

Quick scan: Beheersing kosten Wmo-voorzieningen

Rapportage



De Rekenkamer Heerenveen

Datum: 18 juli 2024

Onderzoekers: Roland Bakker, Greet Seinen

Quick scan – Beheersing kosten Wmo-voorzieningen

Inhoud

DEEL A – AANPAK, CONCLUSIES & AANBEVELINGEN.....	3
1. Inleiding en aanpak	3
1.1 Aanleiding	3
1.2 Doelstelling.....	3
1.3 Onderzoeksvragen.....	3
1.4 Scope	4
1.5 Onderzoeksmethoden en normenkader.....	4
2 Conclusies en aanbevelingen	5
2.1 Hoofdconclusie/ samenvatting	5
2.2 Deelconclusies	5
2.3 Aanbevelingen	9
DEEL B – BEVINDINGEN	10
3 Landelijke ontwikkeling Wmo	10
3.1 Wijziging in financieringssystematiek	10
3.2 Wijziging in eigen bijdrage Wmo	11
4 Gebruik & kosten Wmo-voorzieningen en (risico)beheersing.....	12
4.1 Inzicht in kostenontwikkelingen van Wmo-voorzieningen en gebruik	12
4.2 Ontwikkelingen gebruik/kosten Wmo & prognose toekomstig gebruik.....	14
4.3 Kosten en gebruik Wmo vergeleken met andere gemeenten	16
4.4 Risicomanagement en interne controle	17
5 Beleidsmatige afwegingen, maatregelen & monitoring	21
5.1 Beleidsmatige afwegingen en financiële maatregelen voor ombuiging	21
5.2 Overige maatregelen om de kosten te beheersen.....	23
5.3 Consequenties ombuigingen voor inwoners	24
5.4 Monitoring van beleid, gebruik dashboards	24
6 Betrokkenheid raad	26
6.1 Informatievoorziening raad over Wmo in algemene zin	26
6.2 Betrokkenheid raad bij ombuigingen.....	26
BIJLAGEN.....	27
Bijlage 1 - Normenkader.....	27
Bijlage 2 - Concept persbericht	29
Bijlage 3 - Kostenontwikkeling 2019-2023: bron Key2financien	30
Bijlage 4 - Uitkomsten benchmark gemeenten naar gebruik	37

DEEL A – AANPAK, CONCLUSIES & AANBEVELINGEN

1. Inleiding en aanpak

1.1 Aanleiding

In de gesprekken die de rekenkamer met de raad voert over mogelijke onderwerpen voor onderzoek heeft de raad aandacht gevraagd voor een onderzoek naar de beheersing van de kosten voor Wmo-voorzieningen.

Op grond van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo 2015) zijn gemeenten verantwoordelijk voor het ondersteunen van kwetsbare inwoners. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om ondersteuning thuis, zoals huishoudelijke hulp of woningaanpassingen. Het doel van deze ondersteuning is dat mensen zo lang mogelijk thuis kunnen blijven wonen en deel kunnen nemen aan de maatschappij¹.

Eén van de grootste uitdagingen die de komende jaren - in toenemende mate - op de gemeente afkomt is de organisatie en het betaalbaar houden van de zorg. Het aantal mensen dat zorg nodig heeft neemt toe, terwijl het aantal mensen dat zorg verleent afneemt. Ondertussen stijgen de zorgkosten. De verwachte stijging van de kosten voor Wmo-voorzieningen bij de gemeente Heerenveen loopt op van € 900.000, - in 2023 tot € 2.250.000, - in 2026². Met het vaststellen van de begroting 2024 zijn er voor de jaren 2024 en 2025 extra middelen voor de Wmo aangewend (€ 600.000 en € 1.655.000). Daar komt bij dat in de jaren 2026 en verder mogelijk een groot structureel tekort ontstaat door de gewijzigde financiering van de algemene uitkering van het rijk. Met de vaststelling van het Meerjarenplan 2-2023 is besloten tot het inzetten op kostenbeheersing binnen de Wmo, zodat de uitgaven vanaf 2026 niet hoger zijn dan het meerjarenbudget Wmo in de begroting 2023³. Hiermee wordt gepoogd structureel extra financiële ruimte te creëren.

Het beheersen van de kosten enerzijds en kwetsbare inwoners voorzien van optimale dienstverlening anderzijds, kan spanning geven. Hierdoor rijst de vraag in hoeverre de gemeente Heerenveen op adequate wijze in staat is de kosten die met de voorzieningen voor de Wmo gemoeid zijn te beheersen. Maakt de gemeente hierbij gebruik van informatiesystemen en data-analyse en hoe is de informatievoorziening aan de raad hierover vormgegeven?

1.2 Doelstelling

Met het onderzoek geeft de rekenkamer een oordeel over:

- in hoeverre de gemeente inzicht heeft in de toekomstige ontwikkeling van het gebruik en de kosten van Wmo-voorzieningen;
- in hoeverre de gemeente voor de beheersing van de kosten op adequate wijze gebruik maakt van informatiesystemen en data-analyse;
- wat de kwaliteit van de informatievoorziening aan de raad is.

1.3 Onderzoeksvragen

De centrale onderzoeksvraag is:

In hoeverre beheerst de gemeente de kosten van Wmo-voorzieningen op adequate wijze en wat is de kwaliteit van de informatievoorziening hierover aan de raad?

¹ Rijksoverheid. Wet maatschappelijke ondersteuning. Verkregen op 20 september 2021 van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/zorg-en-ondersteuning-thuis/wmo-2015>.

² Begroting 2024 gemeente Heerenveen, p 29

³ Meerjarenplan (MJP) 2-2023

De centrale vraag is uitgewerkt in de volgende deelvragen:

1. In hoeverre heeft de gemeente inzicht in het huidige en toekomstige gebruik en de kosten van Wmo-voorzieningen?
2. Hoe hebben het gebruik en kosten van Wmo-voorzieningen zich ontwikkeld en wat zijn verklaringen hiervoor?
3. Is er sprake van een omhuiging van het beleid en wat zijn de gevolgen van deze omhuiging? Als er omhuigingen waren is de raad dan voldoende meegenomen in deze omhuigingen en de gevolgen daarvan?
4. Welke maatregelen heeft de gemeente getroffen om de kosten te beheersen en leiden deze tot de beoogde effecten?
5. In hoeverre benut de gemeente informatiesystemen en data-analyses optimaal rondom de stijging van de kosten van Wmo-uitgaven?
6. Hoe koppelt de gemeente de informatievoorziening terug naar de raad?

1.4 Scope

Het onderzoek richt zich op de periode 2020-2024, zodat over een tijdsbestek van 5 jaren zicht wordt verkregen in de ontwikkelingen van de kosten en genomen beheersmaatregelen. Er zal ook een doorkijk naar 2026 gegeven worden, dit gelet op het vanaf dan verwachte financiële begrotingstekort.

Aanvullend op lopend onderzoek

De ambtelijke organisatie laat momenteel een onderzoek uitvoeren door KWIZ naar de te verwachten kosten voor de Wmo voor de komende jaren. Dit onderzoek richt zich op de toegang tot de Wmo, het in kaart brengen van de kosten bij ongewijzigd beleid en effecten van overwogen beleidskeuzes. Daarmee kijkt dit onderzoek meer vooruit. De rekenkamer kijkt met het nu voorliggende onderzoeksplan juist met name terug met specifieke aandacht op de kwaliteit van de beheersing van de (globale) kosten en de kwaliteit van de informatieverstrekking aan de raad.

1.5 Onderzoeksmethoden en normenkader

In het kader van het onderzoek heeft de rekenkamer deskresearch en documentenonderzoek uitgevoerd. Er zijn interviews gehouden met ambtelijke functionarissen die zowel beleidsmatig als financieel met de Wmo te maken hebben. Verder is een interview afgenomen met de verantwoordelijk portefeuillehouder en is een vragenlijst uitgezet onder de raadsfracties. Ook is een beperkte benchmark uitgevoerd om het gebruik van Wmo-voorzieningen te kunnen vergelijken. Dit is gedaan op basis van verzamelde informatie hierover in de ambtelijke organisatie en met gebruikmaking van openbare bronnen zoals CBS-gegevens.

Naar aanleiding van de bespreking in de Commissie SAZA op 11 maart 2024 hebben de volgende aspecten bij de uitvoering van dit onderzoek specifieke aandacht gekregen:

- Het in beeld brengen van de actuele ontwikkelingen landelijk op Wmo terrein die invloed op de kosten kunnen hebben.
- Of er bij gedane interventies naast het financiële effect ook rekening is gehouden met effect ervan op de inwoners/doelgroep.
- Wat minimaal de kwaliteit van informatie aan de raad zou moeten zijn om adequate beslissingen te kunnen nemen en of dit in de afgelopen jaren ook zo uitgevoerd is?
- In de aanbevelingen is een onderscheid gemaakt in aanbevelingen voor de raad en aanbevelingen voor het college.

Verder is er de wens om in de eindrapportage bestuurlijke samenvatting te maken en een aanzet te geven voor een persbericht (bijlage 2).

In bijlage 1 is het gehanteerde normenkader opgenomen.

2 Conclusies en aanbevelingen

2.1 Hoofdconclusie/ samenvatting

Op de vraag of de gemeente Heerenveen de kosten van de Wmo-voorzieningen op adequate wijze beheert en wat de kwaliteit van de informatievoorziening hierover aan de raad is kunnen we op basis van de uitgevoerde quick-scan het volgende stellen:

De gemeente Heerenveen heeft inzicht in huidig gebruik van Wmo-voorzieningen en spant zich in om middels prognoses en benchmarks het toekomstig gebruik in kaart te brengen en bij te sturen middels ombuigingen. De administratieve organisaties is adequaat ingericht om risico's op dit terrein te beheersen.

Het algehele landelijke beeld is dat het er over de jaren 2019 tot heden sprake is van een stijging van gebruik en kosten van de Wmo door een toenemend aantal cliënten en stijgende prijzen. In vergelijking met het landelijk gemiddelde geeft de gemeente Heerenveen echter meer geld uit aan Wmo-voorzieningen dan gemiddeld. Ook ten opzichte van vergelijkbare gemeenten in de regio zijn de uitgaven van de gemeente Heerenveen relatief hoog. Een diepere analyse van de factoren die van invloed zijn op het feit dat Heerenveen meer aan maatwerk uit geeft dan gemiddeld, anders dan vergrijzing, is niet aangetroffen.

De raad wordt meegenomen in de ombuigingen voor het sociaal domein (en specifiek ook voor de Wmo) en stelt daarvoor de kaders vast. De informatievoorziening richting raad is met name financieel ingestoken en is (te) mager op de inhoud. Sinds kort wordt in de P&C cyclus meer dan voorheen ook op inhoud gerapporteerd.

De situatie in Heerenveen moet beschouwd worden tegen het licht dat er op rijksniveau geconstateerd wordt dat de financiële situatie van het sociaal domein 'onvoldoende bestuurbaar' is. Er wordt voor de Wmo een nieuwe financieringssysteem uitgewerkt, die moet bijdragen aan het beheersbaar maken van de Wmo uitgaven. Er komt tevens een einde aan de huidige open einde⁴ regeling van de Wmo.

2.2 Deelconclusies

De hoofdconclusie wordt onderbouwd aan de hand van de antwoorden op de onderstaande deelvragen.

1. In hoeverre heeft de gemeente inzicht in het huidige en toekomstige gebruik en de kosten van Wmo-voorzieningen?

De gemeente Heerenveen heeft inzicht in het huidige gebruik van Wmo-voorzieningen. Op basis van beschikbare bronnen, waaronder het financieel systeem Cognos, verstrekt de gemeente vlot inzicht in gebruik en kosten. De opzet van de recente bestuursrapportage sociaal domein 2023 biedt aan de raad meer dan in het verleden gebruikelijk was, naast financiële informatie ook zicht op de voortgang en ontwikkelingen op het terrein van de Wmo. Verder levert de overgang van rapporteren op productniveau naar taakveldenniveau in de P&C producten voor een meer gedetailleerd inzicht in de kosten voor de Wmo.

Ook als het gaat om het verkrijgen van zicht op toekomstig gebruik pleegt de gemeente de nodige inspanningen. De gemeente voert financiële prognoses uit, ondersteund met benchmarks en daarnaast organiseert de gemeente inzicht in het doorrekenen van verschillende scenario's met inzet van externe expertise (KWIZ). Overigens valt op dat de analyse vooral een cijfermatige doorrekening betreft en geen verklarend karakter heeft. Zo bevat het rapport, in tegenstelling tot wat bestuurlijk lijkt te worden verwacht, geen nadere duiding op wat een scenario in kwalitatieve zin voor effect heeft op een doelgroep. Ambtelijk is aangegeven dat de KWIZ-kostenprognose vooral bedoeld is als een theoretische financiële weergave en pas bij het inzetten van de scenario's de kwaliteit gaat meewegen.

⁴ Een open eindregeling is een regeling die geen beperking kent met betrekking tot het aantal gevallen dat er gebruik van kan maken.

2. Hoe hebben het gebruik en kosten van Wmo-voorzieningen zich ontwikkeld en wat zijn verklaringen hiervoor?

Het gebruik en de kosten voor de Wmo nemen over de periode 2019-2023 toe. De toename van gebruik en kosten in de afgelopen heeft met name te maken met cliëntengroei en stijgende prijzen. De invoering van het abonnementstarief⁵ voor de Wmo vanaf 2019 voor huishoudens is een belangrijke verklaring voor de ontstane cliëntengroei. Verder valt op dat in vergelijking met andere gemeenten de gemeente Heerenveen aan het Wmo cluster meer geld uit geeft, dan vanuit het gemeentefonds verwacht zou worden. Na realisatie van de huidige bezuinigingstaakstelling van 2,3 mln. zal het verschil met andere gemeenten naar verwachting afnemen. Als het gaat om het gebruik van voorzieningen dan loopt de gemeente name uit de pas met betrekking tot maatwerk (categorie hulpmiddelen en diensten). Welke factoren hieraan ten grondslag liggen, kunnen we als onderzoekers op basis van de verkregen informatie niet opmaken. Aangegeven is dat het nog te vroeg is uit de benchmark conclusies te trekken en nadere duiding van de uitkomst van de benchmark in het najaar zal volgen.

3. Is er sprake van een ombuiging van het beleid en wat zijn de gevolgen van deze ombuiging? Als er ombuigingen waren is dan de raad voldoende meegenomen in deze ombuigingen en de gevolgen daarvan?

Ja er zijn verschillende ombuigingen geweest, danwel zijn in gang gezet.

- 1^e ombuiging - € 3,5 miljoen op de Wmo

Voorafgaand aan de overdracht van de 3 D-taken in het sociaal domein heeft de raad (op 1 juli 2013) besloten dat deze taken binnen beschikbare budgetten moeten worden uitgevoerd. Dit beleidsmatig uitgangspunt had tot gevolg dat om passende ondersteuning te kunnen bieden er een forse ombuigingsopgave gerealiseerd moest worden. Om aan deze opdracht te kunnen voldoen, diende er een ombuiging van € 5,9 miljoen op het hele sociaal domein gerealiseerd te worden. Medio 2014 neemt de raad een besluit over het hoe op basis van de notitie 'Integrale afweging beleid en budgetten sociaal domein'. Voor de Wmo leidde dit tot een ombuiging van 3,5 miljoen euro.

- 2^e ombuiging- € 1,- miljoen op de Wmo (is later verbreed naar andere terreinen).

Bij het vaststellen van de Perspectiefnota 2021 op 8 juli 2021 heeft de raad ingestemd met een totaalpakket van verschillende ombuigingen. Daaraan vooraf heeft de raad ingestemd met een Strategische Agenda met afwegingsprincipes voor de daaropvolgende ombuigingen.

Een onderdeel van het totaalpakket aan ombuigingen was de uitgave huishoudelijk hulp met 1 miljoen te verlagen. Uiteindelijk heeft dit een besparing van € 400.000,- opgeleverd. Er resteert dan een taakstelling van € 600.000,- Hierover is de raad geïnformeerd via een raadsbrief van 29 juni 2022. In de raadsbrief van 21 november 2023 wordt gesteld dat deze taakstelling niet binnen het product huishoudelijke hulp te realiseren is. In de collegevergadering van diezelfde dag heeft het college van B&W een ombuigingsvoorstel ter hoogte van ruim € 600.000,- vastgesteld. Dit ombuigingsvoorstel is breder samengesteld, niet alleen op Wmo, maar ook bijvoorbeeld op sport (maar niet meer op de huishoudelijke hulp). Op 25 januari 2024 neemt de raad een motie 'vreemd aan de orde van de dag' aan die ingaat op de ombuigingen. Er wordt gereageerd op de raadsbrief 'invulling taakstelling 2021 sociaal domein'. Uit de aangenomen motie (januari 2024) komt naar voren dat de raad het met deze gang van zaken niet eens is. De raad is het niet eens met de veranderde inzet om de bezuinigingen op andere producten te realiseren dan door de raad bedoeld is. Er is geen alternatieve invulling door de raad geagendeerd.

⁵ Wmo-cliënt betaalt voor de meeste Wmo hulp en ondersteuning maximaal €20,60 per maand.

- 3^e ombuiging 2,7 miljoen op de Wmo

Specifiek voor de Wmo wordt uit de themabegroting 2024 duidelijk dat de uitgaven voor de Wmo-voorzieningen toenemen door vergrijzing. Gemiddeld stijgt het aantal cliënten met 4% per jaar. Daarnaast is er ook sprake van prijsstijgingen. Er wordt een stijging van de kosten verwacht van € 900.000 in 2023 tot € 2.250.000 in 2026.

Wmo	Rekening 2021	Begroting 2022	Begroting 2023	Begroting 2024	Begroting 2025	Begroting 2026
Bedragen x	-20.873	-20.286	-21.528	-22.679	-23.782	-24.239
€ 1.000, -						

De gemeenteraad heeft bij vaststelling van de begroting besloten dat er vanaf 2026 ongeveer € 2 miljoen bezuinigd moet worden binnen de Wmo, oplopend naar €2,7 miljoen in 2027. Het budgetniveau van 2023 is hiervoor door de raad als leidend vastgesteld.

De raad heeft de genoemde ombuigingsvoorstellen vastgesteld en is aan de voorkant ook meegenomen (vaststelling afwegingsprincipes voor ombuigingen). De informatie die de raad tot voor kort kreeg was met name financieel van aard, inhoudelijk is de raad te weinig gevoed. Raadsleden geven blijk van gemis aan informatie over het bereiken van maatschappelijke doelen en de effecten die bezuinigingen hebben op de inwoner.

4. Welke maatregelen heeft de gemeente getroffen om de kosten te beheersen en leiden deze tot de beoogde effecten?

Voor een adequate beheersing van de kosten is het onder meer van belang dat risico's worden beheerst, er kritische reflectie door het lijnmanagement is georganiseerd en vanuit oogpunt van compliance interne controle op de processen aanwezig is. Vastgesteld is dat deze activiteiten op het terrein van de Wmo zijn georganiseerd. Zo stuurt de kadernota Sociaal Domein 2019-2025 aan op het toepassen van risicomanagement in brede zin. Er is sprake van actief risicomanagement op het terrein van de Wmo. Dit blijkt uit het feit dat er periodieke risicogesprekken worden gevoerd. Wat opvalt is dat de risico-inventarisatie met name op de financiële risico's is gericht ten behoeve van het weerstandsvermogen. Het is denkbaar dat ook niet financiële risico's aan de orde kunnen zijn bij het realiseren van de doelen voor de Wmo. Zoals risico's die kunnen optreden bij de uitvoering van (aangepaste) voorzieningen die impact kunnen hebben op de doelgroep.

Verder is er oog voor kritische reflectie en is interne controle georganiseerd. Een aandachtspunt is scherp te blijven op het overzien van de consequenties en haalbaarheid van ombuigingen, omdat het voorkomt dat bezuinigingen achteraf weer gecorrigeerd dienen te worden of dekking buiten de Wmo gezocht moet worden.

Overige maatregelen die getroffen zijn/worden die moeten bijdragen aan het beheersen van kosten zijn: de inrichting van een programma 'Gezond, Welzijn, Vernieuwen' met focus op financieel houdbaar houden Wmo, inzet op verbetering van de administratieve organisatie, scholing op kostenbewustzijn van (toegang)medewerkers (en bij huishoudelijke hulp aanscherping van het indicatieprotocol).

5. In hoeverre benut de gemeente informatiesystemen en data-analyses optimaal rondom de stijging van de kosten van Wmo-uitgaven?

De informatie uit het programma Cognos vormt het dashboard. Het systeem haalt de voeding uit de facturaties. Het dashboard is financieel, gestoeld op bedrijfsvoeringsgegevens en niet ingericht op het monitoren van beleidsdoelen. Uit interviews komt ook naar voren dat de duiding van de cijfers te weinig gebeurt.

6. Hoe koppelt de gemeente de informatievoorziening terug naar de raad?

De informatievoorziening was tot voor kort financieel van aard. Sinds kort wordt in de P&C-cyclus meer inhoudelijke informatie gedeeld. Uit reacties van fracties komt naar voren dat de inhoudelijke

discussie te weinig gevoerd wordt en dat de raad zich te weinig betrokken voelt bij ombuigingskeuzes. De raad mist een dashboard waarin op inhoud/bereiken van maatschappelijke doelen gerapporteerd wordt.

2.3 Aanbevelingen

Voor College:

1. Verifieer vanuit de inhoud de haalbaarheid van de voorgestelde ombuigingen.
2. Houdt bij het uitoefenen van risicomanagement oog voor het inventariseren van niet financiële risico's.
3. Zorg voor meer duiding van cijfers en kijk dieper naar de factoren die maken dat Heerenveen ten opzichte van andere gemeenten financieel gezien uit de pas loopt.
4. Monitor niet alleen op basis van bedrijfsvoeringsgegevens, maar ook op het bereiken van inhoudelijke doelen.
5. Ga meer in gesprek met de raad over de consequenties van ombuigingen voor inwoners.
6. Neem de raad (nog) meer mee op inhoud niet alleen via de P&C cyclus.

Voor Raad:

1. Informeer actief naar de stand van zaken met betrekking tot de voortgang van de meest recente ombuiging.
2. Informeer actief/vroegtijdig naar de consequenties voor Heerenveen als het gaat om de nieuwe financieringssysteem (uitwerkingen op rijksniveau moeten nog gebeuren).
3. De nieuwe inkoopopgave voor de Wmo biedt mogelijkheden voor bijsturing, geef op strategisch niveau randvoorwaarden mee voor de inkoop.

DEEL B – BEVINDINGEN

3 Landelijke ontwikkeling Wmo

3.1 Wijziging in financieringssystematiek

Ravijnjaar 2026

Het huidige financieringssysteem op basis waarvan gemeenten hun maatschappelijke taken uitvoeren, verdwijnt. Er komt een nieuw systeem voor terug dat voor stabielere inkomsten zal moeten zorgen. Dat lijkt positief, maar er is wel een probleem: het huidige systeem zou eindigen in 2025 en het nieuwe systeem zou pas vanaf 2027 van kracht zijn. Voor 2026 was er door het Rijk 1 miljard euro vrijgemaakt voor gemeentelijke organisaties. Ook de opschalingskorting [1] zou in 2026 terugkeren. Dit impliceert een grote terugval in financiële middelen ten opzichte van de jaren ervoor. En dat leidde bij gemeenten tot grote zorgen.

Wat verandert er aan de financieringssystematiek?

Momenteel is de omvang van het gemeentefonds afhankelijk van meerdere factoren:

- De uitgaven en bezuinigingen van het Rijk (accres).
- De taken en verantwoordelijkheden die gemeenten hebben.
- De kosten die gemeenten maken.
- Het aantal inwoners en de grootte van gemeenten.
- Het vermogen van gemeenten om zelf belastingen te werven.

Dat maakt het beschikbare budget behoorlijk beweeglijk. Iets wat de overheid in de toekomst wil verminderen met het nieuwe financieringssysteem. Het vrijgemaakte (structurele) budget van 1 miljard euro wordt aangevuld op basis van de ontwikkelingen van het bruto binnenlands product. Hierbij gaat het om onder andere de bevolkingsgroei, loon- en prijsontwikkelingen

Voorjaarsnota Rijk 2024

Eén van de belangrijkste punten- uit de Voorjaarsnota 2024- is dat vanaf 2026 de opschalingskorting verdwijnt. Door de afschaffing krijgen gemeenten 675 miljoen euro extra in 2026. Hiermee lijkt 'het ravijnjaar' te worden voorkomen. Ook is besloten om de nieuwe financieringssystematiek voor gemeenten al vanaf 2024 in te voeren, voor meer stabiliteit. Daarnaast is afgesproken dat de Wmo in de toekomst niet langer via de algemene uitkering van het Gemeentefonds gaat, maar via een aparte financiering. Door de uitgaven voor (een deel van) de Wmo apart te zetten, kunnen gemeenten en Rijk beter zien of de kosten aansluiten bij de uitgaven, zo stelt de VNG. Bovendien kan daardoor een aparte indexering worden afgesproken. Dat lijkt ook nodig, omdat de uitgaven van de zorg harder stijgen dan het bbp. Het idee is om objectief vast te stellen wat de omvang van dit fonds moet zijn, en welke vorm van indexering daarbij hoort. Welke nieuwe financieringsvorm het wordt is nog onbekend. Er wordt gekeken naar de opties van een Bijzondere Fonds Uitkering (BFU)[2] en een constructie als de gebundelde uitkering (BUIG)[3]. Bij de keuze zal rekening worden gehouden met de 'verantwoordelijkheidsverdeling tussen Rijk en gemeenten', zo wordt in de Voorjaarsnota vermeld. Daarmee wordt bedoeld op de ambitie om als Rijk en gemeenten de Wmo-uitgaven gezamenlijk beheersbaar te maken. Er gaat ook een streep door het open-einde deel van de regeling. Momenteel moet een inwoner die ondersteuning nodig heeft die altijd krijgen, ook als het beschikbare budget op is. Dit maakt de financiële situatie van het sociaal domein 'onvoldoende bestuurbaar', blijkt onder andere uit onderzoek van BDO[4]. Het draagt volgens de accountants- en adviesorganisatie 'structureel' bij aan de ontbrekende financiële grip bij gemeenten.

[1] Sinds 2015 worden gemeenten geconfronteerd met een korting op het gemeentefonds, die oploopt tot € 975 miljoen in 2025. Deze opschalingskorting is opgelegd omdat gemeenten door gedwongen opschaling kosten zouden besparen.

[2] De BFU is een uitkering die in de plaats komt van de huidige Decentralisatie-uitkering

[3] BUIG wordt onder meer gebruikt voor de inzet van de loonkostensubsidie en uitkeringen in het kader van de Participatiewet.

[4] Onderzoek door BDO: De financiële staat van het sociaal domein van Nederlandse Gemeenten in 2021.

3.2 Wijziging in eigen bijdrage Wmo

Druk op voorzieningen door het abonnementstarief

Sinds de invoering van het abonnementstarief voor de Wmo vanaf 2019 kunnen huishoudens gebruikmaken van bepaalde Wmo-voorzieningen voor een vast tarief van € 19 per maand, ongeacht inkomen, vermogen of gebruik. Door het abonnementstarief is het gebruik van Wmo-voorzieningen sterker gestegen dan verwacht. In de praktijk leidt het gestegen gebruik ertoe dat de toegankelijkheid van Wmo-voorzieningen onder druk komt te staan, juist voor kwetsbare groepen.

Inkomensafhankelijke eigen bijdrage Wmo vanaf 1 januari 2026

Om de houdbaarheid van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo 2015) te verbeteren, heeft het kabinet in 2023 besloten om voor alle Wmo-voorzieningen waar nu het abonnementstarief voor geldt, een inkomensafhankelijke eigen bijdrage in te voeren. Met de invoering van de inkomensafhankelijke eigen bijdrage wordt de hoogte van de eigen bijdrage bij alle maatwerkvoorzieningen afhankelijk van het inkomen. Deze wijziging gaat per 1 januari 2026 in. Hoe de nieuwe, inkomensafhankelijke eigen bijdrage er precies uit komt te zien, wordt nog nader uitgewerkt.

Het kabinet had al voor 2023 het plan om voor één onderdeel van de Wmo, de huishoudelijke hulp, een passende eigen bijdrage in te voeren. In het coalitieakkoord (vorig kabinet) was afgesproken om dit per 1 januari 2025 te realiseren. Door het nieuwe besluit van mei 2023 om de inkomensafhankelijke eigen bijdrage te verbreden naar alle Wmo-voorzieningen, waarvoor nu het abonnementstarief geldt, wordt de invoeringsdatum een jaar opgeschoven. Dit betekent dat het wetsvoorstel Passende eigen bijdrage huishoudelijke hulp ingetrokken wordt en er een nieuw wetsvoorstel Passende eigen bijdrage Wmo 2015 komt met ingangsdatum 1 januari 2026. In het hoofdlijnenakkoord 2024-2028 van de PVV, VVD, NSC en BBB staan geen specifieke voornemens tot wijziging van de ingeslagen koers voor wat betreft het Wmo-terrein.

4 Gebruik & kosten Wmo-voorzieningen en (risico)beheersing

4.1 Inzicht in kostenontwikkelingen van Wmo-voorzieningen en gebruik

Informatie over gebruik & kosten Wmo via P&C cyclus

Uit gevoerde interviews (in het kader van dit onderzoek) met ambtelijk betrokkenen komt naar voor dat de raad voornamelijk over gebruik en kosten van de Wmo via de P&C producten wordt geïnformeerd. Sinds de decentralisatie van 2015 gaat er ter informatie een bestuursrapportage over het sociaal domein naar de raad. In de laatste bestuursrapportage sociaal domein 2023 is, in tegenstelling tot eerdere rapportages, ook een inhoudelijke toelichting opgenomen. Voorheen bestond de bestuursrapportage uit een managementrapportage op hoofdlijnen en een financiële verantwoording. In de 10 jaren daarvoor werd geen managementinformatie op hoofdlijnen verstrekt over gebruik van voorzieningen. Geïnterviewden geven aan het belangrijk te vinden dat de raad de inhoud op het sociaal domein ook goed meekrijgt door meer inhoudelijke duiding bij de cijfers te geven. Gesteld wordt dat de recente bestuursrapportage goed bij de raad is ontvangen en aansluit bij de informatiebehoefte. Er hebben in de afgelopen periode sessies met de raad plaats gevonden om te spreken over de informatiebehoefte van de raad in deze, zo geven geïnterviewden weer. Daarbij heeft de raad aangegeven beter zicht te willen hebben op wat de Meitinkers doen als het gaat om toegang verlenen tot de Wmo. De huidige opzet van de bestuursrapportage komt hieraan beter tegemoet.

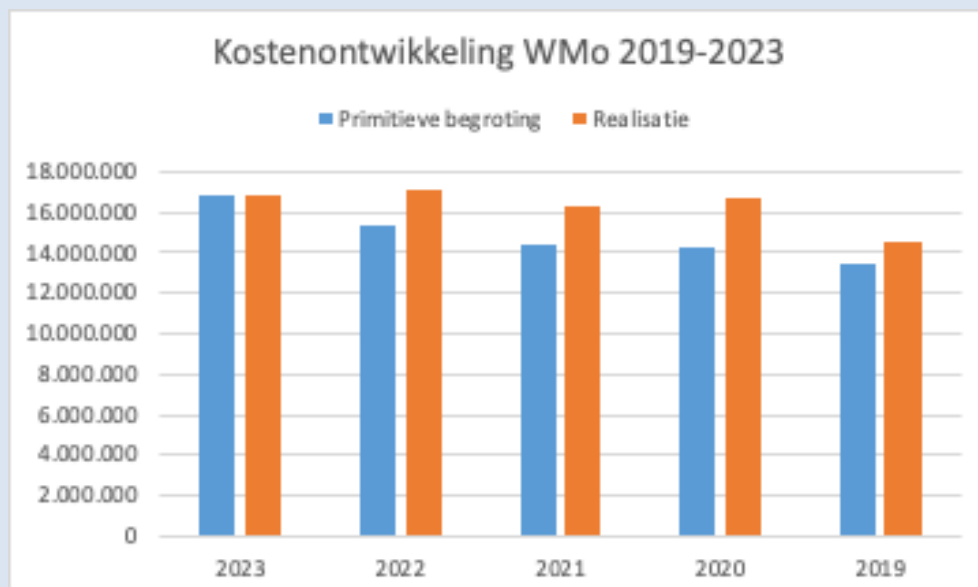
Tot voor kort bestond de P&C-cyclus uit een begroting, jaarrekening en een verzamelbesluit. Vanaf 2024 wordt naast de begroting en jaarrekening ook gewerkt met een voorjaars- en najaarsnota. In de 'oude' P&C cyclus werd gerapporteerd op productniveau. Vanaf 2024 is dat op het niveau van taakvelden, waardoor de raad over meer informatie beschikt, zo wordt gesteld.

Inzicht in kostenontwikkeling begroting en realisatie 2019-2023

In deze paragraaf wordt de kostenontwikkeling van de Wmo-voorzieningen hieronder weergegeven op basis van verkregen informatie van de organisatie uit Key2Financien. Vervolgens is bekeken welke informatie in P&C-producten over gebruik terug te vinden is en welke informatie vanaf 2024 met de bestuursrapportage sociaal domein wordt verstrekt.

In onderstaande figuur (figuur 1) is de kostenontwikkeling over de afgelopen vijf jaar samengevat weergegeven. Deze figuur laat de begrote (primitief) en gerealiseerde lasten per jaar zien voor de voorzieningen.

Figuur 1



Uit bovenstaande figuur is op te maken dat de ontwikkeling van de totale lasten toeneemt. Een verklaring die wordt aangegeven is de invoering van het abonnementstarief voor de Wmo vanaf 2019 voor huishoudens, waardoor er sprake is van een groei van cliënten. Voor meer inzicht in de onderliggende cijfers van de primitieve begroting, begrotingswijzigingen en de realisatiecijfers, wordt verwezen naar bijlage 3.

Inzicht in gebruik WMO voorzieningen

Aantallen Wmo-cliënten

Naast financiële informatie is in de begroting en jaarrekening een indicator over het aantal Wmo-cliënten opgenomen. Andere specifieke informatie over bijvoorbeeld het gebruik van voorzieningen is niet aangetroffen. Voor de Wmo is een indicator opgenomen die het aantal Wmo-cliënten met een maatwerkarrangement per 10.000 inwoners laat zien. Aangegeven is dat het referentiegemiddelde gebaseerd is op 180 deelnemende gemeenten.

In tabel 2 is op basis van de beschikbare themajaarrekeningen 2019-2022 de gerapporteerde informatie over deze indicator weergegeven.

tabel 2 Indicator over het aantal Wmo-cliënten in de periode 2019-2022

Jaarrekening	Jaar (peiljaar)	Heerenveen	Nederland
2019	2019, 1e halfjaar	60 ⁶	61
2020	2020, 1e halfjaar	65	64
2021	2021	810	649
2022	2022	820	640

Wat opvalt is een aanzienlijke toename van het aantal cliënten vanaf het jaar 2021. Naast dat zowel in Nederland als in Heerenveen een aanzienlijke stijging is te zien, valt ook op dat de gemeente Heerenveen flink uit de pas loopt ten opzichte van het gemiddelde in Nederland. In de themajaarrekening 2022 is hierover de volgende toelichting verstrekt:

‘zonder de noodzaak van ondersteuning uit het oog te verliezen proberen we er in de uitvoering kostenbewust mee om te gaan. Het feit dat bij het verstrekken van een voorziening geen rekening mag worden gehouden met het inkomen of vermogen van de inwoner en we te maken blijven houden met verdergaande vergrijzing betekent dit een verdere toename van het aantal Wmo cliënten. In 2021 is het aantal mensen met een Wmo voorziening gestegen van 3239 naar 3761 (16%)⁷.’

De factor vergrijzing wordt als verklaring gegeven waarom de gemeente Heerenveen uit de pas loopt ten opzichte van het gemiddelde van Nederland. De vergrijzing binnen de gemeente Heerenveen ligt niet hoger t.o.v. andere vergelijkbare gemeenten in de regio (zie de benchmark in paragraaf 4.3). Het is daarmee niet de verklarende factor voor de mate waarin de gemeente uit de pas loopt ten opzichte van de gemeenten in de regio.

Gebruik van WMO voorzieningen

Naast de planning en control producten (begroting en het jaarverslag) verschijnt sinds 2015 voor het sociaal domein een jaarlijkse bestuursrapportage. De bestuursrapportage sociaal domein 2023

⁶ Aantal Wmo-cliënten met een maatwerkarrangement per 10.000 inwoners. Bron CBS-monitor sociaal domein.

⁷ Themajaarrekening 2022, blz. 22.

bevat naast een financiële prognose Wmo voor het jaar 2023 ook informatie over het aantal beschikkingen/toekenningen van Wmo voorzieningen per jaar. De onderstaande tabel 3 en de toelichting daarop is hieraan ontleend en laat een groei zien van de verschillende maatwerkvoorzieningen binnen de Wmo.

Tabel 3 Gebruik Wmo voorzieningen 2020- t/m derde kwartaal 2023

Voorziening	2020	2021	2022	t/m q3 2023
(rolstoel) taxipas	277	293	340	289
Huishoudelijke hulp	882	936	1.018	639
Herindicaties Huishoudelijke hulp			824	
Vervoersvoorziening Hulpmiddel	103	118	133	93
Rolstoel	77	84	93	53
Woonvoorziening Woonaanpassing	72	71	58	42
Woonvoorziening Traplift	39	42	63	28
Woonvoorziening Woonhulpmiddel	48	56	65	43
Dag- en Thuisondersteuning	826	868	980	686
Totaal aantal beschikkingen	2.324	2.468	3.574	1.873

Toelichting op maatwerkvoorziening - huishoudelijke hulp

‘Door het gebruik van een nieuw indicatieprotocol zetten we huishoudelijke hulp uniform(er) en zorgvuldig(er) in. De gemiddelde inzet is hierdoor gedaald naar gemiddeld 2,1 uur per cliënt per week. Ondanks de vergrijzing, zijn we er ook in geslaagd om het aantal cliënten dat gebruik maakt van huishoudelijke hulp stabiel te houden. Het indicatieprotocol biedt daarvoor het beoordelingskader. Dat de kosten van deze voorziening stijgen, komt vooral door de cao-ontwikkelingen. Vanaf 2022 zit op de huishoudelijke hulp een taakstelling van 1 miljoen euro. De toepassing van het protocol en de verlaging van de gemiddelde inzet van hulp bij het huishouden heeft ongeveer 400.000 euro opgeleverd. De resterende taakstelling is verwerkt in de begroting. Voor de realisatie van de nog niet gerealiseerde taakstelling heeft het college aanvullende maatregelen genomen. De gemeenteraad is via een brief eind november 2023 hierover geïnformeerd’.

Toelichting op Vervoer, thuisondersteuning en dagondersteuning

‘De stijging van kosten van de thuis- en dagondersteuning wordt veroorzaakt door het stijgend aantal cliënten. We zien hier het effect van de oplopende wachtlijsten bij maatschappelijk werk en de snellere afschaling van hulpverlening door de GGZ. Deze mensen raken daardoor aangewezen op ondersteuning via de Wmo. Kostenstijging door cao-ontwikkelingen heeft ook hier invloed op de budgetoverschrijding’.

4.2 Ontwikkelingen gebruik/kosten Wmo & prognose toekomstig gebruik

Prognose kostenontwikkeling

In het meerjarenperspectief (Meerjarenplan 2-2023) is vastgelegd dat de Wmo uitgaven in 2026 moeten zijn teruggebracht naar het niveau van 2023 (exclusief de autonome groei vanaf 2023). In het kader hiervan is door het team Financiën een financiële prognose opgesteld in 2023. Deze is in samenspraak met de beleidsafdeling tot stand gekomen. De financiële prognose laat de kostenontwikkeling (meerjarig) en de ontstane tekorten zien. Voorafgaand aan de prognose is door de gemeente zelf een benchmark uitgevoerd (hierover meer in zie paragraaf 4.3).

Aangegeven is dat als uitgangspunt voor de prognose het prijsniveau van 2022 is genomen. Er is o.a. rekening gehouden met een cliëntengroei, inflatie ed. Op basis daarvan is geadviseerd om voor de jaren 2024 tot en met 2027 extra middelen in te zetten. Het College heeft besloten om alleen voor de jaren 2024 en 2025 extra middelen in te zetten.

Voor de perspectiefnota 2024 is wederom een prognose uitgevoerd door het team Financiën. De doorrekening, zo wordt door een geïnterviewde van Financiën gesteld, is gedaan op basis van de uitgangspunten van de bovengenoemde prognose in 2023 en op basis van een cliëntstijging van 0%. Aangegeven is dat dit in samenhang met het transitieprogramma Gezond, Welzijn en Vernieuwen is gebeurd, waar de inhoudelijke afdeling momenteel aan werkt. Vervolgens zijn er twee scenario's uitgewerkt. Eén waarbij rekening gehouden is met een cliëntengroei van 3% en ook één met een 0% cliëntengroei. Voor dit laatste scenario is gekozen, welke volgens geïnterviewden past bij de doelstelling om meer voorliggend, in algemene voorzieningen vorm te geven en om een eerste financiële invulling te geven aan de taakstelling van 2026. Relevant om hierbij te vermelden is dat in de bestuursrapportage sociaal domein 2023 staat: "We zijn er in deze begroting (2024) van uitgegaan dat het aantal cliënten, net als in 2023, zich ook in 2024 stabiliseert. Of dit ook werkelijk zo is, zal volgen jaar moeten blijken". Hier lijkt het erop dat met het toepassen van het scenario 0% cliëntengroei er tevens een bezuinigingstaakstelling is ingeboekt, aangezien er de afgelopen jaren steeds sprake is geweest van cliëntengroei.

De uitkomst van de prognose die in het kader van de perspectiefnota 2024 is uitgewerkt, is hieronder in tabel 4 weergegeven.

Tabel 4: prognose kosten Wmo en verklaring afwijking

Wmo	Begroting 2023	Prognose o.b.v. 0% groei	Verwacht resultaat 2023
Algemene voorzieningen	2.702.266	2.608.749	93.517
Hulpmiddelen/woningaanpassingen	899.413	1.208.417	-309.004
Huishoudelijke hulp	5.999.576	6.633.275	-633.699
Vervoer/thuisondersteuning/dagbesteding	6.975.804	7.559.826	-584.022
PGB	825.600	775.444	50.156
Eigen bijdrage cliënten	-640.460	-439.985	-200.475
Beschermd wonen	316.000	-434.000	750.000
Overig	0	-14.718	14.718
Totaal voor toevoeging vanuit de reserve	16.744.416	17.897.008	-818.809
	Begroting	Realisatie	Verschil
Autonome groei opgenomen in de begroting	-900.000		-900.000
Ongedekte groei cliënten t.o.v. 2021		-164.514	164.514
Effect hogere prijzen 2022		-606.541	606.541
Effect hogere prijzen 2023		-295.000	295.000
Niet gerealiseerde taakstelling 2022		-600.000	600.000
Verhoging taakstelling 2023	100.000		100.000
Eigen bijdrage cliënten		-210.460	210.460
Beschermd wonen	150.000	900.000	-750.000
Hulpmiddelen/woningaanpassingen		-309.000	309.000
Overig		-183.294	183.294

Verklaringen	-650.000	-1.468.809	-818.809
---------------------	-----------------	-------------------	-----------------

Het negatieve verschil wordt met name veroorzaakt door het effect van hogere prijzen en dat op dat moment de taakstelling van 6 ton vanaf 2022 op de huishoudelijke hulp nog niet gerealiseerd was. Deze 6 ton is later in het jaar gerealiseerd. De bestuursrapportage sociaal domein 2023 (december 2023) vermeldt hierover: Het toepassen van het protocol en de verlaging van de gemiddelde inzet van hulp bij het huishouden heeft ongeveer 400.000 euro opgeleverd. De resterende taakstelling is verwerkt in de begroting (2024).

De ontwikkeling van het tekort tot en met de begroting 2027 is in tabel 5 als volgt geprognosticeerd.

Tabel 5: tekort op de Wmo tot en met 2027

	Prognose 2023	Begroting 2024	Begroting 2025	Begroting 2026	Begroting 2027
Tekort 2023	-818.000	-818.000	-818.000	-818.000	-818.000
Clientgroei +3%		-425.793	-864.360	-1.316.084	-1.781.359
Stijgende prijzen 2024 +2%		-283.862	-573.401	-868.731	-1.169.968
Wegvallen voordeel Beschermd wonen		-900.000	-900.000	-900.000	-900.000
Bijstelling begroting 2023		450.000	900.000	1.350.000	1.350.000
Invullen taakstelling	600.000	600.000	600.000	600.000	600.000
Mogelijk te kort WMO	-218.000	-1.377.655	-1.655.761	-1.952.815	-2.719.327

Uit het berekende tekort (oplopend tot 2,7 mln vanaf 2027) valt op te maken dat het grootste aandeel hiervan betrekking heeft op de factoren cliëntengroei en stijgende prijzen.

4.3 Kosten en gebruik Wmo vergeleken met andere gemeenten

Financiële benchmark

De gemeente heeft een financiële benchmark uitgevoerd (maart 2024), waarin vijf gemeenten (waaronder de gemeente Heerenveen) zijn vergeleken ten behoeve van een duurzaam en financieel gezonde gemeente Heerenveen. De benchmark bestrijkt de gehele begroting, waaronder de Wmo en is uitgevoerd op taakveldniveau. Deze benchmark is nog niet aan de raad aangeboden. De benchmark focust zich op de algemene uitkering, aangezien dit de belangrijkste inkomstenbron is van de gemeente. Er is een clustervergelijking uitgevoerd, waarbij de begrote netto lasten van de gemeente Heerenveen worden vergeleken met de verdeling die het Rijk hanteert bij het verdelen van de Rijksmiddelen. De uitkomst van de analyse op het terrein van de Wmo laat zien dat de gemeente Heerenveen in de clusters Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) meer geld uitgeeft dan waar via de verdeelmaatstaven vanuit het gemeentefonds mee rekening wordt gehouden. De gemeente Heerenveen geeft dus meer geld uit aan het cluster Wmo dan vanuit het gemeentefonds verwacht wordt (begroting 2023). Dit wordt echter in de benchmark als volgt genuanceerd: ‘voor de Wmo is reeds een taakstelling verwerkt in de meerjarenbegroting 2024. Dit betekent dat de organisatie al aan de lat staat om een bezuiniging te realiseren, welke nog niet in de clusteranalyse is verwerkt. De verwachting is dat wanneer de taakstelling wordt voltooid, het verschil op clusterniveau afneemt.’ Hierbij rijst de vraag in hoeverre andere gemeenten ook ombuigingen hebben voorzien, waardoor het verschil op clusterniveau niet snel af gaat nemen. Of het realiseren van de taakstelling realistisch is wordt verder niet aangegeven.

Verder gaat de benchmark in op welke taakvelden geclassificeerd worden als interessant, redelijk interessant of minder interessant als onderzoeksrichtingen voor ombuigingsvoorstellen. Maatwerkvoorzieningen, zo blijkt uit de benchmark, lijken hiervoor een interessante zoekrichting. Dit beeld ontstaat ook uit de interviews waarin wordt aangegeven dat de gemeente in relatie tot andere gemeenten meer maatwerkvoorzieningen toekent. Hogere kosten voor maatwerkvoorzieningen heeft te maken met de gehanteerde tarieven. De gemeente heeft te maken met de verplichting van algemene maatregelen van bestuur om reële tarieven te betalen. Ambtelijk wordt weergegeven: ‘Hier is ook met externe adviseurs/accountants naar gekeken en onze tarieven

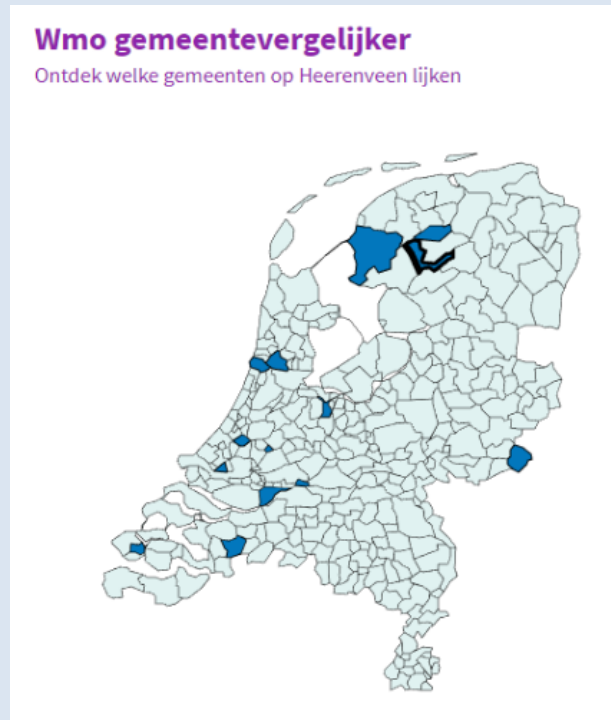
zijn altijd net iets hoger dan bijvoorbeeld in Smallerland of De Fryske Marren'. Aan de tarieven liggen externe kostprijsonderzoeken (Berenschot) ten grondslag om een reële kostprijs te betalen. In de berekening wegen lokale componenten mee, zo wordt gesteld. Er is geen nader onderzoek verricht naar eventuele verschillen tussen gehanteerde tarieven door genoemde gemeenten.

Benchmark naar gebruik

Zoals in paragraaf 4.2 is aangegeven is in het kader van de huidige bezuinigingstaakstelling een financiële prognose opgesteld waarvoorafgaand door de gemeente een benchmark is uitgevoerd (via VNG Wmo gemeentevergelijker). De selectietool helpt gemeenten om vergelijkbare gemeenten in het sociaal domein te vinden op basis van populatie- en beleidskenmerken⁸. De benchmark die de gemeente heeft opgesteld geeft inzicht in hoeveel procent van het aantal 65+ gebruikmaakt van de Wmo. Dat percentage is voor de gemeente Heerenveen op 39,95% berekend.

Een andere factor waarop de vergelijking is gesteld is de Farmaceutische Kosten Groep (FKG), welke een belangrijk onderdeel is van het verdeelmodel Wmo. Mensen met een chronische ziekte vallen binnen deze groep. Het aandeel FKG ten opzichte van het aantal WMO-gebruikers is berekend op 32%.

De resultaten van de benchmark zijn in bijlage 4 weergegeven. Er is een beeld per gemeente van het totale WMO-gebruik, het gebruik van huishoudelijke hulp, thuisondersteuning en hulpmiddelen en diensten.



De gemeente Heerenveen scoort op beide hierboven genoemde factoren (klantpotentieel, FKG) het hoogst in vergelijking met de andere gemeenten. De gemeente loopt met name uit de pas met betrekking tot maatwerk (categorie hulpmiddelen en diensten). Waarom de gemeente afwijkt is niet uit de cijfers af te leiden. De vraag rijst hoe het gebruik op de onderliggende producten eruitziet. Aangegeven is dat het nog te vroeg is uit de benchmark conclusies te trekken en nadere duiding van de uitkomst van de benchmark in het najaar zal volgen.

4.4 Risicomanagement en interne controle

Risicomanagement

Voor een adequate beheersing van de kosten is het onder meer van belang dat risico's worden beheerst, er kritische reflectie door het lijnmanagement is georganiseerd en vanuit oogpunt van compliance interne controle op de processen aanwezig is. Hierna is beschreven wat er ten aanzien van de Wmo aan risicomanagement, kritische reflectie en interne controle is georganiseerd.

Kadernota over toepassing risicomanagement

In de kadernota Sociaal Domein 2019-2025 zijn de maatschappelijke ontwikkelingen, de ambities, doelstellingen en de bijbehorende risico's geschetst. Als groot risico wordt ten tijde van het opstellen van de kadernota de herziening in 2021 van het verdeelmodel voor het sociaal model genoemd. Dit vormt een groot risico voor het meerjarenperspectief, aangezien dit nieuwe verdeelmodel ongunstig

⁸ wmo-gemeentevergelijker.waarstaatjegemeente.nl

kan uitpakken, zo wordt gesteld. Over de toepassing van risicomanagement is in de kadernota het volgende aangegeven:

Factoren zoals de uitkomst van het verdeelmodel, de demografische impact, tariefstijgingen, open einde regelingen en de aanzuigende werking zijn allemaal opgenomen in Naris en maken deel uit van het weerstandsvermogen. Ze worden regelmatig beoordeeld op impact, kans van optreden en de eventueel te nemen beheersmaatregelen. (Bij)sturing kan via beleidsaanpassingen, inkoop, organisatie van de toegang, de mate van kwaliteit en het aangeboden voorzieningenniveau.

Verder wordt in de kadernota gesteld dat jaarlijks over de voortgang van de kadernota wordt gerapporteerd naast - of gelijktijdig met - de vaste momenten van de perspectiefnota, de begroting en de jaarrekening. In de rapportage is onder meer aandacht voor de actuele risico's die het realiseren van de doelstelling in de weg kunnen staan, maar die buiten de gemeentelijke cirkel van invloed liggen.

Risicomanagement in de praktijk

Uit de gevoerde interviews blijkt dat periodiek gesprekken over risico's plaatsvinden met de concerncontroller en met de collega's van financiën en de beleidsadviseurs en managers. In die gesprekken wordt bekeken welke beheersmaatregelen zijn te treffen. Aangegeven is dat voor het registreren en beheersen van de risico's het programma Naris wordt gebruikt. Hierin is bij de registratie specifiek aandacht voor de risico's voor de Wmo. Het programma wordt door de organisatie ook gebruikt voor het monitoren van eventuele ombuigingsvoorstellen. Daar waar aan ombuigingsvoorstellen (financiële) risico's zijn verbonden, worden deze opgenomen. Vastgesteld is dat geen breed (met ook niet-financiële risico's) risicoprofiel specifiek voor de Wmo wordt beheerd.

Bestuursrapportage Sociaal Domein

In de bestuursrapportage sociaal domein 2023 wordt over de voortgang en ontwikkelingen gerapporteerd en is onder meer aandacht voor de actuele risico's die buiten de gemeentelijke invloedssfeer liggen. De bestuursrapportage 2023 reflecteert op de vastgestelde begroting 2023 en gaat in op inhoudelijke ontwikkelingen, de kostenontwikkeling, financiële prognose en cijfers gericht op de populatie en het gebruik van voorzieningen per beleidsdomein. Afhankelijkheden van landelijke ontwikkelingen, zoals de invoering van de inkomensafhankelijke bijdrage, cao-ontwikkelingen en verdere kostenstijgingen worden aangehaald.

Paragraaf weerstandsvermogen

De aandacht bij de risico-inventarisatie gaat met name uit naar het financiële effect, gelet op het bepalen van het benodigde weerstandsvermogen. Of risico's ten aanzien van de Wmo hiervan onderdeel uitmaken, is af te leiden uit de paragraaf weerstandsvermogen in de begroting en jaarrekening. De begroting 2024 bevat de resultaten van de risico-inventarisatie waaruit blijkt dat van de geïnventariseerde risico's 4% gelabeld is aan de categorie sociaal domein en 5% aan de categorie ombuigingsmaatregelen. De risico's met de hoogste bijdrage aan de berekening van de benodigde weerstandscapaciteit zijn expliciet gepresenteerd. Daar maakt het onderstaande risico, gelieerd aan de categorie ombuigingsmaatregel, onderdeel van uit.

NR	Invloed (%)	Risico	Netto kans (%)	Netto financieel maximum (€)	Maatregelen
R614	4,37	De ombuiging "Verlagen budget Wmo huishoudelijke hulp" (P-nota 8 juli 2021/nr 66a) wordt (deels) niet gehaald.	75	€ 600.000	Er is een voorstel in voorbereiding inzake het maken van inhoudelijke (politiek/bestuurlijke) keuzes om dit restant van de taakstelling te kunnen realiseren.

In hoofdstuk 5 wordt ingegaan op de ombuigingen onder ander op de huishoudelijke hulp.

Ook uit eerdere P&C producten is op te maken dat risico's zijn geïnventariseerd voor de Wmo. Zo komt het bovengenoemde ombuigingsrisico tevens terug in de paragraaf weerstandsvermogen behorende bij de jaarrekeningen 2022 en 2021. Daarnaast maken de jaarrekeningen 2019, 2020⁹, 2021 en 2022 ook melding van andere financiële risico's op het sociaal domein die te maken hebben met de Wmo. Dit betrof onder meer: ontoereikend budget voor Wmo, aanzuigende werking himmelsjek en Wmo-vervoer, toename effectuering toekenningen Wmo voorzieningen en hogere kosten voor woningaanpassingen.

Kritische reflectie

Voor het uitoefenen van beheersing op de processen van de Wmo is het organiseren van kritische reflectie door de eerste lijn van belang. De eerste lijn omvat het beleid, het adviesteam en de uitvoering. De strategisch beleidsadviseur heeft hierbinnen meer informeel ook de eerste verantwoordelijkheid de budgetten te bewaken. Dit is sinds 2012 het geval. Tegenwoordig, omdat het adviesteam is gegroeid in zijn rol is hier ook een adviseur bedrijfsvoering bij betrokken. Binnen de eerste lijn bespreekt het managementteam van de afdeling maatschappelijke ontwikkeling, waar de proceseigenaren in vertegenwoordigd zijn, ook de financiële ontwikkelingen per kwartaal. En er zijn gestructureerde overleggen met de strategische adviseur sociaal domein en de financieel expert uit het domein bedrijfsvoering. Bij elke inhoudelijke discipline is een financieel expert en een financieel strateeg aangehaakt vanuit het domein bedrijfsvoering/team financiën. De financieel expert doet met name de dagelijkse zaken en voert de periodieke gesprekken met vertegenwoordigers van de afdeling. De financieel strateeg en financieel expert voeren ook financiële prognoses uit. Dit vanuit een kritische blik op het terrein van financiën en hoe de financiën zich naar de toekomst ontwikkelen, zo wordt gesteld. De eerste lijn is hier voor het betrekken van de inhoud bij betrokken.

Een kritische houding vanuit financieel perspectief is ook merkbaar bij het door-vertalen van de circulaire van het Rijk. Als er nieuwe middelen via de circulaire beschikbaar komen voor de Wmo, dan stuurt de tweede lijn nadrukkelijk aan op het hebben van een concreet plan van aanpak, voordat deze middelen door de raad vanuit de algemene reserve beschikbaar komen.

Aangegeven is dat per domein prestatiedialogen wordt gevoerd waar de meeste sleutelfiguren aan deelnemen. De prestatiedialogen vinden om de vier à vijf weken plaats. Dan wordt besproken over wat er aan ontwikkelingen speelt, op de gemeente af komt en hoe daarop te acteren. Onderdeel hiervan is welke beheersmaatregelen er zijn te treffen in het kader van risicobeheersing met behulp van Naris.

Over het samenspel tussen eerste en tweede lijn op het terrein van de Wmo zijn de geïnterviewden tevreden. Een belangrijke factor hiervoor is dat de verschillende rollen elkaar op gezette momenten spreken, zo wordt aangegeven. De taakstelling die nu voorligt vraagt de nodige aandacht en daarover voeren de eerste en tweede lijn het gesprek. Vanuit de tweede lijn wordt aangegeven dat ook naar het bredere belang wordt gekeken en de houdbaarheid van het huidige beleid.

Wat volgens geïnterviewden van belang is, is om scherp te blijven op de consequenties en haalbaarheid van ombuigingen. Zo wordt gesteld dat een halvering van de indexering een jaar later weer gerepareerd diende te worden in het MJP2. Ook voor de uitvoering van de taakstelling van 600.000 euro is meer tijd voor uitgetrokken dan aanvankelijk beoogd was.

Interne controle

Uit de interviews komt naar voren dat om de kosten te beheersen er interne controle georganiseerd is. In 2021, mede als gevolg door kostenstijgingen bij de Wmo, is deze ingevoerd. Het adviesteam, bestaande uit bedrijfsvoering adviseurs, kwaliteitsadviseurs en juridisch adviseurs, voert iedere maand interne controles uit. Dan worden alle dossiers op de Wmo op rechtmatigheid en doelmatigheid gecontroleerd door de eerste en tweede lijn control. De werkzaamheden zijn

⁹ Brief aan raad van 18 mei 2021 betreffend een sideletter bij de jaarrekening 2020 over benodigd weerstandsvermogen en top 10 risico's

vergelijkbaar met de werkzaamheden die de accountant doet in het kader van de jaarrekening en er zijn geen significante financiële afwijkingen in het kader van de rechtmatigheid aan de orde, zo wordt gesteld.

Aangegeven wordt dat interne controles ervoor zorgen dat er nauwgezet gekeken wordt naar de inzet van uren voor een bepaalde Wmo activiteit. Vervolgens gaan proceseigenaren daarmee aan de slag, bijvoorbeeld de Meitinkers, zo wordt gesteld. Hieruit is het nieuwe protocol (HHM), voor beter grip op het bepalen van indicaties voor huishoudelijke hulp, voortgekomen. De interne controle concentreert zich op de rechtmatigheid en kijkt niet dieper naar de herhaling van een indicatie of dat een bepaalde inzet ook het gewenste resultaat oplevert.

Toepassing van vier ogen principe en werkprocessen beschreven

Aangegeven is dat op basis van een risico inschatting op de processen wordt bepaald welke processen er specifiek voor controles worden uitgelicht en het vier ogen principe wordt toegepast. Hierbij wordt de financiële omvang en inhoudelijke risico's betrokken. Aangezien de huishoudelijke hulp de duurste voorziening betreft komt deze al snel in scope en loopt dit proces goed, dan worden de controles in een volgend jaar weer op een ander proces gericht.

Een ander aspect van de kwaliteit van de interne beheersing is het op orde hebben van de administratieve organisatie. In de interviews is aangegeven dat de gemeente aan verbeteringen van de administratieve organisatie werkt. Alle processen voor Wmo (en P-wet) zijn inmiddels beschreven en vastgelegd in het tool Engage (softwarepakket specifiek voor procesbeschrijvingen).

5 Beleidsmatige afwegingen, maatregelen & monitoring

5.1 Beleidsmatige afwegingen en financiële maatregelen voor ombuiging

Beleidsmatige afwegingen voor ombuigingen/maatregelen periode 2013-2020

De decentralisatie van taken, o.a. Wmo taken, naar de gemeenten is gepaard gegaan met een forse financiële taakstelling. De scope van dit onderzoek richt zich weliswaar op de periode van 2020 tot heden, maar het gesternte waaronder het takenpakket van het Rijk werd overgenomen, tekent ook de worsteling van gemeenten om grip te houden op de kostenontwikkeling. Heel in het kort wordt de situatie van toen geschetst, om het begrip voor het nu te vergroten.

De gemeenteraad in Heerenveen heeft op 1 juli 2013 besloten dat de 3 D-taken binnen beschikbare budgetten moeten worden uitgevoerd. Dit beleidsmatig uitgangspunt had tot gevolg dat om passende ondersteuning te kunnen bieden er een forse ombuigingsopgave gerealiseerd moest worden. Om aan deze opdracht te kunnen voldoen, diende er een ombuiging van € 5,9 miljoen op het hele sociaal domein gerealiseerd te worden. Medio 2014 neemt de raad een besluit over het hoe op basis van de notitie 'Integrale afweging beleid en budgetten sociaal domein'. Hierin staan de uitgangspunten en besparingsmaatregelen uitgewerkt.

De daarbij gehanteerde beleidsmatige uitgangspunten om te sturen, werden als volgt vastgesteld:

- uitvoeren van wettelijke taken op minimumniveau;
- ombuigen van maatwerkvoorzieningen naar algemene voorzieningen;
- ombuigen van categoriale regelingen naar maatwerkvoorzieningen;
- scherpe indicatie bij de toegang en tijdig op -en afschalen van ondersteuning;
- scherpe tarieven inkoop;
- differentiatie Persoons Gebonden Budgetten (PGB's);
- inzetten van maximale eigen bijdrage bij alle maatwerkvoorzieningen;
- beperken vergoeding vervoer naar dichtstbijzijnde passende voorziening;
- innovatieve oplossingen.

De genomen besparingsmaatregelen op de Wmo zijn als volgt vastgesteld door de raad.

	Keuze besparing	Bedrag	
Begeleiding	Van maatwerk naar algemene voorziening	€	50.000,-
	Toegang herindicatie	€	200.000,-
	Scherpe tarieven	€	1.500.000,-
	Differentiatie PGB	€	100.000,-
	Eigen bijdrage maximaal	€	100.000,-
	Vervoer	€	50.000,-
Huishoudelijke hulp	Van maatwerk naar algemene voorziening	€	1.500.000,-
Totale besparing op Wmo		€	3.500.000,-

In de gemeente Heerenveen is ten opzichte van de andere Friese gemeenten veel nadruk gelegd op de financiële taakstelling van het nieuwe beleid, zo wordt gesteld in het rekenkameronderzoek Wmo2015 uitgevoerd door Lysias onder de Friese gemeenten (2017). Uit dit onderzoek blijkt daarnaast dat de gemeente in 2015 en 2016, zowel proactief als reactief, het Wmo-toezicht heeft

uitgevoerd voor de onderzochte Wmo-voorzieningen. De aanpak en werkwijze die de gemeente Heerenveen toepast, wordt als goed voorbeeld gezien voor andere gemeenten.

In de periode na de decentralisatie is op basis van de boven aangehaalde keuzes teruggekoppeld aan de raad in welke mate de beoogde financiële keuzes zijn gerealiseerd.

In 2019 is de kadernota Sociaal Domein 2019-2025 'Heerenveen ontwikkelt verder' vastgesteld. Deze kadernota vormt nog steeds het uitgangspunt van handelen.

Beleidsmatige afwegingen voor ombuigingen/maatregelen periode 2020 - heden

In februari 2021 stelt de raad het Koersdocument 'Strategische Agenda 2022-2040' vast. Het document beoogt een afwegingskader te bieden voor de raad om tot toekomstbestendige keuzes te komen. Dit in het besef dat het niet alleen gaat om het 'hier en nu', maar dat grote maatschappelijke ontwikkelingen vragen om een brede blik op de toekomst waarbij oog is voor samenhang. Als toelichting wordt in de Strategische Agenda het volgende verwoord: "Soms moeten we voor de korte termijn maatregelen nemen om een leefbare en duurzame samenleving op de lange termijn te behouden. Daarnaast willen we gemeenschapsgeld zo effectief mogelijk inzetten en ons als lokale overheidsorganisatie voorbereiden op benodigde investeringen. Dit vraagt om het ontwikkelen van een duidelijke visie op de toekomst, zodat bij elke investering dit toekomstaspect wordt meegewogen. Ook kan dit betekenen dat we al dan niet periodiek onze bestaande doelen en middeleninzet moeten heroverwegen en bestaand beleid en middeleninzet moeten ombuigen".

Op basis van input van de raad zijn de doelen en prioriteiten vertaald in een afwegingskader. Doel van het afwegingskader is om houvast te bieden bij het maken van keuzes. Specifiek voor het sociaal domein wordt als kader vastgesteld dat kostenbeheersing uitgangspunt is voor het sociaal domein om ook op lange termijn passende ondersteuning in het sociaal domein te borgen. Generiek, maar ook van toepassing op het sociaal domein en de Wmo wordt gesteld dat het gaat om de basis op orde: doen wat wettelijk minimaal vereist is. Ook worden naast de geformuleerde zes kernopgaven van de gemeente, de afwegingsprincipes voor (toekomstige) ombuigingen vastgesteld in de Strategische Agenda, dus voordat de ombuigingen aan de orde zijn, worden de spelregels voor te maken ombuigingskeuzes door college en raad vastgelegd.

Naast de Strategische agenda heeft de raad de Perspectiefnota (2021) en Investeringsagenda (2021) vastgesteld om noodzakelijke investeringen mogelijk te maken en om bestaand beleid om bestaande doelen en middelen om te buigen. Uit de Strategische Agenda: "In tijden van oplopende meerjarige financiële tekorten moet eerst dit financieel perspectief op orde worden gebracht door ombuigen van beleid en middeleninzet".

Op 8 juli 2021 is met de Perspectiefnota 2021 een totaalpakket van verschillende ombuigingen vastgesteld. Een onderdeel van dit pakket aan ombuigingen was de uitgave huishoudelijk hulp met 1 miljoen te verlagen. Om deze ombuiging mogelijk te maken is een nieuw indicatieprotocol voor huishoudelijke hulp ingevoerd en heeft er een herbeoordeling van de doelgroep plaats gevonden. Dit heeft een besparing van € 400.000, - opgeleverd. Er resteert dan nog een taakstelling van € 600.000, -. Over deze nog resterende taakstelling van € 600.000, - is de raad geïnformeerd via een raadsbrief d.d. 29 juni 2022. In de raadsbrief van 21 november 2023 wordt gesteld dat deze taakstelling niet binnen het product huishoudelijke hulp te realiseren is. In de collegevergadering van diezelfde dag heeft het college van B&W een ombuigingsvoorstel ter hoogte van ruim € 600.000, - vastgesteld. Dit ombuigingsvoorstel is breder samengesteld, niet alleen op Wmo, maar ook bijvoorbeeld op sport (maar niet meer op de huishoudelijke hulp).

Beleidsmatige afwegingen voor ombuigingen/maatregelen – periode 2025/2026 en verder

In de themabegroting 2023-2026 deelt het college met de raad de zorg dat de gemeente voor grote dilemma's staat hoe de financiële middelen het beste ingezet kunnen. De jaarschijven 2023 tot en

met 2025 worden sluitend gepresenteerd. De jaarschijf 2026 kan niet sluitend worden gemaakt. Daarvoor is eerst meer duidelijkheid over de rijksbijdrage nodig. In de themabegroting wordt gemeld dat vanaf 2025 het begrotingssaldo een negatieve trend vertoont, stijgend naar € 11 miljoen. Ook na verwerking van de decembercirculaire wordt een aanzienlijk negatief saldo verwacht van circa € 9,8. De belangrijkste oorzaken, zo wordt gesteld, liggen in de terugloop van de algemene uitkering vanaf 2026, het stijgende rentepercentage met als gevolg oplopende financieringslasten en het grote geplande investeringsvolume voor de komende jaren.

Specifiek voor de Wmo wordt duidelijk uit de themabegroting dat de uitgaven voor de Wmo-voorzieningen toenemen door vergrijzing. Gemiddeld stijgt het aantal cliënten met 4% per jaar. Er wordt een stijging van de kosten verwacht van € 900.000 in 2023 tot € 2.250.000 in 2026.

Wmo	Rekening 2021	Begroting 2022	Begroting 2023	Begroting 2024	Begroting 2025	Begroting 2026
Bedragen x	-20.873	-20.286	-21.528	-22.679	-23.782	-24.239
€ 1.000,-						

De gemeenteraad heeft al besloten dat er vanaf 2026 ongeveer € 2 miljoen bezuinigd moet worden binnen de Wmo, oplopend naar €2,7 miljoen in 2027. De raad heeft bepaald dat het budgetniveau 2023 leidend is. Mondeling wordt toegelicht dat de 2,7 miljoen niet in het negatieve saldo van 10 miljoen (gemeentebreed zit). De 2,7 is al uit de meerjarenbegroting gehaald, zo wordt aangegeven. Dus in werkelijkheid is er een gat van 12,7 miljoen zo wordt gesteld in de interviews.

Er is een opdracht uitgezet om de budgetten binnen het product Wmo te onderzoeken en om vervolgens met voorstellen te komen voor de ombuiging van 2,7 miljoen. Het is de bedoeling dat de raad hierover volgend jaar in de perspectiefnota 2025 keuzes voorgelegd krijgt. Uit de financiële benchmark (maart 2024) zoals toegelicht onder 4.3 komt een richting van denken voor het invullen van de ombuigingen op de Wmo, te weten op maatwerkvoorzieningen en maatwerkdienstverlening 18+.

De uitgezette ombuigingsopdracht is onderdeel van het project ‘Duurzaam en gezond financieel perspectief (DGFP)’. Het project richt zich op het structureel sluitend maken van de begroting vanaf 2025 en het voorbereiden van ombuigingen. Dit project dient eraan bij te dragen dat college en raad tijdig in staat worden gesteld om bij te sturen en integrale keuzes te maken.

5.2 Overige maatregelen om de kosten te beheersen

Programma ‘Gezond, Welzijn, Vernieuwen’ met focus op financieel houdbaar houden Wmo

In 2023 is het programma ‘gezond, welzijn, vernieuwen’ gestart. Dit programma wordt leidend voor een groot deel van het sociaal domein (sluit wel aan bij de kadernota 2019-2025 Sociaal Domein). Een belangrijk onderdeel van het uitvoeringsprogramma is het financieel houdbaar houden van de Wmo. Zo wordt er vooruitlopend op een nieuwe inkoop (2026) voor de Wmo verkend wat de richting moet zijn op basis van de programmadoelstellingen. Er wordt ook gewerkt aan het realiseren van een voorliggende inloopvoorziening voor dagbesteding. (Een algemene voorziening in plaats van een relatief dure maatwerkvoorziening). De intentie die door het college is uitgesproken is dat toekomstig 10% van het maatwerk wordt verschoven naar voorliggende voorzieningen.

Verbeteren administratieve organisatie

Alle werkprocessen van de Wmo worden onder de loep genomen om te kijken of deze ook efficiënter ingericht kunnen worden. Alle processen zijn inmiddels beschreven. Dat is van belang, zo wordt aangegeven, zodat ook nieuwe medewerkers weten hoe ze moeten

werken. Het moet voor eenieder helder zijn hoe je moet indiceren en rapporteren. Het is vastgelegd in een softwareprogramma specifiek voor procesbeschrijvingen (Engage).

Strenger bij de toegang/ werken aan kostenbewustzijn

Uit interviews komt naar voren dat er sinds de decentralisatie aangestuurd is op het naar beneden bijstellen van indicaties. Strenger zijn bij de toegang en kijken wat voorliggend opgelost kan worden.

In interviews wordt aangegeven dat de laatste jaren actief ingezet is op het verhogen van het kostenbewust van de Meitinkers. Uit een rekenkameronderzoek naar de wijkteams 2020 is dit destijds als aandachtspunt meegegeven.

Er was en is ook noodzaak om strenger te zijn bij de toegang, omdat financiën nu al jaren onder druk staan, zo wordt benoemd. Wat scheelt is dat beleid en uitvoering nu ook meer samenwerken (ook fysiek zelfde locatie). Vanuit de uitvoering wordt teruggekoppeld waar beleidsregels knellen, dat leidt tot effectiever handelen, zo wordt gesteld. Als voorbeeld van het succesvol scherper kijken bij de toegang wordt de indicering bij Beschermd Wonen genoemd. Daar zijn door inzet van een provinciaal expertteam grote veranderingen gerealiseerd (en is er voor € 1,4 miljoen bezuinigd). Een ander voorbeeld is het indiceren op basis van een nieuw protocol voor huishoudelijke hulp (HHM-protocol). Medewerkers hebben meerdere trainingen gehad (indiceren op basis van het nieuwe protocol, of trainingen die ingaan op het uitvragen, doorvragen, en voorliggend oplossen van vragen).

Onderzoek KWIZ

Ambtelijk is er een opdracht uitgezet bij het onderzoeksbureau KWIZ om een analyse te maken die in gaat op het huidige gebruik van de Wmo-voorzieningen en de onderliggende regelingen en verstrekkingen en de trends die van invloed zijn. Deze analyse zal als basis dienen voor een kostenprognose bij ongewijzigd beleid. Vervolgens kunnen de financiële effecten van een aantal beleidsscenario's worden doorgerekend. Dit met de bedoeling om afgewogen keuzes te kunnen maken op basis van uitgewerkte beleidsscenario's. Wat opvalt is dat de analyse vooral een cijfermatige doorrekening betreft. In het rapport is geen nadere duiding of verklaring gegeven op wat een scenario in kwalitatieve zin voor effect heeft op een doelgroep. Aan dergelijke inzichten is bestuurlijk gezien wel behoefte. Door geïnterviewden is aangegeven dat het nog te vroeg is uit de uitgevoerde benchmark conclusies te trekken en nadere duiding van de uitkomst van de benchmark in het najaar zal volgen.

5.3 Consequenties ombuigingen voor inwoners

Uit interviews komt naar voren dat er aandacht is voor het communiceren met inwoners over de consequenties van ombuigingen/veranderingen om paniek over verhoging van kosten te voorkomen. Er wordt ook gezocht naar het bieden van alternatieven voor maatwerkoplossingen, zoals voorliggende voorzieningen. Bij het verhogen van tarieven, bijvoorbeeld voor taxigebruk, wordt van tevoren getoetst of de verhoging te dragen is voor minima. De gevolgen van de ombuigingen voor inwoners worden met de raad gedeeld, zo wordt gesteld.

5.4 Monitoring van beleid, gebruik dashboards

Bij het leveren van managementinformatie wordt gebruik gemaakt van het programma Cognos. Deze informatie vormt het dashboard dat ambtelijk gebruikt wordt. Het haalt de voeding uit de facturaties. De adviseurs bedrijfsvoering stellen op basis hiervan ieder kwartaal een managementrapportage op samen met de proceseigenaren en de teammanagers. Samen met de adviseurs bedrijfsvoering, kwaliteit, juridisch en de beleidsadviseur wordt gekeken of er opvallende zaken zijn, waar actie op ondernomen moet worden. De informatie uit de managementrapportages wordt vervolgens een keer per jaar verwerkt in de bestuursrapportage. De dashboards zoals boven beschreven zijn er sinds 2021. Ze zijn met name financieel van aard en raken de inhoud te weinig, zo wordt in interviews weergegeven. Ook de duiding van de cijfers gebeurt te weinig, zo wordt gesteld. De dashboards zijn gestoeld op de bedrijfsvoeringsgegevens, inhoudelijke doelen worden niet gemonitord en weergegeven in de dashboards.

6 Betrokkenheid raad

6.1 Informatievoorziening raad over Wmo in algemene zin

De raad wordt hoofdzakelijk geïnformeerd over de Wmo in de P&C cyclus. Aangezien de daarin opgenomen informatie met name financieel van aard is, wordt door sommige ambtelijk geïnterviewden gesteld dat dat ‘volstrekt te mager’ is. Tot voor kort zag de P&C cyclus er als volgt uit:

Begroting, jaarrekening en verzamelbesluit (er waren geen tussenrapportages). Vanaf 2024 kent de gemeente Heerenveen tevens een voorjaarsnota en een najaarsnota. Daar zit nu wel wat meer inhoud in, zo geven geïnterviewden weer.

Uit interview:

‘In de oude P&C cyclus rapporteerden we op producten, vanaf 2024 werken we met taakvelden. Dat ligt lager, daardoor kan de raad er dichterbij zitten. Het verplicht ook de organisatie om meer toe te lichten. Het is een belangrijke ontwikkeling die ook iets doet met de positie van de raad’.

Verschillende fracties hebben aangegeven dat de verstrekte informatie te weinig ingaat op de vraag welke maatschappelijke doelen en effecten er bereikt worden. De raad ontvangt geen dashboards of managementrapportages. De verzamelbesluiten in de P&C cyclus worden ervaren als mutaties t.o.v. de begroting. De impact van genomen maatregelen is bij de fracties niet goed scherp. De vraag komt bij fracties op in hoeverre er integrale afwegingen gemaakt worden bij het maken van keuzes. Fracties vinden het lastig om de vinger aan de pols te houden, het wordt als moeilijk ervaren om overzicht te krijgen op inhoud, maar ook op het financiële vlak wordt aangegeven dat het ondoorzichtig is ‘labyrinth’).

6.2 Betrokkenheid raad bij ombuigingen

Op 25 januari 2024 neemt de raad een motie ‘vreemd aan de orde van de dag’ aan die ingaat op de ombuigingen. Er wordt gereageerd op de raadsbrief ‘invulling taakstelling 2021 sociaal domein’. Het college informeert de raad dat het besluit zoals de door de raad genomen op 8 juli 2021 bij behandeling van de Perspectiefnota niet volledig gerealiseerd kan worden en dat het College met een aanvullend pakket aan maatregelen komt om de voorgenomen bezuiniging te kunnen realiseren. Uit de aangenomen motie maken we op dat de raad het met deze gang van zaken niet eens is. De raad is het niet eens met de veranderde inzet om de bezuinigingen op andere producten te realiseren dan door de raad bedoeld is. Uit opgehaalde informatie uit fracties komt naar voren dat als taakstellingen niet gehaald worden en op andere taakgebieden worden afgewenteld, dat dat politieke keuzes zijn en dat de raad daarin een rol zou moeten spelen. We hebben als onderzoekers niet gezien dat er een alternatieve invulling door de Raad is geagendeerd. Meer uitzoomend over de jaren heen zien we dat het College wel vroegtijdig aan de Raad afwegingsprincipes voor (toekomstige) ombuigingen voorlegt ter besluitvorming (Strategische Agenda) en deze vervolgens uitwerkt in de Perspectiefnota (2021) en Investeringsagenda (2021).

De inhoudelijke discussie lijkt echter te weinig gevoerd te worden. De raad wordt te weinig gekend in de keuzes die gemaakt worden voor de ombuigingen en ziet zich voor voldongen feiten geplaatst via schriftelijke informatie als raadsbrieven, zo komt naar voren uit de reacties van de fracties. Een enkele fractie vraagt zich echter ook af of het moeite hebben met kaders te stellen in deze te maken heeft met de geleverde kwaliteit van de informatie. Het wordt als complexe materie ervaren en er is te weinig zicht op wat er in de praktijk gebeurt. De informatievoorziening is over de jaren heen te veel financieel en te weinig inhoudelijk geweest. Raadsleden geven blijk van dit gemis en zien te weinig hoe er bij de afwegingen rekening gehouden is met de effecten van de ombuigingen op de inwoner.

BIJLAGEN

Bijlage 1 - Normenkader

Norm	Bevinding	Uitkomst
Er is een actueel inzicht in het huidige en toekomstige gebruik en de kosten van Wmo-voorzieningen.	Voor het verkrijgen van inzicht in het toekomstig gebruik en kosten voert de gemeente financiële prognoses, ondersteund met benchmarks uit en organiseert de gemeente inzicht in verschillende scenario's met inzet van externe expertise (KWIZ). Met de recente bestuursrapportage sociaal domein 2023 is meer inzicht verstrekt over de voortgang en ontwikkelingen op het terrein van de Wmo. Daarnaast zal de overgang van rapportage op productniveau naar taakveldenniveau in de P&C producten zorgen voor een meer gedetailleerd inzicht in de kosten voor de Wmo.	voldoet
Risicomanagement wordt toegepast door het beheren van een actueel risicoprofiel bestaande uit zowel financiële als niet-financiële risico's.	Er worden periodieke risicogesprekken gevoerd. De risico-inventarisatie is met name op financiële risico's gericht ten behoeve van het weerstandsvermogen. De organisatie beheert voor de Wmo niet een breed risicoprofiel in het programma NARIS waarin ook niet-financiële risico's onderdeel vanuit maken.	deels
Er is kritische reflectie georganiseerd door de eerste lijn op haar beleidsproces en er is interne controle aanwezig op het WMO-proces.	Kritische reflectie en interne controle zijn georganiseerd. Er zijn gestructureerde overleggen met het domein bedrijfsvoering en financiële prognoses worden samen opgesteld. Er wordt door de tweede lijn control ook nadrukkelijk aangestuurd op het hebben van een concreet plan van aanpak alvorens nieuwe beschikbare middelen uit de algemene reserve beschikbaar kunnen komen.	voldoet
Er is inzicht in de omvang van ombuigingen voor de Wmo en de voorgestelde ombuigingen zijn realistisch.	De omvang van de ombuigingen voor de Wmo zijn inzichtelijk, de haalbaarheid van de voorgestelde ombuigingen zijn in het verleden niet altijd realistisch geweest. Er is meer scherp op georganiseerd of het voldoende is, is niet met zekerheid vast te stellen.	deels
Bij ombuigingen is er voldoende oog voor de consequenties die ze hebben om de doelgroep/inwoner	De inhoudelijke afdeling toetst de consequenties van ombuigingen voor inwoners (voorzieningen moeten betaalbaar blijven), de raad heeft onvoldoende zicht op de consequenties van ombuigingen voor inwoners.	deels
Medewerkers weten de cijfermatige analyse (Cognos-rapportages, benchmarks) inhoudelijk duiden.	In algemene zin weet met cijfers te duiden, diepere analyses (uit de pas lopen van Heerenveen) ontbreken	deels

Dashboards geven de zicht op zowel het bereiken van financiële als inhoudelijke doelen	Dashboards worden gevoed door facturaties, zijn niet inhoudelijk van aard.	deels
Medewerkers werken kostenbewust.	Er is meer aandacht voor het kostenbewust werken (scholing, bewustwording).	voldoet
De informatievoorziening aan de raad voldoet om de kaderstellende en controlerende rol in te vullen.	Informatievoorziening is veelal financieel van aard en te weinig inhoudelijk.	deels
De raad is in voldoende mate betrokken geweest bij ombuigingen.	Zie bovenstaande	deels

Bijlage 2 - Concept persbericht

Bijlage 3 - Kostenontwikkeling 2019-2023: bron Key2financien

Tabel: Uitdraai stand Wmo primitieve begroting 2019-2023

		Primitieve Begroting				
		2023	2022	2021	2020	2019
Primitieve begroting voorzieningen						
600109	WMO, zwaarte 10 algemene voorzieningen WMO	2.581.573	2.527.093	2.482.010	2.426.652	2.791.812
600111	Inkomsten Leges Invalidenparkeerkaart	-17.783	-17.215	-17.045	-16.876	-16.709
600113	WMO, zwaarte 20 algemeen	120.693	75.132	198.676	197.234	283.383
600114	WMO, zwaarte 30 maatwerk natura materieel	481.607	657.071	652.418	457.839	523.323
600115	WMO, zwaarte 30 maatwerk natura immaterieel		9.534.304	8.473.168	8.359.731	6.852.961
600116	WMO, zwaarte 30 opvang en beschermd wonen		12.363	12.241	12.120	12.000
600117	WMO, zwaarte 30 eigen bijdrage		-620.000	-620.000	-620.000	-500.000
600125	WMO, zwaarte 30 PGB		1.007.604	997.628	1.287.750	1.500.000
600127	WMO, zwaarte 40 maatwerk immaterieel		2.194.965	2.171.748	2.148.760	1.976.000
600187	WMO Reserve mutaties	-160.000				
666000	Maatwerkvoorzieningen (WMO)	1.197.257				
667100	Huishoudelijke hulp (WMO)	5.359.116				
667110	Begeleiding (WMO)	5.124.068				
667120	Dagbesteding (WMO)	1.897.885				
668100	Beschermd wonen (WMO)	316.000				
Totaal primitieve begroting voorzieningen		16.900.416	15.371.317	14.350.844	14.253.210	13.422.770
Begrote doorbelasting primitief						

600109	WMO, zwaarte 10 algemene voorzieningen WMO					4.379
600113	WMO, zwaarte 20 algemeen					105.086
600114	WMO, zwaarte 30 maatwerk natura materieel	1.409.757	1.870.213	1.6 52.530	1.89 7.022	1.836.091
600115	WMO, zwaarte 30 maatwerk natura immaterieel		1.462.650	1.4 03.706	1.50 3.405	2.123.720
600116	WMO, zwaarte 30 opvang en beschermd wonen		223.670	214 .656	930. 284	67.771
600117	WMO, zwaarte 30 eigen bijdrage					10.946
600125	WMO, zwaarte 30 PGB					678.473
600127	WMO, zwaarte 40 maatwerk immaterieel					270.907
666000	Maatwerkvoorzieningen (WMO)	415.840				
667100	Huishoudelijke hulp (WMO)	1.095.640				
667110	Begeleiding (WMO)	103.960				
667120	Dagbesteding (WMO)	623.760				
	Totaal doorbelasting primitief	3.648.957	3.556.533	3.2 70.892	4.33 0.711	5.097.373
	Totaal primitieve begroting	20.549.373	18.927.850	17. 621.736	18.5 83.921	18.520.143

Tabel: Uitdraai begrotingswijziging Wmo 2019-2023

		Begrotingswijziging				
		2023	2022	2021	2020	2019
Begrotingswijziging voorzieningen						
600109	WMO, zwaarte 10 algemene voorzieningen WMO	-204.614	176.275		141.193	-13.602
600111	Inkomsten Leges Invalidenparkeerkaart					
600113	WMO, zwaarte 20 algemeen		-134.864			0

600114	WMO, zwaarte 30 maatwerk natura materieel	385.000	235.628			
600115	WMO, zwaarte 30 maatwerk natura immaterieel		1.322.993	2.200.000	2.208.500	-1.100
600116	WMO, zwaarte 30 opvang en beschermd wonen		52.637			
600117	WMO, zwaarte 30 eigen bijdrage		190.000		40.000	
600125	WMO, zwaarte 30 PGB		-207.604			-284.606
600127	WMO, zwaarte 40 maatwerk immaterieel		300.035			
600187	WMO Reserve mutaties	-125.000	-116.000	-1.922.000	-2.172.000	45.000
666000	Maatwerkvoorzieningen (WMO)	145.000				
667100	Huishoudelijke hulp (WMO)	854.887				
667110	Begeleiding (WMO)	640.012				
667120	Dagbesteding (WMO)	420.000				
668100	Beschermd wonen (WMO)	-1.558.000				
Totaal		557.285	1.819.100	278.000	217.693	-254.308
Begrotingswijziging doorbelasting						
600109	WMO, zwaarte 10 algemene voorzieningen WMO					0
600113	WMO, zwaarte 20 algemeen					-950.000
600114	WMO, zwaarte 30 maatwerk natura materieel	190.448	0	0	0	0
600115	WMO, zwaarte 30 maatwerk natura immaterieel		90.900	0	0	-500.000
600116	WMO, zwaarte 30 opvang en beschermd wonen		0	0	0	0
600117	WMO, zwaarte 30 eigen bijdrage					0
600125	WMO, zwaarte 30 PGB					0
600127	WMO, zwaarte 40 maatwerk immaterieel					0
666000	Maatwerkvoorzieningen (WMO)	56.177				
667100	Huishoudelijke hulp (WMO)	90.032				

667110	Begeleiding (WMO)	14.044				
667120	Dagbesteding (WMO)	84.266				
		434.967	90.900	0	0	-1.450.000
Totaal begrotingswijzigingen		992.252	1.910.000	278.000	217.693	-1.704.308
Totaal begroot na wijzigingen						
		2023	2022	2021	2020	2019
Bijgestelde begroting voorzieningen						
600109	WMO, zwaarte 10 algemene voorzieningen WMO	2.376.959	2.703.368	2.482.010	2.567.845	2.778.210
600111	Inkomsten Leges Invalidenparkeerkaart	-17.783	-17.215	-17.045	-16.876	-16.709
600113	WMO, zwaarte 20 algemeen	120.693	-59.732	198.676	197.234	283.383
600114	WMO, zwaarte 30 maatwerk natura materieel	866.607	892.699	652.418	457.839	523.323
600115	WMO, zwaarte 30 maatwerk natura immaterieel	0	10.857.297	10.673.168	10.568.231	6.851.861
600116	WMO, zwaarte 30 opvang en beschermd wonen		65.000	12.241	12.120	12.000
600117	WMO, zwaarte 30 eigen bijdrage		-430.000	-620.000	-580.000	-500.000
600125	WMO, zwaarte 30 PGB		800.000	997.628	1.287.750	1.215.394
600127	WMO, zwaarte 40 maarwerk immaterieel		2.495.000	2.171.748	2.148.760	1.976.000
600187	WMO Reserve mutaties	-285.000	-116.000	-1.922.000	-2.172.000	45.000
666000	Maatwerkvoorzieningen (WMO)	1.342.257	0	0	0	0
667100	Huishoudelijke hulp (WMO)	6.214.003	0	0	0	0
667110	Begeleiding (WMO)	5.764.080	0	0	0	0
667120	Dagbesteding (WMO)	2.317.885	0	0	0	0
668100	Beschermd wonen (WMO)	-1.242.000	0	0	0	0
Totaal bijgestelde begroting voorzieningen		17.457.701	17.190.417	14.628.844	14.470.903	13.168.462

Doorbelasting						
600109	WMO, zwaarte 10 algemene voorzieningen WMO					4.379,00
600113	WMO, zwaarte 20 algemeen					-844.914,00
600114	WMO, zwaarte 30 maatwerk natura materieel	1.600.205	1.870.213	1.652.530	1.897.022	1.836.091
600115	WMO, zwaarte 30 maatwerk natura immaterieel		1.553.550	1.403.706	1.503.405	1.623.720
600116	WMO, zwaarte 30 opvang en beschermd wonen		223.670	214.656	930.284	67.771
600117	WMO, zwaarte 30 eigen bijdrage					10.946
600125	WMO, zwaarte 30 PGB					678.473
600127	WMO, zwaarte 40 maarwerk immaterieel					270.907
666000	Maatwerkvoorzieningen (WMO)	472.017				
667100	Huishoudelijke hulp (WMO)	1.185.672				
667110	Begeleiding (WMO)	118.004				
667120	Dagbesteding (WMO)	708.026				
Totaal bijgestelde doorbelasting		4.083.924	3.647.433	3.270.892	4.330.711	3.647.373
TOTAAL BEGROOT NA WIJZIGINGEN		21.541.625	20.837.850	17.899.736	18.801.614	16.815.835

Tabel: Uitdraai realisatiecijfers Wmo 2019-2023

		Realisatie				
		2023	2022	2021	2020	2019
Totaal realisatie voorzieningen						
600109	WMO, zwaarte 10 algemene voorzieningen WMO	2.256.627	2.609.202	2.087.514	2.415.833	2.379.113
600111	Inkomsten Leges Invalidenparkeerkaart	-27.075	-21.544	-15.960	-14.546	-18.375
600112	WMO, zwaarte 20 maatwerk natura immaterieel			300		
600113	WMO, zwaarte 20 algemeen	155.435	-90.759	127.290	70.883	70.428

600114	WMO, zwaarte 30 maatwerk natura materieel	739.261	972.709	767.934	1.052.816	754.696
600115	WMO, zwaarte 30 maatwerk natura immaterieel	0	11.632.661	11.040.485	10.184.604	8.057.666
600116	WMO, zwaarte 30 opvang en beschermd wonen		11.395	64.375	75.438	19.168
600117	WMO, zwaarte 30 eigen bijdrage		-439.986	-428.582	-431.649	-297.291
600125	WMO, zwaarte 30 PGB		775.445	844.607	954.688	839.032
600127	WMO, zwaarte 40 maatwerk immaterieel		1.681.552	1.825.314	2.375.449	2.706.919
600187	WMO Reserve mutaties	-285.000	-116.000	-1.692.000	-2.217.000	45.000
600283	Woningontruimingen		-8.337	7.240		
666000	Maatwerkvoorzieningen (WMO)	1.312.946				
667100	Huishoudelijke hulp (WMO)	6.108.130				
667110	Begeleiding (WMO)	5.709.862				
667120	Dagbesteding (WMO)	2.192.100				
667132	Woningontruimingen	2.534				
668100	Beschermd wonen (WMO)	-1.532.097				
668110	Maatschappelijke- en vrouwenopvang	-114.846				
Totaal realisatie voorzieningen		16.517.877	17.006.337	14.628.517	14.466.515	14.556.357
600187	WMO Reserve mutaties	-285.000	-116.000	-1.692.000	-2.217.000	45.000
Totaal realisatie exclusief reserve mutaties		16.802.877	17.122.337	16.320.517	16.683.515	14.511.357
Doorbelaasting						
600109	WMO, zwaarte 10 algemene voorzieningen WMO					4.379
600113	WMO, zwaarte 20 algemeen					-844.914
600114	WMO, zwaarte 30 maatwerk natura materieel	1.600.205	1.870.213	1.652.530	1.897.022	1.836.091
600115	WMO, zwaarte 30 maatwerk natura immaterieel		1.553.550	1.403.706	1.503.405	1.623.720
600116	WMO, zwaarte 30 opvang en beschermd wonen		223.670	214.656	930.284	67.771

600117	WMO, zwaarte 30 eigen bijdrage					10.946
600125	WMO, zwaarte 30 PGB					678.473
600127	WMO, zwaarte 40 maatwerk immaterieel					270.907
666000	Maatwerkvoorzieningen (WMO)	472.017				
667100	Huishoudelijke hulp (WMO)	1.185.672				
667110	Begeleiding (WMO)	118.004				
667120	Dagbesteding (WMO)	708.026				
Totaal doorbelasting		4.083.924	3.647.433	3.270.892	4.330.711	3.647.373
TOTAAL REALISATIE		20.601.801	20.653.770	17.899.409	18.797.226	18.203.730

Bijlage 4 - Uitkomsten benchmark gemeenten naar gebruik

Vergelijking Wmo totaal						
Gemeentenaam	Aantal inwoners	Aandeel 65+	WMO-gebruikers	Aantal tov klantpotentieel	Inwoners met FKG	Aandeel tov FKG
Gorinchem	37.632	7.053	2.805	39,77%	11.420	25%
Heerenveen	51.119	11.568	4.621	39,95%	14.557	32%
Westellingwerf	26.278	6.517	1.842	28,26%	8.410	22%
Ooststellingwerf	25.680	6.433	2.208	34,32%	8.123	27%
Opsterland	29.791	6.720	1.896	28,21%	7.875	24%
Middelburg	49.199	11.424	3.646	31,92%	13.460	27%
Roosendaal	77.244	17.196	6.636	38,59%	24.583	27%
Smallerland	55.895	12.340	4.762	38,59%	16.432	29%
Súdwest-Fryslân	90.300	21.029	7.223	34,35%	25.364	28%
Gemiddeld				34,88%		27%

Vergelijking WMO Huishoudelijke hulp						
Gemeentenaam	Aantal inwoners	Aandeel 65+	Gebruikers HH	Aantal tov klantpotentieel	Inwoners met FKG	Aandeel tov FKG
Gorinchem	37.632	7.053	1.329	18,84%	11.420	12%
Heerenveen	51.119	11.568	2.106	18,21%	14.557	14%
Westellingwerf	26.278	6.517	959	14,72%	8.410	11%
Ooststellingwerf	25.680	6.433	994	15,45%	8.123	12%
Opsterland	29.791	6.720	1.009	15,01%	7.875	13%
Middelburg	49.199	11.424	1.564	13,69%	13.460	12%
Roosendaal	77.244	17.196	2.989	17,38%	24.583	12%
Smallerland	55.895	12.340	2.168	17,57%	16.432	13%
Súdwest-Fryslân	90.300	21.029	3.517	16,72%	25.364	14%
Gemiddeld				16,40%		13%

Vergelijking WMO Thuisondersteuning						
Gemeentenaam	Aantal inwoners	Aandeel 65+	Gebruikers thuisondersteuning	Aantal tov klantpotentieel	Inwoners met FKG	Aandeel tov FKG
Gorinchem	37.632	7.053	497	7,05%	11.420	4%
Heerenveen	51.119	11.568	1.208	10,44%	14.557	8%
Westellingwerf	26.278	6.517	529	8,12%	8.410	6%
Ooststellingwerf	25.680	6.433	477	7,41%	8.123	6%
Opsterland	29.791	6.720	449	6,68%	7.875	6%
Middelburg	49.199	11.424	918	8,04%	13.460	7%
Roosendaal	77.244	17.196	1.354	7,87%	24.583	6%
Smallingerland	55.895	12.340	1.304	10,57%	16.432	8%
Súdwest-Fryslân	90.300	21.029	1.970	9,37%	25.364	8%
Gemiddeld				8,39%		7%

Vergelijking WMO Hulpmiddelen en Diensten						
Gemeentenaam	Aantal inwoners	Aandeel 65+	Gebruikers thuisondersteuning	Aantal tov klantpotentieel	Inwoners met FKG	Aandeel tov FKG
Gorinchem	37.632	7.053	1.962	27,82%	11.420	17%
Heerenveen	51.119	11.568	2.886	24,95%	14.557	20%
Westellingwerf	26.278	6.517	955	14,65%	8.410	11%
Ooststellingwerf	25.680	6.433	1.516	23,57%	8.123	19%
Opsterland	29.791	6.720	1.011	15,04%	7.875	13%
Middelburg	49.199	11.424	2.377	20,81%	13.460	18%
Roosendaal	77.244	17.196	4.760	27,68%	24.583	19%
Smallingerland	55.895	12.340	3.009	24,38%	16.432	18%
Súdwest-Fryslân	90.300	21.029	4.593	21,84%	25.364	18%
Gemiddeld				22,30%		17%