



Decentralisaties: na inhoud ook aandacht voor administratieve aspecten noodzakelijk

Het schrappen van het deelfonds sociaal domein geeft gemeenten iets meer beleidsvrijheid bij het inzetten van middelen. De afstemming in de informatievoorziening tussen Rijk en VNG is een belangrijk argument achter deze keuze. Toch blijven bij de beheervraagstukken waarvoor gemeenten komen te staan nog verschillende risico's aan de orde.

Door **Johan de Kruijf**, **Frederike Roetering** en **Herrie Geuzendam**



Figuur 1 laat zien hoe de nieuwe middelen in het gemeentefonds zich verhouden tot de middelen die gemeenten in hun begrotingen (voor resultaatbestemming) 2014 hebben opgenomen. Ten eerste betekent de decentralisatie een verhoging van het lastenniveau met circa 14 procent, onder de veronderstelling dat uitgaven en lasten aan elkaar gelijk zijn.

Belangrijker dan de relatieve toename van de gemeentebudgetten is dat de lasten vanuit het sociale domein meer dan 50 procent van de gemeente-begroting gaan uitmaken. Hierdoor verdwijnt de tot nu toe overheersende 'harde' sector meer naar de bestuurlijke achtergrond. In de sociale sector geldt bovendien dat een belangrijk deel van de regelingen een openeindekarakter heeft. Dat was al zo bij de bijstand en de sociale werkvoorziening, maar het geldt ook voor de jeugdzorg en het Wmo-pakket. Daar komt bij dat de complexe gevallen in de zorg tot hoge uitgaven zullen leiden, maar dat dit in volume van de zorgvraag een kleine groep is. Eén complex geval minder levert een veel grotere besparing op dan het verlagen van de prijs van dienstverlening met enkele procenten voor al die andere zorgvragen. Gemeenten kunnen proberen via budgettering het risico op open eendes te beperken, maar bij strakke budgettering bestaat het risico van wachtlijsten of andere vormen van onvrede onder gebruikers van de voorzieningen. Dit kan leiden tot politieke druk om het beleid aan te passen. Gemeenten zullen meer dan voorheen aan risicobeheersing moeten werken om overschrijdingen te voorkomen. Er wordt nagedacht over contractvormen die pogingen bevatten tot budgettaire beheersing via bijvoorbeeld wijkbudgetten, maar of dat echt houdbaar zal zijn moet nog blijken.

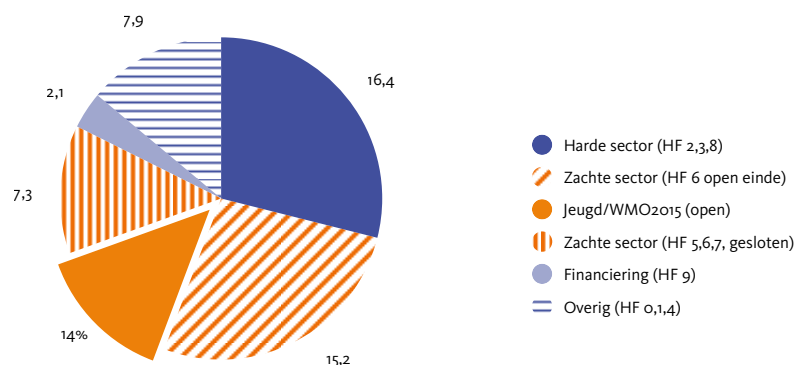
De decentralisaties in de zorg hebben grote gevolgen voor het budgetrecht van de gemeenteraad.¹ Vlak voor Prinsjesdag gaf minister Plasterk aan dat hij afziet van het instellen van een afzonderlijk sociaal deelfonds binnen het gemeentefonds. Alleen voor de vaststelling van de verdeling van de middelen voor de te decentraliseren taken in het sociale domein wordt nog een afzonderlijke verdeelsleutel gebruikt. Wij identificeren risico's op vijf administratief-technische onderwerpen bij het beheer van het budget voor het sociale domein die op politiek en ambtelijk niveau aandacht verdienen.

1. Openeindekarakter budgetten: risicomanagement noodzakelijk

Op basis van de meibrief 2014 van de minister van Binnenlandse Zaken is vast te stellen dat ongeveer 8 miljard euro extra middelen in het gemeentefonds stromen. Dit getal heeft betrekking op de Wmo en

Jeugdzorg: de middelen die straks onder de noemer Participatiewet naar gemeenten gaan zitten nu feitelijk al als specifieke uitkering in de gemeentebegrotingen verwerkt. Dat geldt ook voor de middelen voor de Wet werk en bijstand.

Figuur 1: Raming gemeentelijke lasten 2015 naar hoofdfuncties (HF) in € mld inclusief decentralisaties (bronnen CBS en meircirculaire 2014)



Risico's bij decentralisaties

2. Uitgaven of lasten: zorg voor adequate verplichtingen-administratie

In de overeenkomst tussen Rijk en VNG is sprake van verantwoording van uitgaven, niet van lasten. Gemeenten worden geacht hun informatie aan het Rijk te leveren via de zogenaamde IV3-staten. Die staten zijn gebaseerd op de lasten zoals die in de gemeentelijke administratie zijn opgenomen. De voorgenomen introductie van een kasstroomoverzicht onder BBV biedt geen houvast om de uitgaven die verband houden met de gedecentraliseerde budgetten te monitoren.

Vooral in de jeugdzorg kan sprake zijn van vormen van langdurige trajecten die op basis van de declaratie-eisen van de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) moeten worden afgerekend en dan pas als lasten mogen worden verantwoord. Dit betekent dat facturering door de zorgverleners niet synchroon loopt met gemeentelijke boekjaren. Dat heeft twee gevolgen. Ten eerste moet de gemeente zorg dragen voor een adequate verplichtingenadministratie voor langdurige trajecten om in staat te zijn een beeld te krijgen van nog openstaande budgettaire risico's. Of een afzonderlijke verplichtingenadministratie moet worden opgezet of dat een efficiënte koppeling met een beschikkingenadministratie mogelijk is, hangt af van de gemeentelijke systemen. De verplichtingenadministratie kan vervolgens ook dienen als basis voor een eventuele toerekening van lasten aan de relevante boekjaren, als ten minste helder is hoe lang een bepaald zorgtraject zou kunnen duren. Kan dat niet, dan worden de lasten geboekt op het moment van de finale afrekening door de zorgverlener. Ten tweede leiden de langlopende trajecten ertoe dat de feitelijk in de gemeentelijke administratie opgenomen lasten later worden verantwoord. Daardoor kan de schijn van onderbenutting ontstaan van de door het Rijk in kasgeld beschikbaar gestelde budgetten. Een goede gemeentelijke administratie signaleert dit verschil. Het Rijk ziet alleen de via IV3 gerapporteerde lasten en die kunnen substantieel lager uitvallen dan gedacht. Ook met een goede verplichtingen-administratie binnen de gemeente blijft het overigens verleidelijk om schijnbaar nog niet benutte ruimte in het sociale domein voor knelpunten elders in de gemeentebegroting in te zetten.

Daarnaast zijn er aanloopproblemen waar gemeenten mee worden geconfronteerd omdat partijen wellicht niet onmiddellijk in staat zijn om per 1 januari 2015 volledig voor alle dienstverlening operationeel te zijn. Het Rijk zal daarom niet alleen kunnen steunen op de IV3-informatie, maar moet ook de cliënt-informatie in het oordeel betrekken die via de aanbieders van jeugdzorg is afgesproken en beschikbaar komt. Die informatie sluit ook niet zonder meer aan op de gemeentelijke administratie. Voor het Wmo-deel van de budgetten bestaan geen harde afspraken over niet-financiële informatie. Dat is gelet op de aard van de omslag in de Wmo logisch, maar kan ook hier tot schijnbare onderbenutting van door het Rijk beschikbaar gestelde middelen leiden. De informatie van het CBS is daarmee niet geschikt om een oordeel te vormen over de lokale verplichtingen die gedurende het jaar worden aangegaan voor zorgverlening. Hoewel in de loop van de tijd het verschil tussen geraamde uitgaven volgens het Rijk en gerealiseerde lasten bij gemeenten kleiner zal worden, zal er altijd een mismatch blijven bestaan.

3. Continuïteit en liquiditeit opdrachtnemers essentieel

De hierboven genoemde eisen aan afrekeningen hebben nog een ander gevolg op micro-niveau. Zorgverleners hebben personeel in dienst en betalen gedurende het jaar loonkosten en materiële uitgaven. Zorgverleners zijn in principe zakelijke partijen die verantwoordelijk zijn voor hun eigen continuïteit. Veelal zal het eigen vermogen van zorginstellingen door de wijze waarop de sector tot op heden afhankelijk is geweest van overheids-opdrachten niet al te hoog zijn. Dat betekent dat bij het wegvallen van een deel van de werkzaamheden het risico bestaat dat wordt ingeteerd op - beperkt - eigen vermogen. Daling in het volume van dienstverlening zal leiden tot afbouw van personeel en dat gaat veelal gepaard met kosten van sociale plannen. Gemeenten kunnen hierbij de positie innemen dat veranderde vraag een risico van de zorgverlener is. Tot op zekere hoogte is dat zo, maar tegelijkertijd is er sprake van wederzijdse afhankelijkheden. Immers, als een grote zorgverlener in een regio failliet gaat, moet de gemeente op een andere wijze de continuïteit van zorg faciliteren. De vraag is dan of een

geruisloze overgang zonder aanvullende lasten of uitgaven mogelijk is. Zoals eerder aangegeven is het waarschijnlijk dat ten minste voor een aantal diensten afrekening pas kan plaatsvinden na afronding van trajecten. Om instellingen niet in liquiditeitsproblemen te brengen, zal dat betekenen dat met voorschotten moet worden gewerkt. Op zichzelf is bevoorschotting een normaal proces zonder al te veel bijzonderheden. Gezien de grote bedragen waar het in de zorg om gaat, is veel nadrukkelijker dan bij reguliere bevoorschotting een kritische beoordeling van de liquiditeits- en solvabiliteitspositie van de instellingen nodig. De jaarstukken van de betreffende zorginstellingen kunnen daarbij als leidraad dienen.

Gemeenten moeten alert zijn op bevoorschottings-verzoeken buiten de gemaakte basisafspraken

Uit diverse onderzoeken van lokale rekenkamers weten we dat gemeenten niet sterk zijn in het beoordelen en monitoren van hun verbonden partijen. Zorginstellingen kunnen in deze context worden gezien als vergelijkbare instellingen, zij het dat een zorginstelling niet zal voldoen aan de formele criteria voor verbonden partijen. Om te kunnen beoordelen of bevoorschotting aan een zorginstelling verantwoord is, zal een financieel deskundige daarom moeten meekijken bij de te maken afspraken over voorschotten voor dienstverlening. Gemeenten moeten daarbij in het bijzonder alert zijn op verzoeken om aanvullende bevoorschotting buiten de basisafspraken om. Juist op dat moment is het van belang te beoordelen of er slechts sprake is van een tijdelijk liquiditeits-probleem of van een fundamenteel probleem rondom de solvabiliteit van de zorgverlener en dus een verhoogd risico op faillissement. In dat laatste geval komt de bestuurlijke afweging aan de orde tussen continuïteit van dienstverlening met discussies rondom ongeoorloofde staatsteun en mogelijk oninbare vorderingen in de toekomst. Gemeenten doen er verstandig aan om voor dienstverlening

waar grote volumes of sommen geld mee gemoeid zijn, gebruik te maken van meerdere aanbieders. Dat beperkt de gevolgen van eventuele discontinuïteit bij één aanbieder.

4. Ruim gedefinieerde beleidsprogramma's

Vanuit het perspectief van het budgetrecht van de raad lijkt het verleidelijk om zo gedetailleerd mogelijk budgetten toe te delen naar specifieke doelgroepen in Jeugdzorg en Wmo. Hiermee lijkt de raad nauwkeurig te kunnen sturen op de allocatie van beschikbare middelen. De voorschriften voor IV3-informatie met zestien elementen voor het sociaal domein suggereren gedetailleerde sturing. Maar deze invulling is strijdig met de bedoeling van de decentralisaties. Ten eerste is er het praktische probleem dat bij afwijkingen ten opzichte van eerder geautoriseerde begrotingen er mogelijk op relatief grote schaal begrotingswijzigingen moeten plaatsvinden. In de tweede plaats is een dergelijke benadering wellicht strijdig met het idee achter de decentralisaties. Meer maatwerk op lokaal niveau vereist flexibiliteit en juist minder schotten tussen organisaties en beschikbare middelen. Zouden er op gemeentelijk niveau echt zestien verschillende budgetten worden gealloceerd en geautoriseerd, dan versterkt dat juist het denken in kolommen en dan komt het beoogde maatwerk niet tot stand.

Meer maatwerk op lokaal niveau vereist flexibiliteit

Wij pleiten ervoor dat gemeenteraden hun budgettaire sturing via twee lijnen inzetten. In het domein van de allocatie van budgetten zou een onderscheid tussen inkomensvoorzieningen en zorgvoorzieningen de basis kunnen zijn voor de te definiëren beleidsprogramma's. De tweede lijn is de indirecte weg van sturing via verordeningen. In de regelgeving kan worden vastgelegd wat de uitgangspunten voor maatwerk zijn en op welke wijze beslissingen over

voorzieningen worden genomen. Samen met de met zorgaanbieders vastgelegde afspraken ontstaat zo een min of meer sluitend geheel van bepalingen die invloed hebben op de hoogte van de te alloceren budgetten. Op administratief niveau kan vervolgens via een koppelingstabel tussen typen diensten en de functies een verantwoording worden gemaakt in lijn met de door het Rijk gewenste informatiebehoefte.

5. Afstemming gemeente en CAK voor volledigheid van opbrengsten

Het laatste punt is het perspectief van de opbrengsten. Bij veel Wmo-voorzieningen is sprake van een eigen bijdrage van de gebruiker. Deze eigen bijdragen worden niet door de gemeente maar door het Centraal Administratiekantoor (CAK) vastgesteld, op basis van de gemeentespecifieke verordeningen. Gemeenten moeten zorgen dat van elke verstrekte voorziening een melding naar het CAK gaat om de eigen bijdrage vast te stellen. De beschikking over de eigen bijdrage is een zaak tussen CAK en degene die de voorziening ontvangt. Omdat elke

gemeente eigen regels kan stellen, is het proces van vaststellen van eigen bijdragen voor het CAK complexer. Daardoor kunnen meer fouten ontstaan. Er bestaan al informatiestromen tussen gemeente en CAK. De toename van het volume en de complexiteit vereist ook hier aanvullende aandacht om volledigheid van opbrengsten te garanderen. Verder is ook hier sprake van een toerekeningsvraagstuk: Wanneer ontvangt de gemeente de geldstromen en hoe moeten die als baten in de administratie worden verwerkt? Wij vermoeden dat gemeenten op dit moment vooral bezig zijn met het organiseren van de zorg. Op zich is dat een logische keuze gelet op de politieke aandacht voor de continuïteit van de zorg vanaf 1 januari. Eigen bijdragen zijn voor gemeenten wel van belang om een deel van de kosten van de gedecentraliseerde zorgtaken te kunnen compenseren. Het is de moeite waard om nadat de grote inspanningen die eind 2014 zijn geleverd om alle contracten af te sluiten ook stil te staan bij de informatie- en geldstromen rondom de eigen bijdragen.

Waakzaamheid geboden

Gemeenten zijn vooral bezig met de inhoudelijke aspecten rondom de komende decentralisaties. Dat is begrijpelijk gelet op het grote belang voor de burgers. Ook gemeenten hebben er belang bij te laten zien dat ze deze majeure operatie aankunnen. Wij hebben in dit artikel de aandacht verschoven van de inhoud naar de financiële beheersing. Wij vragen ons af of Rijk en gemeenten voldoende beseffen welke consequenties de decentralisatie heeft voor financiële sturing. Waakzaamheid voor de vijf genoemde risico's is geboden.

Over de auteurs

Johan de Kruijf is universitair docent bestuurskunde aan de Radboud Universiteit en coördinator van de financiële modules van de Master Public Management aan de Universiteit Twente.

Frederike Roetering is projectmanager inkoop bij de gemeente Venlo.

Herrie Geuzendam is adviseur bij BMC en docent in de financiële modules van de Master Public Management aan de Universiteit Twente.

Noot

¹ Zie ook het artikel van Van Noppen in B&G maart/april 2014.

