

Gemeenteraad van Hengelo
Postbus 18
7550 AA Hengelo

Gemeente Hengelo

Postbus 18
7550 AA Hengelo

Onderwerp	Zaaknummer	Uw kenmerk	Datum
Oplevering onderzoek sociale foto	2466411		17 december 2019

Geachte leden van de raad,

Inleiding

Een jaar geleden is, n.a.v. de structurele financiële tekorten in het sociaal domein, door ons college een taskforce in het leven geroepen met een tweeledige doelstelling:

1. Grip op uitgaven en sturen op noodzakelijke maatregelen;
2. Versnelde transformatie d.m.v. innovatie.

De taskforce heeft drie actielijnen benoemd om de doelstellingen te bereiken:

- a) Implementatie van het interventieprogramma;
- b) Onderzoek;
- c) Innovatie.

Over het innovatiedeel heeft u op 21 november jl. een brief ontvangen. Over de implementatie van de diverse maatregelen wordt u via de reguliere P&C-cyclus en afzonderlijke politieke markten regelmatig geïnformeerd. Over de acties op het gebied van onderzoek informeren wij u graag langs deze wijze.

Resultaten drie onderzoeken sociale foto

Het afgelopen jaar zijn drie onderzoeken uitgevoerd rond het thema 'grip op uitgaven en sturen op noodzakelijke maatregelen'. De drie onderzoeken hebben veel inzichten en materiaal opgeleverd over de lasten- en batenstructuur binnen het sociaal domein, waarmee verdere stappen kunnen worden gezet in het verkrijgen van meer grip op de uitgaven en het sturen op noodzakelijke maatregelen. Een aantal van deze stappen zijn inmiddels al in gang gezet. Over het eerste onderzoek heeft uw raad eind 2018 al een uitgebreide brief ontvangen (zaaknummer 2307553). Wij hechter er echter aan om de drie onderzoeken op dit moment in hun onderlinge samenhang aan u te presenteren.

Algemene conclusie

De algemene 'overall' conclusie is dat de cijfers zoals die gehanteerd worden in de kadernota/begroting in de kern een goede weergave zijn (geweest) van de verwachtingen. Dat geldt zowel voor de lastenkant van de begroting (de uitgaven aan zorgkosten en de uitvoeringskosten) als de batenkant (grotendeels rijksinkomsten). De cijfers zijn gebaseerd op trends en ontwikkelingen en genomen besluiten. Daarentegen is ook vastgesteld dat het complex is om alle data eenduidig te vertalen naar goede sturingsinformatie. De opgave is om de veelheid aan gegevens om te zetten in goede stuurinformatie om de grip op de kosten te vergroten.

Aanpak korte termijn: nieuwe manier van begroten

De richting voor deze betere sturing ligt wel open: de in gang gezette nieuwe manier van begroten op basis van de nieuwe zorgvormen van het Twentse inkoopmodel (het Zero Based Begroten) vormt daartoe een goede basis. Deze actie is mede een gevolg van de uitkomsten van de

Vermeld altijd het zaaknummer als u contact opneemt met de gemeente.

Bezoekadres
Hazenweg 121

E-mailadres
gemeente@hengelo.nl
Telefoonnummer
14-074

onderzoeken. Het merendeel van de totale kosten jeugd en zorg zijn aan de hand van dit model in beeld gebracht op de actuele zorgvormen aan de hand van 'prijs maal hoeveelheid ($p \times q$)'. Doordat de prijs vaststaat (via de aanbesteding) is de enige variabele nog de afgenomen hoeveelheid van de verschillende zorgvormen. Grip krijgen op de kosten betekent dus grip krijgen op de afname van de verschillende zorgvormen (en verschuiving daartussen van zwaarder naar lichter) en de toekenning van de zorg indicaties die daaraan voorafgaan. Bepalend wordt dan wie de indicaties vaststelt, aan de hand waarvan en welke invloed de gemeente daar dan wel of niet op heeft. Door continue analyse van verschil tussen verwachtingen en realisatie, te zoeken naar de achterliggende verklaringen en factoren, doorgronden we het achterliggende proces steeds beter en daarmee neemt het voorspellend en sturend vermogen op de zorgkosten toe vanuit de gemeente. Met het besluit om de 'control' capaciteit binnen het sociaal domein te intensiveren kan hiermee gericht aan de slag worden gegaan. Dit is de belangrijkste opgave op de korte termijn.

Uit het tweede onderzoek, naar de inkomstenkant, blijkt dat de inkomsten vanuit de circulaire op korte termijn niet of nauwelijks beïnvloedbaar zijn en daarmee vormen ze als het ware voor Hengelo een gegeven. Dat neemt niet weg dat wij als college, zoals bekend, de ambitie hebben opgevat om via een lobby-traject uiteindelijk te komen tot verhoging van het macrobudget voor de onderliggende taken. De resultaten van dit traject tot nu toe, die vooral incidenteel van aard zijn, zijn op regelmatige basis naar u teruggekoppeld.

Uit het derde onderzoek naar de uitvoeringskosten komt naar voren dat de gemeente Hengelo qua hoogte bij de laagste drie scoort. Uiteraard oordeelt ons college positief, dat Hengelo laag scoort, maar een nuance is op zijn plek, gezien de aarzelingen over de onderlinge vergelijkbaarheid en volledigheid van de gegevens.

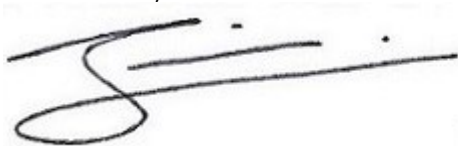
Vervolg

De Taskforce en het college nemen de aanbevelingen uit de verschillende onderzoeken over. Beiden willen op periodieke basis, passende stuurinformatie ontvangen. In het bijzonder informatie over de begrote en werkelijke afgenomen hoeveelheden zorgvormen, met daarbij een analyse van de afwijkingen. Deze informatie dient als basis voor de berichtgeving in de P&C-cyclus, waardoor uiteindelijk uw raad op het passende niveau ook de juiste sturingsinformatie ontvangt. Het college ziet met de oplevering door de Taskforce van de onderliggende onderzoeksrapporten, de onderzoeksopdracht (met de oorspronkelijke 21 deelonderzoeken) als afgerond.

Tot slot

Hierboven hebben wij de 'overall' conclusie van de onderzoeken voor uw raad samengevat. Het voert te ver in deze brief alle afzonderlijke uitkomsten te behandelen. Daarom zijn de twee aanvullende onderzoeksrapporten bijgevoegd (zoals gezegd heeft u het eerste onderzoeksrapport met begeleidende brief reeds ontvangen, zie hierboven). Zoals ook al in onze brief over het innovatiedeel van 21 november jl. vermeld, gaan wij graag met u in gesprek over de verschillende onderdelen van de Taskforce. Als u besluit tot het organiseren van een politieke markt of andersoortige bijeenkomst over het sociaal domein, kunnen wij ook over het onderdeel 'onderzoek' nader met u van gedachten wisselen.

Met vriendelijke groet,
Burgemeester en wethouders van Hengelo,
de secretaris, de burgemeester,



De heer J. Eshuis



De heer S.W.J.G. Schelberg

Vermeld altijd het zaaknummer als u contact opneemt met de gemeente.

Bladnummer

3

Zaaknummer

2466411

Uw kenmerk

Bijlagen: 2

Vermeld altijd het zaaknummer als u contact opneemt met de gemeente.

Bezoekadres

Hazenweg 121

E-mailadres

gemeente@hengelo.nl

Telefoonnummer

14-074



Onderzoek uitvoeringskosten Jeugd en Wmo



Gemeente Hengelo

Onderzoek uitvoeringskosten Jeugd en Wmo

Gemeente Hengelo

Ter attentie	Johannes Zwart
Projectnaam	Onderzoek uitvoeringskosten Sociaal Domein
Versie	Definitief
Versiebeheer	Eerste concept d.d. 4 oktober 2019 Tweede concept d.d. 18 oktober 2019 Derde concept d.d. 25 oktober 2019 Definitief concept d.d. 1 november 2019
Datum	15 november 2019
Auteur(s)	Lisette van der Hoeven, Merijn Bolhuis en Jelmer Joustra

www.nautus.nl

Inhoudsopgave

Samenvatting	4
1 Inleiding	6
1.1 Achtergrond	6
2 Onderzoeksopzet	7
2.1 Methode	7
2.2 Fasering	7
2.3 Onderzoeksvragen	7
2.4 Scope	8
2.5 Planning	8
3 Definities	9
3.1 Definitie uitvoeringskosten, Jeugd en Wmo	9
3.2 Definitie overhead	10
4 Resultaten	11
4.1 Besluitvorming uitvoeringskosten	11
4.2 Uitvoeringskosten Jeugd en Wmo	12
4.3 Uitvoering versus besluitvorming en formatie	15
4.4 Uitgangspunten kwaliteit bij formatieberekeningen	16
4.5 Analyse aan de hand van benchmarkmaatstaven	17
4.6 Conclusie en aanbeveling	22
Bijlage 1	24
Bijlage 2	25
Bijlage 3	26

Samenvatting

Uit het interventieprogramma Sociaal Domein van de gemeente Hengelo (juli 2018) blijkt dat het beeld van structurele tekorten binnen het Sociaal Domein ook voor de gemeente Hengelo geldt. Bij ongewijzigd beleid lopen tekorten op tot 8,9 miljoen in 2020. Daarom is in het interventieprogramma een pakket van maatregelen opgenomen. Het inrichten van een taskforce is daar een onderdeel van. Concerncontrol heeft vervolgens – als onderdeel van de taskforce – in juli 2018 de opdracht van het college gekregen de uitvoeringskosten voor Jeugd en Wmo in beeld te brengen en deze te relateren aan een aantal nader te bepalen factoren. Nautus heeft voor de gemeente Hengelo deze opdracht uitgevoerd.

In overleg met de gemeente Hengelo zijn vier centrale onderzoeksvragen vastgesteld:

- Wat is er in chronologische volgorde besloten over de uitvoeringskosten?
- Wat is de hoogte van de uitvoeringskosten Jeugd en Wmo?
- Wordt conform besluitvorming uitgevoerd en hoe is de verhouding van de kosten tot de p-matrix/formatieberekeningen?
- Welke kwaliteit is uitgangspunt bij zowel de formatieberekeningen als de uitvoeringskosten?

Daarnaast is overeengekomen ook een benchmark uit te voeren naar de uitvoeringskosten van de gemeente in relatie tot gemeenten van vergelijkbare omvang. In overleg met de gemeente Hengelo zijn de maatstaven voor deze benchmark vastgesteld.

De belangrijkste conclusies uit het onderzoek zijn als volgt:

- Verschillende ontwikkelingen hebben ertoe bijgedragen dat in de loop der jaren de uitvoeringskosten incidenteel of structureel zijn bijgesteld. Het is lastig gebleken om deze besluitvorming één-op-één terug te vinden in de primaire begroting en realisatie van de uitvoeringskosten. Met name de verschuiving van de overhead met ingang van 2017 naar een apart taakveld maakt dit lastig.
- Als we kijken naar de gerealiseerde uitvoeringskosten zien we tussen 2015 en 2018 een vrij stabiel beeld, met een kleine uitschieter in 2016. Zowel bij Wmo als Jeugd heeft dit te maken met extra begeleiding van overgangsccliënten.
- In 2017 dalen de uitvoeringskosten weer licht omdat de begeleiding van de overgangsccliënten wordt afgebouwd. Dit is zowel te zien in de uitvoeringskosten als in de formatie. Tegelijkertijd zien we bij de formatie een sterke afwijking in het aantal gebruikte posten/functies om de productieve uren toe te rekenen in 2015 en 2018 ten opzichte van 2016 en 2017. De afwijkingen tussen de jaren zijn te groot en de mate van kwaliteit en volledigheid van de aangeleverde data te onduidelijk om met enige mate van zekerheid uitspraken te doen.

- De kwaliteit van de formatieberekeningen wordt bepaald door de mate waarin afdelingshoofden/managers die de uren van alle medewerkers toedelen aan de verschillende posten/functies hiertoe goed in staat zijn. Voor deze inschatting is een caseloadnorm ontwikkeld. Dit traject is gestart in 2018. Begin 2019 zijn op basis hiervan conclusies getrokken over de caseload en of er wel of geen capaciteit bij moest komen. Deze ontwikkeling geeft het beeld dat voor de toekenning van formatie in ieder geval vanaf 2019 onderbouwde inschattingen zijn gemaakt. Voor de periode daarvoor blijft de kwaliteit op dit punt onduidelijk.
- Als we de uitvoeringskosten van de gemeente Hengelo vergelijken met zes andere middelgrote gemeenten, scoort Hengelo bij de laagste drie gemeenten.
- De resultaten van de benchmark uitvoeringskosten Wmo doen ons vermoeden dat de Iv3-gegevens Wmo 2018 niet op alle punten vergelijkbaar en betrouwbaar zijn voor een goede benchmark.

In het algemeen hebben wij geconstateerd dat er in Hengelo in principe voldoende data aanwezig is om een beeld te vormen over de uitvoeringskosten en de ontwikkeling door de jaren heen. Tegelijkertijd constateren wij dat het de nodige tijd en expertise vergt om deze data om te zetten in informatie die voor een manager of teamleider bruikbaar is om te sturen. Daarom adviseren wij de gemeente Hengelo in de doorontwikkeling van de uitvoeringskosten de nadruk te leggen op het vertalen van de data naar bruikbare sturingsinformatie. En daarbij te werken met een indeling van kostenplaatsen en taakvelden die over de jaren heen goed vergelijkbaar zijn.

1 Inleiding

Het gemeentelijk sociaal domein is sinds 2015 volop in beweging. Vrijwel alle gemeenten in Nederland zien zich in het sociaal domein geconfronteerd met een groeiende vraag naar zorg en ondersteuning. In veel gemeenten zijn de uitgaven inmiddels hoger dan de inkomsten, waardoor structurele tekorten ontstaan. Een groeiende vraag en een krimpend budget: bijsturing is noodzakelijk!

1.1 Achtergrond

Uit het interventieprogramma Sociaal Domein van de gemeente Hengelo (juli 2018) blijkt dat het beeld van structurele tekorten binnen het Sociaal Domein ook voor de gemeente Hengelo geldt. Bij ongewijzigd beleid lopen tekorten op tot 8,9 miljoen in 2020. Daarom is in het interventieprogramma een pakket van maatregelen opgenomen. Het inrichten van een taskforce is daar een onderdeel van. Concerncontrol heeft vervolgens – als onderdeel van de taskforce – in juli 2018 de opdracht van het college gekregen de uitvoeringskosten voor Jeugd en Wmo in beeld te brengen en deze te relateren aan een aantal nader te bepalen factoren.

De opdracht van het college aan concerncontrol van juli 2018 bestaat uit 21 deelonderzoeken. Deze deelonderzoeken zijn samen te vatten in drie hoofdstromingen. De eerste twee onderdelen betreffen onderzoeken naar de inkomsten en uitgaven Sociaal Domein.

Nautus is gevraagd om het derde onderdeel uit te voeren: een onderzoek naar de uitvoeringskosten Sociaal Domein. De opzet voor dit onderzoek en de uitkomsten vindt u in dit rapport.

2 Onderzoeksopzet

In dit hoofdstuk wordt de opzet van het onderzoek nader toegelicht. Gestart wordt met de methode van het onderzoek. Daarna volgen de onderzoeksvragen, waarna wordt afgesloten met de scope van het onderzoek.

2.1 Methode

Bij de totstandkoming van deze rapportage hebben wij gebruik gemaakt van kwalitatief onderzoek. Informatie is verkregen door middel van een documentstudie en interviews. Een overzicht van geraadpleegde documenten is opgenomen in bijlage 1. Alle geïnterviewden voor dit onderzoek zijn opgenomen in bijlage 2. Met de verkregen informatie worden de onderzoeksvragen in paragraaf 2.3 beantwoord.

2.2 Fasering

Het onderzoek is opgedeeld in drie verschillende fasen. We zijn gestart met een definitiefase. In deze eerste fase van het onderzoek hebben we afspraken gemaakt over het beoogde resultaat en de te gebruiken definities. We hebben antwoord gegeven op de vraag: wat wordt verstaan onder 'Jeugd', 'Wmo', 'uitvoeringskosten' en 'overhead'?

Deel twee van het onderzoek betrof de uitvoeringsfase. In deze fase hebben wij de uitvoeringskosten in het Sociaal Domein bestudeerd en geanalyseerd. Hierbij zijn wij uitgegaan van de definities zoals vastgesteld in de definitiefase. In het onderzoeksvoorstel is afgesproken in deze fase ook een benchmark uit te voeren. In overleg met de opdrachtgever zijn maatstaven voor de benchmark vastgesteld. Vervolgens konden wij de antwoorden op de onderzoeksvragen vergelijken met relevante factoren waaraan de uitvoeringskosten gerelateerd kunnen worden.

In de laatste fase, de borgingsfase, stond het overdragen van de onderzoeksresultaten aan de gebruikers centraal. Na het opleveren van de conceptrapportage hebben wij vragen beantwoord en wijzigingen doorgevoerd. We hebben het onderzoek afgesloten met een evaluatie, waarbij geleerde lessen zijn overgedragen aan de opdrachtgever zodat volgende projectteams er hun voordeel mee kunnen doen.

2.3 Onderzoeksvragen

In overleg met de gemeente Hengelo zijn vier centrale onderzoeksvragen vastgesteld. In de uitvoeringsfase hebben we de volgende vragen achtereenvolgens beantwoord:

- Wat is er in chronologische volgorde besloten over de uitvoeringskosten? (bronnen: ambtelijke en bestuurlijke besluitvorming)
- Wat is de hoogte van de uitvoeringskosten Jeugd en Wmo? (bronnen: jaarrekening 2018 en interne rapportages)

- Wordt conform besluitvorming uitgevoerd en hoe is de verhouding van de kosten tot de p-matrix/formatieberekeningen?
(bronnen: interne/tussentijdse rapportages/financiële administratie)
- Welke kwaliteit is uitgangspunt bij zowel de formatieberekeningen als de uitvoeringskosten?
(bronnen: interne rapportages/interviews)

2.4 Scope

In dit onderzoek hebben wij ons gericht op de uitvoeringskosten in het Sociaal Domein in de gemeente Hengelo. Het onderzoek heeft zich beperkt tot de uitvoeringskosten, inclusief overhead. De programmagelden Sociaal Domein maakten geen deel uit van dit onderzoek. Daarnaast hebben wij ons op verzoek van de gemeente Hengelo gefocust op de uitvoeringskosten voor de Jeugdwet en Wmo. De uitvoeringskosten Participatiewet, evenals andere wetten in het Sociaal Domein, zijn daarmee buiten scope gebleven.

2.5 Planning

Bij aanvang van de opdracht is afgesproken het onderzoek in juni te laten starten. Vanwege het ontbreken van een deel van de benodigde informatie kon het onderzoek pas later, in juli, daadwerkelijk van start gaan. Dat heeft tot gevolg dat alle fasen in het onderzoek vier weken zijn opgeschoven. De doorlooptijd van het onderzoek is gelijk gebleven en bedroeg 11 weken. In tabel 1 zijn de oorspronkelijke en bijgestelde planning weergegeven.

Tabel 1. Oorspronkelijke en bijgestelde planning onderzoek uitvoeringskosten

	Oorspronkelijke planning	Bijgestelde planning
Onderzoeksopzet	10 t/m 28 juni 2019	8 juli t/m 26 juli 2019
Definitiefase	1 juli t/m 2 augustus 2019	29 juli t/m 30 augustus 2019
Uitvoeringsfase	5 t/m 23 augustus 2019	2 t/m 20 september 2019
Borging	26 t/m 30 augustus 2019	23 t/m 27 september 2019

Na afronding van de onderzoeksopzet zijn interviews gepland. Het voeren van de interviews en de analyse van de uitvoeringskosten vonden plaats tijdens de uitvoeringsfase.

3 Definities

In dit hoofdstuk wordt de definitie van de in dit onderzoek gebruikte termen nader toegelicht. Gestart wordt met een definitie van de uitvoeringskosten Jeugd en Wmo. Daarna volgt een nadere specificering van overhead. De definities worden in hoofdstuk 4 gebruikt om de hoogte van de uitvoeringskosten te bepalen.

3.1 Definitie uitvoeringskosten, Jeugd en Wmo

Om te kunnen bepalen wat de uitvoeringskosten Jeugd en Wmo zijn is het allereerst van belang te bepalen wat de definities van uitvoeringskosten, Jeugd en Wmo zijn.

De uitvoeringkosten maken deel uit van het beleidsprogramma waar de Jeugdwet en Wmo zijn ondergebracht. Sinds 2016 wordt in de beleidsbegrotingen van de gemeente Hengelo gewerkt met een indeling in programma's. Voorgesteld wordt om de taakvelden van de gemeente Hengelo, gerelateerd aan de integratie-uitkering Jeugd en Voogdij/18+ als definitie voor Jeugd te hanteren en de integratie-uitkering Wmo, de oude Wmo 2015 en Beschermd Wonen als definitie voor Wmo te hanteren. In tabel 2 zijn de (sub)taakvelden die hiertoe behoren weergegeven.

Tabel 2. (sub)Taakvelden Jeugd en Wmo

Taakveld Jeugd		Taakveld Wmo	
Sub	Omschrijving	Sub	Omschrijving
6.2	Wijkteams	6.2	Wijkteams
6.72	Maatwerkdienstverlening 18-	6.6	Maatwerkvoorzieningen (Wmo)
6.82	Geëscaleerde zorg 18-	6.71	Maatwerkdienstverlening 18+
		6.81	Geëscaleerde zorg 18+

Door de primaire processen te koppelen aan deze taakvelden kan in beeld worden gebracht welke functies betrokken zijn en wat de hoogte van de uitvoeringskosten is. Bij de bepaling van de uitvoeringskosten wordt rekening gehouden met de kosten die de gemeente Hengelo maakt in de uitvoering van het primaire proces. Dit betreffen de kosten voor interne medewerkers (bruto salaris en IKB-budget), externe inhuur en eventuele uitvoering door derde partijen. De uitvoeringkosten Jeugd en Wmo moeten in deze indeling zoveel mogelijk direct worden toegerekend aan de betreffende taken en activiteiten. Daarnaast wordt onder de uitvoeringskosten tevens overhead meegenomen. De definitie van overhead wordt in paragraaf 3.2 nader toegelicht.

3.2 Definitie overhead

Uit de notitie overhead commissie BBV (2016) blijkt dat alle activiteiten die onder overhead vallen grofweg in te delen zijn in: ondersteunende afdelingen (zoals activiteiten van personeelszaken, facilitaire zaken, financiën) en ondersteunende personen op de taakvelden (zoals activiteiten van leidinggevenden, secretariaat). Om te kunnen vaststellen welke kosten onder de overhead vallen, is de door de commissie de volgende definitie opgesteld: *"alle kosten die samenhangen met de sturing en ondersteuning van de medewerkers in het primaire proces"*.

Op grond van de herijkte BBV-voorschriften zijn gemeenten met ingang van 2017 verplicht onderscheid te maken tussen direct aan een product toe te rekenen personele lasten en overhead. De overhead dient apart in beeld te worden gebracht. Wettelijk is het voldoende om alleen het totaalbedrag aan overhead op te nemen. Voor een goed inzicht is het wenselijk om hier een specificatie van te maken. De gemeente Hengelo heeft het taakveld overhead ingericht conform de indeling in tabel 3. Dit is sinds 2017 onderdeel van programma 7: Bestuur, Veiligheid en Openbare Orde. In de begroting 2019 is dit programma 9: Bestuur en Ondersteuning.

Tabel 3. Indeling taakveld Overhead

Subtaakveld	Omschrijving
0.40.1	Overhead sector Directie
0.40.2	Overhead sector Dienstverlening
0.40.3	Overhead sector Middelen
0.40.4	Overhead sector Sociaal
0.40.8	Overhead sector Fysiek
0.40.9	Doorberekende overhead aan projecten

Voor dit onderzoek is het subtaakveld 0.40.4 het meest relevant, omdat de overhead voor de uitvoering van de Wmo en Jeugdwet hiervan deel uitmaakt. Een nadere uitsplitsing van de overhead in dit subtaakveld is nodig om de overhead voor specifiek de uitvoering van de Jeugdwet en Wmo inzichtelijk te maken.

4 Resultaten

In dit hoofdstuk worden de resultaten van het onderzoek gepresenteerd. Gestart wordt met de besluitvorming over de uitvoeringskosten in de periode vanaf 2015. Op basis van de in het vorige hoofdstuk vastgestelde definities, volgt in paragraaf 4.2 de toerekening van de uitvoeringskosten per jaar. In paragraaf 4.3 gaan we in op de mate waarin conform de besluitvorming is/wordt gehandeld. In de paragraaf 4.4 staan we stil bij de uitgangspunten van kwaliteit bij de formatieberekeningen. Tot slot analyseren we de uitvoeringskosten aan de hand van benchmarkgegevens.

4.1 Besluitvorming uitvoeringskosten

In deze paragraaf geven we antwoord op de eerste onderzoeksvraag: wat is er in chronologische volgorde besloten over de uitvoeringskosten? Daartoe hebben we in tabel 4 een overzicht opgesteld met de belangrijkste besluiten sinds 2015.

Tabel 4. Tijdlijn besluitvorming uitvoeringskosten Wmo en Jeugd

Jaar	Inhoud besluit/ontwikkeling	Bron
2014	De begroting voor de uitvoeringskosten Jeugd en Wmo is vastgesteld op basis van bedragen in de beleidsbegroting 2015. Aangezien 1 januari 2015 de start van de decentralisaties was, betrof dit een eerste inschatting.	Overzicht uitvoeringskosten transities Jeugd/Wmo
2015	Op het gebied van Jeugd en Wmo worden diverse bezuinigingsmaatregelen genomen, die in de periode 2016-2019 tot resultaat moeten leiden. Het ligt voor de hand dat dit ook bezuinigingen op uitvoeringskosten omvat, maar de precieze omvang daarvan blijkt (nog) niet uit de beleidsbegroting.	Beleidsbegroting 2016
2016	Introductie van een nieuw taakveld (geen programma) Overhead en subtaakveld overhead sector Sociaal op basis van de vernieuwing van het BBV. Overhead dat eerder werd toegerekend aan de programma's wordt apart inzichtelijk gemaakt. Dit leidt tot voordelen in de programma's, maar dit voordeel wordt geneutraliseerd door "negatieve" tegenboekingen op het subtaakveld overhead sector Sociaal.	Beleidsbegroting 2017
2016	Het budget voor de uitvoering van de huishoudelijke verzorging is conform de integratie-uitkering Wmo verhoogd (- € 289.000).	Beleidsbegroting 2017

2017	Een extra investering van € 400.000 structureel voor extra regie op de inzet van jeugdhulp (lokale toegang).	Begrotingswijzigingen Jeugd/Wmo 2017-2020
2017	Een extra investering in toezicht en handhaving kwaliteit Wmo. De benodigde investering is € 234.000 per jaar voor 2017 t/m 2019 en vanaf 2020 € 160.000 op jaarbasis.	Begrotingswijzigingen Jeugd/Wmo 2017-2020
2017	Door een reorganisatie binnen het Domein Sociaal worden met ingang van 2018 meer uren (o.a. van afdelingshoofden) direct verantwoord op de verschillende producten. Dit leidt tot een voordeel op het subtaakveld P040.4 Overhead sector Sociaal.	Beleidsbegroting 2018
2017	Vanwege de belangrijke rol die de toegang voor de gemeente is voor de sturing op zorg wordt er niet gekort op de toegang, de facturatie en de inkoop.	Notitie ondersteuning en zorg voor Jeugd en Wmo
2017	Een tijdelijke investering van € 70.000 in 2017 om ervoor te zorgen dat gecertificeerde instellingen gericht en bewuster gaan verwijzen. Dit moet een besparing van € 230.000 opleveren in 2018.	Notitie ondersteuning en zorg voor Jeugd en Wmo 2017 en verder
2018	Er is sprake van een voordeel op het subtaakveld Overhead sector Sociaal van € 103.000 doordat de stelpost overhead binnen het taakveld Sociaal is verrekend. Ook is er in 2019 een voordeel van € 30.000 door een verschuiving in de toerekening van salarissen aan andere taakvelden.	Beleidsbegroting 2019
2018	De personeelslasten van de toegang tot maatwerkvoorzieningen Wmo worden naar beneden bijgesteld, van 2,9 miljoen in 2018 naar 2,6 miljoen in 2019. Het verschil wordt hoofdzakelijk veroorzaakt doordat er in 2019 minder uren worden toegerekend aan de werkzaamheden bij de toegang.	Beleidsbegroting 2019

In de volgende paragraaf leggen we de informatie uit deze tabel naast het inzicht met uitvoeringskosten.

4.2 Uitvoeringskosten Jeugd en Wmo

In deze paragraaf geven we antwoord op de vraag: wat is de hoogte van de uitvoeringskosten Jeugd en Wmo?

Om de uitvoeringskosten en overhead te berekenen hebben wij de financiële gegevens van de uitvoeringskosten en de berekening van de overheadkosten over de jaren 2015

t/m 2019 opgevraagd. Daarnaast hebben wij gebruik gemaakt van openbare documenten, zoals de beleidsbegrotingen en jaarstukken van de gemeente Hengelo.

In paragraaf 3.2 hebben wij de definities voor uitvoeringskosten, Jeugd en Wmo bepaald. Op basis van deze definities, zijn in tabel 5 de uitvoeringskosten toegedeeld. Deze uitvoeringskosten zijn gebaseerd op de cijfers over de realisatie, het betreffen dus de daadwerkelijk gemaakte uitvoeringskosten (inclusief overhead). Daarbij moeten we vermelden dat de kosten zijn berekend door het aantal uren dat naar de verschillende kostenplaatsen toegeschreven wordt. De afdelingshoofden zijn verantwoordelijk voor het verdelen van het aantal uren in hun team per kostenpost (zie ook 4.2). De loonkosten zijn daarmee een benadering van het ingezette aantal uren per kostenpost, geen exacte weerspiegeling.

Tabel 5. Realisatie uitvoeringskosten Jeugd en Wmo 2015 t/m 2018

Uitvoeringskosten	2015¹	2016¹	2017	2018
Jeugd				
Loonkosten	€ 1.777.206	€ 2.537.912	€ 1.558.326	€ 1.696.064
OZJT	€ 176.219	€ 177.540	€ 184.519	€ 204.493
Loonkosten derden/extern	€ 172.074	€ 0	€ 417.933	€ 275.983
Overhead (vanaf 2017)	-	-	€ 947.985	€ 947.002
<i>Subtotaal Jeugd</i>	<i>€ 2.125.499</i>	<i>€ 2.715.452</i>	<i>€ 3.108.763</i>	<i>€ 3.123.542</i>
Wmo				
Loonkosten	€ 3.848.022	€ 4.254.588	€ 2.535.090	€ 2.873.283
Loonkosten derden/extern	€ 290.779	€ 144.792	€ 711.379	€ 288.589
Overhead (vanaf 2017)	-	-	€ 637.736	€ 637.101
<i>Subtotaal Wmo</i>	<i>€ 4.138.801</i>	<i>€ 4.399.380</i>	<i>€ 3.884.205</i>	<i>€ 3.798.973</i>
Totaal Jeugd en Wmo	€ 6.264.300	€ 7.114.832	€ 6.992.968	€ 6.922.515

Naast de gerealiseerde kosten hebben we in de tabel hieronder de primaire begroting (voor begrotingswijzigingen) van de uitvoeringskosten in beeld gebracht.

¹ De bedragen 2015 en 2016 zijn inclusief overhead, met ingang van 2017 wordt de overhead apart verantwoord.

Tabel 6. Primaire begroting uitvoeringskosten Jeugd en Wmo 2015 t/m 2018

Uitvoeringskosten	2015	2016	2017	2018	2019
Wmo	€ 4.286.400	€ 4.279.130	€ 2.464.844	€ 2.982.809	€ 2.879.143
Jeugd	€ 2.520.284	€ 2.649.561	€ 1.489.618	€ 2.024.365	€ 1.942.669
Totaal	€ 6.806.684	€ 6.928.691	€ 3.954.462	€ 5.007.174	€ 4.821.812

Constateringen na het bestuderen van de begrote en gerealiseerde uitvoeringskosten en overhead Jeugd en Wmo zijn:

Jeugd:

- De loonkosten Jeugd stijgen sterk tussen 2015 en 2016. Dit kan bijna volledig worden verklaard door de inzet van loonkosten voor de begeleiding van overgangsccliënten in 2016.
- Een andere ontwikkeling die opvalt tussen 2015 en 2016 is de daling van de loonkosten voor PGB (begeleiding en vervoer). Deze kosten dalen met 3,5 ton.
- Het valt op dat de loonkosten tussen 2016 en 2017 dalen met bijna één miljoen euro. De verklaring hiervoor kan worden gevonden in het apart registreren van de overhead met ingang van 2017.
- Waar in 2015 en 2016 geen kosten werden geboekt op het taakveld loonkosten voor derden/externen, gebeurt dit vanaf 2017 wel. Logischerwijs zijn hiervoor twee verklaringen mogelijk. Of er werden vóór 2017 geen derden/externen ingehuurd, of de kosten voor derden/externen werd voorheen op een ander taakveld geboekt. Welke verklaring van toepassing is, blijkt niet uit de gegevens die wij hebben ontvangen.

Wmo:

- In 2016 zijn de loonkosten fors hoger dan in 2015 en 2017. De verklaring hiervoor kan worden gevonden in de begeleiding van overgangsccliënten Wmo in 2016. De daling tussen 2016 en 2017 wordt daarnaast gedeeltelijk gecompenseerd door het apart registreren van de overhead vanaf 2017.
- De kosten voor externen/derden laten een substantiële stijging zien in 2017. Tegelijkertijd dalen de totale uitvoeringskosten in 2017 ten opzichte van 2016. Een mogelijke verklaring voor de stijging van de loonkosten voor derden/externen in 2017 is dat vaste medewerkers zijn vervangen door derden/externen.
- Verder valt op dat de overheadkosten over de Wmo lager zijn dan de overheadkosten over de Jeugd terwijl de totaalkosten van de Wmo hoger zijn. Dit valt te verklaren vanuit het feit dat er geen overhead wordt gerekend over de oude Wmo taken.
- Als we dieper in de uitvoeringskosten kijken, valt nog op dat de loonkosten voor woonvoorzieningen tussen 2016 en 2017 halveren.

Daarnaast geldt voor de uitvoeringskosten van beide wetten dat de vernieuwing van het BBV met ingang van 2017 het vergelijken van de uitvoeringskosten voor en na deze periode diffuus maakt. Met de vernieuwing van het BBV zijn immers ook wijzigingen in de administratie doorgevoerd.

4.3 Uitvoering versus besluitvorming en formatie

In deze paragraaf geven we antwoord op de vraag: wordt conform besluitvorming uitgevoerd en hoe is de verhouding van de kosten tot de p-matrix/formatie-berekeningen? We starten met de beantwoording van het eerste deel van de vraag over besluitvorming.

Besluitvorming

In tabel 4 is de besluitvorming over de uitvoeringskosten chronologisch weergegeven. In tabellen 5 en 6 zijn de gerealiseerde en begrote uitvoeringskosten in kaart gebracht. Het grote verschil tussen de begroting en realisatie in 2017 en 2018 wordt voornamelijk veroorzaakt door de overhead. In de primaire begrotingen 2017 en 2018 zijn de kosten voor overhead niet opgenomen, maar in de berekening van de realisatie hebben wij deze kosten wel meegenomen. Door deze wijziging van de registratie van de overhead is het heel lastig gebleken om na te gaan of de besluiten over de uitvoeringskosten (zie onderzoeksvraag 1) conform zijn verwerkt in de primaire begrotingen. Ter illustratie: in de beleidsbegroting 2016 is opgenomen dat het budget voor de uitvoering van de huishoudelijke verzorging is verhoogd met bijna drie ton. In de primaire begroting 2017 zien we echter een daling van de uitvoeringskosten op dit taakveld, in vergelijking met 2016. Dit wordt deels veroorzaakt omdat de kosten voor de overhead uit dit budget en zelfs uit het programma zijn gehaald. Met ingang van 2017 is de overhead voor het sociaal domein in de begroting namelijk onderdeel van programma 7 Bestuur, Veiligheid en Openbare Orde (in de begroting 2019 is dit programma 9 Bestuur en Ondersteuning). De precieze omvang van de overhead per (sub)taakveld is niet te achterhalen op grond van de ontvangen gegevens (primaire begroting en realisatiecijfers).

Wel kunnen wij op basis van de ontvangen cijfers over de begrote uitvoeringskosten 2019 bevestigen dat de personeelslasten voor de toegang tot maatwerkvoorzieningen Wmo in 2019 zijn bijgesteld naar 2,6 miljoen (zie laatste regel in tabel 4).

Formatie

Om de vraag over de verhouding tussen de uitvoeringskosten en formatie te beantwoorden hebben we gegevens opgevraagd over de formatie voor de uitvoering van de Jeugdwet en de Wmo. Deze staan hieronder weergegeven. De tabellen met de totalen per jaar zijn opgenomen in bijlage 3.

Tabel 7. Uren uitvoering Wmo en Jeugd totaal

Uren	2015	2016	2017	2018
Wmo	32.173	48.152	48.711	42.209
Jeugd	2.504	29.037	25.062	20.629
Totaal	34.677	77.198	73.773	62.838

In bijlage 3 is ook de berekeningswijze van de formatie weergegeven. Daar is te zien dat er een sterke afwijking zit in het aantal gebruikte posten/functies om de productieve uren toe te rekenen in 2015 en 2018 (deze laatste in mindere mate) ten opzichte van 2016 en 2017. In de tabellen over 2016 en 2017 komen posten voor die in de tabellen over 2015 en 2018 ontbreken. Wij verwachten dat dit een verklaring is voor de grote verschillen tussen deze jaren. Deze grote verschillen maken het vergelijken van de formatie met de uitvoeringskosten onbetrouwbaar. De afwijkingen tussen de jaren zijn te groot, zowel in absolute zin als in de verdeling. En de mate van kwaliteit en volledigheid van de aangeleverde data is te onduidelijk om met enige mate van zekerheid uitspraken te doen. Dit verklaart waarom de cijfers in deze rapportage vermoedelijk niet overeenkomen met cijfers van de afdeling Financiën van de gemeente Hengelo.

Wel constateren wij dat de lichte daling van het aantal productieve uren tussen 2016 en 2017 in lijn is met de daling van de uitvoeringskosten in deze periode (zie tabel 5).

4.4 Uitgangspunten kwaliteit bij formatieberekeningen

Voor de beantwoording van deze onderzoeksvraag is gesproken met een aantal managers in het Sociaal Domein in Hengelo. De kwaliteit van de formatieberekeningen wordt bepaald door de mate waarin afdelingshoofden/managers die de uren van alle medewerkers toedelen aan de verschillende posten/functies hiertoe goed in staat zijn. Ten behoeve van het verhogen van de kwaliteit is in 2018 een caseloadnorm ontwikkeld. Daarmee is aan de hand van het schrijven van uren in beeld gebracht wat de gemiddelde norm is voor de te onderscheiden ondersteunings- en zorgvormen. Voor Werk & Inkomen (Participatie) bestond een dergelijke norm al langer. Voor Jeugd en Wmo is hiermee in 2018 gestart, ingegeven door de Evaluatie en Doorontwikkeling Sociaal Domein in Hengelo (maart 2018). Reden hiervoor was de verbreding van het Wmo-takenpakket en het nieuwe takenpakket Jeugd. Begin 2019 is de caseloadnorm voor het eerst gebruikt om conclusies te trekken over de caseload en het bijstellen van de formatie. Er is kortom sprake van een menselijke inschatting die met behulp van een caseloadnorm met historische informatie, steeds verder wordt verbeterd om de juiste inzet voor de juiste ondersteuningsvorm te kunnen bieden. Er is daarmee sprake van een continue verbetering.

4.5 Analyse aan de hand van benchmarkmaatstaven

In deze paragraaf bespreken we een aantal maatstaven en vergelijken de uitvoeringskosten Jeugd en Wmo van de gemeente Hengelo met deze maatstaven.

Gemeenten zijn niet verplicht hun uitvoeringskosten in het sociaal domein te specificeren in hun jaarrekeningen. Wel zijn de uitvoeringskosten sociaal domein onderdeel van de Iv3-gegevens (Informatie voor derden) van gemeenten. Dat maakt een vergelijking van de uitvoeringskosten mogelijk. Echter, omdat niet alle gemeenten op eenduidige wijze registreren, is een vergelijking niet altijd zuiver en objectief. De uitvoeringskosten kunnen daarnaast per gemeente verschillen doordat er verschil kan zitten in wat wel of niet op wijkteamniveau georganiseerd wordt. Ook in deze benchmark hebben we hiermee te maken. Ondanks dit gegeven hebben we een aantal vergelijkingen opgesteld voor de uitvoering van de Jeugdwet en Wmo.

Jeugd

Voor de benchmark van de uitvoering van de Jeugdwet hebben wij ons laten inspireren door de benchmarkanalyse van Significant² uit 2019. Deze analyse is uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en betrof de uitgaven in de jeugdhulp in 26 gemeenten. In dit onderzoek was ook aandacht voor de uitvoeringskosten jeugdhulp.

In de analyse van Significant zijn zes gemeentes onderzocht uit zes verschillende provincies met een inwoneraantal tussen 50.000 en 100.000. Omdat het inwoneraantal van de gemeente Hengelo ook in deze categorie valt, hebben we ervoor gekozen de gemeente Hengelo in deze benchmark te vergelijken met deze middelgrote gemeentes. Dit zijn: Assen, Barneveld, Heerlen, Helmond, Hoorn en Midden-Groningen.

Hoe de uitvoeringskosten jeugd zich in Hengelo verhouden tot de totale uitgaven jeugdhulp is in tabel 8 in kaart gebracht.

² Benchmarkanalyse uitgaven jeugdhulp in 26 gemeenten 2019, Significant.

Tabel 8. Aandeel uitvoeringskosten t.o.v uitgaven jeugdhulp Hengelo

Uitgaven jeugdhulp op basis van IV3³		2017⁴	2018
6.2	Wijkteams	€ 0	€ 0
6.72	Maatwerkdienstverlening 18-	€ 21.624.000	€ 22.522.000
6.82	Geëscaleerde zorg 18-	€ 2.450.000	€ 3.141.000
<i>Totaal</i>		<i>€ 24.074.000</i>	<i>€ 25.663.000</i>
Uitvoeringskosten (zonder overhead)		€ 2.160.778	€ 2.176.540
Aandeel uitvoeringskosten		8,98%	8,48%

Tabel 8 laat zien dat de uitvoeringskosten ten opzichte van de totale uitgaven jeugdhulp van de gemeente Hengelo tussen 2017 en 2018 licht zijn gedaald. In tabel 9 zijn de scores van de benchmarkgemeenten in 2018 weergegeven.

Tabel 9. Aandeel uitvoeringskosten t.o.v uitgaven jeugdhulp benchmarkgemeenten

Gemeente	Uitgaven Jeugdhulp 2018⁵ (zonder overhead)⁴	Uitvoeringskosten	Aandeel uitvoeringskosten
Assen	€ 27.792.000	€ 1.963.000	7,06%
Barneveld	€ 17.305.000	€ 2.068.000	11,95%
Heerlen	€ 38.508.000	€ 4.347.000	11,29%
Helmond	€ 29.846.000	€ 1.279.000	4,29%
<i>Hengelo</i>	<i>€ 25.663.000</i>	<i>€ 2.176.540</i>	<i>8,48%</i>
Hoorn	€ 18.451.000	€ 5.706.000	30,93%
Midden-Groningen	€ 24.806.000	€ 4.169.000	16,81%

De tabel hierboven laat een aantal opvallende dingen zien. Allereerst is het percentage uitvoeringskosten ten opzichte van de totale uitgaven jeugdhulp in Hoorn het hoogst en wijkt ook veel af van de andere gemeenten. Dit wordt naar verwachting veroorzaakt door de registratie van het wijkteam. Dit onderdeel is volledig meegerekend in deze berekening, maar het is aannemelijk dat de uitvoering in het wijkteam niet alleen wordt ingezet voor jeugdhulp. Helaas is het niet mogelijk een uitsplitsing te maken. Daarnaast is het aandeel uitvoeringskosten van de gemeente Helmond opvallend laag. Over het

³ De totale uitgaven jeugdhulp zijn overeenkomstig de indeling in tabel 2, bron: IV3 via openspending.nl.

⁴ Openspending.nl bevat geen informatie over de kosten sociaal domein 2015 en 2016.

⁵ Bron: Openspending.nl, geraadpleegd op 24 oktober 2019. Tot de uitgaven jeugdhulp hebben we gerekend de posten: sociale uitkeringen in natura en sociale uitkeringen in geld, tenzij deze bij de gemeente niet waren ingevuld. Dan hebben we aangenomen dat sprake is van een samenwerking/uitbesteding. In dat geval hebben we de post Inkomensoverdrachten aangehouden voor het bepalen van de uitgaven jeugdhulp. Tot de uitvoeringskosten hebben we gerekend de volgende posten: salarissen en sociale lasten, ingeleend personeel, overige goederen en diensten en overige verrekeningen.

geheel gezien varieert het aandeel uitvoeringskosten tussen 4,29% en 16,81%. De gemeente Hengelo zit met 8,48% bij de drie gemeenten met het laagste percentage.

Omdat de wijze van registratie een grote invloed kan hebben op de uitkomsten in tabel 9, hebben wij ook andere maatstaven met elkaar vergeleken. In tabel 10 staan gegevens van de zeven gemeenten met betrekking tot het inwoneraantal, het percentage jongeren in de gemeente en het percentage jongeren met jeugdhulp.

Tabel 10. Kerngetallen jeugdhulp 2018 van Hengelo en benchmarkgemeenten

Gemeente	Inwoneraantal ⁶	Bevolking	Jongeren met jeugdhulp
		0 t/m 19 jaar ⁷	% van jongeren tot 18 jaar ⁸
Assen	67.708	23,4%	14,4% (2.281 jongeren)
Barneveld	57.339	29,1%	9,1% (1.518 jongeren)
Heerlen	86.762	17,9%	16,6% (2.578 jongeren)
Helmond	90.903	23,7%	8,9% (1.917 jongeren)
<i>Hengelo</i>	<i>80.953</i>	<i>22,3%</i>	<i>9,1% (1.643 jongeren)</i>
Hoorn	72.806	23,2%	10,8% (1.824 jongeren)
Midden-Groningen	60.911	21,4%	13,2% (1.721 jongeren)
Gemiddelde	73.912	23,0%	11,7%
<i>Landelijk gemiddelde</i>	-	<i>22,2%</i>	<i>10,4%</i>

Uit bovenstaande tabel maken we op dat de omvang van de bevolking tussen 0 en 19 jaar in Hengelo iets minder groot is in vergelijking met de zes gemeenten uit het onderzoek van Significant. Ten opzichte van het landelijk gemiddelde scoort Hengelo nagenoeg gelijk. Bij de jongeren met jeugdhulp ten opzichte van de doelgroep tussen 0 en 19 jaar valt op dat het percentage van de gemeente Hengelo fors lager ligt dan het gemiddelde van de zes onderzochte gemeenten, maar ook ten opzichte van het landelijk gemiddelde.

Wanneer we het aandeel uitvoeringskosten (tabel 9) vergelijken met het aandeel jongeren met jeugdhulp (tabel 10) zien we geen eenduidig beeld. De gemeenten met het laagste aandeel uitvoeringskosten (Assen, Helmond en Hengelo) zijn niet ook de gemeenten met het laagste aantal jongeren met jeugdhulp. We kunnen wel vaststellen dat de gemeente Hengelo op beide maatstaven tot de drie laagste scores hoort.

⁶ Bron: CBS Statline, geraadpleegd op 24 oktober 2019.

⁷ Bron: CBS Statistiek Bevolking 2018. Geraadpleegd via waarstaatjegemeente.nl op 24 oktober 2019.

⁸ Bron: CBS Jeugd, 2^e halfjaar 2018. Geraadpleegd via waarstaatjegemeente.nl op 24 oktober 2019.

Ter aanvulling op het bovenstaande hebben we in tabel 11 de uitvoeringskosten jeugd (realisatie 2018) van de zes benchmarkgemeenten en de gemeente Hengelo berekend per jongere met jeugdhulp.

Tabel 11. Uitvoeringskosten jeugd per jongere met jeugdhulp

Gemeente	2018 totaal⁹	2018 per jongere met jeugdhulp
Assen	€ 1.963.000	€ 860
Barneveld	€ 2.068.000	€ 1.362
Heerlen	€ 4.347.000	€ 1.686
Helmond	€ 1.279.000	€ 667
<i>Hengelo</i>	<i>€ 2.176.540</i>	<i>€ 1.325</i>
Hoorn	€ 5.706.000	€ 3.128
Midden-Groningen	€ 4.169.000	€ 2.421
Gemiddeld	€ 3.073.286	€ 1.636

Uit de cijfers in tabel 11 leiden we af dat de gemeente Helmond de laagste uitvoeringskosten per jeugdige met jeugdhulp heeft. Dat is niet opvallend omdat ook het aandeel uitvoeringskosten ten opzichte van de totale uitgaven jeugd in Helmond het laagst van alle benchmarkgemeenten is. Hoewel de gemeente Hengelo ook in dit geval tot de drie laagste scores gerekend kan worden, valt wel op dat de uitvoeringskosten per jeugdige in Hengelo bijna twee keer zo hoog zijn als in Helmond, terwijl het percentage jongeren met jeugdhulp in beide gemeenten niet veel verschilt. We verbinden hier op dit punt geen harde conclusies aan, omdat gemeenten de informatie over uitvoeringskosten anders kunnen registreren, waardoor bovenstaande verschillen in beeldvorming ontstaan.

Wmo

Hoewel het rapport van Significant niet ingaat op de uitvoeringskosten Wmo, kunnen wel vergelijkingen worden gemaakt met behulp van de openbare Iv3-gegevens. We zijn hierbij uitgegaan van dezelfde benchmarkgemeenten als bij Jeugd.

⁹ Bron: Openspending.nl, geraadpleegd op 24 oktober 2019.

Tabel 12. Percentage uitvoeringskosten t.o.v totale kosten Wmo

Kosten op basis van IV3¹⁰		2017	2018
6.2	Wijkteams	€ 0	€ 0
6.6	Maatwerkvoorzieningen (Wmo)	€ 3.496.000	€ 2.068.000
6.71	Maatwerkdienstverlening 18+	€ 21.520.000	€ 24.170.000
6.81	Geëscaleerde zorg 18+	€ 462.000	€ 419.000
<i>Totaal</i>		<i>€ 25.478.000</i>	<i>€ 26.657.000</i>
Uitvoeringskosten (zonder overhead)		€ 3.246.478	€ 3.161.872
Aandeel uitvoeringskosten		12,74%	11,86%

Tabel 12 laat zien dat de uitvoeringskosten ten opzichte van de totale uitgaven Wmo van de gemeente Hengelo tussen 2017 en 2018 met bijna één procentpunt zijn gedaald. In tabel 13 zijn de scores van de benchmarkgemeenten in 2018 weergegeven.

Daarbij moet worden vermeld dat we – net als bij de uitvoeringskosten Jeugd – de kosten voor Wijkteams (in Hengelo taakveld 6.2) volledig hebben meegerekend in de uitvoeringskosten om de vergelijking tussen gemeenten zo gelijk mogelijk te maken. Omdat we dit zowel bij Jeugd als Wmo hebben gedaan, is in feite sprake van een dubbeltelling en komt de som van de uitvoeringskosten Jeugd en Wmo voor de gemeenten met kosten voor wijkteams niet overeen met de werkelijkheid.

Tabel 13. Aandeel uitvoeringskosten t.o.v uitgaven Wmo benchmarkgemeenten

Gemeente	Uitgaven Wmo 2018¹¹	Uitvoeringskosten (zonder overhead)¹⁰	Aandeel uitvoeringskosten
Assen	€ 62.930.000	€ 5.886.000	9,35%
Barneveld	€ 4.887.000	€ 2.251.000	46,06%
Heerlen	€ 61.895.000	€ 8.229.000	13,30%
Helmond	€ 39.274.000	€ 1.138.000	2,90%
<i>Hengelo</i>	<i>€ 26.657.000</i>	<i>€ 3.161.872</i>	<i>11,86%</i>
Hoorn	€ 26.078.000	€ 6.372.000	24,43%
Midden-Groningen	€ 17.488.000	€ 4.179.000	23,90%

¹⁰ De totale uitgaven Wmo zijn overeenkomstig de indeling in tabel 2, bron: IV3 via openspending.nl.

¹¹ Bron: Openspending.nl, geraadpleegd op 24 oktober 2019. Tot de uitgaven Wmo hebben we gerekend de posten: sociale uitkeringen in natura en sociale uitkeringen in geld, tenzij deze bij de gemeente niet waren ingevuld. Dan hebben we aangenomen dat sprake is van een samenwerking/uitbesteding. In dat geval hebben we de post Inkomensoverdrachten aangehouden voor het bepalen van de uitgaven Wmo. Tot de uitvoeringskosten hebben we gerekend de volgende posten: salarissen en sociale lasten, ingeleend personeel, overige goederen en diensten en overige verrekeningen.

Wat opvalt in bovenstaande tabel is de grote verscheidenheid in het aandeel uitvoeringskosten tussen de gemeenten. Het lage aandeel van de gemeente Helmond wordt veroorzaakt door het feit dat zij in de Iv3-gegevens 2018 geen salarissen en sociale lasten toerekenen aan de Wmo-taakvelden. Of dit overeenkomt met de werkelijke situatie in de gemeente is uit de Iv3-gegevens niet af te leiden. Verder valt op dat de gemeente Barneveld in absolute zin niet de hoogste uitvoeringskosten heeft, maar dat deze uitvoeringskosten in relatieve zin wel bijna de helft van de uitgaven Wmo 2018 zijn. Waarbij de totale uitgaven Wmo van Barneveld fors lager liggen in vergelijking tot de andere benchmarkgemeenten. Deze resultaten doen ons vermoeden dat de Iv3-gegevens Wmo 2018 niet op alle punten vergelijkbaar en betrouwbaar zijn voor een goede benchmark.

4.6 Conclusie en aanbeveling

In dit hoofdstuk zijn de resultaten op de onderzoeksvragen gepresenteerd. We zijn gestart met een overzicht van de belangrijkste besluiten over de uitvoeringskosten Jeugd en Wmo sinds 2015. Verschillende ontwikkelingen hebben ertoe bijgedragen dat in de loop der jaren de uitvoeringskosten incidenteel of structureel zijn bijgesteld. Het is lastig gebleken om deze besluitvorming één-op-één terug te vinden in de primaire begroting en realisatie van de uitvoeringskosten. Met name de verschuiving van de overhead met ingang van 2017 naar een apart taakveld maakt dit lastig.

Als we kijken naar de totale uitvoeringskosten zien we tussen 2015 en 2018 een vrij stabiel beeld, met een kleine uitschieter in 2016. Zowel bij Wmo als Jeugd heeft dit te maken met extra begeleiding van overgangsccliënten. Daarnaast geldt voor de uitvoeringskosten van beide wetten dat de vernieuwing van het BBV met ingang van 2017 het vergelijken van de uitvoeringskosten voor en na deze periode diffuus maakt. Met de vernieuwing van het BBV zijn immers ook wijzigingen in de administratie doorgevoerd.

In 2017 dalen de uitvoeringskosten weer licht omdat de begeleiding van de overgangsccliënten wordt afgebouwd. Dit is zowel te zien in de uitvoeringskosten als in de formatie. Tegelijkertijd zien we bij de formatie een sterke afwijking in het aantal gebruikte posten/functies om de productieve uren te berekenen in 2015 en 2018 ten opzichte van 2016 en 2017. De afwijkingen tussen de jaren zijn te groot en de mate van kwaliteit en volledigheid van de aangeleverde data te onduidelijk om met enige mate van zekerheid uitspraken te doen.

De kwaliteit van de formatieberekeningen wordt bepaald door de mate waarin afdelingshoofden/managers die de uren van alle medewerkers toedelen aan de verschillende posten/functies hiertoe goed in staat zijn. Voor deze inschatting is een caseloadnorm ontwikkeld. Op basis van het schrijven van uren is in beeld gebracht wat de gemiddelde norm voor bepaalde ondersteuningsbehoeftes is. Dit traject is gestart in

2018. Begin 2019 zijn op basis hiervan conclusies getrokken over de caseload en of er wel of geen capaciteit bij moest komen. Deze ontwikkeling geeft het beeld dat voor de toekenning van formatie in ieder geval vanaf 2019 onderbouwde inschattingen zijn gemaakt. Voor de periode daarvoor blijft de kwaliteit op dit punt onduidelijk.

Als we de uitvoeringskosten van de gemeente Hengelo op basis van de beschikbare informatie vergelijken met zes andere middelgrote gemeenten, zit de gemeente Hengelo bij de drie gemeenten met het laagste aandeel uitvoeringskosten ten opzichte van de totale uitgaven jeugdhulp. Ook waar het gaat om de uitvoeringskosten per jeugdige met jeugdhulp behoort Hengelo bij de drie gemeenten met de laagste kosten. De resultaten van de benchmark uitvoeringskosten Wmo doen ons vermoeden dat de Iv3-gegevens Wmo 2018 niet op alle punten vergelijkbaar en betrouwbaar zijn voor een goede benchmark.

Aanbeveling

In het algemeen hebben wij geconstateerd dat er in Hengelo in principe voldoende data aanwezig is om een beeld te vormen over de uitvoeringskosten en de ontwikkeling door de jaren heen. Tegelijkertijd constateren wij dat het de nodige tijd en expertise vergt om deze data om te zetten in informatie die voor een manager of teamleider bruikbaar is om te sturen. Daarom adviseren wij de gemeente Hengelo in de doorontwikkeling van de uitvoeringskosten de nadruk te leggen op het vertalen van de data naar bruikbare sturingsinformatie. En daarbij te werken met een indeling van kostenplaatsen en taakvelden die over de jaren heen goed vergelijkbaar zijn.

Bijlage 1

Overzicht van geraadpleegde documenten

- Programmabegrotingen 2016 t/m 2019, gemeente Hengelo.
- Uitvoeringskosten Sociaal domein 2015-2019, gemeente Hengelo.
- Overhead MJB Sociaal Domein, gemeente Hengelo.
- Benchmarkanalyse uitgaven jeugdhulp in 26 gemeenten 2019, Significant.
- Evaluatie en doorontwikkeling Sociaal Domein in Hengelo, maart 2018.
- Notitie ondersteuning en zorg voor Jeugd en Wmo 2017 en verder, gemeente Hengelo.

Bijlage 2

Overzicht van geïnterviewden

- Mw. Katja Boerrigter, Sectormanager Sociaal.
- Mw. Anneke Hendriks, Senior adviseur Financiën.
- Mw. Gineke Smelt, Senior adviseur Financiën.
- Dhr. Alex Flohr, Hoofd beleid Sociaal Domein.
- Dhr. Gert Puppels, adviseur Financiën.

Bijlage 3

Tabellen productieve uren Wmo en Jeugd 2015 t/m 2018

Uren uitvoering Wmo en Jeugd 2015

2015

Functie	Wmo	Jeugd	Functieschaal
Adm. medewerker soc. beleid	400		6
Beleidsmedewerker integraal jeugdbeleid		200	11
Beleidsmedewerker jeugd		1.244	10
Beleidsmedewerker onderwijs/jeugd		360	11
Beleidsmedewerker sport	100	100	11
Beleidsmedewerker welzijn		100	10A
Beleidsmedewerker welzijn	100		11
Beleidsmedewerker zorg	1.334		11
Bouwkundig adviseur Wmo	1.319		9
Coördinator jeugd, welzijn, zorg	455		12
Coördinator zorgloket	1.319		10
Juridisch medewerker	1.952		10
Medew. beleidsondersteuning sociaal		500	9
Medewerker informatie en advies	2.269		6
Medewerker zorgloket	4.603		7
Senior medewerker Wmo	2.124		10
Toetser/beslisser Wmo	2.968		8
Wmo-consulent	8.811		9
Totaal	32.173	2.504	

Uren uitvoering Wmo en Jeugd 2016

2016

Functie	Wmo	Jeugd	Functieschaal
Adm. medewerker procesmanagement	1.006	1.500	6

Administratief medewerker sociaal beleid	150	175	6
Beleidsmedew. integraal jeugdbeleid		455	11
Beleidsmedewerker onderwijs/jeugd	155	100	11
Beleidsmedewerker onderwijs/jeugd	200		11
Beleidsmedewerker welzijn	400	700	11
Beleidsmedewerker zorg	400	1.484	11
Bouwkundig adviseur Wmo	1.319		9
Coördinator	2.257	1.200	12
Coördinator jeugd, welzijn, zorg		555	12
Juridisch medewerker		1.293	10
Medewerker informatie en advies	2.269		6
Medewerker zorgloket	3.928	675	7
Medewerker zorgloket	2.293	345	7
Regisseur	5.682	9.750	?
Senior medewerker Wmo	1.319		10
Senior medewerker Wmo	480	325	10
Stelpost 3D MO		2.638	
Toetser/beslisser Wmo	3.190	1.097	8
Wmo-consulent	15.250	4.245	9
Wmo-medewerker	7.854	2.500	6
Totaal	48.152	29.037	

Uren uitvoering Wmo en Jeugd 2017

2017

Functie	Wmo	Jeugd	Functieschaal
Adm. medewerker procesmanagement	1.000	1.506	6
Beleidsmedewerker onderwijs/jeugd	256		11
Beleidsmedewerker onderwijs/jeugd	155	100	11
Beleidsmedewerker zorg	1.300		11
Bouwkundig adviseur Wmo	1.319		9

Coördinator	1.950	1.507	12
Coördinator jeugd, welzijn en zorg	155		12
Coördinator nazorg gedetineerden	791	470	?
Juridisch medewerker	1.319		10
Medewerker crediteuren (van MID)	1.319	1.319	6
Medewerker informatie en advies	2.269		6
Medewerker zorgloket	5.103	1.584	7
Regisseur	5.600	9.832	?
Senior medewerker Wmo	600		10
Senior medewerker Wmo	335	470	10
Stelpost 3D MO	640		
Toetser/beslisser Wmo	3.100	1.187	8
Wmo-consulent	13.500	5.203	9
Wmo-medewerker	8.000	2.354	6
Totaal	48.711	25.062	

Uren uitvoering Wmo en Jeugd 2018

2018

Functie	Wmo	Jeugd	Functieschaal
Administratief medewerker OZ	6.000	3.504	?
Bouwkundig adviseur Wmo	1.333		9
Coördinator	2.166	1.166	?
Coördinator nazorg	800		?
Medewerker specifieke doelgroepen		1.200	9
Medewerker zorgloket	5.489	2.989	7
Regisseur jeugd en gezin	3.000	11.770	?
Regisseur Wmo	7.065		?
Toetser/beslisser Wmo	4.332		8
Wmo-consulent	12.024		9
Totaal	42.209	20.629	

Gebruikte kostenplaatsen ten behoeve van bovenstaande tabellen

Onderstaande kostenplaatsen zijn gebruikt om het aantal productieve uren voor Wmo en jeugd uit te rekenen. Deze kostenplaatsen zijn afkomstig uit de volgende tien bestanden:

- 'verwerkt B15 P-matrix 530 PSZ-Hengelo 2015'
- 'verwerkt B15 P-matrix 545 SAM-MO 2015'
- 'verwerkt B15 P-matrix 545 SAM-Wmo 2015'
- 'P-matrix 530 PSZ-Hengelo 2016'
- 'P-matrix 545 SAM-MO 2016'
- 'P-matrix 545 SAM-O&Z 2016'
- 'P-matrix 540000 SOC 2017 afd. MO tbv onderzoek'
- 'P-matrix 540000 SOC 2017 afd. O&Z def tbv onderzoek'
- 'P-matrix 540000 SOC 2017 rest JZB KT HBR def tbv onderzoek'
- 'P-matrix 2018-SOC-OZ'

Een toelichting op het gebruik van deze documenten:

1. In de bovenstaande bestanden staan de productieve uren per functie verdeeld over de kostenplaatsen. De functies staan in de verticale kolom en de kostenplaatsen in de horizontale rij waardoor een matrix ontstaat.
2. Om een verdeling te kunnen maken tussen uren Wmo en uren Jeugd zijn de verschillende kostenplaatsen verdeeld onder Wmo, Jeugd of Overig.
3. Om de kosten per functie voor jeugd uit te rekenen zijn alle gemaakte uren onder de kostenplaatsen bestempeld als 'kostenpost Jeugd' per functie bij elkaar opgeteld. Dit is hetzelfde gedaan voor Wmo. Welke kostenplaatsen zijn bestempeld als Jeugd en welke als Wmo is in de tabellen per jaar te zien.
4. De uren Jeugd en Wmo per functie zijn per bestand berekend en per jaar in één tabel gezet. Dit is terug te zien in de tabellen 7 tot en met 11.

2015

Wmo kostenplaatsen	Jeugd kostenplaatsen
6622101 Huishoudelijke verzorging	6630311 Jeugd-/jongerenwerk OENJ3
6652209 Wmo voorzieningen	6630323 Jeugd-/jongerenwerk div. instel
6620201 Wmo subs.reg. (incl. soc. voorhoede)	6630331 Vrijw. Jeugd-/jongerenwerk
6620201 AWBZ transities	6715100 Jeugdhulpverlening 0-19 jaar
6622101 Wmo huish. verz.	6716100 Jeugdgezondheid maatwerk
6652209 WVG algemene uitv.	6716101 Jeugdgezondheid transities

2016

Wmo kostenplaatsen	Jeugd kostenplaatsen
6661100 Wmo verstrekkingen wonen	6670150 Anonieme hulp op afstand
6662200 Wmo huishoudelijke verzorging	6671350 Jeugd: integrale vroeghulp
6662650 Beg. overgangsccliënten (sr)	6671351 Jeugd: vertrouwenswerk
6662750 Wmo: kortdurende verblijf (sr)	6672250 PGB Jeugd begeleiding incl.
6662850 Wmo: vervoer dagbesteding (sr)	6682150 Beg. overgangsccliënt (stelpost)
6661100 Wmo verstrekkingen wonen/hul	6682350 Jeugdhulp (stelpost)
6662200 Wmo huish. verzorging uitvoering	6682550 Geest. Gehand.Zorg (stelpost)
6662450 Onderst./ waardering mantelzorg	6682650 Jeugdh. opvoedhulp (stelpost)
6662550 Inkomens- ond. chron. zieken	6682750 Jeugdhulp spoedzorg(stelpost)
6662650 Begeleiding overgangsccliënten	6682850 Verblijf LVG (stelpost)
6662750 Wmo: kortdurend verblijf	6682851 Verblijf VG (stelpost)
6662850 Wmo: vervoer dagbesteding	6682852 Verblijf GGZ (stelpost)
6670300 Wmo vervoersvoorzieningen	6682853 Verblijf opvoedhulp (Stelpost)
6671200 Wmo verstrekkingen	6682950 Jeugdh. pleegzorg (stelpost)
6671450 Wmo: doventolk	6682050 Landelijk transitie-arrangement
6671550 Wmo: inloopfunctie GGZ	6683350 Jeugdbescherming
6671650 Wmo: ondersteun. soc.wijkteam	6683450 Jeugdreclassering
6672100 Wmo: huishoudelijke verzorging	6683550 Jeugdzorgplus
6672350 Wmo PGB zelfstandig leven	6682150 Begeleiding Overgangsccliënten
6672450 Wmo PGB kortdurend verblijf	6682250 Jeugdhulp: behandel. incl.ve
662300 Bemoeizorg en begeleiding	6682350 Jeugdhulp: persoonlijke verz.
6663100 Maatschappelijke opvang	6682550 Geestelijke Gehand. Zorg
6670100 Maatsch. dienstverlening	6682650 Jeugdhulp: opvoedhulp
	6682750 Jeugdhulp: spoedzorg
	6682850 Verblijf-LVG
	6682851 Verblijf-VG
	6682852 Verblijf-GGZ
	6682853 Verblijf-opvoedhulp
	6682950 Jeugdhulp: pleegzorg
	6715100 Jeugdhulpverlening 0-19 jaar

2017

Wmo kostenplaatsen	Jeugd kostenplaatsen
66702001 Subsidieregelingen alg. innovatie	66702001 Subsidieregelingen alg. innovatie
66715050 Wmo: inloopfunctie GGZ	66722050 PGB Jeugd begeleiding incl. pv
66716050 Wmo: ondersteun. soc.wijkteams	66821050 Begeleiding Overgangsccliënten
66611000 Wmo verstrekkingen wonen	66822050 Jeugdhulp: behandel. incl. verv.
66622000 Wmo huish. verzorging uitvoer	66823050 Jeugdhulp: pers. verzorging
66623000 Bemoeizorg en begeleiding	66825050 Geestelijke Gehandicapten Zorg
66624050 Onderst./waardering mantelzorg	66826050 Jeugdhulp: opvoedhulp
66625050 Inkomensond. chron. zieken etc.	66827050 Jeugdhulp: spoedzorg
66626050 Begeleiding overgangsccliënten	66828050 Verblijf-LVG
66627050 Wmo: kortdurend verblijf	66828051 Verblijf-VG
66628050 Wmo: vervoer dagbesteding	66828052 Verblijf-GGZ
66631000 Maatschappelijke opvang	66828053 PGB Verblijf-opvoedhulp
66703000 Wmo-verstrekkingen vervoer	66829050 Jeugdhulp: pleegzorg
66712000 Wmo-verstrekkingen med.indiceren	6966833050 Jeugdbescherming
66714050 Wmo: doventolk	
66721000 Wmo huishoudelijke verzorging	
66625050 Inkomens- onderst. Chron. Zieken	
66622000 Wmo huishoudelijke verzorging	
66723050 Wmo PGB zelfstandig leven	
66724050 Wmo PGB kortdurend verblijf	
66701001 Maatsch. Dienstverl. huiselijk geweld	
66631000 Maatschappelijke opvang	

2018

Wmo kostenplaatsen		Jeugdkostenplaatsen	
66611000	Wmo verstrekkingen wonen	66825050	Geestelijke Gehandicapten Zorg
66622000	Wmo huish. verzorging uitvoer	66826050	Jeugdhulp: opvoedhulp
66623000	Bemoeizorg en begeleiding	66827050	Jeugdhulp: spoedzorg
66624050	Onderst./waardering mantelzorg	66828050	Verblijf-LVG
66625050	Inkomensond. chron. zieken etc	66828051	Verblijf-VG
66627050	Wmo: kortdurend verblijf	66828052	Verblijf-GGZ
66631000	Maatschappelijke opvang	66828053	PGB Verblijf-opvoedhulp
66823050	Wmo huish. verzorging uitvoer	66829050	Jeugdhulp: pleegzorg
66701050	Voorveld Jeugd & Wmo	66833050	Jeugdbescherming
66713050	Wijkteams 1 ^e lijns Wmo&Jeugd	66701050	Voorveld Jeugd & Wmo
66622000	Maatwerkvoorzieningen (Wmo)	66713050	Wijkteams 1 ^e lijns Wmo&Jeugd
66626050	Maatwerkdienstverlening 18+	66821050	Maatwerkdienstverlening 18-
		66833050	Geëscaleerde zorg 18-

ONDERZOEK SOCIALE FOTO



EINDRAPPORTAGE 2^e DEELONDERZOEK

Inkomsten sociaal domein / uitkeringen gemeentefonds

1. Inleiding

Voor u ligt de eindrapportage van het tweede deelonderzoek met betrekking tot het Sociaal Domein: de inkomsten van de gemeente. Het onderzoek beperkt zich tot de taken op het gebied van WMO, Jeugd en de Participatiewet.

Allereerst leest u waarom dit onderzoek wordt uitgevoerd en hoe dit zich verhoudt tot de overige acties die zijn genomen met betrekking tot het interventieprogramma. U krijgt inzicht hoe de inkomsten van het sociaal domein in elkaar zitten. Verder krijgt u uitsluitel of de inkomsten voor Jeugd, WMO en Participatiewet ook daadwerkelijk worden ingezet voor het sociaal domein. Tenslotte vertellen we over de toekomstige ontwikkelingen met betrekking tot de Rijksuitkeringen sociaal domein en wat dit betekent voor de gemeente Hengelo.

Waarom dit onderzoek?

Aanleiding voor dit onderzoek zijn de (oplopende) tekorten binnen het sociaal domein. Daartoe is een interventieprogramma opgezet met een onderzoek onderdeel om meer duiding en inzicht te krijgen. Deze acties worden gecoördineerd vanuit de taskforce. In onderstaand overzicht wordt dit weergegeven.



Voor het onderdeel onderzoek is in 2018 een onderzoeksopzet vastgesteld door het College. De opdracht betrof een onderzoek naar de basis voor het financieel perspectief van het Sociaal Domein in de Kaderbrief 2019-2022. De opzet maakte onderscheid naar 21 deelopdrachten. Het 1^e deelonderzoek is opgeleverd in het najaar van 2018 en richtte zich op de activiteit WMO-OZL/OMD incl. kortdurend verblijf. De getrokken conclusie en aanbevelingen waren breed toepasbaar voor 18 andere activiteiten sociaal domein en daarmee voor 19 deelopdrachten als geheel. Van de oorspronkelijke onderzoeksopzet resteren derhalve nog 2 deelopdrachten, namelijk die naar de inkomsten sociaal domein (genoemd de mei circulaire) en de uitvoeringskosten.

Dit rapport behandelt het onderzoek naar de inkomsten op het sociaal domein. Dit onderzoek heeft even gelegen door het vertrek van de concerncontroller en de vervanging daarvan. De laatste deelopdracht, het onderzoek naar de uitvoeringskosten, is uitbesteed aan een externe partij mede door bovenstaande wisseling en wordt afzonderlijk aangeleverd.

2. Samenvatting met conclusies en aanbevelingen

De voornaamste bron van inkomsten van de gemeente worden gevormd door het gemeentefonds. Het Rijk bepaalt op basis van parameters hoe de gelden vanuit het rijk worden verdeeld. Binnen het sociaal domein zijn er op hoofdlijnen een aantal 'inkomsten' te onderscheiden

- Algemene uitkering
- Integratie-uitkering (uitkering voor een taak)
- Eigen bijdrage

De eerste twee inkomsten worden bepaald aan de hand van een groot aantal (specifieke) maatstaven. Deze kunnen we als gemeente zeer beperkt beïnvloeden. Ook de eigen bijdrages kunnen niet beïnvloed worden, de hoogte hiervan is wettelijk vastgesteld.

De centrale onderzoeksvraag wordt beantwoord: Uit het onderzoek blijkt dat de inkomsten 'geormerkt' voor het sociaal domein ook daadwerkelijk worden toebedeeld aan het sociaal domein. Dit betreft de specifieke onderdelen binnen de algemene uitkering en de integratie uitkeringen. Deze zijn correct en volledig verwerkt in de financiële administratie en als zodanig verantwoord in de P&C documenten.

Verder blijkt uit historische cijfers dat het Rijk mbt de integratie-uitkering sociaal domein gedurende het jaar gemiddeld € 900.000,- meer middelen aan de gemeente beschikbaar stelt dan oorspronkelijk begroot. Op een bedrag van ruim € 45 miljoen is dit een kleine 2%. Reden van deze toename is dat er gedurende het jaar nieuwe inzichten worden gegeven en/of maatstaven worden geactualiseerd welke leiden tot een aanpassing van de primaire begroting. Een voorschot nemen op een opwaartse bijstelling van de Rijksuitkeringen om op die manier bestaande tekorten weg te werken is geen optie omdat de hogere inkomsten samenhangen met eveneens hogere uitgaven in cao-sfeer, autonome ontwikkelingen en/of nieuwe taken die zich gedurende het jaar voordoen.

Ten aanzien van de integratie-uitkeringen verandert er het nodige. Vanaf 2019 zijn de 'geormerkte' uitkeringen in het sociaal domein voor WMO en jeugd grotendeels verwerkt in de algemene uitkering van het gemeentefonds. De gemeente ontvangt nu één totaal bedrag en zal deze in algemene zin moeten aanwenden ter dekking van de uitgaven op de verschillende taakvelden. De gemeente zal hierbij de afweging maken hoeveel middelen zij beschikbaar wil stellen voor de verschillende taken om de gestelde doelen te bereiken? Dit vergt een andere manier van denken en begroten. De huidige budgetneutraliteit op de taakvelden Jeugd en WMO aan de hand van de speciaal daarvoor ontvangen gelden komt hiermee te vervallen.

Met het kort geleden ingezette zero-based begroten, waarbij de begroting wordt opgebouwd vanuit de nieuwe zorgvormen, herleid naar aantallen x prijs, hebben we goede mogelijkheden voor verbeteringen in het begrotingsproces en de sturing daarop.

Conclusies en aanbevelingen:

- De specifieke inkomsten Uit de circulaire voor Wmo en Jeugd worden goed toebedeeld en verantwoord op het sociaal domein.
- De inkomsten vanuit de circulaire zijn modelmatig op korte termijn niet of nauwelijks beïnvloedbaar en vormen als het ware voor Hengelo daarmee een gegeven.
- De afgelopen jaren bleek er gedurende het jaar structureel sprake van een opwaartse bijstelling van de opbrengsten maar deze hangen eveneens samen met stijgende exogene uitgaven en kunnen dus op 'voorhand' niet gebruikt worden om voorziene tekorten weg te werken.
- Doordat de specifieke inkomsten Wmo en Jeugd onderdeel worden van de algemene uitkering zijn deze straks niet meer specifiek herleidbaar. Eigen inkomsten en uitgaven tegenover elkaar zetten tbv budgetneutraliteit op Wmo en Jeugd is daarmee niet meer mogelijk.
- Het begroten op basis van de nieuwe zorgvormen, $q \times p$ in lijn met het Twents inkoopmodel, geeft inzicht in de kostenbepalende factoren en daarmee een goede mogelijkheid om gericht te sturen op de aantallen zowel beleidsmatig als beheersmatig. Daarmee krijg je grip.

3. Onderzoeksvraag

In juli 2018 heeft het College een besluit genomen rondom de onderzoeksopzet Sociaal Domein-Sociale Foto. Centraal stond het onderzoek naar de basis voor het financiële perspectief zoals geschetst in de Kaderbrief 2019-2022. Een deelonderzoek had betrekking op de Meicirculaire, vrij vertaald als de inkomsten op het sociaal domein. De kernvraag daarbij was hoe de meicirculaire is vertaald in de cijfers van de begroting.

We formuleren de onderzoeksvraag als volgt:

-Zijn de Rijksinkomsten aan de hand van de circulaires juist vertaald naar de inkomsten op het sociaal domein zoals opgenomen in de beleidsbegroting?

Bij het beantwoorden van deze vraag geven we eveneens inzicht op de totstandkoming van de inkomsten, de beïnvloedingsmogelijkheden daarvan, de veranderingen die door het Rijk zijn doorgevoerd en wat de consequenties daarvan voor Hengelo zijn.

4. Inkomsten van de gemeente: De circulaire

De belangrijkste inkomsten van de gemeente worden gevormd door de uitkeringen vanuit het Rijk aan de hand van het gemeentefonds. Het gemeentefonds geeft aan welke bedragen de gemeente ontvangt om haar taken uit te kunnen voeren. De bedragen zijn afhankelijk van de grootte van verschillende omgevingsfactoren cq. verdeelmaatstaven van de specifieke gemeente. De inkomsten zijn door de Gemeenten niet beïnvloedbaar, althans niet op korte termijn. Wel op lange termijn, door gerichte beleidsbeïnvloeding die de grootte van bepaalde parameters bepalen. Daarnaast is gerichte lobby en beïnvloeding mogelijk maar dat betreft dan nooit een afzonderlijke gemeente maar is onderdeel van de algehele systematiek of zwaarte van bepaalde parameters.

Op drie momenten in het jaar ontvangt de gemeente een circulaire over het gemeentefonds:

- in mei: op basis van de Voorjaarsnota van het Rijk;
- in september: op basis van de Miljoenennota van het Rijk;
- in december: ter afronding van het lopende jaar, op basis van de Najaarsnota van het Rijk.

De gemeentefondsuitkering bestaat uit verschillende onderdelen:

- 1. algemene uitkering (AU):**
vrij besteedbare middelen met in achtneming wet- en regelgeving; circa 100 verdeelmaatstaven; het grootste gedeelte van de inkomsten van de Gemeente Hengelo komt via de algemene uitkering binnen.
- 2. integratie-uitkeringen (IU):**
Een integratie-uitkering heeft een afwijkende verdeling; op termijn is overheveling in de algemene uitkering voorzien; de middelen voor de oude WMO taken kwamen beschikbaar aan de hand van een integratie-uitkering. Tevens zijn de middelen behorend bij de decentralisatie WMO-nieuw/Jeugd t/m 2018 aan de hand van integratie-uitkeringen uitgekeerd.
- 3. decentralisatie-uitkeringen (DU):**
tijdelijke middelen op basis van een ingediend plan of convenant met het Rijk;
- 4. Suppletie-uitkeringen (SU):**
Middelen ter compensatie van een overgangsmaatregel bijvoorbeeld een herverdeling van de gemeentefondsmiddelen of een definitie wijziging van een maatstaf.

De uitkering verandert elk jaar. Deze groei of daling kan worden veroorzaakt door 3 mogelijkheden. Hieronder in het kort uitgelegd:

1. Trap op trap af.

De evenredige 'groei' van de algemene uitkering met de rijksuitgaven. Wanneer de rijksuitgaven stijgen, stijgt ook het bedrag dat gemeenten ontvangen.

2. Nieuwe of gewijzigde taken.

Gemeenten krijgen nieuwe taken toebedeeld, taken wijzigen of taken worden opgeheven.

3. Overheveling specifieke uitkeringen.

Voorbeeld zijn de bijstand uitkeringen. Wanneer het aantal inwoners in de bijstand wijzigt, wijzigt logischerwijs ook de uitkering vanuit het rijk. Met name de ontwikkelingen van aantallen, zowel landelijk als gemeentelijk, heeft hier effect.

5. Hoeveel geld ontvangen we voor het sociaal domein? (Bron Beleidsbegroting 2019-2022)

In totaal zijn er gemeente breed voor 2019 € 292 mln. aan inkomsten begroot. Dit bestaat uit o.a. uitkeringen van het rijk, subsidies, eigen bijdragen, OZB, parkeergelden enz.

In de beleidsbegroting 2019 zijn de Rijks inkomsten sociaal domein begroot op € 99,7 miljoen. Dit bedrag ontvangen we voor een deel via de algemene uitkering en een deel via de integratie uitkeringen. Het deel dat via de algemene uitkering wordt ontvangen is niet eenduidig uit de beschikking te herleiden. De betrokken inkomst is indirect door Hengelo afgeleid ten tijde van de decentralisatie-opgave en als het ware afzonderlijk berekend. Naast de Rijksinkomsten zijn er eigen bijdragen. Deze zijn wettelijk bepaald.

In de producten van de P&C cyclus (begroting, berap, jaarrekening) worden de specifieke inkomsten voor WMO, Jeugd en deels Participatiewet conform de regels van het BBV verantwoord op programma 9 als onderdeel van de algemene uitkering. Hierdoor zijn de in het interventieprogramma genoemde tekorten niet afzonderlijk zichtbaar op de specifieke beleidsvelden van het sociaal domein. Om inzicht te krijgen in het verloop van het tekort sociaal domein is afzonderlijke berichtgeving nodig.

Als we dit doen krijgen we het volgende:

Tabel: uitgaven versus specifieke inkomsten (beleidsbegroting 2019)

2019				
- = nadeel; bedragen * € 1.000	WMO	Jeugd	Participatie	Totaal
INKOMSTEN				
- Rijk	26.370	21.494	51.845	99.709
- Eigen bijdragen	845			845
- Overig	49		970	1.019
- Stelposten gemeentefonds t.b.v. opvangen prijs & volume verschillen	375	375		750
	27.639	21.869	52.815	102.323
UITGAVEN				
- Uitgaven cf. Beleidsbegroting*	29.923	27.171	51.652	108.746
- Stelposten interventieprogramma - nog in te vullen maatregelen 2019	-875	-2.525		-3.400
	29.048	24.646	51.652	105.346
SALDO (te dekken uit reserve)	-1.409	-2.777	1.163	-3.023

* op de uitgaven WMO en jeugd is al voor € 1,1 aan concrete besparingen ingeboekt ten opzichte van de gepresenteerde uitgaven in de Kadernota en het destijds bepaalde tekort van € 8,7 miljoen.

Bovenstaande tabel bevat de cijfers van de beleidsbegroting 2019 en geeft de tekorten aan bij WMO en Jeugd. De gemeente ontvangt onvoldoende middelen vanuit het rijk om de begrote uitgaven te kunnen dekken. Zonder interventie maatregelen (bezuinigingen) zou het verwachte tekort nog groter zijn.

Bij het opstellen van de kadernota 2019 is het tekort bepaald op € 8,7 miljoen en dit tekort lag ten grondslag aan het interventieprogramma. In bovenstaande cijfers is al voor € 1,1 aan concrete besparingen/maatregelen ingeboekt. Voor het jaar 2019 resteerde daarna nog een taakstelling (nader in te vullen) van € 3,4 miljoen. Het resterende tekort van € 4,2 miljoen wordt in 2019 nog gedekt uit de reserves en is onderdeel van de oplopende taakstelling. Met de berap's worden deze beelden geactualiseerd.

6. Begrotingsproces van de opbrengsten sociaal domein.

De opbrengsten van de begroting mbt de uitkering van het Rijk worden gebaseerd op de circulaire van het Rijk. De circulaire sluiten 1:1 bij de meest actuele begroting. Voor nadere analyse en duiding gebruikt de gemeente het programma Pauw. Op deze manier kunnen mutaties in de uitkering vertaald worden naar eigen beleid en de daaraan te koppelen budgetten.

In onderstaand overzicht volgt een analyse van de oorspronkelijk begrote opbrengsten en de daadwerkelijk gerealiseerd opbrengsten vanuit het Rijk over de jaren 2016, 2017 en 2018.

Legenda:

1. Primaire Begroting

Dit is een inschatting van de te verwachten gelden in jaar X, op basis van de meicirculaire in jaar X-1. Dit wordt weergegeven in de begroting X en wordt door de raad in jaar X-1 vastgesteld. De bedragen in de begroting sluiten aan op de actuele bedragen in de meicirculaire.

2. Begrotingswijziging

Dit is het totaal van de begrotingswijzigingen naar aanleiding van de mei-, september en eventueel decembircirculaire.

3. Totaal begroot

Som van de primaire begroting en Begrotingswijzigingen Tevens eindtotaal ontvangen gelden in jaar X.

4. Bedrag Afwijking

Dit is de het verschil tussen Totaal Begroot en de Primaire Begroting. Feitelijk de begrotingswijziging.

5. Afwijking:

Het verschil tussen Totaal Begroot en Prim. Begr. Weergegeven in %.

Jaar	Grootboeknummer	Omschrijving	Prim.Begr	Begr.Wijz	Totaal Begroot	Bedrag Afwijking	Afwijking
2016	69231000	soc.domein WMO(K)	€ -13.025.985,00	€ -8.059,00	€ -13.034.044,00	€ 8.059,00	-0,06%
2016	69231001	soc.dom. Jeugd(K)	€ -19.121.599,00	€ -363.182,00	€ -19.484.781,00	€ 363.182,00	-1,90%
2016	69231002	soc.dom. Part.(K)	€ -16.377.496,00	€ -275.433,00	€ -16.652.929,00	€ 275.433,00	-1,68%
	Totale:		€ -48.525.080,00	€ -646.674,00	€ -49.171.754,00	€ 646.674,00	-1,33%
Jaar	Grootboeknummer	Omschrijving	Prim.Begr	Begr.Wijz	Totaal Begroot	Bedrag Afwijking	Afwijking
2017	69231000	soc.domein WMO(K)	€ -11.543.442,00	€ 329.833,00	€ -11.213.609,00	€ -329.833,00	2,86%
2017	69231001	soc.dom. Jeugd(K)	€ -19.067.440,00	€ -38.507,00	€ -19.105.947,00	€ 38.507,00	-0,20%
2017	69231002	soc.dom. Part.(K)	€ -15.669.030,00	€ -1.096.393,00	€ -16.765.423,00	€ 1.096.393,00	-7,00%
	Totale:		€ -46.279.912,00	€ -805.067,00	€ -47.084.979,00	€ 805.067,00	-1,74%
Jaar	Grootboeknummer	Omschrijving	Prim.Begr	Begr.Wijz	Totaal Begroot	Bedrag Afwijking	Afwijking
2018	69231000	soc.domein WMO(K)	€ -11.336.356,00	€ -135.427,00	€ -11.471.783,00	€ 135.427,00	-1,19%
2018	69231001	soc.dom. Jeugd(K)	€ -20.651.837,00	€ -524.022,00	€ -21.175.859,00	€ 524.022,00	-2,54%
2018	69231002	soc.dom. Part.(K)	€ -15.752.720,00	€ -445.260,00	€ -16.197.980,00	€ 445.260,00	-2,83%
	Totale:		€ -47.740.913,00	€ -1.104.709,00	€ -48.845.622,00	€ 1.104.709,00	-2,31%

Wat valt op?

Enkel de cijfers analyseren wekt de indruk dat er sprake is van een structurele opwaartse bijstelling tussen de primaire begroting en totaal begroot. De gemiddelde afwijking over de jaren 2016 tot en met 2018 is 1,8%, circa € 900.000. De toename van de middelen wordt verklaard

doordat de gedurende het jaar de onderliggende maatstaven muteren en/of de trap-af/trap-op systematiek. Of de toename van de middelen een wetmatigheid is, valt niet te zeggen. De afgelopen jaren was er sprake van economische verbetering die zich gedurende het jaar manifesteerde in de opwaartse bijstelling van de circulaire. De gemeente kan geen voorschot nemen op mogelijke opwaartse bijstellingen omdat hogere inkomsten ook bedoeld zijn voor de hogere uitgaven, cao ontwikkelingen cq. nieuwe taken die toegevoegd worden.

7. Worden de inkomsten 'sociaal domein' toebedeeld aan het sociaal domein?

De onderzoeksperiode loopt terug tot en met 2015. In dit jaar zijn de Sociale taken overgedragen vanuit het Rijk naar de gemeenten en heeft de gemeente de daarbij horende gelden ontvangen aan de hand van de integratie uitkeringen. Per jaar is door ons beoordeeld of de ontvangen gelden voor het sociaal domein ook daadwerkelijk ten gunste zijn gekomen van het sociaal domein en volledig zijn ontvangen. Zie voor een uitgebreide analyse bijlage 1.

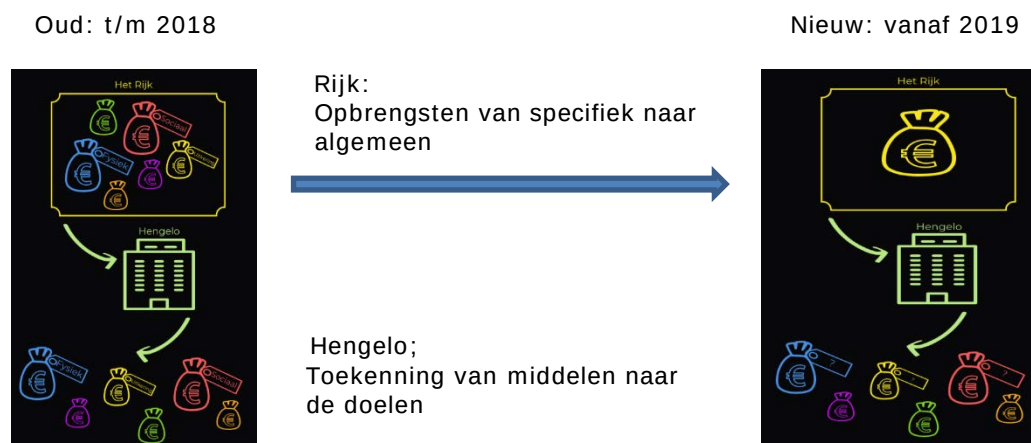
Als basis is gekeken hoeveel geld de gemeente per jaar heeft ontvangen voor het sociaal domein. Vervolgens is gekeken of deze ontvangsten juist zijn verwerkt in de financiële administratie. Uitgangspunt is dat de gegevens juist zijn verwerkt in Key2Finance. Deze gegevens zijn de bron voor de sturings- en managementinformatie.

Conclusie:

Op basis van de onderzoeken per jaar kan worden geconcludeerd dat de ontvangen gelden voor het sociaal domein juist zijn verwerkt in de financiële administratie Key2Finance. De inkomsten die zijn geoormerkt door het rijk voor het sociaal domein zijn daadwerkelijk toegerekend aan het sociaal domein.

8. Integratie uitkering komen te vervallen. Doorkijkje naar de toekomst.

Ten aanzien van de circulaire verandert er de komende jaren het nodige. Vanaf 2019 zijn de 'geoormerkte' uitkeringen in het sociaal domein grotendeels verwerkt in de algemene uitkering van het gemeentefonds. Om de nieuwe situatie beter te begrijpen volgt hieronder een illustratie van de verandering.



Een groot gedeelte van de inkomsten sociaal domein uitkeringen zijn door het Rijk 'geoormerkt' (figuur Oud). Op basis van deze geoormerkte gelden is de begroting c.q. budget opgesteld. De gemeente Hengelo heeft ervoor gekozen dat de uitgaven voor Wmo en Jeugd moeten passen binnen de daarvoor ontvangen gelden: budget-neutraal.

Vanaf 1-1-2019 worden de uitkeringen voor het sociaal domein uitgekeerd als onderdeel van de algemene uitkering en overige uitkeringen gemeentefonds. (taakveld 9)
De gemeente ontvangt nu grotendeels '1 zak met geld' (figuur nieuw), als algemene uitkering van het gemeentefonds

Het Rijk geeft niet expliciet meer aan welk gedeelte van de algemene uitkeringen en overige uitkeringen gemeentefonds voor het sociaal domein is bestemd.

Als gevolg hiervan wordt het erg gecompliceerd om wijzigingen in de uitkeringen van het rijk aan het sociaal domein te volgen. Kortom, stijgingen en dalingen van de algemene uitkeringen kunnen niet altijd meer toegerekend worden aan het sociaal domein. Het streven naar budgetneutraliteit aan de hand van de specifieke ontvangsten, zoals nu is bepaald voor de taakvelden jeugd en WMO, is daarmee niet langer een mogelijkheid¹.

Het gaat in de 'nieuwe situatie' veel meer om het stellen van doelen en het daaraan toekennen van middelen. Zo gaan we ook om met de andere taakvelden die mede gedekt worden uit de algemene uitkering van het gemeentefonds.

Zero-Based begroten

De gemeente zal de vraag moeten stellen: Hoeveel geld is nodig om de gestelde doelen te bereiken of omgekeerd hoeveel kan de gemeente aan budget beschikbaar stellen?

Om antwoord te geven op deze vraag moet de gemeente inzicht krijgen in de benodigde middelen per taakveld. Wat zijn de aantallen die we verwachten tegen welke prijs, kortom $P \times Q$ (prijs x aantallen). De Q wordt gevormd door de aantallen indicaties. De voorspelling van het aantal indicaties vormde altijd al de basis voor de prognoses maar door de overgang naar het Twents inkoopmodel werd dit ineens een lastige omdat deze overgang een behoorlijke verandering betekende in de zorgvormen.

Om grip te kunnen blijven houden op de verwachte uitgaven is er inmiddels gestart met het project Zero-Based begroten. Met Zero-Based begroten willen we een begroting voor het Sociaal Domein realiseren die inzicht geeft in de onderliggende aannames en risico's die een rol spelen, die zo goed mogelijk aansluit bij de werkelijkheid én de organisatie en bestuurders in staat stelt om adequaat te sturen (gekoppeld aan de beleidswensen) en daarop te verantwoorden.

We kijken hierbij naar de ontwikkelingen van de doelgroep factoren, zoals leeftijd, sociaal economische status, etc. e.e.a. in lijn met de nieuwe zorgvormen van het recente ingevoerde Twents inkoopmodel. Dit zetten we af tegen de kosten van de zorgproducten. Deze manier van begroten zet de eerste stap om zowel het begrotingsproces als het sturen daarop klaar te stomen voor de toekomst.

¹ Wel kan het huidige budget als het ware als uitgangspunt genomen worden om daarna afzonderlijk te herleiden mutaties in de algemene uitkering toe te kennen aan het budget Wmo en Jeugd. Een soort van indirecte methode ipv de huidige directe methoden.

Bijlage 1:

Onderzoek 2018:

Uit het specificatieformulier van het rijk: Datum: 24-01-2019, Uitkeringsjaar: 2018, Betaalmaand: 2019-02 blijkt dat er totaal een bedrag ter hoogte van €48.845.623,- is ontvangen voor het sociaal domein.

Uit een uitdraai in KEY2 Finance blijkt dat er totaal een bedrag ter hoogte van €48.845.623 is is toegewezen aan het sociaal domein. Het betreft de volgende boekingen:

Grootboek	Omschrijving	Bedrag
69231000	Uitk. Deelfonds soc. Domein WMO(K)	€11.471.783,-
69231001	Uitk. Deelfonds soc. dom. Jeugd(K)	€21.175.859,-
69231002	Uitk. Deelfonds soc. dom. Part (K)	€16.197.981,-
	Som Sociaal Domein	€48.845.623,-

Onderzoek 2017:

Uit het specificatieformulier van het rijk: Datum: 20-09-2018 ,Uitkeringsjaar 2017, Betaalmaand 2018-10 blijkt dat er €47.084.979,- is ontvangen voor het sociaal domein

Uit een uitdraai in KEY2 Finance blijkt dat er totaal een bedrag ter hoogte van €47.084.979,- is is toegewezen aan het sociaal domein. Het betreft de volgende boekingen:

Grootboek	Omschrijving	Bedrag
69231000	Uitk. Deelfonds soc. Domein WMO(K)	€11.213.609,-
69231001	Uitk. Deelfonds soc. dom. Jeugd(K)	€19.105.947,-
69231002	Uitk. Deelfonds soc. dom. Part (K)	€16.765.423,-
	Som Sociaal Domein	€47.084.979,-

Onderzoek 2016:

Uit het specificatieformulier van het rijk: Datum: 30-01-2017, Uitkeringsjaar 2016, Betaalmaand 2017-02 blijkt dat er €49.171.782,- is ontvangen voor het sociaal domein

Uit een uitdraai in KEY2 Finance blijkt dat er totaal een bedrag ter hoogte van €49.171.782,- is is toegewezen aan het sociaal domein. Het betreft de volgende boekingen:

Grootboek	Omschrijving	Bedrag
69231000	Uitk. Deelfonds soc. Domein WMO(K)	€13.034.087,
69231001	Uitk. Deelfonds soc. dom. Jeugd(K)	€19.484.740,-
69231002	Uitk. Deelfonds soc. dom. Part (K)	€16.652.955,-
	Som Sociaal Domein	€49.171.782,-

Onderzoek 2015:

Uit het specificatieformulier van het rijk: Datum: 21-01-2016, Uitkeringsjaar 2015, Betaalmaand 2016-02 blijkt dat er € 51.857.577,- is ontvangen voor het sociaal domein

Uit een uitdraai uit het financieel systeem Enterprise dat er totaal een bedrag ter hoogte van €51.857.577,- is toegewezen aan het sociaal domein. Het betreft de volgende boekingen:

Grootboek	Omschrijving	Bedrag
69231000	Uitk. Deelfonds soc. Domein WMO(K)	€13.972.305,
69231001	Uitk. Deelfonds soc. dom. Jeugd(K)	€20.498.234,-
69231002	Uitk. Deelfonds soc. dom. Part (K)	€17.387.038,-
	Som Sociaal Domein	€51.857.577,-