

Gevolgen decentralisaties Sociaal Domein op de Programmabegroting en de Administratie.

1. Aanleiding voor deze notitie

Zoals bekend krijgen gemeenten, dus ook Brummen, vanaf 2015 te maken krijgen met 3 grote decentralisaties op het gebied van de Jeugdzorg, de Maatschappelijke ondersteuning en de Arbeidsparticipatie. Deze taken zullen een plek moeten gaan krijgen in de begroting. Met het presidium is afgesproken dat er een verdere onderbouwing komt van het eerste voorstel over dit onderwerp. De nu voorliggende notitie voorziet in deze nadere uitwerking.

2. Welke aspecten spelen een rol bij de begrotingsopzet

De basis van de uitwerking van deze vraag is hoe de gemeenteraad zelf aankijkt tegen de samenhang van alle gemeentelijke taken. In Brummen is de huidige programmabegroting ontstaan uit door de raad aangegeven gevoelens over waar samenhang van beleid gezien wordt. Daarmee is, binnen de begrotingsvoorschriften, een volledig eigen invulling gegeven aan de vormgeving (indeling) van de begroting. Dat, om statistische redenen, het rijk wel in staat moet zijn om uit alle verschillende gemeentebegrotingen landelijke vergelijkingen van lasten en baten te kunnen maken wordt gegarandeerd binnen een vaste administratieve toedeling, functies genoemd. Dit moet elke gemeente goed regelen, maar staat de keuze voor een geheel eigen indeling van de begroting in programma's niet in de weg.

De aspecten die wel een rol spelen bij het vormgeven van de begroting zijn:

1. Gevoelens binnen de gemeenteraad zelf;
2. Vervallen van taken of ontstaan van nieuwe taken;
3. Afspraken bij de uitvoering van taken in regionaal verband;
4. Hoe zijn de inkomsten uit het gemeentefonds zichtbaar in de begroting, en
5. Financiële inzichten waaronder het werken met bestemmingsreserves.

2.1.1 Gevoelens binnen de gemeenteraad zelf

De huidige vormgeving is unaniem aanvaard door de gemeenteraad. Er zijn op dit moment geen signalen dat de raad de indeling in programma's wil veranderen. Wel is in de door de gemeenteraad vastgestelde "Beleidskader 3D" al gewezen op de consequenties van de nieuwe taken op de indeling van de begroting. Op 19 maart 2014 is er een nieuwe gemeenteraad gekozen. De kans bestaat dat er vanuit de nieuwe gemeenteraad wel behoefte is om anders met de programma's in de begroting om te gaan. Deze notitie is bedoeld om het nadenken over dit thema binnen de gemeenteraad te bevorderen. Eventuele aanpassingen kunnen elk nieuw begrotingsjaar ingaan. Om een goede technische voorbereiding van de begroting mogelijk te maken, is het nodig dat besluitvorming over aanpassing van de programma indeling uiterlijk in juni voorafgaande aan het nieuwe begrotingsjaar gebeurt.

2.2.1 Vervallen van taken of ontstaan van nieuwe taken

Op dit moment is er geen sprake van het vervallen van taken. In het verleden was bijvoorbeeld het overdragen van de uitvoeringstaak bij het openbaar basisonderwijs naar de stichting Archipel een behoorlijk majeure ontwikkeling.

Er komen nadrukkelijk wel nieuwe taken op de gemeente af vanuit de 3 decentralisaties. Deze nieuwe taken leiden in feite tot de vraag voor de gemeenteraad: Willen wij deze verwerken binnen de bestaande programma indeling of is er nu aanleiding om anders tegen de programma indeling aan te kijken. De reactie van het presidium op een eerste voorstel (zie bijlage 2) tot aanpassing van de begroting geeft aanleiding te veronderstellen dat er politiek draagvlak is voor aanpassing van de programma indeling.

2.3.1 Afspraken bij uitvoering van taken in regionaal verband

Bij steeds meer taken wordt er in regionaal verband samengewerkt. Dit kan er toe leiden dat er regionaal afspraken gemaakt worden over hoe binnen gemeentelijke begroting kosten en opbrengsten van regionaal afgestemde taken zichtbaar worden gemaakt. Concreet lijkt dit zich vooral voor te gaan doen bij de uitvoering van de nieuwe taak rondom de Jeugdzorg. Dit soort afspraken hebben vooral gevolgen voor de beheersmatige indeling in producten en minder op de programma indeling. Maar een afspraak om te komen tot een meer uniform begrotingsonderdeel in de vorm van een programma "Sociaal Domein" is zeker denkbaar.

2.4.1 Hoe zijn inkomsten uit het gemeentefonds zichtbaar in de begroting

Vanuit het argument dat het gaat om een “algemeen dekkingsmiddel” is ambtelijk altijd geadviseerd om de totale opbrengst vanuit het gemeentefonds zichtbaar te maken binnen één programma, zijnde programma 7, Financiering. In de loop van de tijd zijn binnen de gemeentefondsuitkering echter delen verbijzonderd via specifiek benoemde invalshoeken. Omdat deze binnen het gemeentefonds zijn gebleven zijn ze naar hun aard vrij te besteden door de gemeenten. De verbijzonderingen zijn soms wel gedaan met het dringende verzoek vanuit het rijk om deze middelen alleen te gebruiken voor het verbijzonderde doel. Vrijheid in (morele) gebondenheid. Deze werkwijze van het rijk kan aangegrepen worden om de verbijzonderde delen van het gemeentefonds toe te rekenen aan de programma’s waar de verbijzonderde taken worden uitgevoerd. Dat die inkomsten wel tot dezelfde landelijke functie “Gemeentefonds” moeten blijven behoren is hierbij geen beletsel, want dit is administratief te waarborgen.

2.5.1 Financiële inzichten waaronder het werken met bestemmingsreserves

Een argument voor het aantal programma’s waarmee wordt gewerkt kan liggen in de omvang van een programma. De huidige begrotingsindeling kent 7 programma’s omdat alles verantwoord binnen 1 totaalprogramma als een te grote omvang wordt beschouwd. De gemeenteraad zal op dit punt een eigen gevoel moeten hebben. De financiële omvang van een programma wordt mede bepaald door het al dan niet werken met bestemmingsreserves. Gemiddeld eens in de vier jaar heeft de gemeente de afgelopen jaren een eigen “Nota Reserves en Voorzieningen” vastgesteld. Los van de precieze inhoud geeft dit aan dat de gemeenteraad de behoefte heeft om met bestemmingsreserves te werken. Mede om deze doorgaande lijn in denken wordt uitgegaan van de behoefte aan bestemmingsreserves voor de nieuwe taken 3D. Ook zal het rijk de eerste jaren de nieuwe geldstromen gaan monitoren, hetgeen ook pleit voor het apart houden van de budgetten.

3. De voorstellen rond de huidige programma’s 1 t/m 5 met hun onderbouwing

Alle voorgaand beschreven aspecten wegend, inclusief de ervaring vanuit de doorgaande lijn van de afgelopen decennia, komen wij tot onderstaande voorstellen. Bij elk voorstel wordt toegelicht waarom tot dit voorstel is gekomen.

3.1 De huidige eerste drie programma’s “Bestuur en Veiligheid”, “Ruimtelijke Ontwikkeling” en “Ruimtelijk Beheer” ongewijzigd handhaven

De beoordeling van het werken met de huidige eerste drie programma’s, (“Bestuur en Veiligheid”, “Ruimtelijke Ontwikkeling” en “Ruimtelijk Beheer” lijkt positief te zijn. Van buitenaf zijn er geen wezenlijke veranderingen die op de gemeente afkomen. De groter geworden rol van Brummen bij regionaal gestarte projecten kan binnen de huidige kaders van deze 3 programma’s opgevangen worden. Denk hierbij aan projecten als “kartrekker Sociale Kracht”, “Ruimte voor de Rivier” en het project “Veeromgeving Brummen- Bronkhors”. Richting de opbouw van de begroting 2015 lijken er hier geen redenen aanwezig tot veranderingen. Mocht de nieuwe gemeenteraad in de praktijk hier anders tegen aan gaan kijken, kan daar vanaf dat moment aan gewerkt worden.

Vanuit het gemeentefonds is op deze drie programma’s geen sprake van verbijzonderde inkomstendelen. Binnen programma 3 is er wel sprake van specifieke inkomsten met betrekking tot de afvalstoffenheffing en de rioolrechten. Hier is dus al sprake van een situatie waarbij zowel de lasten als de baten rondom bepaalde taken op één programma zichtbaar zijn. Binnen de drie eerste programma’s worden verrekeringen gemaakt met meerdere bestemmingsreserves. De behoefte aan uitbreiding hiervan lijkt niet aanwezig te zijn. Mogelijkheden tot samenvoeging kunnen worden oververwogen het opstellen van de eerstvolgende “Nota reserves en Voorzieningen”.

3.2 Het huidige programma 4 “Werk en Inkomen” geheel opnemen in een nieuw te vormen programma “Sociaal Domein”, met handhaving van de huidige bestuurlijke producten “Arbeidsmarktbeleid” en “Sociale Voorzieningen”

Het huidige programma 4 “Werk en Inkomen” heeft voor het deel “Werk” te maken met de decentralisatie arbeidsparticipatie per 2015. Bij deze decentralisatie wordt er een grote mate van samenhang gezien met de twee andere decentralisatie (Jeugdzorg en WMO). Combineren van deze drie decentralisaties in één programma binnen de begroting ligt dan ook voor de hand. Het onderdeel “Sociale voorzieningen” heeft

geen directe relatie met de drie decentralisaties. Dit zou tot de keuze kunnen leiden om voor sociale voorzieningen een eigen programma te handhaven. Om een drietal redenen wordt voorgesteld om dit niet te doen.

Ten eerste is er indirect wel een grote relatie tussen Sociale voorzieningen en arbeidsparticipatie. Effectief arbeidsparticipatiebeleid zou moeten leiden tot lagere kosten voor bijstand, terwijl ook het beroep op de bijzondere bijstand/minimabeleid zou kunnen afnemen. Hierdoor zouden er, deels tijdelijk (bijstand) deels structureel (bijzonder bijstand/minimabeleid) voordelen kunnen ontstaan die weer ingezet kunnen worden ter verdere invulling van het arbeidsparticipatiebeleid.

Ten tweede is er een landelijke ontwikkeling binnen de Sociale voorzieningen om te gaan werken met loonkostensubsidies. Het voordeel van het inzetten van dat instrument op de kosten van bijstand komt dan weer te goede van de budgetruimte voor het arbeidsparticipatiebeleid.

Ten derde ontstaat er met een programma waarin alleen de sociale voorzieningen zijn opgenomen een in omvang relatief klein programma. Bij het samenvoegen van het huidige programma 4 met de te decentraliseren taken blijft er wel sprake van uitsplitsing in aparte (bestuurlijke) producten in het programma. De huidige productinformatie voor de raad blijft daarmee behouden.

3.3 De nieuwe taken vanuit de decentralisatie “arbeidsparticipatie” opnemen binnen het bestaande bestuurlijke product “arbeidsmarktbeleid” en de verbijzonderde inkomsten binnen het gemeentefonds hierin ook opnemen

Qua toerekening van inkomsten aan het programma is er nu binnen programma 4 sprake van rijks gelden buiten het gemeentefonds om. Voor de sociale voorzieningen zal dit zo blijven, de rijksvergoeding arbeidsparticipatie zal als verbijzonderde uitkering via het gemeentefonds naar de gemeente toe komen. Gezien de directe relatie met de lasten van arbeidsparticipatie ligt het voor de hand om deze inkomsten van het gemeente fonds aan het nieuwe programma (met als werktitel: Sociaal Domein) te koppelen.

Binnen het huidige programma 4 is er geen sprake van het werken met bestemmingsreserves. Voor zeker de eerste drie jaar vanaf 2015 wordt ten aanzien van de sociale uitkeringen ook niet voorgesteld om te gaan werken met een reserve. Dit betekent in die jaren dat eventueel te behalen voordelen op lasten sociale voorzieningen in principe ten gunste komen van de algemene middelen. Waarbij het echter de bedoeling van de wetgever is om voordelen als gevolg van de inzet van het instrument “loonkostensubsidie” ten gunste te laten komen van de beschikbare middelen voor arbeidsparticipatie.

3.4 Vanaf 2015 voor het gehele terrein van het bestuurlijk product “arbeidsmarktbeleid” werken met één bestemmingsreserve

Het rijk zal vanaf 2015 3 jaar lang het gebruik door de gemeente van verbijzonderde 3D-gelden binnen het gemeentefonds gaan monitoren op de bedoelde besteding. De vraag hierbij is of het rijk per decentralisatie zal monitoren of op het totaal van de drie decentralisaties. Om deze reden wordt voorgesteld om voor arbeidsparticipatie vanaf 2015 te gaan werken met een specifieke bestemmingsreserve, die na 3 jaar mogelijk op kan gaan in een brede bestemmingsreserve “Sociaal Domein”.

3.5 Het huidige programma 5 “Maatschappelijke Ondersteuning” in zijn geheel opnemen in het nieuw te vormen programma “Sociaal Domein”

Het huidige programma 5 “Maatschappelijke Ondersteuning” is opgebouwd uit de taken vanuit de oude Welzijnswet, de oude Wet Voorzieningen Gehandicapten (WVG) en de per 2007 overgedragen AWBZ-taken, voornamelijk de Huishoudelijke Hulp. Dit laatste is aanleiding om de decentralisatie AWBZ-taken per 2015 ook aan het programma “Maatschappelijke Ondersteuning” te koppelen. Omdat er een grote relatie is met de drie decentralisaties, wordt voorgesteld om ook het programma “Maatschappelijke Ondersteuning” in zijn geheel onder te brengen in het nieuwe programma “Sociaal Domein”.

3.6 Alle verbijzonderde inkomsten binnen het gemeentefonds voor AWBZ en WMO taken opnemen in het nieuwe programma “Sociaal Domein”

De rijksvergoeding voor de taken van het huidige programma 5 wordt binnen het gemeentefonds alleen voor de per 2007 overgedragen taken AWBZ verbijzonderd. De rijksuitkering WMO-taken 2015 zal ook

verbijzonderd gaan worden binnen het gemeentefonds. Voorgesteld wordt om alle verbijzonderde inkomsten op te nemen in het nieuwe programma “*Sociaal Domein*”, zodat daar ook maximaal de relatie tussen de lasten en baten zichtbaar is.

3.7 De 7 bestuurlijke producten binnen het huidige programma 5 beperken tot 2 bestuurlijke producten en een 3^e product toe te voegen voor de taken vanaf 2015

Binnen het huidige programma 5 zijn er zeven bestuurlijke producten. Voorgesteld wordt om dit in het nieuwe programma te beperken tot twee producten: “*Voorzieningen voor mensen met een beperking*” en “*overige maatschappelijke ondersteuning*”. De bestaande indeling met zeven producten was gemaakt om daarmee aansluiting te houden met de in de Wet Maatschappelijke Ondersteuning genoemde prestatievelden. De meerwaarde van de uitsplitsing over zeven producten is niet meer aan te tonen, vandaar dat nu het voorstel wordt gedaan om terug te gaan naar 2 bestuurlijke producten. Deze kunnen dan aangevuld worden met een derde bestuurlijk product “Wmo-taken 2015”.

3.8 De huidige bestemmingsreserve “WMO taken t/m 2007” handhaven en een nieuwe bestemmingsreserve “WMO taken 2015” instellen

Qua gebruik van reserves ligt er in de nieuwe situatie een sterke relatie met de bestaande reserve WMO. Met betrekking tot de WMO-taak 2015 zal het rijk de eerste 3 jaar de werkelijke ontwikkeling gaan monitoren. Nog niet duidelijk is of deze monitor inclusief de taken vanaf 2007 is of exclusief. Duidelijk is wel dat het rijk (ministerie BZK) uitspreekt dat het sociale deelfonds (de benaming van het geheel aan financiën van de 3D's) alleen betrekking heeft op de 3D's en dus niet de oude WMO omvat. Uitgaande van monitoring door het rijk exclusief de oude WMO is het werken met een specifieke WMO-reserve taken 2015 het meest voor de hand liggend. Na de 3 jaar zou deze reserve dan ondergebracht kunnen worden in een nieuwe reserve “Sociaal Domein”. Dan kan ook overwogen worden om de bestaande WMO-reserve hieraan toe te voegen.

4. De voorstellen rond de huidige programma's 6 en 7 met hun onderbouwing

Het huidige programma 6 “*Samenleving*” kent een diversiteit aan bestuurlijke producten, die ook zo in het programma zijn benoemd. Hierbij speelt de vraag of er onderdelen zijn die misschien beter onderdeel kunnen zijn van het nieuwe programma “Sociaal Domein”. Uitgaande van de huidige twaalf bestuurlijke producten wordt het volgende voorgesteld:

4.1 Geen veranderingen bij het bestuurlijk product “Onderwijs als bevoegd gezag”

Deze taak is uitbesteed en belegd bij de Stichting Archipel

4.2 De nieuwe taak “passend onderwijs” onderbrengen in het bestaande product “onderwijsbeleid”

Vanaf augustus 2014 krijgt de gemeente beleidsmatig met “*passend onderwijs*” te maken. Dit wordt soms ook wel de vierde decentralisatie genoemd. De doelgroep komt nagenoeg overeen met de doelgroep van de Jeugdzorg, dat wel onderdeel is van de drie decentralisaties. Toch lijkt passend onderwijsbeleid meer relatie te hebben met vorm en inhoud geven aan onderwijsbeleid, dan dat de relatie met Jeugdzorg voorop staat. Om het nieuwe programma “*Sociaal domein*” ook niet te groot qua omvang te maken, wordt voorgesteld om passend onderwijs binnen het huidige bestuurlijke product “*onderwijsbeleid*” op te vangen en daarmee binnen het bestaande programma “*Samenleving*”. Extra argument hiervoor is dat de rijksgelden die met passend onderwijs te maken hebben niet naar de gemeenten gaan maar naar de schoolbesturen.

4.3 “Leerplicht en leerlingenvervoer” blijven verantwoord worden binnen het huidige programma “Samenleving”

Leerplicht en leerlingenvervoer. Ten aanzien van het eerste zijn er geen ontwikkelingen. Bij vervoer is er sprake van een relatie met vervoersvoorzieningen binnen de huidige WMO. Deze relatie is vooral ingegeven door de wijze van aanbesteden van het vervoer als geheel. Het soort vervoer zal daarbij wel altijd te onderscheiden zijn. Daardoor ontstaat er geen situatie die het noodzakelijk maakt om het

leerlingenvervoer en het WMO-vervoer in één programma onder te brengen. Gezien het feit dat het nieuwe programma “ *Sociaal Domein*” al groot van omvang zal worden, wordt voorgesteld om het leerlingenvervoer binnen het huidige programma “ *Samenleving*” te houden.

4.4 Het huidige product “Gezondheidszorg” vanaf 2015 verantwoord en binnen het nieuwe programma “Sociaal Domein”

In 2015 komt de Jeugdzorg over naar de gemeente. Binnen het huidige bestuurlijke product “Gezondheidszorg” wordt ook de gemeentelijke taak voor de jeugdgezondheidszorg verzorgd, inclusief de taak voor Centrum voor Jeugd en Gezin. Dit beleid is gericht op preventie ter beperking van het gebruik binnen de Jeugdzorg. Daarmee is er een dusdanige sterk verband tussen de bestaande en de nieuwe taken dat voorgesteld wordt om het gehele bestuurlijke product “*Gezondheidszorg*” op te nemen in het nieuwe programma “ *Sociaal Domein*”. Hiermee blijven ook de totale kosten van de GGD binnen één programma zichtbaar.

4.5 De overige bestuurlijke producten binnen het programma “Samenleving” ongewijzigd laten

Binnen deze bestuurlijke producten zijn er geen ontwikkelingen die tot een andere programmatoedeling moeten leiden.

4.6 De rijksbudgetten voor het CJG en de Jeugdzorg te verantwoorden binnen het nieuwe programma “Sociaal Domein” en voor beide uitkeringen een bestemmingsreserve in te voeren.

De gemeente ontvangt voor het CJG binnen de gemeentefondsuitkering al een verbijzonderd rijksbudget. Dit gaat vanaf 2015 ook voor de Jeugdzorg gaan gelden. Voorgesteld wordt om beide budgetten vanaf 2015 zichtbaar te maken in het nieuwe programma “ *Sociaal Domein*”. Voor het CJG wordt al gewerkt met een bestemmingsreserve. Voorgesteld wordt om ook voor de Jeugdzorg, ingaande 2015, een bestemmingsreserve in te voeren. Na 2017 kan dan overwogen worden om beide reserves onder te brengen in één brede bestemmingsreserve “*Sociaal Domein*”.

4.7 Geen aanleiding op het programma 7 “Financiering” op een andere manier in te delen

Het huidige programma “ *Financiering*” kent geen ontwikkelingen die noodzaken om het aantal bestuurlijke producten te veranderen en/of bij een ander programma onder te brengen. Dit staat los van de voorstellen in deze notitie om een deel van de baten bij het bestuurlijk product “ *Algemene uitkering*” te verplaatsten naar het nieuwe programma “ *Sociaal Domein*”.

5. Tot slot:

- De benaming “ *Sociaal Domein*” is een werknaam en staat open voor alternatieven;
- Aanvaarding van de voorstellen uit deze notitie betekent een verkleining van het aantal programma's van 7 naar 6;
- Het kan in de toekomst zo zijn dat, geldstromen, die nu in het gemeentefonds worden verbijzonderd, worden ondergebracht in de reguliere verdeelmaatstaven, waardoor verbijzondering niet meer aan de orde is. Op dat moment zal de vraag beantwoord moeten worden of deze inkomsten weer aan het programma “ *Financiering*” moeten worden toegerekend. Nut en noodzaak van de betrokken bestemmingsreserves zal daarbij ook meegenomen moeten worden;
- In de financiële verordening die de gemeenteraad heeft vastgesteld is ten aanzien van de indeling van de begroting het volgende vastgelegd (verordening art. 212 artikel 2 lid 1):

“De raad stelt bij de aanvang van de nieuwe raadsperiode een programma-indeling vast. Deze indeling is van toepassing voor de begrotingen gedurende de gehele raadsperiode, tenzij de Raad hierover tussentijds een besluit tot wijziging van de programma-indeling neemt”.

Gelet op bovenstaande bepaling ligt het voor de hand om de wijzigingen die nu in het model van de programmabegroting worden aangebracht gedurende de gehele komende raadsperiode vast te houden. Natuurlijk tenzij er de komende jaren dwingende redenen zijn hiervan af te wijken.

Versie: 28 april 2014