

Transitie sociaal domein

Risico-inventarisatie

Gemeente Haarlem
Ivo Evers
Piet Haker

1.	Inleiding	3
2.	Onderscheid naar risico's en maatregelen	3
3.	Transitierisico's	4
3.1	De gemeente is niet op tijd klaar met de voorbereidingen	4
3.2	Burgers zijn niet tijdig voorbereid op de decentralisaties	4
3.3	De bestuurlijke besluitvorming loop vertraging op	5
4.	Transformatierisico's	5
4.1	Burgers krijgen niet de zorg die ze nodig hebben	5
4.2	Onvoldoende effect van ingezet beleid: de pijlers van Samen voor Elkaar	5
4.3	De risicoregelreflex	6
4.4	Onvoldoende greep op toegangsproces voor specialistische ondersteuning	6
4.5	De onbekende populatie	7
4.6	Uitvoerende partijen en partners	7
4.7	Transitie en transformatie behalen niet meteen het gewenste resultaat	9
5.	Bedrijfsvoeringsrisico's	9
5.1	Sociaal Deelfonds	9
5.2	Financiële beheersing	11
5.3	Inkoop en aanbesteding	11
5.4	BTW-risico	12
5.5	Ondersteunende organisatie	12

1. Inleiding

Het transitieproces sociaal domein staat beschreven in de kaderstellende nota ‘Samen voor elkaar’ en is op hoofdlijnen uitgewerkt in de begin 2013 vastgestelde nota ‘Samen voor elkaar: op weg naar een nieuwe sociale infrastructuur in Haarlem’¹. Hierin hebben wij de clusters benoemd waarbinnen de implementatie van de transitie van het gehele sociaal domein zal plaatsvinden.

Recent heeft de raad ingestemd met herinrichting van het cluster basisinfrastructuur² en met de transitienota specialistische ondersteuning³.

De decentralisaties Jeugd en Awbz, de omvorming van de huidige Wajong en Wet werk en bijstand en Wet sociale werkvoorziening naar de Participatiewet als ook de rijksbezuinigingen op de nieuwe taken en op Hulp bij het huishouden, brengen risico’s met zich mee. Wij hebben deze risico’s geïnventariseerd om vroegtijdig waar mogelijk de juiste maatregelen te kunnen nemen om deze risico’s te verminderen of weg te nemen. Met andere woorden: hoewel deze inventarisatie een beschrijving geeft van ‘wat er allemaal mis kan gaan’, moet niet het beeld ontstaan dat dit ook zal gebeuren. Het is juist een instrument om bewustwording over de risico’s te creëren en de juiste maatregelen tijdig te kunnen nemen.

2. Onderscheid naar risico’s en maatregelen

Er zijn verschillende typen risico’s te identificeren, die elkaar bovendien op onderdelen kunnen versterken:

Transitierisico’s

Het betreft de risico’s die ontstaan bij de overgang van de oude naar de nieuwe situatie. Vaak gaat het over de voorbereiding op de nieuwe verantwoordelijkheden die de gemeente krijgt op het gebied van Jeugd, Awbz en Participatie. Misschien is het belangrijkste transitierisico dan ook simpelweg ‘de voorbereiding op de invoering van de nieuwe taken is niet op tijd klaar’.

Transformatierisico’s

Dit betreft de risico’s die behoren bij de wijze waarop wij het nieuwe sociaal domein gaan inrichten, de uiteindelijke uitwerking van de beleidskeuzes die de gemeenteraad in de transitienota’s basisinfrastructuur en specialistische ondersteuning heeft vastgesteld. Deze risico’s zijn dus structureel van aard.

Bedrijfsvoeringsrisico’s

Dit betreft de risico’s die te maken hebben met de gemeentelijke bedrijfsvoering en financiële huishouding rondom de nieuwe verantwoordelijkheden binnen het sociaal domein. Ook deze zijn in feite structureel van aard en vormen de input voor het inrichten van de gemeentelijke administratieve organisatie en de interne controle (AO/IC).

Beheersmaatregelen

Naast een beschrijving van de risico’s, vermelden we ook de (mogelijke) beheersmaatregelen. Sommige van deze maatregelen zijn al in gang gezet, andere moeten nog worden geïmplementeerd.

¹ Nota ‘Samen voor elkaar: op weg naar een nieuwe sociale infrastructuur’, 26 februari 2013, 2013/55659

² Nota ‘uitwerking doelen en effecten sociaal domein en transitie basisinfrastructuur, 14 november 2013, 2013/368525

³ Nota ‘beleidskaders Zorg voor Jeugd, Awbz, Participatiewet en Wmo (transitieplan specialistische ondersteuning sociaal domein)’ 23 januari 2014, 2013/469125

3. Transitierisico's

3.1 De gemeente is niet op tijd klaar met de voorbereidingen

Omschrijving

Dit risico kan bijvoorbeeld ontstaan doordat de decentralisatiebudgetten laat bekend worden, het Rijk heeft aangekondigd deze in de meicirculaire definitief bekend te maken. Ook de wetgevingstrajecten zijn nog niet afgerond. Hoe langer de wetgevingstrajecten duren, hoe minder tijd er voor gemeenten is om de nieuwe verantwoordelijkheden te implementeren. Dat heeft invloed op de op te stellen gemeentelijke verordeningen, de contractering van aanbieders en een adequate informatievoorziening aan burgers.

Ook kan de situatie zich voordoen dat de inrichting van de uitvoeringsorganisatie niet tijdig gereed is. Dat kan betrekking hebben op processen, inzet van middelen en (deskundig) personeel.

Beheersmaatregelen

- De gemeente Haarlem bereidt zich onverkort voor op de decentralisaties en maakt in de contacten en verwervingsstrategie een voorbehoud ten aanzien van de landelijke ontwikkelingen. Wat kan worden voorbereid, wordt voorbereid.
- De gemeente Haarlem onderhoudt nauwe contacten met de VNG en de G32 om kennis te delen en om te kunnen beschikken over de meest actuele informatie.
- De gemeente Haarlem neemt tijdig - voor de zomer 2014 - besluiten over (onder andere) de inrichting van het toegangproces, contractmanagement- en contractbeheer, taakverdelingen en bijbehorende bevoegdheden en verantwoordelijkheden binnen en buiten de gemeentelijke organisatie. Er ligt een plan van aanpak voor de tijdige inrichting van de uitvoeringsorganisatie.
- In 2013 is een ontwikkelprogramma gestart voor gemeentelijk frontofficemedewerkers. Deze zetten we in 2014 voort.

3.2 Burgers zijn niet tijdig voorbereid op de decentralisaties

Omschrijving

Hoewel 2015 een overgangsjaar is voor de decentralisaties Awbz, Jeugdzorg, Beschermd Wonen en Cliëntenondersteuning (MEE) wil dat niet zeggen dat er voor burgers niets verandert. Zo wijzigt de toegang - de wijze van aanvragen - tot voorzieningen. Ook kan de dienstverlening van zorgaanbieders wijzigen doordat de gemeente meer samenhang beoogt te brengen in de zorg, en het bevorderen van eigen kracht en zelfredzaamheid centraal stelt, ook in de dienstverlening van zorgaanbieders. Als burgers niet tijdig zijn voorbereid op de transitie, bestaat het risico van uitval uit zorg of komen zij te laat bij de juiste zorg terecht.

Beheersmaatregelen

- De gemeente Haarlem maakt tijdig – voor de zomer 2014 - afspraken met zorgaanbieders en het zorgkantoor over de wijze waarop ieder vanuit de eigen verantwoordelijkheid informatie aan burgers c.q. cliënten wordt verstrekt.
- De gemeente Haarlem voert, net als in 2013, een communicatieplan uit dat zowel gericht is op informatievoorziening als op cultuurverandering. Het accent verschuift in 2014 naar gerichte informatie over mogelijke consequenties van de transitie voor burgers.
- Vanaf september 2014 – na contractering van de zorgaanbieders – start gerichte informatievoorziening op cliëntniveau waar duidelijk wordt wat er concreet voor de cliënt verandert.
- De gemeente Haarlem maakt met zorgaanbieders de afspraak dat zij in hun cliëntcontacten controleren of de informatie ook daadwerkelijk bij de cliënt aankomt.

3.3 De bestuurlijke besluitvorming loop vertraging op

Omschrijving

In maart zijn er gemeenteraadsverkiezingen geweest. De verwachting is dat er door de entree van nieuwe raadsleden een kennisachterstand over de transitieopgave bij de nieuwe raad aanwezig is. Dit kan leiden tot vertraging in de bestuurlijke besluitvorming.

Daarnaast kan de regionale samenwerking vertraging in de besluitvormingsprocessen teweeg brengen, ambtelijke en bestuurlijke afstemming in de regio vergt veel tijd.

Tot slot kan de bestuurlijke besluitvorming in de Tweede en Eerste kamer vertraging oplopen, inclusief de bekendmaking van de exacte middelen die voor de nieuwe verantwoordelijkheden aan de individuele gemeenten worden overgedragen.

Beheersmaatregelen

- Voor de transitie sociaal domein wordt een apart inwerkprogramma opgesteld en gepresenteerd tijdens een aparte raadsinformatiebijeenkomst.
- Er is inmiddels een regionaal portefeuillehoudersoverleg sociaal domein ingesteld dat zeswekelijks bijeen komt.

4. Transformatierisico's

4.1 Burgers krijgen niet de zorg die ze nodig hebben

Omschrijving

De rijksbezuinigingen hebben gevolgen voor de wijze waarop de gemeente de ondersteuning organiseert en aanbiedt. Het budgettair kader is bovendien niet afgestemd op de verwachte groei van de zorg, onder meer door de effecten van de vergrijzing.

Daarnaast betreft de gemeente in de toekenning van ondersteuning steeds meer de mogelijkheden van de burger en zijn sociaal netwerk zelf.

Beheersmaatregelen

- Burgers worden vanaf de zomer 2014 geïnformeerd over de wijzigingen in de ondersteuning op het gebied van Wmo en Jeugd, zowel in algemene termen als specifiek op huishoudniveau.
- Er is sprake van een overgangsjaar waarbij cliënten met een indicatie voor Awbz- en Jeugdzorg in 2015 hun rechten behouden. De gemeente houdt hiermee rekening bij de verwerving van Awbz- en Jeugdzorg.
- Bij de kadernota 2014 komt het college met een voorstel over het al dan niet instellen van een risico-reserve bedoeld om de financiële gevolgen op te vangen die ontstaan als de vraag naar zorg groter is dan het rijksbudget dat naar de gemeente wordt gedecentraliseerd.

4.2 Onvoldoende effect van ingezet beleid: de pijlers van Samen voor Elkaar

Omschrijving

Om het beroep op specialistische ondersteuning te verminderen, vertragen of te verkorten zetten we in op preventie, versterken eigen kracht en eigen netwerk. Daarnaast willen we hiertoe vrijwillige inzet en de samenwerking tussen vrijwilligers en professionals bevorderen.

Een voorbeeld van de inzet op preventie is de inrichting van de sociaal wijkteams en de CJG-coaches. Slaagt het wijkteam er daadwerkelijk in om eerder te signaleren, waardoor eerder interventies kunnen worden ingezet met een preventieve werking ten aanzien van het beroep op specialistische ondersteuning? Heeft het wijkteam voldoende deskundigheid en hebben de leden van het team de eropaf-aanpak voldoende eigen gemaakt, evenals het 'zorgen dat' in plaats van 'zorgen voor'?

Kunnen burgers wel in voldoende mate, of zelfs meer dan anders een beroep doen op het eigen netwerk? En andersom: zijn burgers meer dan anders bereid om iets voor een ander te betekenen? Daarnaast kan het zijn dat de grens van de zorg en belasting die vrijwilligers of mantelzorger aankunnen, wordt overschreden.

Beheersmaatregelen

- We doen sinds half 2013 ervaring op met de start van twee sociaal wijkteams – inclusief de CJG-coaches - in de stad. De sociaal wijkteams kent een begeleidingsgroep met concrete opdrachten voor de ontwikkeling en borging van de aanpak op teamniveau als ook in het gehele transitieproces.
- Er zijn voldoende middelen vrijgemaakt voor de training en coaching van de leden van de sociaal wijkteams.
- Het sociaal wijkteam werkt met een voor hen op maat gemaakt registratiesysteem binnen *MensCentraal* waardoor ook effectmeting kan plaatsvinden.
- In 2014 leggen wij aan de raad een transitieplan sociaal wijkteams voor ter voorbereiding op de structurele inbedding van de sociaal wijkteams in de sociale infrastructuur.
- Er worden door reallocatie van subsidies in de basisinfrastructuur structureel extra middelen vrijgemaakt voor het bevorderen van vrijwillige inzet, het structureel en stedelijk inbedden van BUUV en mantelzorgondersteuning.

4.3 De risicoregelreflex

Omschrijving

Door gebrek aan kwaliteit of goede signalering in de samenleving kan het gebeuren dat schrijnende gevallen van hulpbehoevenden of onveilige situaties in de media komen, voordat de hulpverlening krachtadig heeft kunnen optreden. Ook kunnen er incidenten en calamiteiten plaatsvinden bij zorgaanbieders zelf.

Dergelijke situaties hebben gevolgen voor de geloofwaardigheid van de hulpverlening, de bestuurders van zorgaanbieders als ook voor het college van Burgemeester & Wethouders en de betrokken vakwethouders. Deze laatste kunnen bovendien worden aangesproken door de gemeenteraad. Vaak is het aanscherpen van regels en toezicht een directe reflex van het bevoegd gezag: de risicoregelreflex. Nieuwe regelgeving komt echter de effectiviteit van de hulpverlening lang niet altijd ten goede: het kan de bureaucratie in de zorg vergroten en de professionele handelingsruimte van zorgverleners beknotten.

Beheersmaatregelen

- De gemeente ziet toe op de aanwezigheid van een protocol bij calamiteiten, zowel binnen de gemeente als bij zorgaanbieders, inclusief gezamenlijke afspraken over externe communicatie.
- Met de gemeenteraad worden afspraken gemaakt hoe te handelen in zulke situaties en gemeenteraad en college worden ingewerkt op incidentenscenario's.

4.4 Onvoldoende greep op toegangsproces voor specialistische ondersteuning

Omschrijving

Het beroep op specialistische ondersteuning wordt onder meer beheerst door een adequaat toegangsproces. Echter, met name in de (zeer specialistische) jeugdzorg zijn er meerdere partijen die een eigenstandige toegangsfunctie vervullen, zonder tussenkomst van de gemeente. Er kan daardoor sprake zijn van een groter beroep op de tweede lijn dan verwacht. Bovendien kan er sprake zijn van een grotere afname van specialistische ondersteuning bij de betreffende zorgaanbieder dan vooraf is overeengekomen.

Beheersmaatregelen

- Wij maken afspraken met huis- en jeugdartsen over het doorverwijzen van kinderen in de richting van tweedelijns jeugdhulp.
- Wij realiseren een marge in de overeenkomsten met zorgaanbieders die kan worden aangewend om in dergelijke situaties tot reallocatie van middelen over te kunnen gaan.

4.5 De onbekende populatie

Omschrijving

De inrichting van sociaal wijkteams en CJG-coaches beoogt een preventieve werking te hebben ten aanzien van het beroep op specialistische ondersteuning. Het organiseren van zorg en welzijn dicht bij de burger kan er ook toe leiden dat burgers weer in beeld komen die zich hebben afgekeerd van de hulpverlening en de samenleving. In dat geval kan de druk op specialistische ondersteuning juist toenemen.

De basis voor de verdeling van de middelen zijn cliëntgegevens/gegevens over het zorggebruik. Deze cijfers zijn niet 100% betrouwbaar en volledig (o.a. doordat de registratie niet eenduidig is (cliënten zitten dubbel of helemaal niet in bestanden) en er ontbreken gegevens (zoals niet-residentiële zorg). Het risico van afwijkingen is uiteraard voor rekening van de gemeenten.

Daarnaast zit er een behoorlijk tijdsverloop tussen het peiljaar voor de verdeling en de werkelijkheid (2 jaar). De mogelijke groei van de populatie in die 2 jaar is geen onderdeel van de overdracht van middelen, terwijl ook voor deze groep het recht van behoud op zorg geldt. Zonder het benodigde budget moet de gemeente wel zorg bieden (en dus kosten maken)⁴. Gezien de jaarlijkse macro-toename van zorguitgaven ligt het niet in de rede te veronderstellen dat de populatie gekrompen is (en er dus een financieel voordeel ontstaat).

Beheersmaatregelen

- Voor zover mogelijk zelfstandig toets doen op hardheid cijfers, inclusief een beeld van de ontwikkeling (groei dan wel krimp) in de periode 2012-2013.
- Continue monitoring van in- en uitstroomgegevens monitoren en op grond daarvan prognoses maken voor budgetbesteding.
- Sociaal wijkteam en CJG-coaches blijven inzetten op zelfredzaamheid en versterken eigen kracht.

4.6 Uitvoerende partijen en partners

Omschrijving

Een groot deel van de uitvoering wordt door een veelheid van partijen gedaan. Voor een groot deel zijn dit bekende partners van de gemeente, maar er komen ook nieuwe spelers op het veld. En alle partijen krijgen ook te maken met de financiële kortingen en moeten op een andere wijze dan nu gaan werken. Dat brengt voor die partijen ook de nodige risico's met zich mee. Risico's die uiteindelijk ten koste kunnen gaan van de uitvoering en dan direct de gemeente raken. Daarom moet er vinger aan de pols gehouden worden bij alle instellingen, zodat (financiële) problemen op tijd in beeld zijn, zonder dat de toezichthoudende rol leidt een overdaad aan rapportages etc.

Beheersmaatregelen

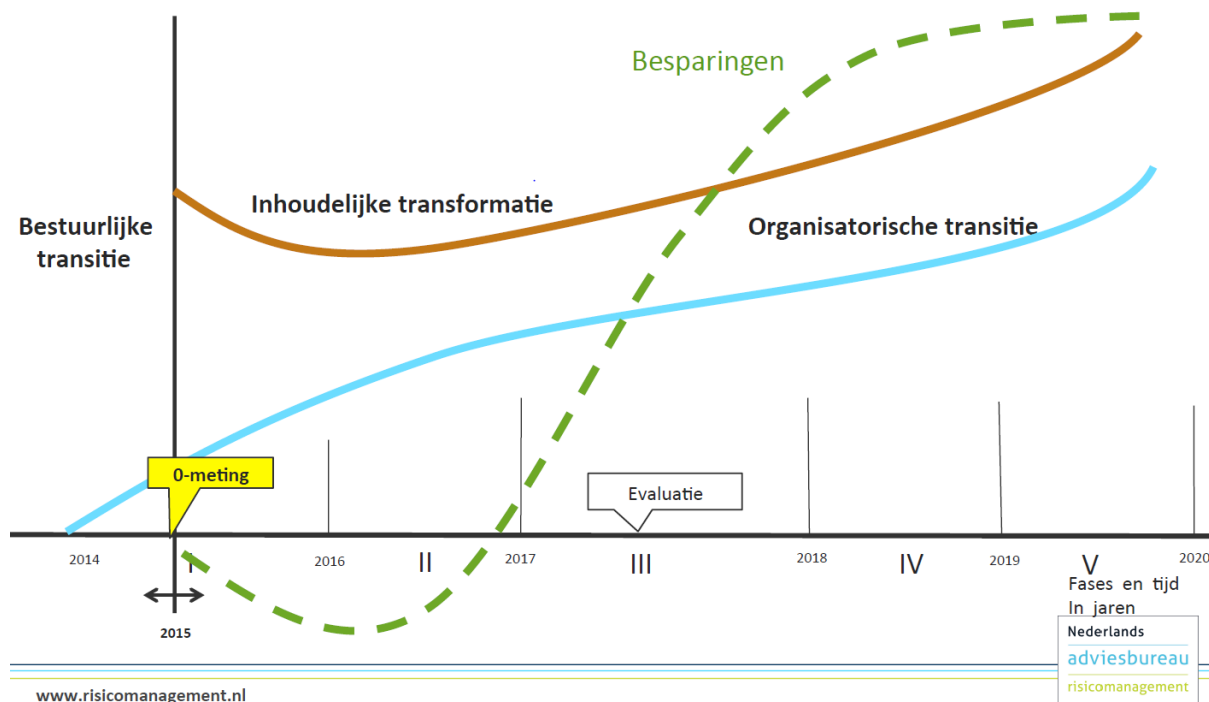
- Frequent overleg met uitvoerders over de kwaliteit van werkzaamheden, budgetbesteding en risico's (contractmanagement).
- In ieder geval 1 keer per jaar opleveren van een tussenrapportage door de uitvoerende organisaties.

⁴ Zie ook de CPB rapportage met daarin globaal inzicht in de jaarlijkse groei van de toegang/cliënten Jeugdzorg.

4.7 Transitie en transformatie behalen niet meteen het gewenste resultaat

Omschrijving

De ervaring leert dat transitie- en transformatie-opgaven in de eerste jaren niet het beoogde financieel voordeel opleveren. De activiteiten zijn nieuw en het is daarom aannemelijk dat de beginperiode wordt gekenmerkt door financiële mee- en tegenvallers. Onderstaande tabel (bron: handreiking financiën en de drie decentralisaties, Ministerie van BZK) verbeeldt deze ontwikkeling.



Beheersmaatregelen

- Om het financiële risico te beperken stelt de gemeente een risicoreserve sociaal deelfonds in. Besluitvorming hierover vindt plaats bij de kadernota 2014.

5. Bedrijfsvoeringsrisico's

5.1 Sociaal Deelfonds

Omschrijving

De drie decentralisaties worden financieel vertaald in een sociaal deelfonds dat onderdeel wordt van de Algemene Uitkering. Kortom, er komt één pot geld voor de uitvoering naar de gemeenten, inclusief de efficiencykorting.

Het Rijk stelt de volgende bestedingsvoorwaarden aan het deelfonds sociaal domein:

“De bestedingsvoorwaarden zijn van tijdelijke aard en worden na drie jaar verwijderd. Gedurende de periode van drie jaar kan de kwalitatieve en kwantitatieve ontwikkeling van het sociale domein goed worden gevolgd. Het sociaal deelfonds gaat meelopen in de reguliere periodieke

onderhoudssystematiek van het gemeentefonds waarvan de uitkomst jaarlijks bestuurlijk wordt besproken, zodat eventuele problemen tijdig kunnen worden geadresseerd.

Tot dan geldt het onderstaande:

- De middelen in het deelfonds sociaal worden geormerkt verstrekt via een apart (nieuw en tijdelijk) begrotingsartikel in het gemeentefonds en kunnen alleen vrij worden besteed aan de onderscheiden doelen van het sociaal deel-fonds. Dit betekent dat in de begrotingswet van het gemeentefonds het sociaal deelfonds wordt vastgelegd, waarbij aangegeven wordt waaraan de middelen in het sociaal deelfonds mogen worden besteed. Materieel is dit een integratie-uitkering. Herschikking naar andere bestedingsdoelen (bijvoorbeeld wegen en water of het verstrekken van bijstandsuitkeringen) is niet toegestaan.
- Het financieel risico ligt bij gemeenten; gemeenten zijn verantwoordelijk voor eventuele financiële tekorten in het sociale domein (semi-permeabel).
- Op lokaal niveau vindt zoals gebruikelijk horizontale verantwoording over de besteding van de middelen in het deelfonds sociaal domein plaats in de gemeenteraad. Er vindt geen verticale verantwoording plaats aan het Rijk over de besteding van het budget voor het sociaal domein.
- Gemeenten zullen via de bestaande Informatie voor derden (IV-3) jaarlijks aan het Rijk informatie verstrekken over de besteding van de middelen in het sociaal domein. Op deze wijze wordt er gemonitord met zo min mogelijk administratieve lasten voor gemeenten. Ook zal jaarlijks informatie aan het Rijk worden verstrekt over de aanwezigheid van een goedkeurende controleverklaring van de accountant op de jaarrekening van de gemeente. Op deze manier heeft het Rijk inzicht in de bestedingen van alle individuele gemeenten (microniveau). BZK zal een traject inzetten om de kwaliteit van de beleidsinformatie van gemeenten te verbeteren. Net als bij het huidige gemeentefonds stelt het Rijk ook de financiële realisatie op macroniveau vast, doet nader onderzoek en voert daarover overleg in het bestuurlijk overleg financiële verhoudingen (bofv)
- Tevens zal worden geregeld dat onderbesteding in een bepaalde gemeente aanleiding kan zijn voor nader onderzoek naar de oorzaken, waarbij ook wordt gekeken naar de prestaties van een gemeente. In het uiterste geval kan het Rijk ingrijpen op basis van het huidig instrumentarium volgens de Wet Revitalisering Generiek Toezicht. In de sectorwetgeving wordt een aanwijzingsbevoegdheid opgenomen met als extra waarborg de mogelijkheid tot opschorting van de uitbetaling uit het deelfonds sociaal domein. De aanwijzing wordt pas gegeven nadat de zogenaamde interventieladder zorgvuldig is afgelopen. Indien de gemeente na de aanwijzing geen maatregelen treft, kunnen de fondsbeheerders de uitbetaling uit het deelfonds sociaal domein (deels) opschorten. Nadat het kabinet van oordeel is dat de gemeente een adequaat verbeterplan heeft, wordt de opschorting beëindigd en krijgt de desbetreffende gemeente alsnog de opgeschorte middelen uitbetaald.

Na 3 jaar is er een herijking van het Sociaal Deelfonds van historische gegevens naar een objectief verdeelmodel. De financiële uitkomsten van de herverdeling zijn op dit moment niet te maken maar kunnen tot nadeel leiden. Het Ministerie van BZK hanteert hiervoor een aanname van € 15/inwoner. Voor Haarlem is dat een bandbreedte van ruim € 2.000.000 (voor- en nadeel).

Beheersmaatregelen

- De exacte omvang van de middelen zal op zijn vroegst pas medio 2014 (meicirculaire) bekend zijn. Aangezien de informatie van het Rijk afkomstig is, kan daarop door de gemeente niet versneld worden. In de aanloop naar de Kadernota 2014 wordt wel zoveel mogelijk betrouwbare informatie en aannames verzameld en gehanteerd als basis voor de budgetberekeningen 2015. Indien nodig moet dit in de aanloop naar de begroting 2015 bijgesteld worden⁵.
- Algemeen uitgangspunt is “Rijksbudget = Werkbudget”. Budgettaire afwijkingen moeten dus binnen het uitvoeringsprogramma opgevangen worden. In de toekenningen aan de aanbieders wordt hiermee rekening gehouden (80%-20%), zie ook het vastgestelde kader verwerving.

⁵ Het hanteren van marges (+ en - x%) kan, maar gelet op de financiële omvang van het fonds, gaat het bij minimale procentuele afwijkingen nog steeds om grote bedragen.

- De invloed op het verdeelmodel is vrij beperkt. Door het opstellen van een goede ramingssystematiek en het opstellen van prognoses kan wel vroegtijdig ingeschat worden welke financiële effecten wijzigingen in de verdeling van middelen hebben. Kortom de eigen informatievoorziening moet op orde zijn.

5.2 Financiële beheersing

Omschrijving

De gemeente ontvangt per 1 januari 2015 een enorme hoeveelheid extra middelen, die op een breed en deels onbekend terrein besteed moeten worden. De omvang en onzekerheid en specifieke kenmerken (open-einde karakter van de regelingen., waardoor we bij dreigende overschrijdingen de instroom niet zomaar kunnen stoppen) vraagt om extra financiële beheersing.

Beheersmaatregelen

- Per 1 januari 2015 is de informatievoorziening (P&C) op orde, waarbij zoveel mogelijk wordt aangehaakt op de informatievoorziening/systeeminrichting die al door de afdeling SoZaWe gebruikt wordt.
- Per 1 januari 2015 is een prognosemodel ingericht waardoor het mogelijk is, door onder andere het maandelijks monitoren van uitgaven, in- en uitstroom cliënten, verplichtingen en eindejaarsbeeld, tijdig te rapporteren over budgetbesteding en –uitputting en indien mogelijk bijsturen.

5.3 Inkoop en aanbesteding

Omschrijving

De gemeente moet in 2014 ten behoeve van 2015 en verder zorg inkopen. Een nieuw “inkoopterrein”, waarop binnen de gemeente geen specifieke inkoopexpertise (kwalitatief en kwantitatief) beschikbaar is. Daardoor is er een risico dat financieel en juridisch niet de optimale inkoop en aanbesteding wordt gerealiseerd.

Daarnaast is nog niet volledig duidelijk is, hoe het zorgpakket er uit komt te zien, waardoor ook nog niet volledig duidelijk is wie onze “tegenpartijen” (de diverse zorgaanbieders) zijn, terwijl deze over het algemeen wel een inhoudelijke informatievoorsprong hebben (zij doen dit werk immers al jaren). Zonder duidelijkheid over het inhoudelijke takenpakket maar met de ongewijzigde invoeringsdatum van 1 januari 2015 wordt de tijd tussen het opstellen van een bestek en het daadwerkelijk gunnen steeds korter. Kortom, zijn we in staat het beste er uit te halen?

Daarbij geldt dat de resultaten van de verwerving (inkoop en subsidie) moeten worden geïmplementeerd binnen de gemeentelijke uitvoeringsorganisatie. Het betreft dan het inrichten van de administratieve processen, contractmanagement en budgetbewaking.

Beheersmaatregelen

- Verwervingsstrategie is vastgesteld en is daarmee de handleiding voor het vervolgproces.
- Offertes van maatschappelijke instellingen zijn/worden in teamverband op kwaliteit beoordeeld.
- Juridische Zaken is actief betrokken bij het verwervingsproces.
- Gelet op het inkoopvolume en de risico's is het van belang dat er in 2014 voldoende inkoopcapaciteit beschikbaar is.
- Er wordt afgestemd met de inkoopfunctie Haarlemmermeer en binnen het transitiebudget is ruimte vrijgemaakt voor het inhuren van inkoopexpertise (in het zorgdomein).
- Er worden afspraken gemaakt over kennisoverdracht met de zorgverzekeraar.
- De overeenkomsten (contracten of subsidiebeschikkingen worden 1 augustus 2015 gerealiseerd opdat er voldoende tijd resteert voor implementatie binnen de uitvoeringsorganisatie.

5.4 BTW-risico

Omschrijving

Ter uitvoering van de taken op het gebied van de decentralisaties jeugd, participatie en zorg Zijn gemeenten genoodzaakt om samen te werken. Deze samenwerken kan btw-gevolgen met zich meebrengen als wordt samengewerkt in een centrumgemeenteconstructie of via een gemeenschappelijke regeling. Een BTW-risico betekent een extra kostenpost die ten laste komt van de decentralisatiebudgetten waardoor de ombuigingsopgave groter wordt.

Beheersmaatregelen

- De samenwerkende gemeenten sluiten na afronding van de regionale verwerving van producten en diensten aparte overeenkomsten met aanbieders af.
- Gemeenten voeren ieder een eigen facturatieproces met aanbieders en verrekenen kosten niet onderling.
- De gemeenten in onze regio kiezen niet voor een juridische entiteit als een centrumgemeenteconstructie of gemeenschappelijke regeling in de samenwerking rondom de verwerving en uitvoering van de nieuwe producten en diensten.
- De VNG is in overleg met het Rijk over het mogelijke BTW-risico.

5.5 Ondersteunende organisatie

Omschrijving

Gelet op de omvang van het takenpakket kan er niet alleen volstaan worden met het inrichten van een front-office. Ook de back-office dient per 1 januari 2015 klaar te staan. Immers, de ondersteunende organisatie dient op orde te zijn. Dat beslaat een groot aantal terreinen. Daarbij is het niet ondenkbaar dat er op korte termijn geïnvesteerd moet worden in de ondersteunende organisatie; middelen die dan niet meer anders ingezet kunnen worden.

Juridisch

De gemeente moet individuele zorgaanvragen toekennen of afwijzen. Dat zijn voor bezwaar en beroep vatbare besluiten, met name bij (gedeeltelijke) afwijzingen kan dit leiden tot bezwaarprocedures. De omvang is lastig in te schatten want grotendeels afhankelijk van het aantal nieuwe toekenningen. Op het indienen van bezwaren valt lastig te sturen, het is wel van belang de sturen op een goede uitkomst voor de gemeente: besluiten moeten dus juridisch houdbaar zijn. De kwaliteit van besluitvorming is van belang.

Voor juridisch adviseurs is dit een “gat in de markt”, zeker met fatale termijnen en boetes op grond van de Wet Dwangsom in het achterhoofd. De juridische organisatie moet klaar zijn voor het binnen termijnen afhandelen van bezwaarschriften.

Beheersmaatregel

- Zorgen voor juridisch houdbare besluiten. In 2014 betrokkenheid van juristen bij het onderkennen van juridische aspecten rondom de individuele toekenningen.
- Zorgen voor adequate vastlegging (rapportage) van het arrangement als uitkomst van de onderzoeksfase (keukentafelgesprek).
- Zorgen voor voldoende juridische kwaliteit en capaciteit om bezwaren snel en vakkundig af te handelen. In de beginfase meer capaciteit (desnoods op afroep) organiseren en afschalen als werkdruk in beeld is/stabiel is.

Financiën/administratie

De registratie van de besteding van de middelen vraagt een goede administratieve inrichting en administratieve uitvoering. Alleen dan kunnen goede prognoses gemaakt worden en kan tijdig gerapporteerd en bijgestuurd worden.

Ook ten aanzien van de eigen bijdrage moet de administratie op orde zijn, dit vindt plaats buiten de eigen organisatie. Eigen bijdragen worden geïnd door het CAK. De uitvoering en verwerking van Pgb's gaat per 2015 plaatsvinden via de Sociale Verzekeringsbank.

Vanuit zowel Sociale Zaken als de huidige uitvoering van WMO-taken is al veel ervaring met dit soort vraagstukken. Daar wordt bij de inrichting gebruik van gemaakt.

Beheersmaatregel

- Administratieve inrichting gereed voor 1 januari 2015 waarbij zoveel mogelijk gebruik wordt gemaakt van bestaande processen en systemen.

ICT

De benodigde ICT is voor een deel nog in ontwikkeling. De basis moet op 1 januari 2015 operationeel zijn. Systeeminrichting, systeemondersteuning, autorisaties, ICT-security (veiligheid) en privacy-aspecten zijn daarin belangrijke aandachtspunten.

Beheersmaatregel

- Uiterlijk 1 november 2014 systeem volledig operationeel en start testfase zodat systemen op 1 januari 2015 operationeel zijn.

AO/IC en misbruik, oneigenlijk gebruik en fraude

Beheersen van risico's gaat voor een belangrijk deel via een goed werkend stelsel van AO-IC (en VIC). Voor de uitvoering van de nieuwe taken is nog niets ingericht. Om vanaf dag 1 goed te kunnen beheersen wat er in de uitvoering gebeurt, is het van belang dat in 2014 de processen in beeld zijn, beschreven zijn en ingebed zijn in de cyclus. Er moeten dus interne controles verricht worden.

Verwacht mag worden dat de uitvoering van de verantwoordelijkheden ook de bijzondere aandacht van de accountant(s) zal hebben. De administratieve organisatie moet dus vanaf het begin staan! De omvang van middelen en aantal cliënten zal het lastig (zoniet onmogelijk) maken om naderhand nog reparatiewerk te verrichten.

De gemeente gaat veel geld aan veel cliënten, tussenpersonen, bemiddelaars etc. verstrekken. De laatste jaren is gebleken dat bij dit soort grote stelselwijzigingen, misbruik en (grootschalige) fraude op de loer ligt (zie de wijzigingen rondom de kinderopvang, WMO, PGB-fraudes).

Er is nog geen duidelijkheid over de verantwoordelijkheid voor het opsporen en aanpakken van fraude. Vanuit rechtmatigheid (en doelmatigheid) zal door de gemeente zelf in ieder geval een structuur van IB/AO/IC opgezet moeten worden. Op die manier kan vastgesteld en aangetoond worden dat middelen conform de (eigen) regels besteed zijn.

Beheersmaatregel

- Administratieve organisatie op 1 januari 2015 ingericht.
- Capaciteit vrijmaken (bij K&C) in heel 2014 om procesbeschrijvingen op te stellen.
- IC (controlecapaciteit) inbedden in AO-plan 2015.
- Afhankelijk van bevoegdheden en verantwoordelijkheden inrichten van fraudebestrijding.