Budgetverschuivingen tussen doelstellingen



Oktober 2024

Gemeente Utrecht

Inhoud

- Aanleiding
- Scope
- Context
- Voorbeelden
- Dilemma
- Denkrichtingen
- Achtergrondinformatie

Aanleiding

- Uitvoering Hervormingen Sociaal Domein (Voorjaarsnota 2023) en invulling concrete bezuinigingsmaatregelen (Voorjaarsnota 2024).
- Hervormen in het Sociaal Domein langs 5 uitgangspunten (VJN 2023):
    1. Aanpakken grondoorzaken
    2. Ongelijk investeren
    3. Eenvoudiger organiseren
    4. Stoppen met pilots die geen resultaat boeken
    5. Inzetten op 100% compensatie van het rijk voor plustaken
- Met de hervormingen voeren we inhoudelijke veranderingen door waarmee we besparingen realiseren. Onderdeel hiervan is de beweging van specialistische ondersteuning (afschalen, beperken instroom) naar nieuwe en algemene voorzieningen (groepsgerichte ondersteuning, versterken ontmoeting en gemeenschapskracht, digitale ondersteuningsvormen).
- Deze beweging is en wordt aan de raad voorgelegd in diverse inhoudelijke beleidsstukken en is deels al vastgesteld (Wmo beleidsnota, Nota van Uitgangspunten Basiszorg en onderdelen Sociale Basis).
- Dat leidt tot aanpassingen in de opdracht(en) aan onze uitvoeringspartners en dat gaat gepaard met –budgettair neutrale- verschuiving van taken en budget –passend binnen de door de raad vastgestelde beleidskaders- tussen doelstellingen en programma's.
- Die verschuivingen vallen waarschijnlijk niet altijd samen met de afgesproken momenten waarop over begrotingswijzigingen wordt besloten.
- Het college heeft in de bijlage "Hervormingen Sociaal Domein" van de Programmabegroting 2025 aangegeven hierover graag met de raad in gesprek te gaan.

Scope

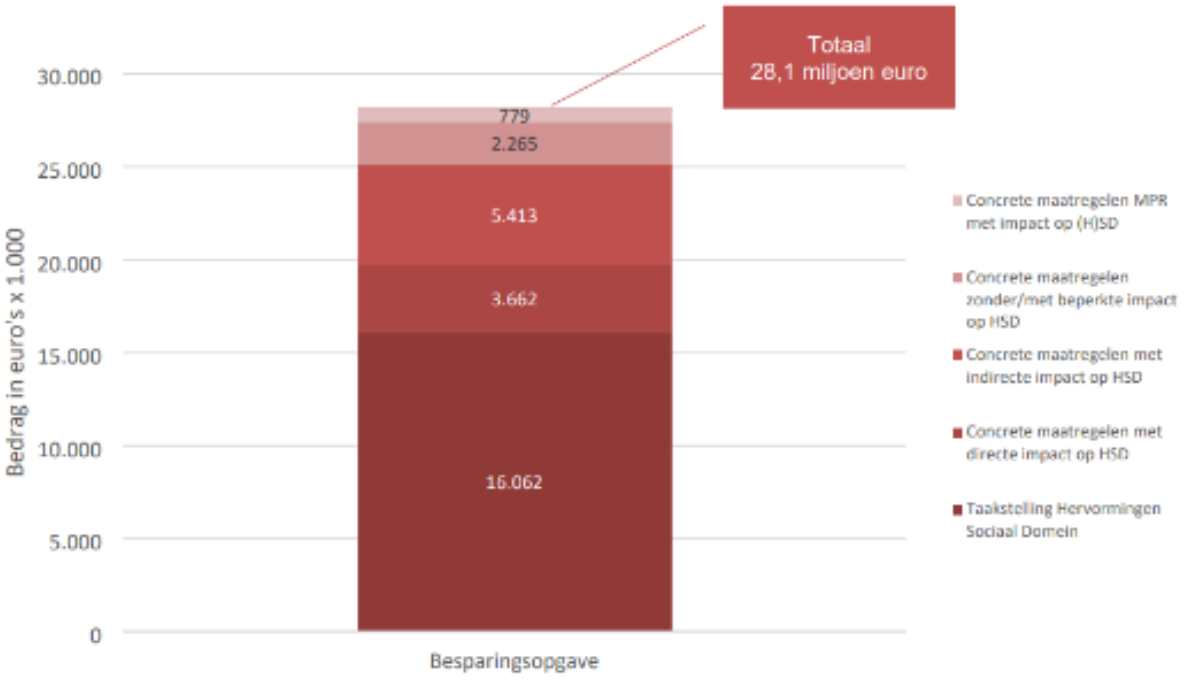
- Het gaat uitsluitend om de invulling van de Hervormingen Sociaal Domein (VJN 2023), aangevuld met de bedragen vanuit de concrete bezuinigingsmaatregelen (VJN 2024) die we langs dezelfde lijn aanvliegen.
- De Hervormingsbezuinigingen vallen hier niet onder.

Tabel: financieel beeld en taakstellingen Jeugdwet, Wmo en overig

x € 1.000

	2023	2024	2025	2026	2027	Structureel
Taakstelling Jeugdwet						
Tekort Jeugdwet	-2.965	-4.721	-5.966	-12.072	-12.694	-12.694
Ingroeipad voorlopige hervormingsagenda	0	1.596	2.886	0	0	0
Risicobereidheid Jeugdwet	0	0	0	5.600	5.810	5.810
Taakstelling Jeugdwet	**-2.965**	**-3.125**	**-3.080**	**-6.472**	**-6.884**	**-6.884**
Taakstelling Wmo						
Tekort Wmo	0	-5.700	-9.100	-7.700	-8.500	-8.500
Ingroeipad Wmo	0	3.700	4.500	0	0	0
Taakstelling Wmo	**0**	**-2.000**	**-4.600**	**-7.700**	**-8.500**	**-8.500**
Taakstelling overig						
Leerlingenvervoer*	0	-545	-550	-550	-550	-550
Normering sporthallen schoolgebruik*	0	0	0	-42	-128	-128
Taakstelling overig	**0**	**-545**	**-550**	**-592**	**-678**	**-678**
Totaal						
Taakstelling Jeugdwet	-2.965	-3.125	-3.080	-6.472	-6.884	-6.884
Taakstelling Wmo	0	-2.000	-4.600	-7.700	-8.500	-8.500
Taakstelling overig	0	-545	-550	-592	-678	-678
Dekking uit de Algemene middelen	2.965					
Taakstelling totaal **	**0**	**-5.670**	**-8.230**	**-14.764**	**-16.062**	**-16.062**

Bron: Voorjaarsnota 2023, p. 20



Bron: Raadsbrief Hervormingen Sociaal Domein, mei 2024

Gemeente Utrecht

Context: beweging, contracten, budget

- We zetten bewegingen in gang in lijn met de vastgestelde inhoudelijke kaders. Met die beweging verschuiven opdrachten aan uitvoeringspartners tussen programma's en doelstellingen.
- De meeste opdrachten zijn in meerjarige overeenkomsten of subsidies verwerkt, met daarin een ontwikkelopgave en flexibiliteit om de beweging te realiseren.
- Binnen die ontwikkelopgaven kunnen we afspraken maken met onze uitvoeringspartners over wijzigingen in hun taken en budget. Voorwaarde daarvoor is dat we overeenstemming hebben.
- Dit vraagt afstemming met veel partijen: aanvullende zorg/jeugdhulppartners, buurtteams, onderwijs, sociale basispartners inclusief inwonersinitiatieven, volksgezondheid, etc…
- Op moment dat gedurende het jaar duidelijk wordt (bij bijvoorbeeld voortgangsgesprekken) dat er sprake is van onderbesteding in aanvullende zorg, kan dit budget worden ingezet bij partners in sociale basis en basiszorg als dit in lijn is met de hervormingen sociaal domein. Het college kan de verplichting aangaan op het moment dat het budget binnen de juiste doelstelling beschikbaar is.
- Het budgetrecht van de raad is uitgewerkt in de financiële verordening en het raadsbesluit over de beleidscyclus en programmabegroting. Hierin is de mogelijkheid is opgenomen om twee keer per jaar de begroting te wijzigen. Hieraan is in de praktijk een derde optie toegevoegd voor technische wijzigingen.
- Het college kan alleen rechtmatig budget vanuit een programma of doelstelling inzetten wanneer dit in de begroting juist is verwerkt.

Voorbeeld 1:
(door)ontwikkeling collectieve ondersteuning volwassenen

- Samenwerking tussen partners aanvullende zorg, basiszorg en sociale basis.
- Mogelijke oplossing voor personele schaarste, daarmee ook impact op de gemiddelde zorgkosten per cliënt.
- Groot potentieel, maar doelgroepen moeten nog worden gedefinieerd en nieuwe ondersteuningsvormen moeten nog worden (door)ontwikkeld.
- Verschuiving in de tijd afhankelijk van succes samenwerking tussen partners, of het ontwikkelde aanbod daadwerkelijk passend is voor inwoners, de mate waarin de opdrachtnemer(s) in de sociale basis de instroom binnen bestaande kaders en capaciteit kunnen opvangen en wanneer aanvullende en basiszorg de cliënten kunnen “loslaten”.
- Noodzaak om door te pakken als er overeenstemming is tussen partners over aanpak en verschuiving om momentum niet te verliezen. Ons streven is om in 2025 al resultaat te boeken, maar mogelijk wordt dit 2026.



Voorbeeld 2:
afschalen enkelvoudige opvoed- en opgroeivragen



- Vragen die nu terecht komen bij het buurtteam Jeugd- en Gezin kunnen worden opgepakt door –bijvoorbeeld- de jeugdgezondheidszorg, informele zorg- en vrijwilligerspartijen (o.a. NIZU), sportaanbieders en/of jongerenwerk (Sociale Basis).
- Dit vraagt om gestructureerd inzicht in de aard van de ondersteuningsvragen, passende, laagdrempelige ondersteuning gericht op normaliseren en vergroting van de opdracht aan de Sociale Basispartners dan wel het aangaan van nieuwe (subsidie)relaties.
- We onderzoeken nu de ondersteuningsvragen en de doelgroepen. Op basis van dat onderzoek experimenteren we met nieuwe vormen van ondersteuning. Bij succes worden die breder uitgerold en dan verschuift de opdracht en het budget.

Gemeente Utrecht

Voorbeeld 3:
Samenloop verschillende hervormingen

- Complicerende factor voor gemeente en opdrachtnemers is dat er meerdere hervormingen tegelijk lopen om de taakstelling in te vullen en het zorgstelsel duurzaam in te richten.
- Tempo houden is daarbij van belang, omdat de druk richting 2026 toeneemt als gevolg van de Hervormingsagenda Jeugd, de afloop van het ingroeipad Wmo en de voorbereidingen op de inkoop Wmo 2027.
- Een enkele hervorming bij een enkele partij kan nog wel worden gepland en mogelijk deels binnen bestaande capaciteit worden opgevangen.
- Door de samenloop van hervormingen kan er (te) hoge druk ontstaan bij partijen die in meerdere hervormingen een rol spelen. Denk aan de buurtteams en de organisaties in de sociale basis, die in groepsgerichte ondersteuning zowel voor Jeugd als voor Volwassenen ondersteuningsvormen moeten gaan bieden.
- Dat vraagt om doorzettingskracht en het snel maken van meerjarige afspraken met budgetzekerheid voor de uitvoeringspartners.

Dilemma

- De Hervormingen Sociaal Domein vinden plaats binnen de door de raad vastgestelde beleidskaders én leiden tot verschuiving van budget tussen programma's en doelstellingen.
- Het is wenselijk om vooraf begrotingsbudgetten door de raad goed te laten keuren in de reguliere P&C cyclus.
- Niet alle benodigde begrotingsmutaties die passen binnen het vastgestelde beleid kunnen voor het aangaan van verplichtingen aan de raad worden voorgelegd.
- De afspraken rond het wijzigen van de begroting bieden de mogelijkheid om technische wijzigingen achteraf aan de raad voor te leggen.

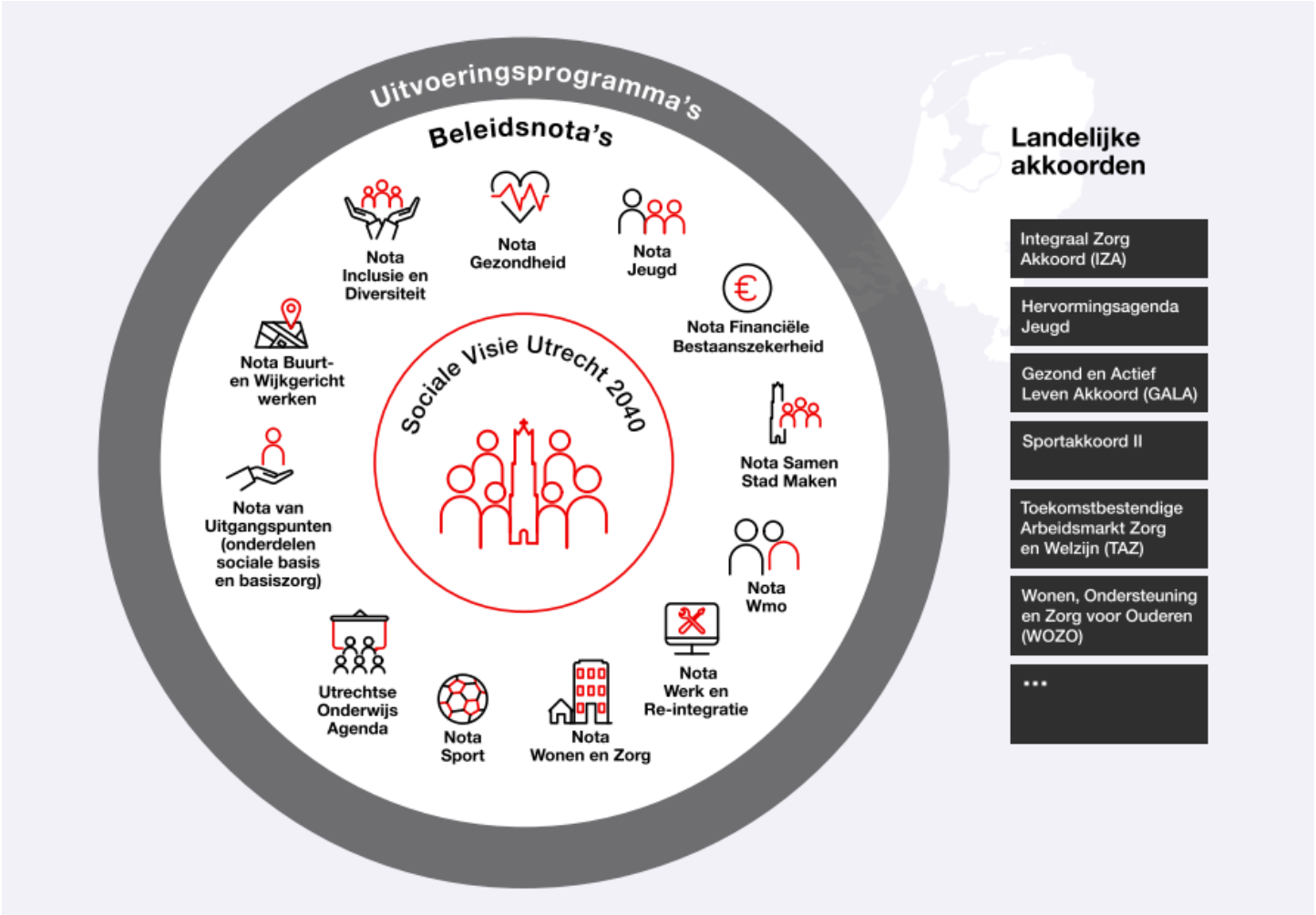
Mogelijke denkrichtingen

De begroting kan twee keer per jaar inhoudelijk en één keer technisch worden gewijzigd. Het college streeft ernaar om zoveel mogelijk de voorgenomen wijzigingen met betrekking tot de Hervormingen Sociaal Domein vooraf aan de raad voor te leggen op deze momenten. Er ligt een potentieel risico voor het tempo van de hervormingen, wanneer het moment om afspraken met uitvoeringspartners te maken afwijkt van de besluitvormingsmomenten over begrotingswijzigingen. Er zijn een aantal denkrichtingen om met dat risico om te gaan:

- Budgettair neutrale begrotingswijzigingen ten behoeve van de Hervormingen Sociaal Domein tussen programma's en doelstellingen in lijn met het vastgestelde beleid -waar nodig- achteraf als technische wijziging vaststellen. De raad houdt daarbij grip en zit aan het stuur doordat:
    - De hervormingen sociaal domein een tijdelijk programma betreft voor de periode 2025-2027.
    - De verschuivingen passen binnen de door de raad vastgestelde inhoudelijke kaders en in lijn zijn met de gewenste beweging.
    - De programma's en doelstellingen, waartussen geschoven kan worden zijn beperkt tot het Sociaal Domein.
    - De raad op basis van de voorgelegde wijzigingen desgewenst kan bijsturen op toekomstige verschuivingen.
- Gewijzigde afspraken en daaraan gekoppelde verschuivingen in aparte raadsvoorstellen voorleggen
    - Hiermee kan de raad iedere verschuiving accorderen, zodat de rechtmatigheid is geborgd. Dit leidt tot hogere administratieve lasten en meerdere besluitvormingsmomenten over inhoudelijke bewegingen waarover de raad al heeft besloten.
- Vasthouden aan de vastgestelde momenten en het risico op vertraging accepteren
    - Op die manier is de rechtmatigheid voorafgaand aan het aangaan van de verplichting geborgd. Het risico bestaat dat de taakstelling, gekoppeld aan de hervormingen sociaal domein, later wordt ingevuld wat een nadeel oplevert voor het gemeente brede resultaat.

Achtergrondinformatie

Context: inhoudelijke kaders (o.a.)



Nota van Uitgangspunten
Met elkaar, voor elkaar



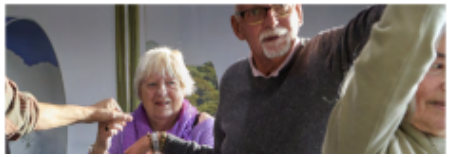
Beleidsnota
Financiële bestaanszekerheid



Beleidsnota
Jeugd



Beleidsnota
Wet Maatschappelijke Ondersteuning



Etc…….

Gemeente Utrecht

Context: financiële verordening

Artikel 4 Programma begroting

1. De raad stelt per programma, voor het betreffende begrotingsjaar, vast:
   - de beoogde maatschappelijke effecten uitgedrukt in indicatoren;
   - de wijze waarop ernaar gestreefd zal worden die effecten te bereiken;
   - de baten en lasten per programma;
   - toevoegingen en onttrekkingen aan reserves.
2. Tevens geeft de raad per programma
   - voor de drie opvolgende jaren een globaal overzicht beoogde effecten en baten en lasten in de toekomst;
   - de relevante beleidsmatige kaders waarbinnen het programma uitgevoerd dient te worden.
3. Het college stelt, naast de verplicht voorgeschreven indicatoren op grond van de BBV artikel 25 lid2A, per programma indicatoren voor met betrekking tot de beoogde maatschappelijke effecten en de wijze waarop ernaar gestreefd zal worden die effecten te bereiken.
4. In de programmabegroting wordt een overzicht opgenomen van economische activiteiten die in het algemeen belang als bedoeld in artikel 25h lid 5 Mededingingswet onder de integrale kostprijs worden aangeboden (Wet Markt en Overheid).
5. De raad autoriseert met het vaststellen van de begroting de baten en de lasten per programma en de investeringskredieten.
6. De raad is bevoegd gedurende het jaar de begroting aan te passen voor zover de begroting wijzigt op het niveau van
   - de baten en lasten van een programma;
   - de onttrekkingen of toevoegingen in de reserves.

Gemeente Utrecht

Bron: Verordening financieel beleid en Beheer gemeente Utrecht

Context: Programma indeling

Aanpassing beleidscyclus en programmabegroting

Beleidsveld	Financiën
Organisatieonderdeel	Bedrijfsvoerings- en Strategienetwerk
Opsteller	Annemarie Koolenbrander
Zaaknummer	10716091
Jaargang en nummer	2023, nr. 79
Vergaderdatum Raad	22 juni 2023
Referendabel	Ja
Geheim	Nee

De raad besluit:

1. De 'Standaard voor de beleidscyclus' (bijlage 1) vast te stellen, die
   a. drie verschillende beleidsdocumenten onderscheidt: visie, beleidsnota en uitvoeringsprogramma;
   b. voor elk document standaardeisen vastlegt.

2. De begroting opnieuw in te delen conform bijlage 2 naar de programma's:
   a. Betrouwbare overheid;
   b. Ontwikkelen en wonen voor iedereen;
   c. Klimaatvriendelijke stad;
   d. Duurzame bereikbaarheid;
   e. Aantrekkelijke, groene leefomgeving en erfgoed;
   f. Veilige stad;
   g. Passende ondersteuning en opvang;
   h. Werk, toekomstbestendige economie en bestaanszekerheid;
   i. Kansrijk opgroeien;
   j. Levendige en gezonde stad;
   k. Algemene middelen en overhead.

   Met dien verstande dat vastgoed een eigenstandige paragraaf vormt, separaat van de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen, waarin alle sturingsinformatie op het gebied van vastgoed bij elkaar wordt gebracht.

3. In afwijking van de financiële verordening het budgetrecht voor de programma's 'Werk, toekomstbestendige economie en bestaanszekerheid' en 'Levendige en gezonde stad' te leggen op het niveau van clustering van doelstellingen overeenkomend met de oorspronkelijke programma's. En binnen "Kansrijk opgroeien" het budgetrecht te leggen op de clustering van de oude onderwijsdoelstellingen en de oude jeugddoelstellingen.

Bron: Raadsbesluit Aanpassing beleidscyclus en programmabegroting

Gemeente Utrecht

Context: financiële verordening

Artikel 5 Bestuursrapportage

1. De inrichting van de bestuursrapportage sluit aan bij de programma-indeling van de begroting.

2. Het college informeert de raad door middel van een bestuursrapportage over de majeure afwijkingen en bijsturingsvoorstellen op basis van de verwachte realisatie van de begroting.

3. De bestuursrapportage gaat in op afwijkingen van de uitvoering en de bijstelling van het beleid ten opzichte van de laatst vastgestelde begroting door de raad. Bij de behandeling van de bestuursrapportages in de raad doet het college voorstellen voor het wijzigen van de geautoriseerde budgetten en de investeringskredieten en het bijstellen van het beleid.

4. De bestuursrapportage wordt op twee momenten in het jaar aangeboden aan de raad. Het eerste moment is bij de aanlevering van de voorjaarsnota. Het tweede moment is bij de programmabegroting.

NB: in de praktijk is hieraan nog een derde –technische- begrotingswijziging toegevoegd in december. Deze wordt in de komende aanpassing van de financiële verordening formeel toegevoegd.

Gemeente Utrecht

Bron: Verordening financieel beleid en Beheer gemeente Utrecht

Context: financiële verordening

Artikel 29c Begrotingscriterium

1. Het begrotingscriterium is een criterium van rechtmatigheid dat betrekking heeft op de grenzen van de baten en lasten in de door de raad geautoriseerde begroting van exploitatie en investeringskredieten en de hiermee samenhangende programma's, waarbinnen de financiële beheershandelingen tot stand moeten zijn gekomen;

2. De begrotingsrechtmatigheid wordt beoordeeld op het niveau waarop de begroting door de raad is geautoriseerd, zoals is opgenomen in artikel 4.

3. Bij investeringsprojecten wordt de begrotingsrechtmatigheid beoordeeld op het niveau van het totaal gevoteerde kredietbedrag.

4. Uitgangspunt is dat overschrijding van de door de gemeenteraad vastgestelde budgetten voor wat betreft de lasten of investeringskredieten als onrechtmatig wordt beschouwd.

   Deze overschrijdingen worden als acceptabel aangemerkt in de volgende situaties:

   1. Er is sprake van een overschrijding waarbij direct gerelateerde inkomsten de overschrijding compenseren.

   2. Er is sprake van een overschrijding op een open-einde regeling.

   3. De overschrijding is geautoriseerd door middel van de vaststelling van een tussentijdse rapportage.

5. Begrotingsonrechtmatigheden die passen binnen het bestaande beleid van de raad en niet eerder bij de raad gemeld hadden kunnen worden, worden opgenomen in de rechtmatigheidsverantwoording (voor zover de verantwoordingsgrens voor afzonderlijke fouten of onduidelijkheden is overschreden), maar worden niet nader toegelicht in de paragraaf bedrijfsvoering.

6. Overschrijdingen van baten en/of onderschrijdingen van lasten, investeringskredieten en baten zijn onrechtmatig als deze niet tijdig tot een begrotingswijziging hebben geleid of niet tijdig aan de raad zijn gemeld. Deze zijn tijdig gemeld als deze zijn opgenomen in een tussentijdse rapportage of begrotingswijziging gedurende het begrotingsjaar danwel toereikend zijn toegelicht in de jaarrekening over het betreffende begrotingsjaar.

NB:
Sinds 2023 zijn budgetover-schrijdingen altijd onrechtmatig, maar kunnen als acceptabel worden aangemerkt wanneer ze voldoen aan de eisen in het begrotings-criterium.

Gemeente Utrecht

Bron: Verordening financieel beleid en Beheer gemeente Utrecht