuwe regeling *op gang moet komen*. Daarnaast waren er groepen oude cliënten die op het laatste moment toch niet naar de gemeente overgingen en groepen cliënten waarbij het Rijk (naar achteraf bleek) verkeerde aannames had gemaakt. Voor deze zogenoemde *startstreepfouten* is het gemeentelijk budget inmiddels gecorrigeerd. Die (neerwaartse) correcties van het budget worden vanaf 2016 en 2017 doorgevoerd.

De conclusie is dat 2015 (en in mindere mate ook 2016) zowel aan de inkomsten- als uitgavenkant een atypisch jaar is geweest en dat het door het CBS gerapporteerde overschot dus niet van structurele aard is. Afkomen - landelijk dan wel lokaal - van het overschot in 2015 zal om die reden in de latere jaren in de meeste gemeenten tot tekorten gaan leiden.

5. Wordt het geld op een verkeerde manier verdeeld?

Blijkens het overzicht per gemeente van 7 november zijn er flinke verschillen tussen gemeenten in de uitgaven sociaal domein 2015. Deze verschillen kunnen diverse oorzaken hebben. De bovengenoemde onvolkomenheden in de dataverzameling kunnen per gemeente verschillen. Gemeenten kunnen verschillen in hun beleid (ruimer of soberder). En er zijn verschillen in de omvang van de middelen die zij ontvangen.

Om deze redenen, maar ook omdat 2015 een atypisch jaar was, valt er op dit moment nog weinig zinnigs te zeggen over de vraag of de verdeling van de middelen over gemeenten tekort schiet. De gemeentefondsbeheerders zullen de komende jaren de vinger aan de pols houden. De VNG zal er op toezien dat signalen van gemeenten dat de verdeling niet goed is, daarbij serieus meegenomen worden.

Overigens kan de overgang in de komende jaren van een historische verdeling naar een objectieve verdeling (voor de nieuwe taken) mede hebben bijgedragen aan de onderbesteding in 2015. Gemeenten die op basis van hun historische uitgaven nu nog meer budget ontvangen en straks op basis van objectieve kenmerken minder budget ontvangen, zullen daar in 2015 alvast op hebben geanticipeerd met hun uitgaven. Andere gemeenten die de komende jaren juist een groter deel van het budget krijgen, zullen echter nu nog niet meer hebben uitgegeven dan zij nu nog op basis van hun historische aandeel ontvingen in 2015. Per saldo kan dit op landelijk niveau hebben bijgedragen aan de onderbesteding van middelen.

6. Waar richt het nadere onderzoek zich op?

Momenteel bereidt het Rijk (ministeries BZK, VWS en SZW) een onderzoek voor om meer inzicht te krijgen in de cijfers. De VNG is hierbij betrokken. In het onderzoek zal een aantal van de bovenstaande onvolkomenheden worden onderzocht. Hoofddoel is het voorkomen dat straks over de cijfers 2016 opnieuw misverstanden ontstaan op basis van onvolkomenheden in de dataverzameling.

Het onderzoek zal zowel kijken naar cijfers in den brede (macro) als nader inzoomen op de situatie in een aantal gemeenten (diepteonderzoek).

De Tweede Kamer heeft per motie de regering gevraagd om in het onderzoek tevens in te gaan op de vraag of er een relatie is tussen overschotten en eigen bijdragen en op de vraag of mensen passende zorg hebben ontvangen. Hoe dit in het onderzoek verwerkt kan worden is nog niet bekend.

VNG, 24 november 2016