

A photograph of a classroom with several students sitting at desks, raising their hands. The scene is brightly lit, and the students are engaged in a lesson. The text is overlaid on the left side of the image.

NDSD

Het verhaal achter onder- en overbesteding in het sociaal domein 2015

Bart Geurts, Loes Koster, Coby Peeters en Patrick Tazelaar

2 juni 2016

Inhoudsopgave

1.	<u>Samenvatting</u>	3
2.	<u>Doel onderzoek, afbakening en verantwoording</u>	6
3.	<u>2015: Een grote opgave met een onduidelijk financieel vertrekpunt</u>	7
4.	<u>Begroting: Verdeling van middelen in onzekerheid</u>	16
5.	<u>Hoe waren gemeenten gedurende 2015 'In control'?</u>	20
6.	<u>Financiële resultaat 2015: een voorzichtig nieuw vertrekpunt</u>	28
7.	<u>Blik vooruit: 2016 en 2017</u>	29
8.	<u>Epiloog</u>	34
	<u>Bijlage 1: Deelnemende gemeenten</u>	35
	<u>Bijlage 2: Interviewprotocol</u>	36

1. Samenvatting (1)

Gemeenten stonden in 2015 met de decentralisaties en de invoering van de nieuwe Wmo, Jeugdwet en Participatiewet zowel inhoudelijk als financieel voor een grote opgave. Volgens sommigen één van de grootste veranderingen van de afgelopen decennia. Gemeenten kregen te maken met een groot aantal nieuwe stakeholders, moesten nieuwe onbekende taken op zich nemen, zorgen voor zorgcontinuïteit en tegelijkertijd veranderingen doorvoeren die enerzijds moeten leiden tot minder uitgaven en anderzijds de basis zijn voor transformatie van zorg en ondersteuning.

Kenmerkend voor de aanloop naar de decentralisaties en de uitvoering is de onzekerheid. In de aanloop betrof dit vooral onduidelijkheid over de omvang van het macrobudget en de verdeling over gemeenten waardoor ze geen volledig duidelijk financieel vertrekpunt hadden voor de uitgaven in 2015. Ook was informatie over zorggebruik en uitgaven niet volledig en veelal onbetrouwbaar. Mede doordat gemeenten geen financieel vangnet hebben, leidde dit alles tot risico-avers

gedrag bij het samenstellen van de begroting, het investeren in veranderingen en het maken van financiële inkoopafspraken. Het uitgangspunt van gemeenten was vooral zorgen voor de wettelijk vereiste zorgcontinuïteit en ervoor zorgdragen dat de uitgaven binnen de financiële kaders blijven.

Gemeenten hebben de integratie uitkering sociaal domein volledig gealloceerd voor het sociaal domein. Enkele gemeenten hebben ook eigen middelen toegevoegd om de begroting sluitend te maken, om te investeren of als reservering voor tegenvallers.

Gemeenten geven aan dat het realiseren van zorgcontinuïteit vooralsnog gelukt lijkt te zijn, enkele uitzonderingen daar gelaten. Zij hebben geen (grootschalige) signalen ontvangen dat burgers geen zorg hebben ontvangen, of dat sprake is van toenemende zorgmijding. Ook geven gemeenten aan zelf nog te onderzoeken of er daadwerkelijk geen toename is in de zorgmijding en of zij de zorgvragers voldoende ondersteunen.

1. Samenvatting (2)

In de loop van 2015 verkeerden veel gemeenten in het ongewisse over de bestedingen in het sociaal domein. Pas in de loop van 2016 hebben gemeenten meer en betere informatie ter beschikking. Eventuele overschotten houden gemeenten zoveel mogelijk beschikbaar voor het sociaal domein.

Doorontwikkeling vraagt nog veel inspanning van gemeenten. Ze geven aan op dit vlak nog belangrijke investeringen te moeten doen. Het zal balanceren worden om enerzijds de lagere rijksbudgetten op te kunnen opvangen en anderzijds de tijd en de middelen beschikbaar te maken voor innovatie en transformatie.

Naast noodzakelijke inhoudelijke investeringen, geven gemeenten ook aan te moeten investeren in ICT-voorzieningen, met name de backoffice-processen. Hoewel de eerste stappen zijn gezet, hebben gemeenten nog niet alle processen optimaal ingericht en geautomatiseerd. Dit is wel nodig om lagere

uitvoeringslasten te realiseren en een betere informatiepositie te verkrijgen. Dit laatste is nodig voor het sturen op de door gemeenten geformuleerde doelstellingen.

Voor het begrotingsproces van 2017 kunnen gemeenten gebruik maken van informatie die zij de afgelopen periode hebben verzameld. Gemeenten krijgen stap voor stap meer inzicht in zorggebruik en zorguitgaven. Daarmee ontstaat een begroting die meer gebaseerd is op de realiteit van het nieuwe sociaal domein.

Gemeenten geven aan ruimte, tijd en rust nodig te hebben voor doorontwikkeling in het sociaal domein. Ze voorzien dat het enige tijd zal duren voordat alle beoogde veranderingen zijn gerealiseerd en sprake is van een stabiel sociaal domein.

1. Samenvatting (3)

Drie decentralisaties

“Een grote opgave, met een financiële taakstelling”



Begroting

“Balanceren met beschikbare middelen en veel onzekerheden”



Sturing

“Zorgcontinuïteit voorop”
“Op zoek naar informatie”



Resultaat

“Met moeite inzicht in bestedingen”
“Eventueel overschot blijft SD”

Doorontwikkeling

“Ruimte, tijd en rust nodig om veranderingen te realiseren”



2. Doel onderzoek, afbakening en verantwoording

Aanleiding en doel van het onderzoek

Het Netwerk Directeuren Sociaal Domein (NDSO) heeft Significant gevraagd onderzoek uit te voeren naar de oorzaken van mogelijke onder- en overbesteding in 2015 in het sociaal domein: de Jeugdwet, Wmo en Participatiewet, met focus op de nieuwe taken die gemeenten per 2015 hebben binnen deze wetten.

Het doel van het onderzoek is het verwerven van inzicht in de wijze waarop gemeenten om zijn gegaan met financiële kaders, (financiële) sturing en financiële realisatie in het sociaal domein. Het onderzoek bevat geen kwantitatieve analyse van eventuele over- of onderbesteding.

Afbakening

Het onderzoek heeft betrekking op de middelen die gemeenten hebben ontvangen van het rijk, het opvolgende gemeentelijke begrotingsproces, de sturing gedurende het jaar 2015 welke leidde tot het financiële resultaat.

Tot slot kijken wij in het onderzoek ook naar 2016 en verder. Het onderzoek heeft betrekking op het gehele sociale domein, met focus op de nieuwe taken binnen de Wmo en de Jeugdwet. De Bundeling Uitkeringen Inkomensvoorzieningen Gemeenten (BUIG) is geen onderdeel van het onderzoek.

Opzet van het onderzoek

Aan het onderzoek hebben 13 gemeenten meegedaan (bijlage 1). Het interview is uitgevoerd aan de hand van een gestructureerde vragenlijst (zie bijlage 2). Deze zijn gekozen aan de hand van criteria als de verdeling over Nederland, de omvang van de gemeente en de (verwachte) sociale problematiek.

Wij hebben interviews gehouden met de directeuren en financials van de geselecteerde gemeenten. De vragenlijst is vooraf toegezonden zodat zij voorbereid het interview zijn aangegaan. Interviewverslagen zijn ter toetsing teruggelgd bij de geïnterviewden. De werkgroep finance en control van het NDSO functioneerde als klankbord voor dit onderzoek.

3. 2015: Een grote opgave met een onduidelijk financieel vertrekpunt

Inleiding

Een onderzoek naar ‘verklaringen voor onder- of overbesteding’ op gemeenteniveau roept de vraag op: onder- of overbesteding ten opzichte van wat? Wat is het referentiepunt voor de vaststelling of meer of minder geld is uitgegeven?

Dit hoofdstuk gaat in op een aantal perspectieven die betrekking hebben op het referentiepunt en voorziet deze van achtergrondinformatie en toelichting. Achtereenvolgens beschrijven wij de volgende perspectieven:

- a. De opgave voor gemeenten in 2015 was groot;
- b. Het macrobudget’ bestaat uit aannames, politieke keuzes en kende fluctuaties;
- c. Historische verdeelmodellen bevatten onzekerheden;
- d. Beperkt informatie beschikbaar voor gemeenten over cliënten in zorg;
- e. Vrijwel volledig risicodragend zijn leidt tot risicoavers gedrag.

Samenvatting van dit hoofdstuk

Gemeenten stonden in 2015 zowel inhoudelijk als financieel voor een grote opgave met de invoering van de nieuwe Wmo, Jeugdwet en Participatiewet. Volgens sommigen één van de grootste veranderingen van de afgelopen decennia. Daarmee kregen gemeenten ook te maken met een groot aantal nieuwe stakeholders:

- Burgers die voor 2014 al zorg ontvingen en recht hadden op zorgcontinuïteit;
- Grote aantallen aanbieders van zorg en ondersteuning waarmee de gemeente contracten moest afsluiten;
- Vele (gemeentelijke) samenwerkingsverbanden waarin afstemming plaats moest vinden over een aantal van deze nieuwe taken en bijbehorende financiële middelen.

Tegelijkertijd was het financiële uitgangspunt voor de gemeenten lange tijd onzeker. Gemeenten hadden te maken met grote onzekerheid over zowel de budgetten als de kosten die nodig zijn voor een goede uitvoering van de nieuwe taken. Veel redenen voor voorzichtigheid en risico-avers gedrag.

3a. De opgave voor gemeenten in 2015 was groot (1)

Algemeen

Gemeenten kregen in 2015 te maken met drie transities in het sociaal domein. De nieuwe Wmo, de Jeugdwet en de Participatiewet. Deze stelselwijzigingen zijn erop gericht dat:

- Mensen sneller geholpen worden bij hun zorg- of ondersteuningsvragen;
- Mensen zorg en ondersteuning krijgen die zo nauw mogelijk aansluit op hun persoonlijke (thuis)situatie, mogelijkheden en netwerk;
- Mensen die anderen zorg of hulp (willen) bieden daarvoor alle ruimte en steun krijgen;
- De omvang en de kosten van de verzorgingsstaat beperkt worden.

Alle drie de stelselwijzigingen zijn inwerking getreden op 1 januari 2015.

Een korte aanlooptijd naar 2015

Hoewel al enige jaren werd gesproken over decentralisaties en

diverse gemeenten op verschillende manieren al nieuwe werkwijzen hebben geïntroduceerd in het licht van de decentralisaties (bijvoorbeeld wijkteams), was de voorbereidingsperiode relatief beperkt en is de scope van de decentralisaties op onderdelen gewijzigd. Dit maakte de opgave voor gemeenten omvangrijk om tijdig en goed voorbereid te zijn op de inwerkingtreding.

Veel nieuwe stakeholders

Gemeenten kregen te maken met een groot aantal nieuwe stakeholders. De belangrijkste zijn burgers die zorg of ondersteuning nodig hebben. Ieder van de nieuwe stelsels kende een ander overgangsregime en gemeenten hebben in korte tijd kennis (moeten) opbouwen over deze doelgroepen.

Een tweede nieuwe groep stakeholders waren de zorgaanbieders waarmee gemeenten in 2015 overeenkomsten moest afsluiten.

3a. De opgave voor gemeenten in 2015 was groot (2)

Met name voor de Jeugdhulp was het aantal aanbieders vaak heel erg groot. Meer dan 100 nieuwe aanbieders per gemeente is niet uitzonderlijk en met al deze aanbieders moesten afspraken worden gemaakt. Overigens leveren veel aanbieders diensten aan meerdere gemeenten.

Samenwerking tussen regio's cruciaal

Voor Jeugdhulp was regionale samenwerking cruciaal om een passend voorzieningenniveau te komen, onder andere omdat veel (specialistisch) jeugdhulpaanbod (boven)regionaal is georganiseerd. Nieuwe processen en ook aansluiting op lokale voorzieningen vroegen veel aandacht.

Hetzelfde gold voor Beschermd Wonen. De centrumgemeenten kregen de middelen voor de zorginkoop en samen met regiogemeenten werken zij aan de aansluiting met lokale voorzieningen.

Hernieuwde samenwerking met bestaande stakeholders

Naast het aangaan van nieuwe samenwerkingen en relaties, zijn veel gemeenten ook in gesprek gegaan met bestaande (subsidie)relaties. Denk aan hierbij aan welzijnsorganisaties, centra voor jeugd en gezin, uitvoerders van toegang tot oude Wmo-voorzieningen. Rollen en taken zijn uitgebreid en/of veranderd, maar ook zijn samenwerkingen stopgezet.

Focus op continuïteit en kwaliteit

In het korte tijdpad die voor de voorbereiding beschikbaar was, stelden gemeenten zorgcontinuïteit centraal: cliënten moeten kwalitatief goede zorg ontvangen waar ze recht op hebben. Niemand mag buiten de boot vallen.

Soms hebben gemeenteraden in deze context expliciet kaders meegegeven: wachtlijsten moeten voorkomen worden en keuzevrijheid voor de cliënt staat voorop. 2015 heeft bij veel gemeenten in het teken gestaan van zachte landing. Financiën waren daarbij meestal randvoorwaardelijk.

3a. De opgave voor gemeenten in 2015 was groot (3)

Extra financiële middelen - maar ook kortingen

De decentralisaties gaan gepaard met overheveling van financiële middelen om deze nieuwe taken uit te voeren, maar tegelijkertijd was ook sprake van een bezuinigingstaakstelling.

De gemeenten ontvingen in 2015 via de integratie-uitkering (IU) sociaal domein macro circa € 10,2 miljard middelen extra voor deze nieuwe taken. Hiermee worden de totale uitkeringen binnen het gemeentefonds ruim 1,5 keer zo hoog. Dit laat in financiële termen de omvang van de taakuitbreiding van gemeenten zien.

In plaats van een jaarlijkse indexering van kosten voor zorg en ondersteuning, zoals gangbaar in veel zorgdomeinen, heeft het rijk in de IU sociaal domein een bezuinigingsopgave opgelegd, die oploopt de komende jaren. De IU sociaal domein gaat daarom van € 10,2 miljard in 2015 naar € 9,3 miljard in 2020. Deze bezuinigingsopgave dwingt gemeenten tot het maken van keuzes bij de transitie en het beleidsrijk invullen van de transformatie.

3b. Het ‘macrobudget’ bestaat uit aannames, politieke keuzes en kende fluctuaties (1)

Algemeen

Zoals in de vorige paragraaf is beschreven, is met de decentralisaties ruim € 10 miljard aan financiële middelen meegekomen. In de aanloop van 2015 is het lange tijd onduidelijk geweest wat de exacte omvang werd van de IU.

In de loop van 2014 en ook nog gedurende 2015 heeft het rijk meerdere malen cijfers naar gemeenten gestuurd over het macrobudget voor de Jeugdwet en de nieuwe Wmo en de verdeling van deze budgetten aan gemeenten (zie hiervoor paragraaf 3c). De macrobudgetten zijn gebaseerd op aannames en politieke keuzes, die tot in 2015 nog (beperkt) fluctueerden. Voorbeelden zijn de politieke besluiten over het niet doorgaan van de decentralisatie van de persoonlijke verzorging (2013) en het niet overhevelen van een doelgroep van 10.000 Wlz-geïndiceerden (oktober 2014). Naast uitvoeringsconsequenties leidde dit tot onduidelijkheid en onzekerheid over benodigde en beschikbare middelen voor gemeenten.

De Algemene Rekenkamer constateert in mei 2014 dat nog sprake is van grote onzekerheden, met name over:

- Hogere kosten door extramuralisering;
- Volumegroei;
- Loon- en prijsbijstelling;
- Persoonsgebonden budgetten;
- Inning van eigen bijdragen.

Deze onzekerheden zijn in de septembercirculaire 2014 ten dele, maar niet geheel weggenomen. Rond de onzekerheden en bij het vertalen van aannames naar concrete macrobedragen waren partijen het veelal niet eens. Het macrobudget is op deze onderdelen te beschouwen als een onderhandelingsresultaat en geen directe vertaling van historisch zorggebruik. Het voortschrijdende inzicht over onzekerheden, aannames en politieke keuzes heeft geleid tot fluctuaties in het macrobudget in de achtereenvolgende circulaire. Het macrobudget is daarom niet te zien als een stabiel objectief referentiepunt om te bepalen of gemeenten teveel of te weinig hebben uitgegeven.

3b. Het ‘macrobudget’ bestaat uit aannames, politieke keuzes en kende fluctuaties (2)

Specifieke onzekerheden per domein

Onderstaand zijn enkele belangrijke redenen benoemd waarom ramingen die ten grondslag liggen aan de macrobudgetten mogelijk geen goede prognose vormen van de te verwachten werkelijke uitgaven.

Onzekerheden in macrobudget Wmo:

- Toegepaste kortingspercentages in macrobudget;
- Wlz-indiceerbaren en andere afbakeningsvragen.

Onzekerheden in macrobudget Jeugd:

- Onzekerheden en gedateerde zorgcijfers vanuit de oude stelsels;
- Toegepaste indexatie;
- Jeugdhulp aan minderjarige vreemdelingen;
- Kapitaalslasten (ingeval van huisvesting);
- Capaciteitsreductie JeugdzorgPlus;
- Uitvoeringskosten.

Macrobudget is inclusief vergoeding voor uitvoeringskosten

Voldoende middelen voor uitvoering zijn randvoorwaardelijk om kwalitatief goede zorg en ondersteuning te kunnen organiseren. In de macrobudgetten is rekening gehouden met structurele uitvoeringskosten voor gemeenten. Voor Jeugdhulp is daarnaast eenmalig macro € 90 miljoen beschikbaar gesteld vanuit het provinciefonds voor incidentele kosten gerelateerd aan decentralisatie.

3c. Historische verdeelmodellen Wmo en Jeugd bevatten onzekerheden

Verdeling over gemeenten

Het rijk verdeelt het macrobudget over de individuele gemeenten en voor enkele taken over de aangewezen centrumgemeenten. De bedragen Wmo en Jeugd per individuele gemeente zijn voor het jaar 2015 tot stand gekomen op basis van historische verdeelmodellen, waarbij voor Beschermd Wonen een specifiek verdeelmodel is gehanteerd. De verdeling is dus in beginsel gebaseerd op historisch zorggebruik per gemeente (of regio).

Bij de berekening van de verdeling van middelen is gebruik gemaakt van gegevens over de referentiejaren 2012, 2013 en later ook 2014. Bij het ontbreken van data of onzekerheden over de interpretatie van de data (bijvoorbeeld het woonplaatsbeginsel) is gewerkt met aannames en schattingen. Hierdoor zijn er verschillende onzekerheden in de verdeling van het macrobudget. Dit heeft tot gevolg dat bij individuele gemeenten er - naast de onzekerheden over het macrobudget - ook onzekerheid bestaat of de beschikbare middelen daadwerkelijk voldoende zijn voor de lokale zorgbehoefte.

Overigens zijn bepaalde herverdeeleeffecten als gevolg van verschillende berekeningen in de circulaires, uiteindelijk begrensd.

Specifieke onzekerheden per domein

In de verschillende domeinen zijn een aantal specifieke onzekerheden gerelateerd aan het verdeelmodel:

Verdeelmodel Wmo en Beschermd Wonen:

- Betrouwbaarheid brondata (CIZ, Vektis, zorgkantoren). De verschillende databronnen sloten niet op elkaar aan (peildatum, definities).

Verdeelmodel Jeugd:

- Betrouwbaarheid brondata (Vektis): de Vektis-data sloot niet altijd aan op informatie van aanbieders. Dit was het gevolg van onder andere toewijzing naar woonplaats en type data (peildatum of jaargegevens);
- Onzekerheden omdat in oude stelsel niet gewerkt werd met woonplaatsbeginsel (met name relevant voor intramurale zorg).

3d. Beperkt informatie beschikbaar voor gemeenten over cliënten in zorg

Overgangsrecht zonder cliëntinformatie

Om continuïteit van zorg te kunnen bieden hebben veel gemeenten inkoopafspraken gemaakt met bestaande aanbieders. Daarbij was het lastig dat met name voor Jeugd geen informatie beschikbaar was van het zorggebruik op cliëntniveau.

Jeugd: Cijfers onbetrouwbaar en sloten niet op elkaar aan

Er was landelijk geen informatie beschikbaar over zorggebruik op cliëntniveau. Ook ontbrak betrouwbare informatie over de zorgkosten per aanbieder en de verdeling van deze kosten op basis van het woonplaatsbeginsel. Voor Jeugd bleek het een grote worsteling om een passend budget per aanbieder vast te stellen met drie ongelijksoortige bronnen: de macrocijfers, de opgaven van de instellingen en de Vektis-data (Zie ook hoofdstuk 4).

Persoonsgebonden budgetten - onbetrouwbare informatie

Gemeenten kregen in de gegevensoverdracht wel informatie over persoonsgebonden budget indicaties, maar deze bleken onbetrouwbaar. Verder was onduidelijk in welke mate of op welke manier de persoonsgebonden budgetten daadwerkelijk waren verzilverd. Hierdoor konden gemeenten lastig een inschatting maken van het bedrag dat zij voor persoonsgebonden budgetten moeten reserveren. Ook hierover zijn door gemeenten vaak aannames gemaakt.

3e. Risicodragend zijn leidt tot risico-avers gedrag

Gemeenten zijn risicodragend voor tekorten

Gemeenten hebben bij de decentralisaties en het bepalen van de eigen begroting voor 2015 en beleid op het gebied van inkoop en persoonsgebonden budget, rekening moeten houden met de onzekerheden in het macrobudget en verdeelmodel. Wanneer gemeenten een tekort zouden hebben, dan moeten zij dat met eigen middelen opvangen. Gemeenten hebben echter slechts een beperkt financieel vangnet: zij hebben nauwelijks belastingcapaciteit om 'eigen' inkomsten te genereren waarmee eventuele (voorspelde) tekorten op te vangen zijn.

Gemeenten hebben onderling geen centraal ingerichte risicoverevening. Dit is opmerkelijk anders dan in de Zorgverzekeringswet, waar verzekeraars gecompenseerd worden voor voorspelbare verliezen, en de eerste jaren na hervormingen nog niet risicodragend zijn. In sommige regio's hebben gemeenten onderling wel (tijdelijke of beperkte) afspraken gemaakt over een risicovereveningsmodel voor hoge

uitgaven aan (specialistische en dure) Jeugdhulp. Een dergelijk construct is gepromoot door het rijk, maar niet alle samenwerkingsverbanden van gemeenten hebben een dergelijke afspraak gemaakt.

Gemeenten handelen voorzichtig

Het gevolg is dat gemeenten over het algemeen voorzichtig waren met het begroten van middelen, het verschuiven van middelen tussen nieuwe taken en investeringen in bijvoorbeeld preventie en met het maken van afspraken met aanbieders. Te meer omdat de opbrengsten van transformatie, zoals investeringen in preventie, integrale aanpak en samenhangende ondersteuning, nog slechts beperkt te verwachten waren voor het jaar 2015. Verderop in deze rapportage gaan wij specifiek in op de (financiële) sturing die gemeenten hebben gehanteerd en wat dit heeft betekent voor de wijze waarop zij zorg hebben ingekocht.

4. Begroting: Verdeling van middelen in onzekerheid

Inleiding

Met de in hoofdstuk 3 genoemde onzekerheden stonden gemeenten voor de opgave een begroting te maken voor het transitiejaar 2015. Dit hoofdstuk beschrijft hoe gemeenten dit hebben aangepakt. Daarbij benoemen wij de overeenkomsten en duiden wij de verschillen tussen gemeenten aan de hand van de hiernaast geformuleerde vragen.

Noot: De keuzes die gemeenten hebben gemaakt formuleren wij neutraal. Wij hebben niet onderzocht welke aanpak of keuze leidt tot een goed of minder goed financieel resultaat.

Wij bekijken dit vraagstuk vanuit verschillende invalshoeken aan de hand van de volgende vragen:

- a. Welke uitgangspunten hebben gemeenten gehanteerd voor de begroting?
- b. Welke 'verschuivingen' (transitie) zijn gehanteerd bij verdeling van middelen? (wijkteams, innovatie, et cetera)?
- c. Welke eigen middelen zijn toegevoegd (of onttrokken)?
- d. Wat is begroot voor uitvoeringskosten van het eigen apparaat?
- e. Is het sociaal domein als geheel begroot of in segmenten?
- f. Hoe is omgegaan met risico's?

Samenvatting van dit hoofdstuk

De middelen ontvangen voor het sociaal domein zijn door gemeenten besteed aan het sociaal domein, soms gescheiden per domein (Jeugd, Wmo, Participatie), soms zonder deze schotten.

Hoe de middelen zijn ingezet verschilt sterk, wat onderlinge vergelijking van onder- en overbesteding lastig maakt. Wij beschrijven de gemaakte keuzes en werkwijzen rond het begroten, de inzet van extra eigen middelen, de inkoop van zorg, risicobeheersing, investeringen in innovatie, et cetera. Het algemene beeld is voorzichtigheid bij het ontbreken van betrouwbare informatie.

4a. Gemeenten zijn in te delen in twee categorieën voor wat betreft de uitgangspunten voor de begroting

Top-down of bottom-up

Een aantal gemeenten heeft ervoor gekozen de verkregen rijksbudgetten 1 op 1 over te nemen voor de begroting ('top-down' benadering). Een vaak voorkomende reden is dat de beschikbare gegevens voor een bottom-up berekening schaars waren en weinig betrouwbaar. Daarbij hebben de gemeenten wel getracht een inschatting te maken van de reële kosten over 2015, om te toetsen of de verkregen middelen voldoende zouden zijn en om middelen te kunnen verdelen over taakgebieden, uitvoeringskosten en een eventuele reserve.

Andere gemeenten hebben voor de 'bottom-up' benadering gekozen, met name om tot budgetten voor aanbieders te komen. Daarbij zijn de beschikbare gegevens (voornamelijk Vektis- en CIZ-data) vergeleken met opgaven van aanbieders.

Waar gemeenten een tekort ten opzichte van het macrobudget verwachtten hebben enkele gemeenten eigen middelen toegevoegd vanuit de algemene middelen van de gemeente.

Ongeacht of een gemeente voor top-down of bottom-up heeft gekozen, in beide gevallen moest men rekening houden met grote onzekerheid. Gemeenten hebben hierbij de keuze moeten maken of zij dat risico zelf wilden nemen of dat zij het via een budget- of tariefkorting hebben gealloceerd bij aanbieders. De meeste gemeenten hebben een reserve of risicoreservering specifiek voor het sociaal domein aangelegd.

Geschat of ontschot

Ook de mate waarin de financiële stromen voor Wmo, Jeugdwet of Participatiewet gescheiden zijn begroot verschilt. In de meeste gemeenten is voor deze domeinen apart begroot, gestuurd en verantwoord, maar wordt wel aan de achterkant tussen deze taken verrekend. Sociaal domein breed dient de begroting dan sluitend te zijn. Een enkele gemeente heeft in 2015 al gekozen de schotten zowel inhoudelijk als financieel weg te halen en deze taken, inclusief oude Wmo, gezamenlijk te benaderen, soms daarbij sturend op een verschuiving. Een een-op-een vergelijking met macrobudgetten uit de IU sociaal domein gaat dan niet meer op.

4b. Middelen vaak wel ingezet voor transitie, maar nog beperkt voor transformatie

Transitie en transformatie is voornamelijk vormgegeven door wijkteams

In het kader van de decentralisaties is vaak gekozen voor de inzet van wijkteams. Deze zijn meestal bekostigd door middelen vrij te maken vanuit de verkregen macrobudgetten en al bestaande middelen (welzijn en Centra voor Jeugd en Gezin (CJG)). Gemeenten die zijn gaan werken met (een vorm van) wijkteams geven aan dat de meeste innovatiemiddelen hiernaar toe gaan.

Een aantal gemeenten heeft gekozen om niet met wijkteams te werken, maar de bestaande toeleiding en toegang te behouden. Deze gemeenten zetten in op goed ingerichte en voor burgers goed vindbare gemeenteloketten.

Gemeenten maken gering middelen vrij voor transformatie

Enkele gemeenten hebben innovatiebudgetten opgenomen in de begroting en/of investeren in transformatie-initiatieven zoals vrij toegankelijke voorzieningen of vernieuwende burgerinitiatieven.

De meeste gemeenten lijken voorzichtig te zijn geweest in 2015 met het vrij maken van middelen voor deze vormen van transformatie. Uit het oogpunt van zorgcontinuïteit is in veel gemeenten zoveel mogelijk geld beschikbaar gesteld voor zorg en dus minder voor innovaties. Soms zijn vanwege tekorten gedurende het jaar budgetten voor innovatie alsnog verschoven naar zorg.

4c. Verschillen in de inzet van eigen middelen, geraamde uitvoeringskosten en de omgang met risico's maken gemeenten onvergelijkbaar

Eigen middelen

De inzet van eigen middelen van gemeenten is afhankelijk van de wijze waarop gemeenten hebben begroot (zie paragraaf 4a). Waar extra eigen middelen zijn ingezet door een gemeente, zijn deze vaak besteed aan apparaatskosten of initiatieven die de transitie vorm moesten geven. Denk hierbij aan de opstart van wijkteams, het inrichten van administratieve systemen of de (extra) kosten die gepaard gaan met de herindicering van overgangsgerechtigden.

Uitvoeringskosten

Bij de meeste gemeenten bleken de in de begroting gereserveerde uitvoeringskosten ontoereikend en zijn later extra (eigen) middelen toegevoegd. Vaak zijn uitvoeringskosten verantwoord binnen het sociaal domein, maar soms op een apart programma. Overigens hanteren niet alle gemeenten exact dezelfde definitie voor uitvoeringskosten waardoor de wijze van begroten en verantwoorden lastig vergelijkbaar is.

Financieel risicomanagement

Gemeenten waren bekend met de financiële risico's van de decentralisaties en hanteren veelal een risicoreserve in de gemeentelijke begroting. Gemeenten verschillen echter in de plek waar zij deze reserve plaatsen: de meeste gemeenten hanteren een specifiek reserve sociaal domein, maar er zijn ook gemeenten die weerstandsvermogen in de algemene reserve aanhouden.

Gemeenten variëren daarnaast in de middelen waaruit de reserve is opgebouwd. Sommige gemeenten hebben hiervoor geld uit het macrobudget gehouden. Anderen hebben uit eerdere bezuinigingen in het sociaal domein (oude Wmo) middelen vrij kunnen maken. Tot slot is er een groep gemeenten waar de reserve uit algemene middelen komt. De meeste gemeenten vangen eventuele tegenvallers binnen het eigen domein op. Dit sluit aan bij recent onderzoek van CPB (april 2016) naar verrekenen tegenvallers tussen gemeentelijke domeinen.

5. Hoe waren gemeenten gedurende 2015 'In control'?

Inleiding

Het transitiejaar 2015 was spannend voor gemeenten, aanbieders en cliënten. Veel gemeenten hebben hoge prioriteit gesteld bij zorgcontinuïteit. Tegelijkertijd waren veel (administratieve) processen nog niet (geheel) ingericht.

Hoe gemeenten hiermee zijn omgaan, eventueel afhankelijk van het segment (Wmo/Jeugd/Participatie), hebben wij in dit hoofdstuk uitgewerkt. Wij bekijken dit vraagstuk langs verschillende invalshoeken die vertaald zijn naar de volgende vragen:

- a. Was gedurende het jaar inzicht in de kosten?
- b. Hoe heeft u gestuurd op bestedingen en daarmee het financiële resultaat?
- c. Bestaat volledig inzicht in gemaakte kosten voor 2015?
- d. Was/is er inzicht in oorzaken van onder- of overbesteding?
- e. Is gebruik gemaakt van reserves, overlopende posten en waardering van onderhanden werk?

Samenvatting van dit hoofdstuk

Door het ontbreken van (factuur)informatie gedurende het jaar, met name voor de Jeugdhulp, was financiële sturing erg lastig. Er was op zijn best sprake van bijsturen in plaats van sturen. Veel gemeenteraden hadden begrip voor de situatie waarin gemeenten moesten opereren, de vertraagde informatie en de grote onzekerheden die daarvan het gevolg waren.

Gemeenten noemen diverse mogelijke verklaringen voor onder- en overbesteding, vaak verschillend per domein. Meerdere gemeenten geven aan hier zelf nader onderzoek naar te gaan doen. Gemeenten zeggen geen (grootschalige) signalen te hebben ontvangen dat burgers geen zorg hebben ontvangen, of dat sprake is van een toenemende zorgmijding.

Er is hard gewerkt om bij de jaarafsluiting een volledig beeld te hebben van de uitgaven in het sociaal domein. Eventuele overschotten houden gemeenten zoveel mogelijk beschikbaar voor het sociaal domein in de komende jaren.

5a. Moeizaam en laat inzicht in bestedingen

Gemeenten hebben over het algemeen veel inspanning geleverd om inzicht te krijgen in de bestedingen binnen de Jeugdwet en Wmo. Er zijn monitors opgezet, (regelmatig) overzichten opgevraagd bij aanbieders, gesprekken gevoerd met aanbieders, systemen ontwikkeld, et cetera. Door meerdere redenen is het echter niet eenvoudig gebleken tijdig het benodigde in- en overzicht te krijgen. Dat geldt in het bijzonder voor de Jeugdhulp. De belangrijkste redenen voor het ontbreken van inzicht waren:

Algemeen:

- Het ontbreken van eigen cijfers van gemeenten uit onder andere declaraties, omdat het declaratieproces pas laat op gang kwam;
- Slecht of nog niet werkende ICT-systemen bij gemeenten en aanbieders zodat processtappen beschikken, toewijzen en factureren vaak ad hoc en 'houtje-touwtje' verliepen;
- Persoonsgebonden budget processen en informatie-uitwisseling via het SVB verliepen slecht.

Specifiek voor Jeugdhulp:

- Bevoorschotting leidde tot vertraagd declareren;
- In de jeugdhulp is er een groot aantal aanbieders waardoor het verzamelen van periodieke overzichten maar ook het periodiek praten met elke aanbieder niet haalbaar was;
- De toegang verloopt niet altijd via de gemeente, maar ook via andere verwijzers, zoals de huisarts;
- Declaraties van bovenregionale aanbieders en aanbieders in het landelijke contract kwamen nog later op gang door het grote aantal gemeenten waarmee deze aanbieders te maken hebben.

5b. Vaker was sprake van ‘bijsturen’ dan van ‘sturen’

Het directe gevolg van het ontbreken van informatie, met name voor de Jeugdhulp en in mindere mate voor de Wmo, betekent dat financiële sturing lastig was, zie paragraaf 5a hierboven. Er is daarom veel energie gestoken om de bestedingen zo goed mogelijk te monitoren en waar nodig bij te sturen. Hiernaast zijn deze inspanningen beschreven.

Met de informatie die op deze manier is verzameld hebben gemeenten ook de gemeenteraad periodiek op de hoogte gehouden. Veel gemeenteraden hadden begrip voor de ontstane situatie, de vertraagde informatievoorziening en de grote onzekerheden die daarvan het gevolg waren.

Inspanningen om ‘in control’ te raken

- Vooraf vastgestelde budgetten voor aanbieders verkleinen het financiële risico voor zowel aanbieders als gemeenten;
- Kwartaalgesprekken met aanbieders, onder andere over de uitnutting van het budget. Dit was tevens bevorderlijk voor de relatie en wederzijds inzicht (meerdere gemeenten);
- Periodieke (veelal kwartaal, soms per maand) opgaven van aanbieders over gerealiseerde productie (door vrijwel alle gemeenten), al was de kwaliteit van deze opgaven soms beperkt;
- Strakke sturing en aanpassing van begroting en budgetten van aanbieders op basis van periodieke overzichten van aanbieders.

5c. Bij jaarafsluiting ontstond met veel inspanning een redelijke zekerheid over totale kosten 2015 (1)

Jaarrekening 2015 nog niet definitief

Op het moment dat de interviews zijn afgenomen waren jaarrekeningen van gemeenten nog niet definitief en goedgekeurd door de raad. Onderstaande opmerkingen zijn een weerslag van het proces om te komen tot een totaal beeld van de bestedingen sociaal domein in 2015.

Het verkrijgen van inzicht in totale kosten Wmo en Jeugd was heel lastig en gaf uiteindelijk geen 100% zekerheid

In de eerste vier maanden van 2016 hebben aanbieders en gemeenten heel hard gewerkt om volledig inzicht te geven /krijgen over de uitgaven binnen de Jeugdwet en Wmo in 2015. Dit is gebeurd door over het hele jaar nog zoveel mogelijk declaraties uit te wisselen en te betalen. Dit bleek niet altijd mogelijk of haalbaar binnen de beschikbare tijd. De redenen hiervoor lagen bij zowel de aanbieders als de gemeenten.

Op advies^[1] van de VNG, het rijk en de branchevereniging voor accountants (NBA) is in die gevallen de omvang van de kosten gebaseerd op de productieopgaven van de aanbieders.

Bij grote aanbieders steunen gemeenten daarbij op accountantsverklaringen bij de productieopgave per gemeente over 2015. Wanneer deze informatie ontbrak (wat bij het opstellen van de jaarrekening nog bij de meerderheid van de aanbieders het geval was) hebben gemeenten in de jaarrekening voorzichtigheidshalve aangenomen dat het volledige budget is besteed of eigen inschattingen gemaakt.

[1] Ledenbrief VNG, 'Accountantscontrole sociaal domein', 12 april 2016.

5c. Bij jaarafsluiting ontstond met veel inspanning een redelijke zekerheid over totale kosten 2015 (2)

Inschatting onderhanden werk ten behoeve van de jaarrekening

Een deel van de jeugdhulp, met name Jeugd-GGZ, declareren aanbieders aan het eind van een traject. Zo'n traject kan over de jaargrens heengaan, waardoor de factuur ten laste komt van het boekjaar 2016. Ten behoeve van het jaarrekeningproces moesten deze aanbieders een opgave maken van het 'onderhanden werk' in boekjaar 2015. Dit was voor veel aanbieders van Jeugd-GGZ een lastig proces. Voor gemeenten betekent dit dat deze kosten zijn opgenomen als overlopende post in 2016.

Onduidelijkheid en onzekerheid over PGB-uitgaven

Door het complexe informatieproces met de SVB, de ambtshalve vaststellingen van persoonsgebonden budgetten in combinatie met het Bestuurlijk Besluit Terugvorderen moet vanuit worden gegaan dat een deel van de persoonsgebonden budget betalingen niet teruggevorderd worden van de budgethouder.

Het is dus mogelijk dat meer uitgegeven is door de SVB dan op basis van de afgegeven beschikkingen verwacht kan worden. De accountantsverklaring van de SVB zal naar verwachting een grote onzekerheid laten zien.

Accountant beoordeelt deze onzekerheden in de jaarrekening

De gemeentelijke accountant zal het samenstel van hiervoor genoemde onzekerheden meewegen in zijn/haar oordeel bij de gemeentelijke jaarrekening.

Opmerkelijke ervaringen

- De kwaliteit van administratie bij aanbieders, en daarmee van de productieopgaven was sterk wisselend;
- Tot verbazing van enkele gemeenten bleven enkele (ook grote) jeugdhulpaanbieders ruim onder het budget, hoewel dit budget al sterk gekort was ten opzichte van de historische omzet.

5d. Het is gissen naar achterliggende redenen van onder- of overbesteding (1)

Algemeen

De financiële cijfers over 2015 zijn voor gemeenten op dit moment heel lastig inhoudelijk te interpreteren en te duiden. De hieronder benoemde achterliggende redenen baseren gemeenten ten dele op gesprekken met aanbieders, maar het zijn veelal hypothesen die zij nog nader willen toetsen.

Ze hebben geen (grootschalige) signalen ontvangen dat burgers geen zorg hebben ontvangen, of dat sprake is van een toenemende zorgmijding. Ook geven gemeenten aan zelf nog te onderzoeken of er daadwerkelijk geen toename is in de zorgmijding en of zij zorgvragers voldoende ondersteunen.

Mogelijke achterliggende redenen voor onderbesteding

Algemeen

- Bij vooraf vastgestelde budgetten hebben aanbieders prikkel tot efficiency en het zoeken naar alternatieven;
- De toevoeging van eigen middelen, uit het principe van voorzichtigheid, is achteraf niet nodig geweest;
- Lagere tarieven leiden tot lagere uitgaven;

- Mogelijk is de onderbesteding een incidenteel effect van de structuurwijziging. Mogelijk hebben burgers in 2015 de weg naar de gemeentelijke voorzieningen nog niet gevonden;
- De inzet van wijkteams lijkt effect te hebben: ze nemen lichte zorg voor hun rekening, kunnen vroeg signaleren en tijdig afschalen.

Jeugdhulp

- Budgetplafond afgesproken in de contracten met aanbieders.

Wmo

- Her-indicaties, bijvoorbeeld bij Huishoudelijke hulp, leiden tot lagere beschikkingen of andere oplossingen;
- Mogelijk zorgt de eigen bijdrage voor minder vraag naar professionele ondersteuning.

PGB

- Procedurele vereisten, waaronder de toets of iemand 'persoonsgebonden budget vaardig' is, lijken drempelwerking te hebben voor verkrijgen van persoonsgebonden budgetten.

5d. Het is gissen naar achterliggende redenen van onder- of overbesteding (2)

Mogelijke achterliggende redenen voor overbesteding

Algemeen

- Te lage rijksbudgetten (zie hoofdstuk 3);
- Omhoog bijstellen van budgetten bleek nodig voor zorgvormen waarvoor te weinig was ingekocht terwijl aan andere aanbieders budgetgaranties waren verstrekt;
- De focus heeft gelegen op zorgcontinuïteit;
- In de uitvoering zijn extra kosten gemaakt, met name in zoekwerk om beter zicht te krijgen op cijfers.

Jeugdhulp

- Verwijzing naar de jeugdhulp vindt voor een groot deel plaats via de huisarts. Wijkteams komen zo beperkt in de positie om vroeg te signaleren of af te schalen;
- Enkele gemeenten hebben de financiering van wijkteams betaald met (grote) budgetkorting op overige jeugdhulp, terwijl wijkteams in 2015 nog niet in staat bleken de beoogde verschuiving te realiseren;
- Continuïteit van zorg voor jeugdigen in dure bovenregionale instellingen;

- Weinig sturingsmogelijkheden door regionale inkoop Jeugd;
- Veel meer jeugdigen dan voorzien op basis van Vektis-data;
- Relatief hoog aantal ondertoezichtstellingen ten opzichte van verwachtingen;
- Hoger/duurder Jeugdhulpgebruik dan landelijk gemiddeld, waardoor het gemeentelijke budget te laag is.

Wmo

- Proces van herindicatie kwam laat op gang.

PGB

- Ambtshalve vaststellingen van persoonsgebonden budgetten door de SVB waren vaak te hoog;
- Bij het bereiken van het budgetplafond bij aanbieders van zorg in natura kiezen cliënten voor een persoonsgebonden budget.

5e. Eventuele overschotten blijven zoveel mogelijk beschikbaar voor sociaal domein

Jaarrekening 2015 geeft een zo volledig mogelijk beeld

Gemeenten hebben, zoals hierboven toegelicht, een zo volledig mogelijk beeld proberen te verkrijgen van de gerealiseerde kosten in 2015. Daarbij zijn onderbouwde schattingen gemaakt van overlopende posten waarvoor gemeenten facturen gaan ontvangen in 2016. Ook zijn inschattingen gemaakt van de omvang van de facturen uit 2015 die in 2016 nog vertraagd gaan binnenkomen.

Middelen blijven bestemd voor sociaal domein

In beginsel vloeien overschotten in het sociaal domein terug naar de algemene reserve van de gemeente. In veel gemeenten is (of zal waarschijnlijk) worden besloten een eventueel overschot beschikbaar te houden voor het sociaal domein. Ook niet gebruikte risicoreserves sociaal domein blijven vaak in 2016 beschikbaar voor het sociaal domein.

Meerjarenbegroting

Enkele gemeenten werken met een meerjarenbegroting en een meerjaren-reservering omdat de kosten voor de baten uitlopen. Gemeenten hebben hiervoor berekeningen gemaakt, zoals bijvoorbeeld een MKBA. De extra middelen benodigd in 2015, 2016, en 2017 zijn/waren begroot. Eind 2017 is de gehele reservering sociaal domein benut.

6. Financieel resultaat 2015: een voorzichtig nieuw vertrekpunt

2015 geeft een eerste beeld van uitgaven sociaal domein, maar met heel veel onzekerheid

Cijfers over zorgkosten en cliënten die gemeenten ontvingen in 2014 klopten in veel gevallen niet. Nu 2015 voorbij is, ontstaat een voorzichtig beeld van een nieuwe werkelijkheid, maar veel onzekerheden blijven bestaan. Veel gemeenten verwachten bovendien dat het resultaat in 2015 incidenteel is, als gevolg van de stelselwijziging.

Gemeenten hebben de realisatiecijfers over 2015 nog niet kunnen gebruiken voor de begroting 2016, maar nemen de lokale resultaten wel mee in de begroting 2017. Daarbij proberen ze lokaal het verhaal achter de cijfers scherp te krijgen en realiseren ze zich dat voorlopig sprake zal zijn van onzekerheden in de (ontwikkeling van) de zorgvraag, met name bij de vraag naar jeugdhulp.

7. Blik vooruit: 2016 en 2017

Inleiding

Op het moment dat de begroting en inkoopafspraken 2016 tot stand moesten worden gebracht, was nog nauwelijks informatie beschikbaar over de resultaten van 2015. Voor 2016 zijn daarom veelal dezelfde uitgangspunten gehanteerd als voor 2015.

De uitgaven voor 2015 vormen voorzichtig wel een nieuwe lokale werkelijkheid, een startpunt voor de gesprekken over 2017. Gemeenten gaan daarbij lokaal, zowel met aanbieders als burgers in gesprek om verklaringen en trends te vinden. De onzekerheden in de zorgvraag en de zorgkosten nemen daarmee af.

Wij hebben gemeenten gevraagd naar hun uitgangspunten, keuzes voor 2016 en verder en ook naar de investeringen welke zij willen (blijven) doen in het sociaal domein. Wij kijken vooruit vanuit drie perspectieven aan de hand van de volgende vragen:

- a. Heeft onder- of overbesteding 2015 effect op de begroting van de volgende jaren en hoe verhoudt het budget 2016 zich ten opzicht van 2015?
- b. Welke investeringen zijn nodig om de ambitie achter de decentralisaties naar de toekomst waar te maken of toekomstbestendig te maken?
- c. Welke aanpassingen heeft de gemeente gemaakt in de sturingsfilosofie?

Samenvatting van dit hoofdstuk

Voor 2016 hebben gemeenten geen wezenlijke veranderingen in uitgangspunten en sturingsfilosofie doorgevoerd. Ondanks dat hun informatiepositie verbetert, zijn er nog onzekerheden over zorgkosten, en over de effecten van de maatregelen. Overblijvende middelen worden ingezet voor het opvangen van de lagere rijksbudgetten, voor investeringen in innovatie en transformatie en voor verbetering van processen en ICT. Gemeenten geven aan ruimte, tijd en rust nodig te hebben om te kunnen doorontwikkelen in het sociaal domein.

7a. Ook in 2016 was rijksbudget veelal leidend voor de begroting

Geen nieuwe informatie

In de zomer van 2015 gingen gemeenten aan de slag met het maken van een begroting en inkoopafspraken voor 2016. Daarbij heeft het rijk geen nieuwe informatie verstrekt. Gemeenten hebben daardoor veelal dezelfde uitgangspunten gehanteerd voor de begroting als in 2015 (zoals beschreven in hoofdstuk 4). Wel hebben gemeenten in begrotingen bij de inkoop 2016 rekening gehouden met de lagere rijksbudgetten.

Maar de onzekerheden zijn nog erg groot

Gemeenten ervaren nog veel onzekerheden in de (financiële) informatie die zij ter beschikking hebben. Het gaat daarbij niet alleen om informatie over de zorgkosten, maar ook over informatie over effecten van maatregelen die in 2015 zijn genomen, bijvoorbeeld:

- Vinden mensen die zorg of ondersteuning nodig hebben de weg naar de gemeentelijke toegang?
- Is sprake van aanzuigende werking van wijkteams of voorkomen ze zwaardere zorgvraag?

- Wat is het effect van eigen bijdragen op het zorggebruik?
- Leidt de uitvoeringsproblematiek rond de persoonsgebonden budgetten tot hogere kosten voor gemeenten?
- Zijn de bezuinigingen Huishoudelijke hulp te ver doorgevoerd en moeten deze wellicht worden teruggedraaid?

Overblijvende middelen blijven beschikbaar voor het sociaal domein

Gemeenten die middelen over 2015 over hebben gehouden hebben aangegeven dat deze middelen (naar verwachting) beschikbaar blijven voor het sociaal domein. Dit geldt eveneens voor bepaalde vrijvallende risicoreserveringen. Gemeenten geven aan dat deze middelen beschikbaar komen voor het opvangen van negatieve effecten van kortingen op het macrobudget of middelen in te zetten om te investeren in verdere ontwikkeling, innovatie of transformatie.

7b. Gemeenten blijven investeren om ambities van de decentralisaties waar te maken (1)

Investerings nodig om de ambitie achter de decentralisaties toekomstbestendig te maken

Gemeenten die werken met wijk- of buurtteams bereiden veelal de budgetten voor deze teams uit zodat zij maximaal kunnen werken aan de transformatiedoelen. Ook bieden deze teams in een aantal gemeenten lichte vormen van zorg en ondersteuning waardoor de gemeente minder middelen hoeft te besteden aan gespecialiseerde zorgaanbieders en geïndiceerde zorg.

Investerings in “de voorkant”

Veel gemeenten investeren in de sociale basisinfrastructuur of in initiatieven om meer te kunnen richten op preventie en met lichtere zorgvormen een passend ondersteuningsaanbod te kunnen bieden. Genoemd zijn de versterking van het welzijnswerk, het steunen van diverse maatschappelijke initiatieven en vrijwilligersondersteuning. Ook optimaliseren gemeenten de ondersteuningsstructuur door verschuiving van maatwerk- naar algemene voorzieningen.

Daarnaast investeren gemeenten in de afstemming en samenwerking met andere verwijzers en stakeholders in de Jeugdhulp (met name huisartsen en onderwijs). Door samenhang in de toegang en de keten te organiseren, proberen gemeenten ‘standaard’ verwijzingsstructuren te doorberekenen en ruimte te geven voor jeugdteams om vroeg te kunnen signaleren en af te schalen waar mogelijk.

Investerings in processen en ICT

Alle gemeenten geven aan dat verdere investeringen nodig zijn voor het beter inrichten van automatisering en informatievoorziening. Daarbij noemen zij vaak het persoonsgebonden budget proces en het analyseren van ontvangen informatie voor inkoop- en beleidsdoeleinden.

7b. Gemeenten blijven investeren om ambities van de decentralisaties waar te maken (2)

Raakvlakken met andere domeinen

Veel gemeenten benoemen ook investeringen die nodig zijn om meer te werken vanuit een integrale aanpak. Zij zoeken raakvlakken met andere functies om specifieke maatschappelijke problemen aan te pakken. Specifiek noemen zij armoedebestrijding, integratie van statushouders en respijtzorg. Om langer thuis wonen mogelijk te maken werken zij samen met woningbouwcorporaties en investeren zij in het verbinden van voorzieningen op het gebied van verschillende leefdomeinen. Samenwerking met Zorgverzekeraars wordt gezocht op terrein van wijkverpleging en patiënten met ernstige psychiatrische aandoeningen.

Geef, rust, ruimte en vertrouwen

Een belangrijke boodschap die gemeenten ten aanzien van de toekomst meegeven is dat zij rust, ruimte en vertrouwen nodig hebben om het sociaal domein te kunnen doorontwikkelen, te kunnen innoveren en experimenten op te kunnen zetten. Stabiele budgetten helpen daarbij. Gemeenten benoemen dat zij tijd nodig hebben om het systeem te herinrichten en veranderingen door te voeren.

7c. Doorontwikkeling van de sturing

2016 - Verbeteren op basis van ervaringen

De meeste gemeenten geven aan dat de sturingsfilosofie voor 2016 niet wezenlijk is veranderd ten opzichte van 2015. Wel zijn er meer mogelijkheden om strakker te sturen, omdat de informatiepositie van gemeenten verbetert, niet alleen financieel, maar ook ten aanzien van bijvoorbeeld kwaliteit van zorg en cliënttevredenheid.

Tegelijkertijd werken gemeenten aan veranderingen om de sturing verder te verbeteren. Waar dat nog niet het geval was, zijn veel gemeenten daarnaast voorbereidingen aan het treffen om het sociaal domein af te schermen van andere programma's en om budgetten binnen het sociaal domein te ontschotten.

Populatiebekostiging

Meerdere gemeenten geven aan een ontwikkeltraject te zijn gestart in de richting van een vorm van populatiebekostiging. Enkele gemeenten passen dit specifiek toe voor toegang en de algemene voorzieningen terwijl andere dit model willen toepassen voor de hoog specialistische jeugdhulp, met focus op beschikbaarheid en samenwerking met de toeleiding en toegang. Deze veranderingen ontwikkelen gemeenten veelal in samenspraak met aanbieders. Soms zijn hiervoor op wijk- of dorpsniveau al pilots gestart.

Outputbekostiging

Andere gemeenten werken aan een nieuwe vorm van bekostiging waarbij aanbieders een vooraf bepaald bedrag per cliënt ontvangen om een integraal zorg- en ondersteuningsaanbod te bieden. Ook hierbij vindt intensief overleg plaats met de aanbieders.

Epiloog

Dit onderzoek is gestart vanuit de behoefte om inzicht te krijgen in hoe gemeenten zijn omgegaan met de financiële kaders voor de decentralisaties en de mogelijke oorzaken van over- en onderbesteding van budgetten in het sociaal domein. Dit helpt om bij het beschikbaar komen van de jaarrekeningen de financiële resultaten te kunnen duiden. Dit is eens te meer van belang in geval van onderbesteding waarbij de beeldvorming kan ontstaan dat geld is onthouden aan zorg en ondersteuning.

Vaak blijkt tegenover onderbesteding in bijvoorbeeld de Wmo, overbesteding te staan op andere onderdelen van het sociaal domein. Dit heeft diverse verklaringen, afhankelijk van specifieke lokale context waarin de Wmo, Jeugd- en Participatiewet uitgevoerd worden. Deze verschuivingen binnen het sociaal domein zijn toegestaan en waren ook in eerdere jaren al praktijk. Ook in het geval van onderbesteding over het totale budget sociale domein, blijven de middelen veelal beschikbaar voor het sociaal domein en worden ze ingezet voor de transformatie in de daarop volgende jaren.

Het centrale thema was in 2015 'onzekerheid'. Dat zien we in de wijze waarop is begroot voor 2015, hoe de middelen zijn ingezet en uiteindelijk in het financiële resultaat. De komende jaren willen gemeenten doorpakken op de transformatie, een daarbij passende wijze van begroten en het realiseren van de noodzakelijke financiële taakstellingen. Gemeenten benadrukken de grote uitdagingen die zij voor zich hebben. Ze hebben behoefte aan tijd, rust en ruimte om de beoogde transformatie en de taakstellingen te realiseren maar bovenal om het succes van de beweging in het sociaal domein richting de burger aan te kunnen tonen.

Bijlage 1: Deelnemende gemeenten

Wij danken de gemeenten voor hun medewerking aan de interviews die wij voor dit onderzoek hebben uitgevoerd:

Almere;

Amersfoort;

De Wolden Hoogeveen;

Eindhoven;

Enschede;

Huizen;

Leeuwarden;

Oss;

Sittard-Geleen;

Utrecht;

Zaanstad;

Zoetermeer;

Zwolle.

Bijlage 2: Interviewprotocol

Het interview is opgebouwd uit vier onderdelen

- a. Feiten over begroting en resultaat per taakgebied
- b. Begroting 2015
- c. Financial control
- d. Vooruitblik 2016 en verder

a. Feiten over begroting en resultaat per taakgebied

Wat was het begrote bedrag en resultaat per taakgebied binnen het sociaal domein? Graag met onderscheid naar oude en nieuwe taken.

Taakgebied	Begroot (€)	Resultaat (€)	Over- of onderbesteding (%)
Participatie totaal (exclusief BUIG)			
waarvan nieuwe taken			
Jeugd totaal			
Wmo totaal			
waarvan nieuwe taken			
waarvan nieuwe taken centrumgemeente (met name BW)			

Bijlage 2: Interviewprotocol (2)

b. Begroting 2015

- i. Op welke uitgangspunten en keuzes is de begroting 2015 gebaseerd? Denk daarbij aan:
 - In welke mate zijn de posten uit de macrobudgetten (historisch bepaald) overgenomen als basis voor de begroting?
 - Hoe is de gemeente omgegaan met de verdeling van de middelen in relatie tot de bedoelingen van de transitie (bijvoorbeeld langer thuiswonen, extramuralisering, meer collectief in plaats van individueel)?
 - Op welke onderdelen heeft de gemeente extra middelen toegevoegd ten opzichte van het macrobudget in de vorm van investeringen of verschuivingen uit andere domeinen?
 - Is er binnen de gemeente 1 pot geld sociaal domein?
- ii. Hoe is de gemeente omgegaan met het begroten van de inzet van eventuele wijkteams? Levert het wijkteam ook zorg/ondersteuning?
- iii. Hoe is de gemeente omgegaan met uitvoeringskosten van het eigen apparaat?
- iv. Op welke wijze is de gemeente omgegaan met mogelijke risico's in de begroting en hoe zijn deze ingeschat? Denk daarbij aan onzekerheden over omvang zorgvraag en fluctuaties in beschikbare budgetten.

Bijlage 2: Interviewprotocol (3)

c. Financial control

- i. Is binnen de gemeente inzicht in alle kosten die in 2015 zijn gemaakt?
- ii. Hoe is de gemeente omgegaan met de financiële techniek? Denk aan de inzet van reserves, waardering van onderhandenwerk, overlopende posten, et cetera;
- iii. Heeft u gedurende het jaar inzicht gehad in (oorzaken van) onder- en overbesteding?
- iv. Welke oorzaken ziet de gemeente van onder- en overbesteding?
- v. Hoe heeft u gestuurd op besteding en resultaat?

d. Vooruitblik 2016 en verder

- i. Heeft de gemeente de uitgangspunten en keuzes voor de begroting 2016 aangepast ten opzichte van 2015 en zo ja, waarom en op welke onderdelen?
- ii. Hoe verhoudt het budget 2016 zich tot het budget 2015 en welke impact heeft dit op de begroting(skeuzes)? Wat is de impact van nieuwe verdeelmodellen?
- iii. Wat betekent de eventuele onder- of overbesteding in 2015 voor de begroting van 2016?
- iv. Welke investeringen zijn nodig om de ambitie achter de decentralisaties in de toekomst waar te maken, en/of om voorzieningen toekomstbestendig te houden? Denk daarbij aan langer thuis wonen, doorstroom uit voorzieningen, schulden/armoede, continuïteit van aanbieders in financiële problemen, uitvoeringskosten (waar onder ICT, SVB).
- v. Welke aanpassingen heeft u doorgevoerd in de sturingsfilosofie voor 2016 en verder ten opzichte 2015?