

Raadsvoorstel

Zaaknummer: 1872306
Steller: J. Verbeek, I. van Rugge, M.W. Zuiker
Datum commissie: 8 juni 2021
Datum raadsvergadering: 8 juli 2021 (Kadernota)

Team: Zorg en Samenleving
Teammanager: Jean Paul Verbeek
Portefeuillehouder: M. van der Ven
E-mail: j.verbeek@hoorn.nl, i.van.rugge@hoorn.nl,
mw.zuiker@hoorn.nl

Onderwerp

Financiële situatie en beheersmaatregelen sociaal domein

Agendering

Ter meningvormende bespreking in de Algemene Raadscommissie

Bijlagen

1	Voortgang beheersmaatregelen en tekort sociaal domein
2	Jaarrapportage sociaal domein 2020
3	Maatregelen financiële beheersbaarheid Jeugdwet (AEF-rapport)
4	Benchmark tekorten jeugdzorg 2019
5	Presentatie BOT-sessie sociaal domein 27-2-2021

Vragen van het college aan de raadscommissie voor de meningvormende bespreking zijn:

1. In hoeverre geeft de voortgang van de beheersmaatregelen aanleiding om verder bij te sturen bij de uitvoering van de huidige maatregelen?
2. Bent u bereid om tekorten binnen het sociaal domein op te vangen met maatregelen buiten het sociaal domein?
3. In hoeverre vraagt het huidige tekort om – ook afgezet tegen de landelijke rapportage(s) hierover – (vanaf 2023) aanvullende maatregelen te nemen in het sociaal domein?
4. Welke maatregelen bent u binnen het sociaal domein bereid te nemen zonder dat dit (te veel) ten koste gaat van de dienstverlening richting inwoners?
5. In hoeverre wil de raad de grenzen van de Jeugdwet en Wmo opzoeken, bijvoorbeeld door bepaalde ondersteuningsvormen niet meer te leveren/financieren?

Samenvatting

Hoorn kampt met financiële tekorten, (groten)deels veroorzaakt door tekorten in het sociaal domein. Vooral de jeugdhulp en Wmo kosten meer dan de rijksmiddelen die hier tegenover staan. Vanwege de tekorten in het sociaal domein zijn er diverse beheersmaatregelen genomen om de kosten terug te dringen. Het uitgangspunt bij deze beheersmaatregelen is dat inwoners hier zo min mogelijk van merken.

De realiteit is dat de beheersmaatregelen effect hebben en leiden tot aanzienlijke opbrengsten (oplopend tot 3,5 miljoen euro), maar dat het tekort hiermee onvoldoende wordt teruggebracht. Er zijn namelijk ook andere factoren van invloed op de nog steeds toenemende kosten voor jeugdhulp en Wmo. Het uitgangspunt dat inwoners zo min mogelijk merken van de beheersmaatregelen, komt onder druk te staan als er extra maatregelen moeten worden doorgevoerd binnen het sociaal domein. Er moet een keuze worden gemaakt door de raad op welke manier de gemeente de tekorten wil terugdringen. Hier zijn meerdere opties voor mogelijk, zowel binnen als buiten het sociaal domein. Vooruitlopend op de behandeling van de Kadernota 2021 wil de raad hierover een meningvormende bespreking houden.

1. Inleiding: reden van het voorstel

Aanleiding

Op 11 mei 2021 heeft er een informatiesessie met de gemeenteraad plaatsgevonden over het financiële perspectief van de gemeente Hoorn. Het tekort in het sociaal domein heeft hier een grote impact op. Ondanks de eerder genomen beheersmaatregelen, die leiden tot een besparing van 3,5 miljoen euro, is er nog steeds sprake van een miljoenentekort.

Deze tekorten komen vooral voort uit enorme kostenstijgingen voor de jeugdhulp en Wmo. Dat geldt niet alleen voor Hoorn, maar voor bijna alle gemeenten in Nederland. Landelijk bedroeg het tekort op jeugdhulp landelijk 1,7 miljard euro in 2019. De VNG heeft geëist dat het nieuwe kabinet hiervoor met een structurele oplossing komt. Vooralsnog zijn er alleen extra middelen voor 2021 beschikbaar gesteld.

De gemeenteraad stelt in juli de Kadernota 2021 vast. Daarin worden de kaders gesteld voor het financiële perspectief vanaf 2021. Vanwege de impact van het sociaal domein hierop is gevraagd om een meningvormende bespreking te houden over de financiële situatie en de beheersmaatregelen in het sociaal domein.

Belang

Voor 2022 en verder moet de gemeente een sluitende (meerjaren)begroting kunnen voorleggen. Op dit moment is er sprake van een tekort, dat voor een groot deel afkomstig is vanuit het sociaal domein. Het is nog onduidelijk in hoeverre hiervoor landelijke maatregelen of financiële compensatie vanuit het Rijk volgt. Om de juiste kaders te stellen bij de Kadernota 2021 is het van belang dat de raad een mening kan vormen over de financiële situatie in het sociaal domein en de voortgang van de huidige beheersmaatregelen.

Centrale vraag

In hoeverre kan de gemeente zelf nog binnen het sociaal domein bijsturen op de kosten? In hoeverre is dit niet mogelijk en vraagt dit om landelijke maatregelen en/of maatregelen buiten het sociaal domein?

2. Beoogd maatschappelijk resultaat

Vooralsnog gelden de uitgangspunten dat (1) het tekort ook binnen het sociaal domein moet worden opgelost en (2) inwoners zo min mogelijk worden geraakt door de maatregelen. Hiermee wordt beoogt dat het voorzieningenniveau voor kwetsbare inwoners op niveau blijft. De huidige financiële situatie vraagt om een heroverweging van deze uitgangspunten.

3. Bijdrage aan de duurzaamheidsambitie

Dit voorstel draagt niet bij aan de duurzaamheidsambities.

4. Kaders

Transities en transformatie

De gemeente heeft door de transities in 2015 meer verantwoordelijkheden gekregen die ingebed moesten worden in de organisatie. De transitie is succesvol afgesloten, terwijl de transformatiebeweging nog volop in gang is.

Deze wijzigingen zijn erop gericht dat:

- mensen sneller geholpen worden bij zorg- of ondersteuningsvragen;
- mensen zorg en ondersteuning krijgen die zoveel mogelijk aansluit op hun persoonlijke (thuis)situatie, mogelijkheden en sociale netwerk;
- mensen die anderen zorg of hulp (willen) bieden, daarvoor alle ruimte en steun krijgen;
- de omvang en de kosten van de verzorgingsstaat beperkt worden.

Dit vraagt onder meer om:

- het anders organiseren van de toegang tot collectief gefinancierde zorg en ondersteuning;
- meer samenhang in het aanbod van zorg, jeugdhulp en ondersteuning;
- meer en betere samenwerking tussen professionals, vrijwilligers en mantelzorgers;
- passende ondersteuning van mantelzorgers en zorgvrijwilligers;
- aansluiten bij de talenten en mogelijkheden van mensen zonder eventuele beperkingen uit het oog te verliezen;
- meer zorg- en ondersteuningsdiensten, voorzieningen en hulpmiddelen die mensen in staat stellen thuis te blijven wonen;
- meer ruimte en stimulans voor zorginitiatieven van particulieren.

Dit alles vraagt om een grote cultuurverandering: een transformatie. Daarin zijn zowel de medewerkers van overheden en zorg- en welzijnsorganisaties betrokken, als de mensen die zorg nodig hebben en/of mantelzorg geven. Het omvat de hele participatiesamenleving: een samenleving waarin mensen meedoen naar vermogen, omkijken naar elkaar en dat er zorg en ondersteuning beschikbaar is voor de mensen die dat nodig hebben.

Jeugdwet en Wet maatschappelijke ondersteuning

Deze wetten geven sinds 2015 vorm aan de transitie en transformatie en zijn voor de gemeente Hoorn de wettelijke basis waarop Jeugdzorg verleend wordt en waarop mensen aanspraak kunnen doen voor maatschappelijke ondersteuning.

Verordeningen en beleidsregels Jeugd en Wmo

De verordeningen geven aan binnen welke kaders de werkzaamheden op de gebieden van jeugd en Wmo zullen plaatsvinden en wat hiervoor de geldende regels zijn.

Participatiewet

In 2015 is ook de Participatiewet ingevoerd en is in de plaats gekomen van de Wet Werk en Bijstand, Wsw en een groot deel van de Wajong. De Participatiewet heeft tot doel om zoveel mogelijk mensen, met en zonder arbeidsbeperking, weer aan de arbeidsmarkt deel te laten nemen. Ook is de doelgroep groter geworden.

Passend Onderwijs

Alle leerlingen moeten een plek krijgen op een school die past bij hun kwaliteiten en hun mogelijkheden. 'Passend Onderwijs' moet ervoor zorgen dat elk kind het beste uit zichzelf haalt. Scholen bieden daarom extra hulp aan leerlingen die dit nodig hebben, zoals kinderen met leer- of gedragsproblemen. Met passend onderwijs wil de overheid bereiken dat:

- alle kinderen een passende plek in het onderwijs krijgen;
- een kind naar een gewone school gaat als dat kan;
- een kind naar het speciaal onderwijs gaat als intensieve begeleiding nodig is;
- scholen de mogelijkheden hebben voor ondersteuning op maat;
- de mogelijkheden en de onderwijsbehoefte van het kind bepalend zijn, niet de beperkingen;
- kinderen niet meer langdurig thuis komen te zitten.

Financiële kaders

Hierbij kan gedacht worden aan de volgende documenten die onderdeel uitmaken van de Planning en Control cyclus: de begroting, kadernota, diverse bijstelling en de jaarrekening. Ook heeft de raad altijd beslissingsbevoegdheid op grond van het budgetrecht.

Landelijk onderzoek naar tekorten in de jeugdhulp: gemeenten komen jaarlijks 1,7 miljard tekort

Onderzoeksbureau Andersson Elffers Felix (AEF) heeft in opdracht van het ministerie van VWS en de VNG onderzoek gedaan naar de landelijke tekorten binnen de jeugdhulp. Een van de conclusies in hun

rapport 'Stelsel in groei' is dat gemeenten in 2019 circa 1,7 miljard tekort zijn gekomen voor de uitvoering van de Jeugdwet in 2019 en dat dit een structureel tekort betreft.

Uit het onderzoek blijkt dat de kosten voor jeugdhulp zijn toegenomen van 3,6 miljard euro in 2015 tot 5,5 miljard euro in 2019. Dit komt doordat het aantal cliënten in de jeugdhulp én de kosten per cliënt zijn toegenomen. Gemeenten zijn hier tijdelijk voor gecompenseerd – in afwachting van de uitkomsten van dit onderzoek – voor slechts 400 miljoen euro in 2019 en 300 miljoen euro in 2020, 2021 en 2022. Het landelijke tekort bedraagt gemiddeld ongeveer 30% ten opzichte van het rijksbudget inclusief de tijdelijke compensatie. Het tekort van Hoorn komt hier verhoudingsgewijs mee overeen.

Gemeenten hebben wel een aantal mogelijkheden om doelmatigheidswinst te behalen. Volgens AEF kan er 190 tot 240 miljoen euro worden bespaard met vijf onderzochte maatregelen. Deze maatregelen komen overeen met de maatregelen waar Hoorn op in heeft gezet. Desondanks blijft er op basis van de huidige uitgangspunten in de Jeugdwet een stevig tekort over.

5. Argumenten

Bestuurlijke context

In gemeente Hoorn hanteren we binnen het sociaal domein het uitgangspunt dat we de zorg en ondersteuning aan onze inwoners leveren voor het geld dat we hiervoor toebedeeld krijgen vanuit het Rijk. Op dit moment lukt dat niet en is er sprake van grote tekorten. Door invoering van de beheersmaatregelen zijn de tekorten, ondanks de forse kostenbesparing, onvoldoende teruggedrongen.

Het leveren van de juiste en best passende zorg en ondersteuning aan onze inwoners staat echter voorop en moet zo min mogelijk geraakt worden door de beheersmaatregelen. Als gemeente zijn wij verplicht¹ om cliënten de zorg en ondersteuning te geven waar zij behoefte aan hebben. Dit staat op gespannen voet met het uitgangspunt om budgetneutraal uit te komen. Daarnaast is er nog geen absolute zekerheid hoeveel het Rijk gemeenten structureel gaat compenseren voor de hogere kosten binnen het sociaal domein na de tijdelijke compensatie (tot 2021). Toch willen wij zoveel mogelijk toewerken naar het terugdringen van het tekort binnen het sociaal domein. De realiteit is nu dat de beheersmaatregelen wel de juiste keuzes zijn geweest, maar te optimistisch zijn ingeschat, hetgeen bevestigd wordt door het AEF rapport. Op basis van de bevindingen uit het AEF rapport zijn de beheersmaatregelen nu afgeraamd naar een realistische opbrengst. De schatting die in het verleden gedaan is was met de kennis van toen een goed geïnformeerde aanname. Met de kennis van nu blijkt echter dat de praktijk weerbarstiger is en de opbrengsten dus anders ingeschat moeten worden. Daarnaast is het nu het moment om te kijken naar opties om te bezuinigen buiten het sociaal domein of inwoners toch minder zorg gaan verlenen dan ze eigenlijk nodig hebben.

Argumenten per vraag

- 1. In hoeverre geeft de voortgang van de beheersmaatregelen aanleiding om verder bij te sturen bij de uitvoering van de huidige maatregelen?*

Vanuit Hoorn is ingezet op maatregelen die effectief blijken te zijn. De gerealiseerde opbrengsten zijn echter veel lager dan de opbrengsten die zijn ingerekend in het dekkingsplan. Daarbij zijn de opbrengsten van diverse maatregelen niet direct meetbaar. Van diverse maatregelen zijn de opbrengsten niet uit te drukken in geld, waardoor de ingerekende opbrengst is afgeraamd. Dit betekent niet dat deze maatregelen geen effect hebben. Diverse maatregelen hebben namelijk kwalitatieve opbrengsten. Daarbij is de verwachting dat deze maatregelen ook positief bijdragen aan het beheersen van de kosten, maar zijn deze opbrengsten indirect en niet meetbaar. Omdat de beheersmaatregelen optimistisch zijn ingeschat en niet altijd direct meetbaar, zijn de beheersmaatregelen naar een realistisch opbrengst afgeraamd. Deze aframing van de opbrengsten van de huidige beheersmaatregelen dringt het tekort niet verder terug.

¹ Binnen de kaders van de Wmo, de Jeugdwet en de Participatiewet.
Zaaknummer: 1872306

2. *Bent u bereid om tekorten binnen het sociaal domein op te vangen met maatregelen buiten het sociaal domein?*

Maatregelen doorvoeren binnen het sociaal domein raakt de kwetsbare inwoners. Om te voorkomen dat de (kwetsbare) inwoners (te)veel gaan merken van de bezuinigingen van de gemeente is het alternatief om maatregelen door te voeren buiten het sociaal domein. Overigens kunnen inwoners direct of indirect ook worden geraakt door maatregelen buiten het sociaal domein.

3. *In hoeverre vraagt het huidige tekort om – ook afgezet tegen de landelijke rapportage(s) hierover – (vanaf 2023) aanvullende maatregelen te nemen in het sociaal domein?*

Het AEF rapport 'Stelsel in groei' bevestigt dat de onderzochte maatregelen die effectief zijn, al worden ingezet door de gemeente Hoorn. Er is dus niet veel ruimte binnen de Jeugdwet om nieuwe maatregelen in te voeren die bewezen effectief zijn, zonder dat de inwoners van Hoorn geraakt worden. Desondanks is het mogelijk om elders binnen het sociaal domein aanvullende maatregelen te nemen. Zie ook de punten 4 en 5.

4. *Welke maatregelen zijn er binnen het sociaal domein mogelijk zonder dat dit (te veel) ten koste gaat van de dienstverlening richting inwoners?*

Er zijn in de afgelopen periode 27 beheersmaatregelen gekozen door de raad om door te voeren binnen het sociaal domein. Om het tekort verder terug te brengen zijn dus aanvullende beheersmaatregelen nodig. Welke maatregelen stelt u voor die nog getroffen kunnen worden zonder dat dit ten koste gaat van onze dienstverlening richting inwoners?

Bij extra maatregelen binnen het sociaal domein kan worden gedacht aan maatregelen die niet zijn doorgevoerd en/of gekozen bij de behandeling van de Begroting 2021. Daarbij kan worden overwogen om de ingekochte zorg en ondersteuning kritisch tegen het licht te houden en daarbij de grenzen van de Jeugdwet en Wmo op te zoeken. Zie ook punt 5.

5. *In hoeverre wil de raad de grenzen van de Jeugdwet en Wmo opzoeken, bijvoorbeeld door bepaalde ondersteuningsvormen niet meer te leveren/financieren?*

De reikwijdte van de Jeugdwet, de beleidsvrijheid van de gemeenten en de vraag of (alle) jeugdhulp wel bij de gemeenten thuishoort. Dit zijn vragen die een nieuw kabinet gaat stellen. Momenteel wordt een wijziging van de Jeugdwet voorbereid. Tot die tijd zijn er geen expliciete grenzen aan de Jeugdwet, en heeft de gemeente Hoorn ruimte om hierbinnen te opereren, omdat vanuit het Rijk het niet duidelijk is hoe smal of breed het voorzieningenniveau ten minste moet zijn.

Voor de Wmo zal waarschijnlijk niet een dergelijk grote wetwijziging worden doorgevoerd. Maar ook binnen deze wet is er voor de gemeente Hoorn ruimte om hier invulling aan te geven. Hoe ziet het sociale gezicht van gemeente Hoorn eruit? Wat betekent dit voor het door u gewenste voorzieningenniveau?

6. Maatschappelijk draagvlak

Maatschappelijk draagvlak is voor dit voorstel niet onderzocht. Dit heeft vooral te maken met de korte termijn waarop dit voorstel aangeleverd moet worden.

7. Financiële consequenties

Dit voorstel heeft op zichzelf geen financiële gevolgen voor de begroting van Hoorn, maar is bedoeld om een mening te vormen ter voorbereiding op de behandeling van de Kadernota 2021. Daarin worden de financiële kaders gesteld voor het uitwerken van de begroting voor 2022 en verder.

8. Communicatie

Via dit voorstel willen wij de raad goed informeren over de financiële stand van zaken in het sociaal domein en de stand van zaken rond de uitvoering van de gekozen beheersmaatregelen. Het is

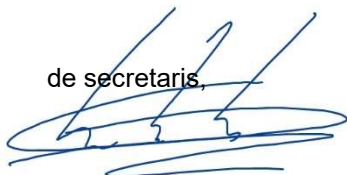
noodzakelijk om meer keuzes te maken voor eventuele bezuinigingen binnen en/of buiten het sociaal domein. Deze keuzes kunnen impact hebben op de dienstverlening van de gemeente Hoorn aan haar inwoners zowel binnen als buiten het sociaal domein.

9. Realisatie

De meningvormende bespreking over dit voorstel is voorlopig op de behandeling van de Kadernota 2021 en uiteindelijk de Begroting 2022.

het college van burgemeester en wethouders van Hoorn, 25 mei 2021

de secretaris,



de burgemeester

