



Risicomanagement sociaal domein in de gemeente Zeewolde

Rekenkameronderzoek naar de
beheersing van de risico's in het
sociaal domein in Zeewolde

Augustus 2020



REKENKAMERCOMMISSIE
**VALLEI &
VELUWERAND**

COLOFON

De rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie Vallei en Veluwerand is een gemeenschappelijke onafhankelijke rekenkamercommissie van de gemeenten Barneveld, Bunnik, Bunschoten, Leusden, Nijkerk, Renswoude, Scherpenzeel, Woudenberg en Zeewolde.

De externe commissie bestaat uit een voorzitter en vier leden: de heer J. van Zomeren (voorzitter), mevrouw F.T. van de Vlierd (lid/plaatsvervangend voorzitter), de heer M. Pen (lid), de heer J.G.W. Scheltinga (lid) en de heer H.M. ter Beek (lid). De commissie heeft twee ambtelijke onderzoekers / secretarissen: mevrouw I.M.T. Spoor en mevrouw E. de With (tot 1 maart 2020), mevrouw M. Barel-Glashouwer (vanaf 1 juli 2020).

Inhoud

| | |
|---|-----------|
| 0. Inleiding | 4 |
| 1. Beleid en organisatie | 6 |
| 1.1 Doelstellingen..... | 6 |
| 1.2 Organisatie en uitvoering..... | 6 |
| 2. Financiën | 9 |
| 2.1 Ontwikkeling van de zorgkosten | 9 |
| Ontwikkelingen Jeugdhulp | 9 |
| Ontwikkeling Participatiewet | 10 |
| 2.2 Bestemmingsreserves | 10 |
| 2.3 Landelijke ontwikkelingen met mogelijke financiële impact..... | 11 |
| 3. Risicomanagement | 13 |
| 3.1 Nota Weerstandsvermogen en risicobeheersing | 13 |
| 3.2 Weerstandscapaciteit..... | 13 |
| 3.3 Proces van risico-inventarisatie | 14 |
| 3.4 Kwantificering risico's | 14 |
| 4. Rapportage, monitoring en verantwoording | 16 |
| 4.1 Managementrapportages | 16 |
| 4.2 Monitoring en verbetermaatregelen | 16 |
| 4.3 Informatievoorziening aan de raad..... | 18 |
| 5. Conclusies en aanbevelingen | 19 |
| 5.1 Conclusies..... | 19 |
| 5.2 Aanbevelingen..... | 20 |
| Aan het college | 20 |
| Aan de raad..... | 20 |
| 6. Bestuurlijke reactie college en nawoord rekenkamercommissie | 21 |
| 6.1 Bestuurlijke reactie college | 21 |
| 6.2 Nawoord rekenkamercommissie | 22 |
| Bijlage 1 Bronnenlijst | 23 |
| Bijlage 2 Respondenten | 25 |

Inleiding

Achtergrond

Met ingang van 1 januari 2015 zijn diverse taken in het sociaal domein overgedragen van het rijk naar de gemeenten. Deze transitie hield het volgende in:

- De nieuwe Participatiewet bundelt drie bestaande regelingen over werk en inkomen; de wet werk en bijstand (WWB), de wet sociale werkvoorziening (Wsw) en een deel van de Wajong.
- Met de invoering van de Jeugdwet zijn de taken van de verschillende Bureaus Jeugdzorg (waaronder jeugdbescherming en jeugdreclassering) overgegaan van de provincies naar de gemeenten. Andere nieuwe taken voor gemeenten zijn de gesloten jeugdzorg (ook jeugdzorgplus genoemd), de geestelijke gezondheidszorg voor jeugd (jeugd GGZ) en de zorg voor licht verstandelijk gehandicapte jongeren. Een andere nieuwe verantwoordelijkheid voor gemeenten is afstemming met het onderwijs over het Passend Onderwijs.
- Tot slot zijn taken op het gebied van begeleiding en ondersteuning van inwoners en beschermd wonen overgegaan vanuit de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) naar de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Parallel zijn de extramurale verpleging, een groot deel van de persoonlijke verzorging en de langdurige Geestelijke gezondheidszorg (GGZ) naar de Zorgverzekeringswet (Zvw) overgegaan. De zorg voor mensen die blijvend behoefte hebben aan 24 uur per dag zorg en/of permanent toezicht zijn overgegaan naar de Wet langdurige zorg (Wlz).

Deze veranderingen hebben grote gevolgen gehad voor gemeenten. Het sociaal domein is de grootste begrotingspost voor gemeenten geworden, soms oplopend tot zo'n 50 procent. Ook in Zeewolde is het sociaal domein de grootste begrotingspost geworden, meer dan een derde van de begroting wordt besteed aan het sociaal domein (dat wil zeggen Wmo, Jeugdwet en Participatiewet). Tegelijkertijd gaat de uitvoering van taken gepaard met grote financiële onzekerheden. In de afgelopen jaren werden college en raad verrast door relatief omvangrijke tekorten in het sociaal domein. De overdracht van taken van het rijk naar de gemeente is gepaard gegaan met een bezuiniging, omdat het rijk ervan uitging dat gemeenten de taken efficiënter zouden kunnen uitvoeren. Dit is een grote opgave gebleken voor veel gemeenten en veel gemeenten hebben tekorten gehad in het sociaal domein, niet alleen vanwege te weinig middelen, maar ook vanwege strikte eisen van het rijk.

De uitvoering van taken in het sociaal domein brengt naast financiële risico's ook maatschappelijke risico's met zich mee. De gemeente is primair verantwoordelijk voor de zorg en ondersteuning van kwetsbare groepen in de samenleving. Wanneer gemeenten de zorgtaken niet adequaat uitvoeren kan dit leiden tot problemen voor mensen die voor hun welzijn en gezondheid afhankelijk zijn van zorg. De druk op gemeenten om de taken in het sociaal domein goed te organiseren en tegelijkertijd de kosten te beheersen is dus groot.

Doel onderzoek en onderzoeksvraag

Het doel van het onderzoek is om na te gaan of de gemeente Zeewolde het risicomanagement in het sociaal domein voldoende effectief heeft ingericht om grip te krijgen op de kosten binnen het sociaal domein.

Onderzoeksvragen:

1. Welke doelstellingen heeft de gemeente Zeewolde voor het Sociaal Domein? In hoeverre is het budget van het rijk leidend?
2. Hoe is de uitvoering georganiseerd? Hoe zijn de verantwoordelijkheden verdeeld over de gemeente en uitvoeringsorganisatie Meerinzicht? Hoe is de ambtelijke samenwerking met Meerinzicht georganiseerd?
3. Hoe hebben de kosten voor het sociaal domein zich ontwikkeld en hoe kunnen de tekorten uit de afgelopen jaren worden verklaard? Hoe zorgt het college ervoor dat ze de kosten in beeld heeft? Welke ontwikkelingen en verwachtingen neemt het college hierin mee? Welke financiële verwachtingen zijn er voor de komende jaren en in hoeverre kan hierin worden bijgestuurd?
4. Welke soorten risico's onderscheidt Zeewolde in de rapportages en hoe is de risicobeheersing ingericht? In hoeverre heeft de gemeente voldoende beeld van de zorg die zorgaanbieders verlenen? Heeft de gemeente grip op de kosten die de zorgaanbieders daarvoor in rekening brengen? Hoe controleert de gemeente op de zorglevering door zorgaanbieders met bijbehorende kosten?
5. Hoe loopt de informatievoorziening, sturing en verantwoording? Is de raad voldoende in staat om met de geleverde informatie vanuit het college zijn kaderstellende en controlerende taak uit te oefenen?

Aanpak

Om antwoord te geven op bovenstaande vragen hebben we documenten over het sociaal domein in Zeewolde en planning- en controldocumenten bestudeerd (zie bijlage 1). Daarnaast hebben we gesprekken gevoerd met portefeuillehouder(s), de beleidsafdeling(en), afdeling Financiën, Meerinzicht en raadsleden (zie bijlage 2).

Het conceptrapport van bevindingen is voorgelegd aan de respondenten voor een controle op feitelijke juistheid van informatie. De opmerkingen naar aanleiding hiervan zijn verwerkt. Vervolgens zijn de conclusies en aanbevelingen opgesteld. Het eindrapport zal aan het college van burgemeester en wethouders worden voorgelegd voor een bestuurlijke reactie. De bestuurlijke reactie wordt opgenomen aan het einde van het eindrapport, evenals een nawoord van de rekenkamercommissie. In het nawoord reageert de rekenkamercommissie op de bestuurlijke reactie van het college.

1. Beleid en organisatie

1.1 Doelstellingen

Met de overheveling van rijkstaken werden gemeenten verantwoordelijk voor de beleidsdoelen voor het sociaal domein. In de aanloop naar de decentralisatie en de eerste jaren daarna heeft Zeewolde verschillende beleids- en uitvoeringsdocumenten opgesteld met doelen, uitgangspunten voor de beleidsuitvoering en financiële kaders.

In de programmabegroting 2019-2022 zijn de beleidsdoelen samenvattend weergegeven. De hoofddoelstelling van programma 6 'Zeewolde zorgzaam en solidair' luidt: *“Wij stellen de inwoners van Zeewolde in staat om, onafhankelijk van inkomen, leeftijd en lichamelijke gesteldheid, op een redelijk niveau deel te nemen aan het maatschappelijke leven.”*

Aansluitend zijn zeven speerpunten genoemd:

1. Meer initiatieven in de samenleving die bijdragen aan vitaliteit, veerkracht en mentale gezondheid van inwoners;
2. Meer jeugdigen groeien kansrijk en gezond op en zijn voorbereid op de toekomst. Creëren van een positief opvoedklimaat. Passend aanbod van jeugdhulp door een lokaal gerichte integrale aanpak;
3. Meer mensen ervaren dat zij gelukkig wonen en leven in de directe leefomgeving. Inwoners zoveel mogelijk in staat stellen zelfstandig te functioneren in de huidige samenleving;
4. Meer Zeewoldenaren leven of groeien op in een financieel veilige situatie;
5. Meer inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties zetten zich samen in voor wijk, dorp en de lokale arbeidsmarkt;
6. Talenten van inwoners worden meer benut. Een vitale samenleving waarin vrijwilligers(organisaties) zich erkend, ondersteund en gewaardeerd voelen;
7. Meer sociale samenhang in straat, buurt en wijk waardoor de veiligheidsbeleving verbetert.

1.2 Organisatie en uitvoering

De meeste taken in het sociaal domein worden uitgevoerd door Meerinzicht. Dit is de uitvoeringsorganisatie waarin de gemeenten Zeewolde, Harderwijk en Ermelo samenwerken (gemeenschappelijke regeling). Meerinzicht ondersteunt de gemeenten in de dienstverlening aan inwoners, bedrijven en organisaties door het uitvoeren van taken op diverse gemeentelijke terreinen. Per 1 januari 2018 zijn ook uitvoeringstaken in het sociaal domein op het gebied van de Participatiewet en de Wmo overgegaan naar Meerinzicht. Vanaf 1 juli 2019 is eveneens de toegang tot Jeugdhulp Zeewolde onderdeel geworden van de taken van Meerinzicht. Daarvoor was de toegang van jeugd ondergebracht bij Maatschappelijke Dienst Flevoland (MDF), de Geestelijke Gezondheidszorg (GGZ) en Icare (het jeugdteam).

Vanuit Meerinzicht Domein Sociaal werkt een team medewerkers voor Zeewolde, waar de klantmanagers Wmo en Participatie ook deel vanuit maken en sinds 1 juli 2019 ook de casemanagers voor jeugd. Het voordeel van het onderbrengen van het team Jeugd bij Meerinzicht is dat zij hierdoor beter kunnen samenwerken en afstemmen met de klantmanagers van de Wmo en Participatie.

De volgende taken binnen het sociaal domein zijn ondergebracht bij Meerinzicht:

- Toegang Sociaal Domein: klantmanagers signaleren ondersteuningsbehoeften bij inwoners, geven informatie en advies over de mogelijkheden in het ondersteuningsnetwerk en verhelderen de ondersteuningsvraag.
- Beleidsvoorbereiding, -uitvoering, monitoring/evaluatie van de wetten in het sociaal domein. De beleidsvoorbereiding gebeurt in de netwerksamenwerking 'beleidsmatige samenwerking EHZ (Ermelo Hardewijk Zeewolde). Het betreft reguliere beleidsvoorbereiding en het werken aan ontwikkelopgaven benoemd in de EHZ-ontwikkelagenda op lokaal, EHZ- en regionaal niveau en deelname aan lokale, EHZ- en regionale overleggen die daarvoor nodig zijn, inclusief het monitoren daarvan.
- Het verstrekken van inkomensvoorzieningen, het beschikken en het leveren van maatwerkvoorzieningen, individuele voorzieningen en basisondersteuning in de vorm van re-integratie, participatie, sociale activering en het behalen van een startkwalificatie.
- Contractmanagement en contractbeheer voor de uitvoering van de wetten sociaal domein.
- Kwaliteitszorg, Toezicht en Handhaving voor de wetten sociaal domein, waaronder fraudebestrijding, tenzij wettelijk anders bepaald, dan wel in bestuurlijke afspraken anders is vastgelegd.

Meerinzicht kent verschillende afstemmingsoverleggen: een procestafel, een programmaoverleg en een kwaliteitstafel.

- Medewerkers kunnen op de *procestafel* aangeven of er bijvoorbeeld een proces aangepast moet worden. Als het eenvoudig is, wordt dat direct aangepast. Van alle onderdelen is iemand beschikbaar om eventueel aan te schuiven bij de procestafel, zoals businesscontrol, verbijzonderde interne controle (VIC) en kwaliteit. De procestafel komt eens per maand bijeen.
- Als een probleem niet direct kan worden opgelost, een risico met zich meedraagt of als er voor het uitvoeren van bepaalde controles een aanpassing van de werkwijze nodig is, dan wordt de vraag meegenomen naar het *programmaoverleg*. Dat is het centrale overleg, waar de afdelingshoofden, de directies sociaal domein, projectleiders ontwikkeling en business control bij elkaar zijn om besluiten te nemen. Het programmaoverleg vindt eens per twee weken plaats.
- Aan de *kwaliteitstafel* wordt de kwaliteit besproken van de toegang en bejegening en geleverde ondersteuning. Aan dit overleg nemen o.a. de klachtencoördinator, beleidsmedewerkers, teamregisseurs, kwaliteitsmedewerkers, functionarissen van bezwaar en beroep, interne controle en contractmanagement deel.

Vraagstukken die overstijgend zijn aan de uitvoering door Meerinzicht worden geagendeerd in het opdrachtgevers-opdrachtnemersoverleg (OGON) Sociaal Domein en eventueel in het portefeuillehouders overleg sociaal domein van de gemeenten. In het OGON zijn de vaste deelnemers een vertegenwoordiger van Ermelo, de directeur domein Samenleving Harderwijk, het afdelingshoofd Samenleving Zeewolde en de directeur Meerinzicht Domein Sociaal.

Meerinzicht adviseert over strategie en beleid, maar het beleid wordt gemaakt bij de betrokken gemeenten en vertoont ook onderlinge verschillen, afhankelijk van (politieke) keuzes. Zeewolde heeft drie strategen sociaal domein die beleid ontwikkelen. De strategen werken intensief samen met financieel adviseurs en controllers, ook van Meerinzicht.

Uit interviews met ambtenaren en vertegenwoordigers van Meerinzicht blijkt dat er sprake is van een open cultuur en goede samenwerking. Meerinzicht is in feite een strategische partner dichtbij de gemeente waarmee vooral een horizontale relatie bestaat. Tegelijkertijd is Meerinzicht uitvoerder en is sprake van een opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie met de gemeente Zeewolde. Respondenten ervaren korte communicatielijnen en een laagdrempelig contact.

2. Financiën

De gemeente Zeewolde had, net als veel andere gemeenten in Nederland, in de afgelopen jaren een financieel tekort in het sociaal domein. Dat is voor een belangrijk deel veroorzaakt door kosten voor jeugdzorg.

Bij aanvang van de decentralisaties had Zeewolde zich ten doel gesteld om een budgetneutrale overgang te realiseren. Dat betekent dat de rijksvergoeding (dus minus de korting en plus de 'efficiencywinst') voldoende dekking moest bieden voor de zorgkosten en uitvoeringskosten. Maar in 2018 moest de gemeente constateren dat de uitgaven het budget aanzienlijk hadden overschreden.

De bestemmingsreserve die was ingesteld voor een 'zachte landing' en van waaruit (tijdelijk) extra kosten konden worden betaald, was inmiddels ook vergaand benut.

2.1 Ontwikkeling van de zorgkosten

Uit financiële stukken blijkt dat de kosten die zijn gemaakt in programma 6 (sociaal domein) ruim boven de begroting liggen. Met andere woorden: de gemeente had in de afgelopen jaren te kampen met tekorten.

Overzicht begroting en rekening van Programma 6 (sociaal domein) uit 'overzicht baten en lasten voor bestemming van reserves' van de jaarrekeningen. (Bedragen x € 1.000)

| Jaar | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|------------------------|--------|--------|--------|--------|---|
| Begroting | 14.486 | 15.063 | 13.442 | 14.282 | 14.928 |
| Gerealiseerde uitgaven | 14.231 | 14.072 | 14.129 | 16.184 | Na vaststelling van jaarstukken 2019 beschikbaar. |

Volgens prognoses zouden de zorgkosten vanaf 2018 dalen als gevolg van de ingezette 'transformatie' (meer efficiency, optimale inrichting van de zorgketen, voorkomen van relatief dure zorg), maar daar is in 2018 en waarschijnlijk ook in 2019 nog geen sprake van.

Vooralsnog blijven de kosten meer stijgen dan gedacht. De gemeente Zeewolde verwacht dat op zijn vroegst in 2019, maar mogelijk pas in 2020 een kostendaling wordt ingezet. De bestemmingsreserve voor het sociaal domein is in sterkere mate aangesproken dan vooraf was geraamd. Een mogelijke verklaring voor de hoge kosten is dat zorgbehoeften juist zijn toegenomen doordat zorg 'dichter bij de burger' is georganiseerd. Dit terwijl de verwachting van het rijk was dat de vraag dan juist zou afnemen. Ook werden in de jaren 2017 en 2018 nog veel zorgkosten gedeclareerd uit voorgaande jaren.

Ontwikkelingen Jeugdhulp

Het gebruik van jeugdzorg is in Zeewolde relatief hoog (13% van de jongeren in Zeewolde ten opzichte van 9% landelijk gemiddelde). Vanaf 2015 was een jaarlijkse toename van duurdere vormen van jeugdzorg te zien. In de jaarrekening van 2018 lijkt het gebruik van relatief dure vormen van jeugdzorg te stabiliseren en zelfs iets af te nemen.

Zeewolde verwacht vanaf 2019 meer efficiency en effectiviteit in de uitvoering van de Jeugdwet, met name ten aanzien van preventie en vroegsignalering. Ook verwacht de gemeente lagere uitvoeringskosten vanwege het samenbrengen van de uitvoering op alle drie deelterreinen in het sociaal domein.

Meerinzicht werkt continu aan analyses van de zorgkosten om tot goede voorspellingen te komen. De gemeente wordt met regelmaat geïnformeerd over de uitkomsten. In de praktijk valt het niet mee om de ontwikkeling van de zorgkosten nauwkeurig te voorspellen. Wel laten cijfers zien dat de jeugdzorg relatief veel gebruikt wordt in Zeewolde, mede als gevolg van de jonge bevolkingsopbouw.

Ontwikkeling Participatiewet

Het aantal mensen met een bijstandsuitkering is tussen 2015 en 2018 toegenomen. De meeste mensen die nu in de Participatiewet zitten komen niet eenvoudig aan werk. Binnen het huidige cliëntenbestand is vooral behoefte aan jobcoaching. De verwachting dat de kosten zullen dalen is dan ook op dit moment niet reëel. Volgens respondenten is het momenteel vooral van belang dat werkgevers weten wat ze kunnen verwachten van wanneer zij een cliënt in dienst nemen.

Ontwikkeling Wmo

De kosten van de Wmo zullen de komende tijd toenemen vanwege de zogenoemde 'dubbele vergrijzing'. Dubbele vergrijzing is het verschijnsel dat de groep ouderen een relatief groter aandeel vormt van de samenleving én dat de gemiddelde leeftijd steeds hoger komt te liggen, waardoor de vergrijzing op twee manieren toeneemt. Dit zal vooral effect hebben op de vraag naar woon- en mobiliteitsvoorzieningen die betaald worden uit de Wmo.

Ook het gebruik van jeugdzorg lijkt een voorspellende waarde te hebben voor het gebruik van de Wmo onder jongere cliënten. Door de toegenomen beschikbaarheid van data is er volgens respondenten veel zicht op waar welke jeugdzorg geleverd wordt en waar mogelijk in de toekomst ook de Wmo in beeld komt. Als de jongere een bepaalde zorgbehoefte heeft, is de kans groot dat deze in de toekomst (vanaf zijn 18^e jaar) Wmo-ondersteuning nodig heeft.

Monitoring kosten

De zorgkosten worden door Meerinzicht gemonitord op basis van indicatiestellingen van cliënten in Zeewolde. Facturen worden gedurende het jaar getoetst aan de indicatiestelling. De gemeente wordt geïnformeerd over actuele ontwikkelingen en afwijkingen ten opzichte van eerdere ramingen.

2.2 Bestemmingsreserves

Omdat Zeewolde de onvoorspelbaarheid van de uitgaven al in 2013 zag aankomen, heeft zij toen al het hele rekeningresultaat bestemd voor de (mogelijk negatieve) gevolgen van de decentralisaties van het sociaal domein: dat was € 979.000. In 2016 is vervolgens nog een bedrag van € 849.000 aan de gevormde bestemmingsreserve toegevoegd. Van 2015 tot en met 2017 zijn de tekorten in het sociaal domein dus gedekt uit een bestemmingsreserve van ruim € 1,8 miljoen. Deze bestemmingsreserve was gericht op de zogenaamde 'zachte landing' in de transitiefase, oftewel om te zorgen voor continuïteit van zorg. Er werd dus al een reserve opgebouwd, voordat de wet werd ingevoerd.

Voor de dekking van mogelijke nieuwe tekorten heeft de gemeenteraad in 2018 een bestemmingsreserve Transformatie Sociaal Domein ingesteld van in totaal € 5.500.000. Daarmee moeten tekorten in het sociaal domein tot en met 2022 opgevangen worden. De verwachting is dat de uitgaven binnen het sociaal domein in 2020 en latere jaren gaan dalen en dat de baten (de integratie-uitkering) in eerste instantie iets stijgen en dan gelijk blijven.

Fonds tekortgemeenten

In het kader van het landelijke Interbestuurlijk Programma (IBP) is in 2018 besloten om een Fonds tekortgemeenten te creëren om gemeenten met grote tekorten op het terrein van jeugd en Wmo te compenseren. Dit fonds wordt ook wel de 'stroppenpot' genoemd. Het gaat in totaal om een bedrag van € 200 miljoen, waarvan € 100 miljoen door het rijk ter beschikking is gesteld en € 100 miljoen uit het gemeentefonds afkomstig was. In totaal is in 2018 door 70 gemeenten samen € 400 miljoen geclaimd. Zeewolde claimde in 2018 € 1 mln. Bij de decembercircularis kreeg Zeewolde € 450.000 toegewezen.

2.3 Landelijke ontwikkelingen met mogelijke financiële impact

Er doet zich een aantal ontwikkelingen voor met mogelijke impact op de kosten en dekking van het sociaal domein:

- Tegemoetkoming kosten jeugdzorg. Voor de komende drie jaar is een tegemoetkoming voor de kosten voor de jeugd aangekondigd in de Meicircularis van 2019 voor de jaren 2019 (€ 400 miljoen), 2020 (€ 300 miljoen), 2021 (€ 300 miljoen). In de Meicircularis 2019 staat dat er nog nader onderzoek komt naar de mogelijkheid van structurele compensatie en dat de uitkomsten daarvan worden verwacht in het najaar van 2020. In de meerjarenbegroting mag dit geld tot maximaal het niveau van 2021 structureel geraamd worden, ondanks dat het niet zeker is dat dit budget er ook na 2021 is. De provincie in zijn rol als toezichthouder heeft aangegeven dat deze compensatie, ondanks dat het een tijdelijke regeling is en de compensatie niet volledig is, meerjarig geraamd mag worden.
- Accressen. De ontwikkeling van de algemene uitkering wordt voor een belangrijk deel bepaald door de ontwikkeling van de rijksuitgaven. De jaarlijkse toename of afname van het gemeentefonds, voortvloeiend uit 'de trap op trap af-methode' wordt het accres genoemd. De definitieve vaststelling van het accres 2018 is voor Zeewolde € 158.000 nadelig geweest. De verwachting is dat het accres 2020 lager gaat uitvallen dan verwacht. Ook voor het accres in latere jaren worden grotere nadelen voorzien.
- Mogelijke verhoging algemene uitkering. Er loopt nog een onderzoek naar de uitgaven bij jeugd en ook voor het BUIG-budget (gebundelde uitkering voor de lasten van de participatiewet e.d.) is een onderzoek uitgevoerd. Voorlopig is het niet de verwachting dat dit zal leiden tot extra budget voor jeugdzorg. Het advies van de Raad voor Openbaar Bestuur (ROB) voor de BUIG is om het macrobudget aan te passen, zodat de gemeenten in totaal voldoende middelen krijgen om deze taak uit te voeren.
- Herverdeling algemene uitkering na 2022. Ongeveer de helft van de algemene uitkering heeft betrekking op het sociaal domein. Het rijk is, samen met gemeenten, bezig om de verdeelsystematiek (breder dan alleen het verdeelmodel jeugd) in de komende jaren aan te passen. Dat is nodig, omdat een deel van de financiële problemen in het sociaal domein wordt veroorzaakt door de manier waarop de budgetten tot nu toe zijn verdeeld. De bedoeling was dat gemeenten al in 2021 veranderingen in inkomsten zouden merken, maar vanwege grote verschillen tussen gemeenten heeft het rijk besloten

tot nader onderzoek. Het nieuwe verdeelmodel wordt naar verwachting gepresenteerd in de decembercirculaire 2020. Invoering volgt dan per 1 januari 2022.

- Verdere decentralisatie Wmo. De decentralisatie van de Jeugdwet, de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 en de Participatiewet gaat in 2020 een nieuwe fase in. In juli 2019 heeft de VNG met het rijk afspraken gemaakt over de doordecentralisatie en het nieuwe verdeelmodel Maatschappelijke Opvang, Beschermd Wonen en Begeleiding. De (financiële) verantwoordelijkheid voor de maatschappelijke opvang, het beschermd wonen, de openbare geestelijke gezondheidszorg en de verslavingszorg gaat dan van de centrumgemeenten naar de individuele gemeenten. Het gaat om (specialistische) ondersteuning aan zeer kwetsbare inwoners. Als bij de Wmo dezelfde doordecentralisatie gaat plaatsvinden als bij de Jeugdwet, moeten rondom beschermd wonen regionaal afspraken gemaakt worden hoe de gemeenten het woonplaatsbeginsel dan gaan toepassen. Gemeenten moet samen (centrumgemeente en regiogemeenten) afspraken maken over eventueel gewenste op- en afbouw van voorzieningen.
- Invoering abonnementstarief Wmo. Het abonnementstarief voor eigen bijdragen in de Wmo werd 1 januari 2020 definitief van kracht, maar is in 2019 ook al in een tussenvorm ingevoerd. Dit heeft consequenties voor het inkopen van zorg. Het abonnementstarief van de Wmo heeft een aanzuigende werking. Zeewolde gaat nu veel gericht kijken naar wat er daadwerkelijk nodig is. De gemeente moet en kan dan een keuze maken in wat zij belangrijk en nodig vindt. De raad stelt hierin dan de kaders. Voor Zeewolde betekent dit volgens de respondenten dan bijvoorbeeld dat geprobeerd wordt om de kosten niet verder te laten stijgen op het gebied van de Wmo.
- Woonplaatsbeginsel bij jeugd. Door het woonplaatsbeginsel kunnen vanuit andere regio's zorgkosten komen die Zeewolde moet betalen. Voor de Wmo telde het woonplaatsbeginsel al. Met ingang van 1 januari 2021 wordt het woonplaatsbeginsel binnen de Jeugdwet aangepast. Met het nieuwe woonplaatsbeginsel gaat er wel iets verschuiven: de gemeente waar de zorg gestart is blijft, ook financieel, verantwoordelijk. Dat geeft meer grip voor de gemeente Zeewolde.
- Rijk en VNG hebben in 2019 ook geconcludeerd dat - naast extra geld - een betere organisatie van het jeugdstelsel nodig is om de beloften van de Jeugdwet te kunnen inlossen. Zij vinden een niet vrijblijvende manier van (boven-)regionaal samenwerken van gemeenten nodig om de continuïteit van specifieke vormen van jeugdhulp, jeugdbescherming en jeugdreclassering te borgen. Samenwerking van gemeenten is in het belang van kinderen en gezinnen omdat het leidt tot een stabiel aanbod van hulp voor jeugdigen met complexe problemen. Het rijk verwacht dat door regionaal samen te werken zowel aan de kant van de gemeenten als van jeugdhulpaanbieders op inkoopkosten en administratieve lasten kan worden bespaard. Ook verwachten zij dat een regionale inbedding van de specialistische zorg kan worden gerealiseerd.

3. Risicomanagement

Het begrip risico is in het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) omschreven als een kans op gevaar of schade met financieel gevolg van substantiële omvang. Het BBV onderscheidt risico's van economische, politieke, juridische of bestuurlijke aard. In dit onderzoek beperken we ons tot de financiële risico's. Risicomanagement gaat over de balans tussen het identificeren en het beheersen en afdekken van risico's. Zeewolde maakt risico's beheersbaar door kleine risico's te accepteren, risico's te verzekeren, te voorkomen en door het vermijden, beperken of overdragen van risico's door maatregelen. Dit is uitgewerkt in de Nota weerstandsvermogen en risicobeheersing 2015-2018. Deze nota zou eind 2019 herijkt worden, maar tijdens het onderzoek is gebleken dat de herijking medio 2020 wordt verwacht.

Adequaat risicomanagement heeft een 'harde' en 'zachte' kant. Bij de harde, meer financieel-technische kant gaat het om meetinstrumenten, informatiestromen en protocollen. Bij de 'zachte' kant gaat het om de cultuur van de organisatie, waarin medewerkers zich veilig moeten voelen om risico's te benoemen en onvolkomenheden te signaleren.

Uit interviews met medewerkers van zowel de gemeente als Meerinzicht blijkt dat er veel geïnvesteerd is in risicomanagement. Daarnaast wordt ook gesproken over een open cultuur waarin risico's gesignaleerd en gedeeld kunnen worden. In de gemeentelijke organisatieontwikkeling is ook aandacht voor een open cultuur en integrale samenwerking om knelpunten in beleid en uitvoering te kunnen signaleren.

3.1 Nota Weerstandsvermogen en risicobeheersing

In 2010 heeft de raad van Zeewolde voor het eerst een nota Weerstandsvermogen en risicobeheersing vastgesteld. Sindsdien is risicomanagement geïntegreerd in de planning & controlcyclus. De nota is herzien in 2014 en naar verwachting in 2020.

In de gemeentelijke nota Weerstandsvermogen en Risicobeheersing 2015-2018 staat beschreven hoe het weerstandsvermogen van de gemeente wordt vastgesteld. Het weerstandsvermogen moet financiële dekking bieden aan de gesignaleerde risico's, die zijn uitgedrukt als kans dat een risico werkelijkheid wordt maal het bedrag dat nodig is om de financiële gevolgen op te vangen. De mate waarin dit het geval is, wordt de weerstandsratio genoemd. Dus een ratio van 1 wil zeggen dat alle berekende financiële risico's worden afgedekt door het weerstandsvermogen. Bij een weerstandsratio lager dan 1 is dit niet het geval.

3.2 Weerstandscapaciteit

Uit de jaarstukken 2018 blijkt dat Zeewolde een hoog weerstandsvermogen heeft. De weerstandscapaciteit, of het weerstandsvermogen, is de optelsom van de algemene reserve en de bestemmingsreserves, de stille reserves en de in de begroting opgenomen ramingen voor onvoorziene uitgaven voor zover hier nog geen bestemming aan is gegeven.

Zeewolde geeft in de begroting 2019 aan over een buffer te beschikken van € 55,5 miljoen voor incidentele risico's en € 3,5 miljoen voor structurele risico's (pag. 69). In de begroting is aangegeven dat geen sprake is van 'zekere risico's en dat aan 'onzekere risico's' geen bedrag kan worden verbonden.

Om toch een weerstandsratio te geven, wat verplicht is in het Besluit Begroting en Verantwoording, wordt gewerkt met een (fictieve) ratio van 2 (pag. 73).

3.3 Proces van risico-inventarisatie

Binnen de ambtelijke organisatie en Meerinzicht worden ontwikkelingen en risico's gedurende het jaar op verschillende momenten besproken en gerapporteerd.

Gemeente

- In managementrapportages leggen de afdelingen van de gemeente aan de directie verantwoording af ten aanzien van de voortgang en uitvoering van de afdelingsplannen en legt de directie verantwoording af aan het college over het directieplan. De afdelingen zijn verantwoordelijk voor het signaleren van risico's, het opstellen van het risicoprofiel, het treffen van concrete beheersmaatregelen en de rapportages via de planning- & controlcyclus.
- Nieuw gesignaleerde risico's worden gemeld door verwerking in interne en bestuurlijke rapportages.
- Voor het opstellen van de begroting en de jaarrekening voert de concerncontroller gesprekken met de hoofden van alle afdelingen en het college. Tijdens deze gesprekken signaleren en formuleren zij samen de risico's en wordt gesproken over kwantificering. Zij worden op hun beurt van informatie voorzien omtrent de risico's door Meerinzicht. In de begroting en de jaarrekening wordt de raad geïnformeerd over risico's.

Meerinzicht

- Binnen Meerinzicht is er een programmaoverleg, waar alle managers en projectleiders van ontwikkelopgaven en maatschappelijke opgaven de voortgang en ontwikkelingen bespreken, inclusief de mogelijke risico's.
- Beheersmaatregelen worden in het business control overleg van Meerinzicht (directie en business controllers) afgestemd als het risico's zijn die de bedrijfsvoering betreffen.
- Over financiële en/of bestuurlijke risico's en bijpassende beheersmaatregelen vindt overleg plaats met de gemeente Zeewolde.
- Indien er sprake is van domein- of wetgebonden beheersmaatregelen, zoals bijvoorbeeld op de jeugdwet, dan worden deze afgestemd op regionaal niveau.
- Onder verantwoordelijkheid van de businesscontrollers van Meerinzicht worden risico's gemonitord. Deze informatie wordt volgens respondenten gebruikt om de gemeente te informeren en om beleidsmatig te adviseren.

3.4 Kwantificering risico's

In de begroting 2019 lezen we dat Zeewolde tot dan toe de keuze heeft gemaakt om geen risico's te kwantificeren omdat "de laatste 10 jaar er vanuit de risico-inventarisaties weinig risico's zich daadwerkelijk hebben voorgedaan" (pag. 67). Het resultaat van bovengenoemde risico-inventarisaties is dat risico's alleen worden omschreven en niet gekwantificeerd. Het gevolg is dat deze ook niet geconfronteerd worden met de weerstandscapaciteit en dus ook geen weerstandsratio kan worden berekend. Zeewolde maakt wel onderscheid tussen incidentele en structurele risico's en maakt een schatting van de omvang, maar deze worden niet allemaal gekwantificeerd.

De gemeente Zeewolde geeft in de begroting 2019 aan dat van het totaal van de benoemde onzekere risico's binnen de gemeente, de onzekere risico's binnen het sociaal domein door Zeewolde als belangrijkste aandachtspunt worden gezien. Daarbij geeft ze ook aan dat voor de opvang van de risico's voldoende (incidentele) middelen/reserves beschikbaar zijn.

Het is op dit moment moeilijk om kwantitatieve en kwalitatieve voorspellingen over de zorgvraag te doen voor de komende jaren, mede vanwege de opneemeregeling in de jeugdzorg. Weliswaar is de verwachting dat de jeugdzorgvraag na een aantal jaren afneemt, maar wanneer die omslag plaatsvindt is onzeker.

Op het gebied van de Wmo zorgt de invoering van het abonnementstarief in 2020 naar verwachting voor 20 procent meer aanvragen, zonder dat er vanuit het rijk een financiële tegemoetkoming tegenover staat. In de gemeentebegroting kon hierop niet worden geanticipeerd, omdat de begroting al afgerond was op het moment dat in Den Haag besloten werd om dit tarief in te voeren.

4. Rapportage, monitoring en verantwoording

4.1 Managementrapportages

In verschillende rapportages wordt verantwoording afgelegd over ontwikkelingen in het sociaal domein:

- In begroting, jaarstukken en tussentijdse rapportages van de gemeente wordt aan de raad verslag gedaan van de (verwachte) uitgaven.
- Meerinzicht rapporteert aan de gemeente over de uitvoering (zorgvraag, zorgtypen, kostenramingen) en gemaakte en verwachte kosten in de bestuursrapportages (per kwartaal) en een jaarrapportage.
- Meerinzicht levert in aanvulling op de bestuursrapportage na het tweede kwartaal de “beleidsmatige toelichting sociaal domein” met informatie over de uitvoering, het behalen van de beleidsdoelen en de beoogde maatschappelijke effecten. Daarbij wordt ook een inschatting gemaakt van zorgkosten in navolgende jaren.
- Jaarlijkse cliëntervaringsonderzoeken (verplicht voor de Wmo en Jeugd).

Daarnaast krijgt de gemeente uit diverse bronnen informatie over de ontwikkelingen in het sociaal domein:

- Via de landelijke monitor sociaal domein (waarstaatjegemeente.nl) wordt vergelijkende informatie opgehaald.
- Het ‘Big Data Dashboard’, waarin een beschrijving staat van de samenstelling van de bevolking en van de cliënten.
- Onderzoeken door derden, zoals van het CBS, GGD en de integrale veiligheidsmonitor.
- Vanuit de aankoopcentrale Almere, waar dure en complexe jeugdzorg is ondergebracht, kwamen in de eerste drie jaren maandelijks rapportages. Sinds 2018 is de rapportagefrequentie veranderd naar eens per kwartaal.
- Via de Sociale Verzekeringsbank (SVB) wordt informatie ontvangen over persoonsgebonden budgetten.

Uit interviews met vertegenwoordigers van de gemeente en Meerinzicht blijkt dat het vaak lastig is om geïntegreerde analyses te maken op basis van de verschillende informatiebronnen. Ook is het vaak lastig om informatie van externe partijen goed te duiden. De kwaliteit van informatie van Meerinzicht is nog sterk in ontwikkeling en lijkt zich van kwartaal tot kwartaal in positieve zin te ontwikkelen. Op dit moment bieden de cijfers echter nog beperkte aanknopingspunten voor (bij)sturing. Dit is overigens niet uitzonderlijk voor Zeewolde. Dit is een beeld dat ook voorkomt bij veel andere gemeenten.

4.2 Monitoring en verbetermaatregelen

In de afgelopen tijd is een aantal acties in gang gezet ter verbetering van management- en sturingsinformatie:

- Een centraal registratiesysteem. Doordat het expertteam (waarin een jeugdarts, een jeugdpsychiater, een gezondheidzorgpsychoog, een maatschappelijk werkster, een deskundige uit het onderwijsveld, een gedragsdeskundige en een jeugdverpleegkundige samenwerken), zorgcoördinatoren en de casemanagers vanaf 2015 niet in hetzelfde registratiesysteem werkten, was het verzamelen van data met een overzicht van de verleende zorg en de bijbehorende kosten in Zeewolde complex. Vanaf 2018

is er één centraal cliëntregistratiesysteem gekomen en werd er op een andere manier gewerkt bij de toegang voor jeugd. Hierdoor kreeg de gemeente gedurende dat jaar meer zicht op de ontwikkelingen in de zorg(kosten).

- Ontwikkeling dashboard. Zeewolde MIZ heeft in het voorjaar 2019 een dashboard opgeleverd die het zorggebruik inzichtelijk maakt aan de hand van cijfermatige analyses. Het dashboard bestaat uit facturatiegegevens. Er is vanaf 2019 veel geïnvesteerd in een dashboard om beter inzicht te kunnen krijgen in de zorgkosten en om de risico's beter te kunnen inschatten. Het dashboard is in eind 2018/begin 2019 ontwikkeld, toen er prioriteit aan gegeven werd. Het gaat hier om ambulante hulp. Residentieel wordt ingekocht in Flevoland, Er wordt momenteel gewerkt om de data vanuit Flevoland ook in het dashboard te implementeren om zodoende alle data op een plek te hebben.
- Kwalitatieve analyses van relatief complexe en dure dossiers. Vele tientallen dossiers zijn doorgelicht om inzicht te krijgen in de kostenopbouw. Dat vormt de basis voor overleg met zorgaanbieders over hoe zorg anders georganiseerd kan worden of goedkoper kan worden gemaakt.
- Snellere facturatie door zorgaanbieders. Om niet verrast te worden door rekeningen van zorgaanbieders en beter op de uitgaven te kunnen sturen, vraagt Meerinzicht aan zorgaanbieders om binnen 30 dagen te factureren. In contracten is dit vastgelegd. Daar tegenover staat dat de gemeente de zorgaanbieders ook snel betaalt als zij de facturen op tijd indienen. Dat doen ze nog niet allemaal, maar het gaat de laatste jaren steeds beter. Inmiddels wordt bijna maandelijks gecontroleerd en in de eerste maanden van 2020 waren bijna alle betalingen op tijd. Voor degenen die niet op tijd zijn geldt dat zij over het algemeen een aanwijsbare reden hebben. Er is geen directe nalatigheid van de zorgaanbieder.
- In contracten met de zorgverleners is ook een boetebeding opgenomen dat vanaf 2020 kan worden toegepast. Het boetebeding houdt in dat de zorgverlener 3% minder uitbetaald krijgt dan het gefactureerde bedrag op die factuur wanneer die niet binnen de gestelde termijn wordt ingediend. Meerinzicht wil dit ook gaan implementeren. Wettelijk mogen zorgverleners nog steeds tot vijf jaar na de geleverde zorg hun factuur indienen. Het boetebeding is in de praktijk nog niet toegepast, omdat Zeewolde de dialoog met aanbieders belangrijk vindt. Als het gesprek met een zorgaanbieder niet leidt tot het gewenste resultaat kan daarna eventueel een boete opgelegd worden.
- Overgang van Aankoopcentrale Flevoland naar Meerinzicht. Door de overgang is informatie minder verspreid. Sinds 2018 en het laatste gedeelte in 2019 is het overgrote deel van de zorgadministratie ondergebracht bij Meerinzicht.
- Beter inzicht in het 'voorveld', dat wil zeggen de keten van preventieve voorzieningen. De gemeente probeert het voorveld beter in kaart te brengen en op elkaar afgestemd te krijgen. Dit proces is nog niet afgerond. Zeewolde is nog bezig om het voorveld en de behoeften hierin in beeld te krijgen.
- Controlemechanismen. Meerinzicht controleert of de zorg daadwerkelijk geleverd is door de zorgverlener. Dit gebeurt op basis van steekproeven.

- Meer grip op de instroom. Het gebruik van de algemene voorzieningen die de gemeente heeft ingericht is nu aan het toenemen en de duurder zorg is aan het afnemen. Dit komt doordat er veel geïnvesteerd is in de relatie met huisartsen die nu de weg naar het toegangsteam weten te vinden en minder zelf doorverwijzen. Dit gaat vooral over jeugd-GGZ. Vanaf begin 2018 is deze verandering ingezet.
- Inkoopafspraken. Rondom inkoop zijn nieuwe afspraken gemaakt om grip te krijgen op zorglevering en kosten. Waar eerder de continuïteit van zorg centraal stond, is er nu meer aandacht voor de sturing erop en inzicht in het verloop van zorgtrajecten. Dit geldt voor zowel de ambulante als de residentiële hulp. Het eerdergenoemde dashboard helpt daarbij. In kwartaalgesprekken met de zorgaanbieders worden data gebruikt om het gesprek aan te gaan over de transformatiedoelstellingen en zorgtrajecten.
Het risico op financiële overschrijdingen beheerst Zeewolde niet door in de contracten met de zorgleveranciers budgetplafonds af te spreken. In de inkoopvoorwaarden voor de residentiële hulp is een passage opgenomen dat de aanbieder goede hulpverlening dient te leveren binnen de vastgestelde budgetten. Residentiële hulp wordt ingekocht met een vast budget voor het samenwerkingsverband en gecertificeerde instellingen weten binnen welke budgettaire kaders ze hun diensten moeten leveren.

4.3 Informatievoorziening aan de raad

In begroting, jaarstukken en tussentijdse rapportages wordt aan de raad verslag gedaan van de (verwachte) uitgaven in de zorg en kwalitatieve ontwikkelingen. Los van deze stukken ontvangt de raad regelmatig informatie van het college over de beleidsuitvoering in het sociaal domein, gebaseerd op informatie van Meerinzicht. Of dit voldoende is, is ter beoordeling aan de raad. Uit een groepsinterview met raadsleden blijkt dat raadsleden liever meer dan minder informatie ontvangen om de controlerende taak te kunnen uitoefenen. Daarbij wordt wel van belang gevonden dat de informatie in kwalitatieve zin ook voldoende aanknopingspunten biedt die taak te kunnen uitvoeren.

Een belangrijke rol is weggelegd voor de raads werkgroep sociaal domein die in de vorige raadsperiode is ingesteld. In die werkgroep worden alle ontwikkelingen in het sociaal domein besproken. Dat biedt gelegenheid om de spreekwoordelijke vinger aan de pols te houden. Ook biedt dit ambtenaren ruimte om regelmatig technische uitleg te geven over beleid, regelgeving en uitvoering. Het wordt door betrokkenen van belang geacht om de raads werkgroep 'levend' te houden.

5. Conclusies en aanbevelingen

5.1 Conclusies

Doelstellingen

Er zijn verschillende beleidsdocumenten met verschillende doelstellingen, al dan niet aansluitend of overlappend. Wij hebben hoofdzakelijk gekeken naar de programmabegroting, omdat daarin de verbinding tussen doelen, maatregelen en middelen is gemaakt. De programmabegroting is goed te lezen. Wij zien dat het niet eenvoudig is om voor het sociaal domein concrete en meetbare doelen te formuleren. Gezien de maatschappelijke complexiteit is dat begrijpelijk. Dat neemt niet weg dat het daardoor lastig is voor de raad om controle te kunnen uitoefenen op het behalen van gemeentelijke doelen.

De informatie die de raad nu ontvangt over het behalen van doelstellingen is nog niet optimaal, maar uit het onderzoek blijkt dat daaraan gewerkt wordt, onder meer door zorgaanbieders te verzoeken binnen gestelde termijnen te betalen en via betere informatie dankzij het dashboard voor het sociaal domein.

Risicomanagement

In de planning- en controldocumenten wordt de raad geïnformeerd over (financiële) risico's. De mate waarin dit gebeurt is nog niet optimaal. Risico's worden niet of nauwelijks gekwantificeerd, waardoor het onduidelijk is of de (bestemmings)reserves voldoende zijn om financiële tegenvallers het hoofd te bieden. Uit het onderzoek blijkt wel dat er veel aandacht is voor de inventarisatie van risico's. Er is sprake van een cultuur waarin risico's besproken en gedeeld worden. Ook zijn er systemen en werkwijzen om risico's in kaart te brengen en college en raad hierover te informeren. Dat neemt niet weg dat de kwantificering nog verbetering verdient.

De gemeente en Meerinzicht zijn op verschillende manieren bezig om meer grip te krijgen op risico's en risicobeheersing. Dat blijft ook in de komende tijd de nodige aandacht vereisen.

Weerstandsvermogen

Misschien heeft de gemeente Zeewolde (wellicht onbewust) minder aandacht gehad voor de kwantificering, omdat er een aanzienlijk weerstandsvermogen was (en nog steeds is). Wat de precieze weerstandratio is (verhouding weerstandsvermogen versus risico's) is niet te zeggen. De gemeente gaat eenvoudig weg uit van een ratio van 2. Doordat de gemeente de risico's niet kwantificeert voldoet de gemeente Zeewolde strikt genomen niet aan artikel 11 lid 1 van het Besluit Begroting en Verantwoording, waarin staat dat het weerstandsvermogen bestaat uit een relatie tussen de weerstandscapaciteit en de risico's.

Bij gelijkblijvende uitgaven zal Zeewolde interen op het weerstandsvermogen. Het is van belang tijdig inzicht te hebben in het omslagpunt, zodat maatregelen getroffen kunnen worden.

Management- en sturingsinformatie

In het afgelopen jaar is geïnvesteerd in het verbeteren van management- en sturingsinformatie. Dat is een belangrijke verbetering ten opzichte van de jaren daarvoor. In die periode lag de focus op het inregelen van zorgverlening en was adequate sturingsinformatie nog van secundair belang, ook omdat er vanwege de recente invoering van nieuwe wetgeving nog weinig informatie voor handen was.

Raadsinformatie

De raad heeft zich betrokken getoond bij de ontwikkelingen rond het sociaal domein via een raads werkgroep. Die is met regelmaat geïnformeerd over ontwikkelingen in het sociaal domein. Gezien de snelheid waarmee ontwikkelingen zich voltrekken blijft een actieve rol van de raads werkgroep voorlopig gewenst.

5.2 Aanbevelingen

Aan het college

1. Stem beleidsdoelen en informatie uit het nieuwe dashboard op elkaar af, zodat ook daadwerkelijk sturingsinformatie ontstaat.
2. Voer regie op de piramide in het sociaaldomein: stimuleer eigen kracht en sociaal netwerk en laagdrempelige voorzieningen en voorkom onnodige doorverwijzing naar maatwerk- en specialistische voorzieningen. Inzet op preventie blijkt nog moeizaam, wel lijkt er voortgang te zijn geboekt bij beïnvloeding van doorverwijzingen door huisartsen.
3. Voer met de raad het gesprek over de uitgangspunten voor het sociaal domein en de mate waarin de budgetten taakstellend zijn voor de uitvoering of verruimd moeten worden. De bestemmingsreserves bieden weliswaar een tijdelijke buffer, maar kunnen op termijn uitgeput raken en ze kunnen niet ingezet worden voor structurele lasten. In welk tempo en in welke mate de transformatieopgave invloed heeft op de daling van de zorgkosten, is nog onvoldoende voorspelbaar. Ook met mogelijke effecten van andere factoren, zoals de omvang van de algemene uitkering, veranderende wet- en regelgeving en de ontwikkeling van de zorgvraag, moet rekening worden gehouden.
4. Probeer een reële inschatting te maken van de financiële omvang van risico's. Daarmee ontstaat ook de mogelijkheid om een weerstandratio te berekenen. Dat geeft de raad betere sturingsmogelijkheden.

Aan de raad

5. Handhaaf de raads werkgroep en blijf nauw betrokken bij de inhoudelijke en financiële ontwikkelingen in het sociaal domein. Voer in die werkgroep het gesprek met het college over de transformatieopdracht, daarmee gepaard gaande financiële ontwikkelingen en verken gezamenlijk de noodzakelijke budgettaire kaders.

6. Bestuurlijke reactie college en nawoord rekenkamercommissie

6.1 Bestuurlijke reactie college

Geachte rekenkamercommissie,

Mogen wij u om te beginnen hartelijk danken voor het delen van uw bevinden van uw onderzoek naar het risicomanagement in het sociaal domein. Wij maken graag van uw uitnodiging gebruik om aan te geven hoe wij uw aanbevelingen hebben ontvangen.

Zoals u zelf onderschrijft in conceptrapport heeft de lokale overheid een behoorlijke verantwoordelijkheid gekregen met de invoering van de Jeugdwet, de Participatiewet en de Wet maatschappelijke ondersteuning. De Rijkskaders bij aanvang van deze taakstelling sociaal domein in 2015 zijn mede aanleiding geweest voor het doen van dit onderzoek. De behoefte om risico's goed te managen is toegenomen met deze drie zogenoemde 'open-einde' regelingen, die tot doel hebben de meest kwetsbaren in onze samenleving te steunen. Dat u in uw analyse naast het financiële risico ook het maatschappelijke risico hebt betrokken, waarderen wij zeer.

U sluit uw lijvige rapport af met een viertal aanbevelingen en over deze aanbevelingen geven wij u het volgende mee.

- 1. Met het ontwikkelen van het dashboard sociaal domein door Meerinzicht zetten wij in gezamenlijkheid stappen om onze sturingsinformatie te vergroten. Met het huidige dashboard is een basis gelegd en nu werken we aan een stapsgewijze uitbouw van het dashboard. Daarmee wordt de sturingsinformatie steeds specifiekere van aard. Dit stelt ons in staat steeds gerichtere interventies te plegen, passend bij de beleidsdoelen die we met elkaar hebben geformuleerd.*
- 2. Wij onderschrijven uw conclusie dat het voeren van regie gericht op het inzetten van laagdrempelige voorzieningen voorafgaand aan of ter voorkomen van maatwerkinzet de voorkeur heeft. U erkent dat preventieve inzet nodig is, maar ook dat het aantonen van de gewenste financiële effecten op korte termijn geen gemakkelijk opgave is voor de gemeente. Daar waar doorverwijzing deels ook bij derden is belegd, is de mogelijkheid om te sturen vanuit de gemeente beperkt. Wij zijn net als u verheugd over de toegenomen samenwerking met onze huisartsen en blijven hierin investeren.*
- 3. In deze aanbeveling gaat u in op de opgave om te werken aan een structureel financieel sluitend stelsel voor het sociaal domein. Wij kunnen u meegeven dat de opdracht om hiervoor met een voorstel te komen inmiddels in onze organisatie is belegd. De uitkomsten van deze opdracht zullen onderdeel uitmaken van de begroting 2021.*
- 4. U adviseert ons de omvang van het financiële risico voor de gemeente bij het uitvoeren van de wetten sociaal domein zo goed als mogelijk te duiden. Ook in relatie tot onze weerstandsratio. Wij kunnen u melden dat recent onderzoek door BMO heeft aangetoond dat deze gemeente over een goed weerstandsvermogen beschikt. Niettemin zullen wij in het licht van de opdracht, benoemd onder 3, ook deze aanbeveling ter harte nemen.*

6.2 Nawoord rekenkamercommissie

Wij danken het college van B&W voor de reactie op de rapportage Risicomanagement Sociaal domein in de gemeente Zeewolde. Wij zijn verheugd dat het college zich kan vinden in de bevindingen, de conclusies onderschrijft en de aanbevelingen ter harte neemt.

Wij zullen met belangstelling de implementatie van de aanbevelingen blijven volgen en over ongeveer drie jaar zullen wij (indien de gemeenteraad dat ook wenst) een doorwerkingsonderzoek uitvoeren, waarin we kijken hoe de aanbevelingen zijn opgepakt en uitgewerkt.

Tot slot danken wij de bestuurders en ambtenaren van de gemeente Zeewolde en de medewerkers van Meerinzicht, die hebben meegewerkt aan dit onderzoek.

Bijlage 1 Bronnenlijst

Sociaal domein breed

- Programmabegrotingen van 2015 tot en met 2019
- Realisatieagenda collegeperiode 2018-2022. 2018
- Jaarstukken 2018
- Nota Weerstandsvermogen en risicobeheersing 2015-2018 Gemeente Zeewolde, 2014
- Centrumregeling Sociaal Domein Flevoland. 2014
- Meetlat 2016 Sociaal Domein Zeewolde. 2017
- Meetlat 2017 Sociaal Domein Zeewolde. 2016
- Beleidsmatige toelichting Sociaal domein 2016, meetlat, 2017
- Meerjarenperspectief Sociaal Domein Zeewolde
- Knelpuntenrapportage OG-ON, 2018
- Beleidsmatige Samenwerking EHZ Sociaal Domein Ontwikkelagenda 2018 ev
- Divosa-rapport Gemeentelijke financiën sociaal domein, 2017
- Nota van uitgangspunten 2018
- Transformatieopgave Sociaal Domein notitie, 2018
- Verordening burgertafel sociaal domein Zeewolde, 2017
- Wegwijs in het sociaal domein, Algemene Rekenkamer, 2018
- Sociaal Domein Zeewolde, Vanuit het motto 'Nabij is Beter'... Doen wat nodig is. 2018
- Concept Integrale uitvoeringsagenda (DIN) sociaal domein gemeente Zeewolde, 2018
- Toelichting op DIN sociaal domein, 2018
- Plan van aanpak Ontvlechting DSV, van Kerngroep Ontvlechting SDV. 2017
- Liquidatieplan, Gemeenschappelijke Regeling Sociale Dienst Veluwerand, van Werkgroep

Ontvlechting SDV. 2017

- Memo Presentatie cijfers Sociaal Domein vanaf 2019: handreiking. 2018
- Centrumregeling Sociaal Domein Flevoland

Meerinzicht

- Contourennota uitvoeringsorganisatie Sociaal Domein Ermelo, Harderwijk, Zeewolde. 2016
- Jaarstukken 2018 Meerinzicht
- Doorontwikkeling Meerinzicht, organisatieplan EHZ, 2016
- Mandaatlijst Meerinzicht, 2017
- Uitwerkingsovereenkomst Gemeenschappelijke Regeling Meerinzicht, Voor de uitvoering van taken in het kader van de Wetten sociaal domein tussen de gemeenten Ermelo, Harderwijk & Zeewolde en Meerinzicht. 2019
- Adviesaanvraag Ondernemingsraad Meerinzicht Jeugd Zeewolde, 2019

Wmo

- Lokaal samenspel in het kader van de Wmo 2015. Beleidsplan Wmo 2015 gemeente Zeewolde. 2014
- Nota informele zorg Zeewolde 2016-2019. Lokaal samenspel met informele zorg. 2016
- Nota Samen@Zeewolde: vrijwilligersbeleid gemeente Zeewolde 2014-2020
- Regionaal Kompas Flevoland 2018-2020

- Reactienota inzake de voorgenomen Wmo-beleidsnota en Verordening Wmo 2015. 2014
- Verordening Wmo 2015. 2014
- Memo Resultaten Cliëntervaringsonderzoek Wmo 2016. 2017
- Cliëntervaring Wmo, Gemeente Zeewolde. Cliëntervaringsonderzoek 2016 door BMC. 2017

Participatie

- Beleidsnotitie Participatiewet “Van zorgen voor, naar zorgen dat...”, door R. van Wijk. 2014
- Marktbewerkingsplan Regionale werkgeversdienstverlening Stedendriehoek en Noord-Veluwe 2016. 2015
- Beleidskader Participatiewet 2015-2017, Sociale dienst Veluwerand. 2014
- Nota Bestaanszekerheid & Inkomensondersteuning, Beleidskader gemeente Zeewolde 2018-2022. 2018
- Niemand op de reservebank. Meedoen, leren en werken. Uitwerking Werkgeversdienstverlening gemeenten Ermelo, Harderwijk en Zeewolde, 2015-2017. 2015

Jeugd

- Jeugdbeleid gemeente Zeewolde 2018 en verder, ‘Een sterke basis voor de jeugd.’ 2017
- Regionaal beleidsplan jeugdhulp Flevoland 2014-2017, Op naar 2015!, 2014
- Ontwikkelplan van de toegang voor jeugdhulp: de uitwerking, 2017
- Toegang Jeugd Zeewolde, Operationeel ontwerp en implementatieplan, 2019
- Actualisatie Regionaal Beleidsplan Jeugdhulp Flevoland 2015-2017, We zijn gestart, en nu verder! 2015
- Transitie Zorg voor de Jeugd. Beleidsplan Zeewolde 2015-2016
- Open brief over jeugdzorg en GGZ van de VNG
- Folder Jeugdhulp Zeewolde (www.jeugdhulpzeewolde.nl)
- Verordening Jeugd 2015, 2014
- Cliëntervaring jongeren en ouders met jeugdhulp, Gemeente Zeewolde. Cliëntervaringsonderzoek 2016 door BMC. 2017
- Stip op de horizon specialistische jeugdhulp. Zorglandschap regio Flevoland. 2017

Bijlage 2 Respondenten

Gemeente Zeewolde

- Strateeg Wmo
- Strateeg Participatie
- Strateeg Jeugd
- Hoofd afdeling Samenleving
- Businesscontroller Sociaal Domein
- Strategisch financieel adviseur
- Gemeentecontroller

- Portefeuillehouder Financiën
- Portefeuillehouder Jeugd en Wmo
- Portefeuillehouder bedrijfsvoering Meerinzicht
- Acht gemeenteraadsleden

Meerinzicht

- Plaatsvervangend Directeur
- Businesscontroller Meerinzicht