

Datum  
Titel

15 mei 2018  
Interventieplan Sociaal domein

# **Interventieplan Sociaal domein**

Datum 15 mei 2018  
Titel Interventieplan Sociaal domein

## Inhoud

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Context sociaal domein</b>	<b>4</b>
2.1	Decentralisaties in het sociaal domein	4
2.2	Sturingsmogelijkheden gemeenten	4
2.3	Van transitie...	6
2.4	...naar transformatie	6
<b>3</b>	<b>Analyse tekorten 2017 en prognoses 2018-2021</b>	<b>7</b>
3.1	Omvang tekorten 2017	7
3.2	Vergelijking met andere gemeenten	8
3.3	Achtergronden tekorten	8
3.3.1	Wmo	8
3.3.2	Jeugdhulp	10
3.3.3	Participatie	11
3.4	Effecten interbestuurlijk programma (IBP)	13
3.5	Prognose bij ongewijzigd beleid	13
<b>4</b>	<b>Scenario's, maatregelen en financieel perspectief</b>	<b>15</b>
4.1	Scenario's qua (be)sturing	15
4.2	Maatregelen	17
4.2.1	Maatregelen Wmo	17
4.2.2	Maatregelen Jeugdhulp	18
4.2.3	Maatregelen Participatie	20
4.3	Financieel perspectief	23
4.4	Risico's	24
4.5	Conclusie	25

## 1 Inleiding

In maart 2018 is de toenmalige gemeenteraad door het College geïnformeerd over de financiële tekorten in het sociaal domein, die naar voren zijn gekomen vanuit de voorlopige jaarrekening 2017.

Gezien het belang heeft het college direct opdracht gegeven tot verdere analyse. Dit zodat beter en zo snel mogelijk onderbouwde uitspraken kunnen worden gedaan over oorzaak, aard en doorwerking van geconstateerde overschrijdingen, evenals ook mogelijkheden kunnen worden verkend tot passende interventies op korte en middellange termijn. Gezien de urgentie is de eerste analyse uitgevoerd in de periode medio maart – medio april 2018, waarbij ook de eerste gesprekken zijn gevoerd met participatieraad en aanbieders, en het concept daarvan is gedeeld met de gemeenteraad eind april 2018.

Dit interventieplan sociaal domein bevat deze analyse, alsmede scenario's en maatregelen die gekozen kunnen worden om te intervenieren in het sociaal domein. Daarmee markeert dit plan een nieuwe fase in de transitie en transformatie van het sociaal domein. Dit laatste is nodig om ook op korte en (middel)lange termijn een betaalbaar en houdbaar stelsel van hulp en ondersteuning te kunnen waarborgen voor inwoners van de gemeente Zwolle. Daarbij staan de doelen van de transformatie nog steeds overeind: het bevorderen van de zelfredzaamheid van onze inwoners met gebruik van het maatschappelijk 'voorveld', de beweging van zwaardere naar lichtere hulp en ondersteuning (waaronder preventie) en de integrale aanpak van problematiek. Tegelijkertijd kunnen de komende bestuursperiode andere maatregelen naar voren komen die genomen kunnen worden. Daarmee staat achter dit interventieplan 'geen punt, maar een komma'.

Dit interventieplan gaat achtereenvolgens in op de volgende onderwerpen:

- Schets van de context van het sociaal domein, waaronder de recente geschiedenis van de decentralisaties, de effecten op de sturing van gemeenten, en de transitie en transformatie van het sociaal domein.
- De belangrijkste oorzaken van de tekorten, die nu ontstaan zijn, in het algemeen en per onderdeel, de (financiële) prognose bij ongewijzigd beleid, waarbij ook ingegaan wordt op de effecten van het landelijke interbestuurlijk programma (IBP).
- De scenario's die gekozen kunnen worden als het gaat om bijsturing, mogelijk te treffen maatregelen, het financiële perspectief na implementatie van de maatregelen en de risico's die daarbij aan de orde zijn.

Daarmee geeft dit interventieplan de mogelijkheid om de transformatie met kracht door te zetten, de gemeente Zwolle hulp en ondersteuning kan blijven bieden aan inwoners die dit nodig hebben, maar tegelijkertijd de inkomsten en uitgaven in het sociaal domein meer in balans te brengen op korte- en (middel)lange termijn.

## 2 Context sociaal domein

Voordat wordt ingegaan op de (oorzaken van de) tekorten in het sociaal domein en mogelijke maatregelen die daarbij aan de orde (kunnen) zijn, is het van belang de context en de achtergronden van het sociaal domein te doorgronden. In dit hoofdstuk wordt deze context geboden en wordt een breder perspectief geboden. Hierdoor wordt duidelijk dat:

- Gemeenten door verschillende decentralisaties in de afgelopen dertig jaar in financieel opzicht geleidelijk meer en meer risicohouder zijn geworden voor inwoners die in een bepaalde mate hulp en ondersteuning nodig hebben.
- Gelet op de omvang van de financiële middelen die met het sociaal domein gemoeid zijn en de aard van de taken die bekostigd worden, dit in belangrijke mate vraagt om daar waar mogelijk beheersing van risico's, voor zover beïnvloedbaar.
- Gemeenten in de periode 2015-2017 met name ingezet hebben op continuïteit en transitie, en in de loop van 2017 pas echt de mogelijkheden ontstonden om stappen te maken richting verandering en transformatie, waarvan de financiële effecten naar verwachting later zullen volgen.

### 2.1 Decentralisaties in het sociaal domein

De decentralisatie van hulp en ondersteuning naar gemeenten per 1-1-2015 past bij de ontwikkeling die gaande is vanaf de tweede helft van de jaren tachtig. In die tijd neemt de behoefte aan sturing op doelmatigheid, efficiëntie en een terugtrekkende overheid toe. Stapsgewijs leidt dit tot verdergaande decentralisatie van verantwoordelijkheden en taken in het brede sociaal domein. Meest in het oog springende onderdelen zijn de Welzijnswet (1987), Wet voorzieningen gehandicapten (1994), Wet Werk en bijstand (2004), Wet maatschappelijke ondersteuning (2007) en vervolgens uiteindelijk de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015, de Participatiewet en de Jeugdwet (allen 2015). Hieruit blijkt dat de drie decentralisaties uit 2015 een voorlopig sluitstuk vormen van een langdurige decentralisatiebeweging.

Met al deze decentralisaties hebben gemeenten de verantwoordelijkheid gekregen om een goed vangnet voor hun inwoners te bieden en meer in het bijzonder voor diegenen die deze hulp en ondersteuning nodig hebben. Met daarbij financieel gezien de uitdaging om de eerder stijgende kosten van hulp en ondersteuning te beteugelen, terwijl er veelal gelijktijdig een korting op de financiële middelen werd doorgevoerd.

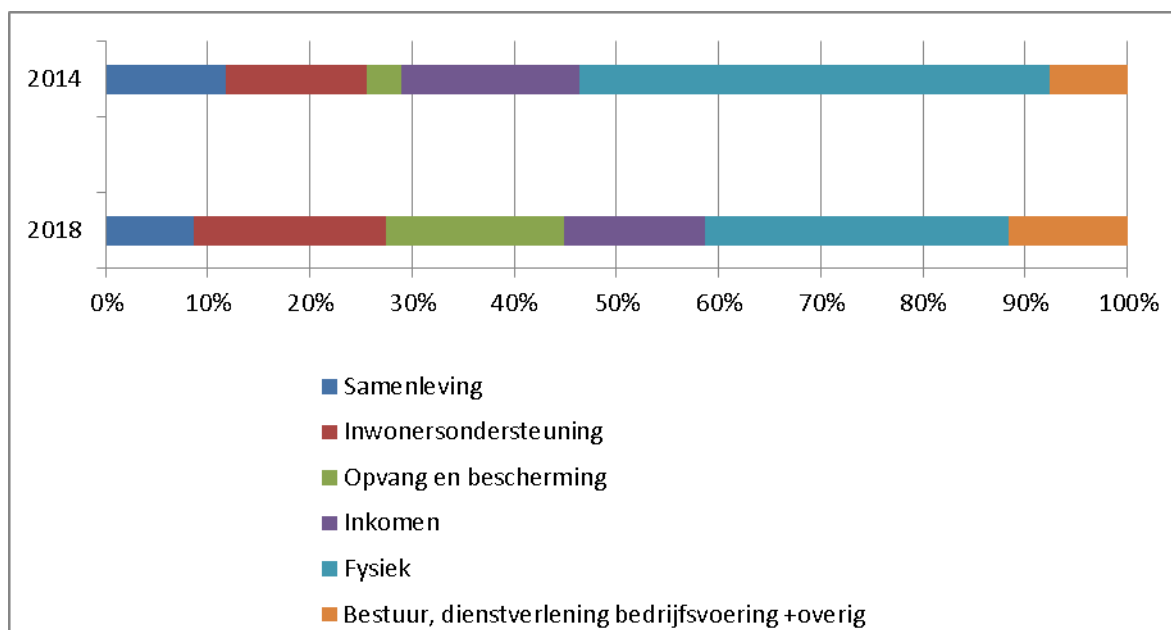
Een kenmerkend element bij deze decentralisaties is de inzet om de bestedingsvrijheid te maximaliseren voor gemeenten ten aanzien van de middelen die beschikbaar zijn gesteld voor de betreffende taken. Dit om hiermee te voldoen aan de randvoorwaarden om de decentralisatie te doen slagen: maatschappelijke en financiële verantwoordelijkheid dient samen op te gaan met vrijheid van handelen om die verantwoordelijkheid ook passend waar te kunnen maken.

### 2.2 Sturingsmogelijkheden gemeenten

Met de groeiende verantwoordelijkheden voor gemeenten vanuit de decentralisaties is voor gemeenten ook de garantie verdwenen dat het budget toereikend is om de benodigde uitgaven te dekken. Gemeenten zijn zelf in toenemende mate risicodragers geworden.

En daar er ook vele minder beïnvloedbare variabelen zijn die een grote impact kunnen hebben op de uitgaven, is de onvoorspelbaarheid van de gemeentelijke uitgaven vanaf 1-1-2015 sterk toegenomen. Zo hebben veel onderdelen binnen het sociaal domein het karakter van een open-einde-regeling, waarmee de sturingsmogelijkheden zijn beperkt.<sup>1</sup> Dit effect is nog eens versterkt doordat na 1-1-2015 de rijksoverheid en de rechtspraak de noodzakelijke beleidsruimte voor gemeenten hebben beperkt en mogelijk verder zullen beperken de komende jaren.<sup>2</sup>

Met deze ontwikkelingen is het risicoprofiel van gemeenten vanaf 1-1-2015 fors gewijzigd. Dit wordt des te meer duidelijk als beseft wordt dat het budget binnen de gemeentelijke begroting welke betrekking heeft op het sociaal domein aanzienlijk is gegroeid. Het aandeel middelen sociaal domein binnen de gemeentelijke begroting is daarmee zowel relatief als absoluut groot. Onderstaande grafische weergave geeft het gedeelte van de middelen sociaal domein in de begroting 2018 weer in verhouding toch het geheel van de begroting, vergeleken met de begroting 2014 (voor de decentralisaties). De programma's Samenleving, Inwonersondersteuning, Opvang en bescherming en Inkomen behoren tot het sociaal domein.



Door het grote aandeel van het sociaal domein ten opzichte van het overige deel van de gemeentelijke begroting in combinatie met de beperkte beïnvloedbaarheid van de uitgaven, is het een reël risico dat het ontwikkelingen in het sociaal domein ook andere (begrotings)programma's kan beïnvloeden. Het in redelijkheid beheersen van de uitgaven in het sociaal domein, voor zover beïnvloedbaar, is daarmee van groot belang om andere gemeentelijke ambities niet onder druk te laten komen.

<sup>1</sup> Te denken valt aan de toegang tot de jeugdhulp, welke wettelijk via de huisarts kan verlopen, maar ook de beperkte motivatieplicht van cliënten om in aanmerking te komen voor een maatwerkvoorziening Wmo via een pgb.

<sup>2</sup> Voorbeelden hiervan zijn de Algemene Maatregel van Bestuur betreffende de reële kostprijs, de voorgenomen invoering van het abonnementstarief Wmo, en de uitspraken van de Centrale Raad van Beroep over 'een schoon huis'.

### 2.3 Van transitie...

Gezien het tempo waarin de decentralisaties van 1-1-2015 zijn besloten en de impact op inwoners, aanbieders en gemeenten hebben gemeenten in 2014 vooral ingezet op het beheersbaar overnemen van bestaande taken. Continuïteit bieden in 2015 was in dit kader het belangrijkste. Niet alleen vanuit het Rijk werden er waarborgen geschapen voor continuïteit van cliënten (bijv. door het opnemen van overgangsrechten voor cliënten), maar ook gemeenten kozen voor continuïteit, voornamelijk gezien het korte tijdspad tussen de daadwerkelijke besluitvorming, publicatie en ingangsdatum over de betreffende wetten<sup>3</sup>. Leidende uitgangspunten en principes die de gemeente Zwolle daarbij hanteerde waren zorgdragen voor een 'zachte landing', niemand tussen 'wal en schip', kwaliteit van hulp en ondersteuning, bieden van maatwerk, laagdrempelig bieden van toegang, en sturen vanuit vertrouwen in en verbinding met maatschappelijke partners.

Tegelijkertijd werd deze inzet op continuïteit matig gefaciliteerd door het Rijk. Weliswaar kwamen er incidenteel extra middelen beschikbaar (met name in 2015), maar deze stonden niet in verhouding tot de forse structurele kortingen die door het rijk waren doorgevoerd op de bestaande budgetten (zoals deze er waren in 2014). Ook ontbrak het veelal aan tijdige en betrouwbare sturingsinformatie.<sup>4</sup>

Met de al grote opdracht die de gemeenten hadden, stonden 2015 en 2016 vooral in het teken van het op orde krijgen van de basis en optimaliseren van processen, structuren en middelen. Te denken valt daarbij aan de toegang (in Zwolle met name via de sociale wijkteams), de contractuele relatie met aanbieders, het administratief proces pgb's (in relatie tot het SVB), maar ook de samenwerking in en 'governance' van intergemeentelijke regionale samenwerkingsverbanden<sup>5</sup>.

### 2.4 ...naar transformatie

Tijdens de transitieperiode werd - in interactie met cliëntvertegenwoordigers, aanbieders en gemeenten - de basis gelegd voor de gewenste en noodzakelijke transformatie van het sociaal domein middels de formulering van de zgn. transformatieagenda sociaal domein 2016-2019. Deze agenda werd door de gemeenteraad van Zwolle medio 2016 vastgesteld. De vijf thema's die daarin centraal staan, zijn:

- Samenkracht van mensen
- Integrale (gezins)aanpak
- Passend wonen met zorg
- Samenhang en samenwerking in de toegang
- (Arbeids)participatie en bijstand

Verdere verkenning, formulering en uitvoering van daarbij passende maatregelen en interventies is in volle gang. Er zijn en worden op de verschillende thema's ook afgelopen jaren al betekenisvolle stappen gezet en effecten bereikt, die bijdragen in het versterken van de kracht van de samenleving en het passend bieden van ondersteuning aan onze inwoners. Maatschappelijke en financiële effecten worden stap voor stap zichtbaar, waarbij ook niet voorziene (soms nadelige) effecten. De analyse hieromtrent geeft inzicht in de maatregelen en interventies die het meest doeltreffend zijn om bij te sturen en de gewenste effecten ook duurzaam te realiseren. Dusdanig dat de inkomsten en uitgaven in het sociaal domein (meer) in balans zijn.

<sup>3</sup> Zo werd de Wmo 2015 gepubliceerd in het Staatsblad in de zomer 2014, minder dan een half jaar voor de invoeringsdatum van 1-1-2015.

<sup>4</sup> Actuele cliëntgegevens kwamen in de loop van 2015 pas beschikbaar.

<sup>5</sup> Dit betreft met name het geheel van de Jeugdhulp (verplichte intergemeentelijke samenwerking), evenals ook Wmo-voorzieningen als beschermd wonen en opvang (via continuering en uitbreiding bestaande centrumgemeenteconstructie).

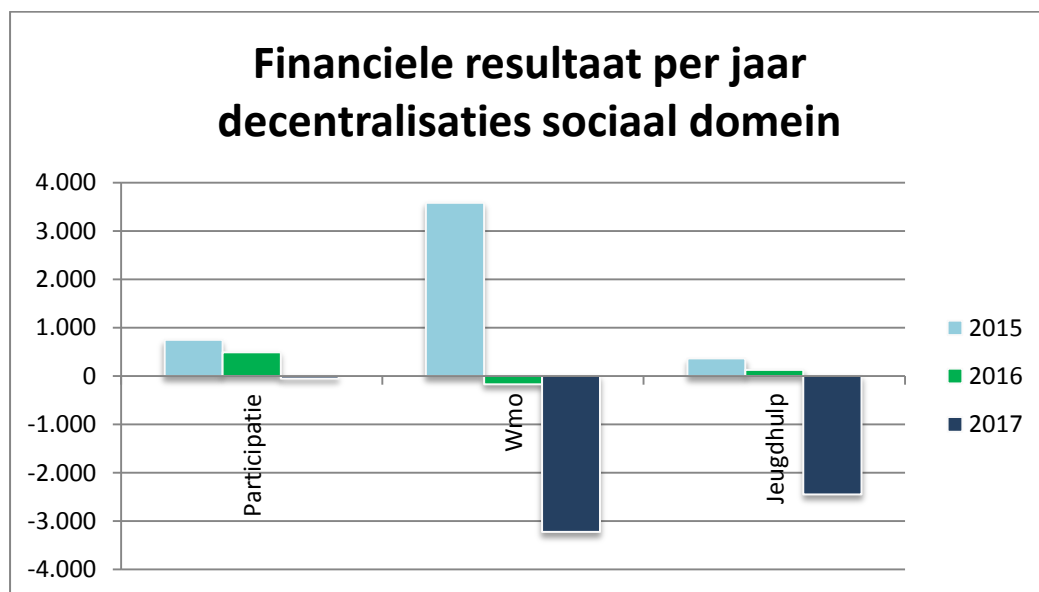
### 3 Analyse tekorten 2017 en prognoses 2018-2021

Bij de (voorlopige) jaarrekening 2017 bleek dat de gemeente Zwolle 2017 zal afsluiten met forse tekorten in het sociaal domein. In dit hoofdstuk wordt allereerst ingegaan op de omvang van de tekorten en vervolgens op de voorlopige analyse van deze tekorten, de opbouw en (mogelijke) verklaringen. Vervolgens wordt ingegaan op de financiële prognoses bij ongewijzigd beleid. Tot slot wordt ingegaan op het recent tot stand gekomen “interbestuurlijk programma” (IBP) tussen rijk, provincies, waterschappen en gemeenten en de effecten daarvan op de komende jaren.

#### 3.1 Omvang tekorten 2017

In deze paragraaf wordt op hoofdlijnen nader ingegaan op de omvang van de tekorten zoals deze zich hebben voorgedaan.

De jaarrekening 2017 wijst uit dat de gemeente Zwolle 2017 afsluit met een financieel tekort in het sociaal domein. Zo is er sprake van een tekort op de Wmo van ca. € 3,2 mln., een tekort op Jeugd(hulp) van ca. € 2,5 mln en een tekort op Participatie van ca. € 0,15 mln. In de grafiek hieronder een weergave van het resultaat (begroting minus jaarrekening) per jaar ten aanzien van deze per 1-1-2015 gedecentraliseerde lokale onderdelen van het sociaal domein.



Een nadere uitsplitsing van *alle* budgetten sociaal domein en de resultaten hiervan is te vinden in bijlage 1. De voor- en nadelen op de verschillende budgetten leiden gesaldeerd tot een tekort in het sociaal domein van ca. € 5,2 mln. in 2017.

### 3.2 Vergelijking met andere gemeenten

Om tot verdieping van de analyse te komen is een vergelijking gemaakt van het financieel resultaat 2017 op de Wmo en Jeugdhulp tussen de gemeente Zwolle en andere (vergelijkbare) gemeenten, landelijk en regionaal. Deze vergelijking levert het volgende beeld op:

	Inwoners	Tekort Wmo (incl. BW) (per inwoner)	Tekort Jeugdhulp (per inwoner)
18 grote gemeenten	3.198.110	-€ 7,95	-€ 27,07
Gemeente Zwolle	126.138	-€ 16,65	-€ 19,82
Vershil		-€ 8,69	+€ 7,25
Indien Zwolle = gemiddeld		-€ 1.003.310	-€ 3.414.049
Werkelijk		-€ 2.100.000	-€ 2.500.000
Vershil		-€ 1.096.690	+€ 914.049

Enkele conclusies uit de uitgevoerde vergelijking:

- Vrijwel alle gemeenten zijn in 2017 geconfronteerd met een (fors) financieel tekort op Jeugdhulp. Dit kan duiden op een landelijk (macro)tekort binnen het Jeugdhulpdomein.
- Op het vlak van de Wmo is sprake van een wisselend beeld: verscheidene gemeenten met een substantieel tekort, maar ook gemeenten met een (aanzienlijk) overschot.
- Verhoudingsgewijs is het tekort in 2017 op Jeugdhulp lager dan de gemeenten in de eigen benchmark. Het tekort Wmo daarentegen ligt hoger dan het gecalculerde gemiddelde.
- De praktijk wijst uit dat vrijwel alle gemeenten moeite hebben om dit domein dusdanig te begroten, dat de begroting in redelijke mate aansluit bij de werkelijkheid. Het huidige dynamische karakter van dit domein is hieraan debet.

Ten aanzien van de BUIG wordt het volgende opgemerkt. Ook in 2017 (voor het vierde jaar op rij) kregen gemeenten van het rijk te weinig budget om de bijstandsuitkeringen te betalen. Het tekort 2017 bedroeg macro landelijk € 347 mln., waarvan € 71 mln. voor de kosten van de vangnetregeling. Uit de analyse van Divosa op basis van de voorlopige financiële gegevens van gemeenten over 2017 blijkt dat 79% van alle gemeenten een tekort had. Vooral gemeenten met meer dan 100.000 inwoners hadden een tekort. Circa 90% van deze gemeenten waren genoodzaakt uit eigen middelen de extra kosten voor bijstand te betalen waarbij 67% een tekort had van meer dan 5%.

### 3.3 Achtergronden tekorten

Gebleken is dat de achtergronden van de tekorten verschillen per onderdeel binnen het sociaal domein. Daarom worden de achtergronden hieronder ook in hoofdlijn samengevat voor achteréénvolgens (1) Wmo (2) Jeugdhulp en (3) Participatie. In de analyse is uitgelicht hoe de verschillende onderdelen in het sociaal domein zich hebben ontwikkeld in de periode 2015 tot en met 2017 met daarbij specifieke aandacht voor 2017.

#### 3.3.1 Wmo

In het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo) biedt de gemeente algemene maatwerkvoorzieningen voor onder meer mantelzorgondersteuning, huishoudelijke hulp,



Datum 15 mei 2018  
Titel Interventieplan Sociaal domein

dagbesteding, individuele (thuis)begeleiding, beschermd wonen en opvang. Hieronder wordt met name ingegaan op de voorzieningen voor individuele begeleiding, aangezien hierin een groot tekort is ontstaan in 2017.

### ***(Individuele) begeleiding***

De tekorten op de Wmo in 2017 zijn met name ontstaan bij hogere uitgaven bij individuele begeleiding (+ €3,45 mln.) en ook door een lagere eigen bijdrage (- € 0,87 mln.). Daar tegenover staan enkele onderschrijdingen, met name als het gaat om huishoudelijke hulp (+ € 0,7 mln.). Per saldo resteert een tekort op de Wmo-voorzieningen als geheel in 2017 van circa € 3,2 mln. In 2017 is de kostprijs van de voorzieningen niet gewijzigd. De stijging van de ondersteuningskosten in 2017 ten opzichte van 2016 houdt dus vooral verband met een aanzienlijke stijging van het aantal cliënten (begroot 1.300, werkelijk 1.700 inwoners). De volgende achtergronden zijn in het bijzonder geïdentificeerd als belangrijkste oorzaken van de tekorten.

#### *Achtergronden gerelateerd aan flankerende kaders*

- Waar voorheen de begeleiding vanuit de AWBZ sterk gerelateerd was aan “zorg”, is begeleiding in de Wmo onderdeel van ‘maatschappelijk participeren’, wat leidt tot bredere (en nieuwe) ondersteuningsvragen en groepen inwoners.
- Tegelijkertijd zijn de wettelijke definities voor zorg, hulp en ondersteuning vanuit de Wet langdurige zorg (Wlz), Beschermd wonen (op grond van de Wmo)<sup>6</sup> en de Jeugdhulp beperkter (dan voor 1-1-2015) wat maakt dat meer inwoners (langer) een beroep doen op begeleiding in de thuissituatie, op grond van de Wmo.
- Dit wordt versterkt doordat vanuit de betreffende kaders afbouw plaatsvindt (beschermd wonen, maar ook opnamecapaciteit ggz), strikter wordt gestuurd dan voorheen qua bekostiging (Jeugdhulp) of toegang (Wlz) of er wachtlijsten zijn (zorgverzekeringswet, beschermd wonen Wmo), dan wel budgetplafonds aan de orde zijn (dagbesteding en beschermd wonen op grond van de Wmo). Deze ontwikkelingen leiden tot meer beroep op individuele begeleiding.
- Voor de groep ouderen is het onaantrekkelijk om vanuit de Wmo over te gaan naar de Wlz vanwege de zgn. ‘zorgval’. Achtergrond daarvan is dat door stapeling van verschillende vormen van ondersteuning vanuit de Wmo en vanuit de zorgverzekeringswet, een inwoner meer ondersteuning ontvangt binnen de Wmo tegen een lagere eigen bijdrage dan bij de Wlz het geval zou zijn.

#### *Achtergronden gerelateerd aan inrichting contractering en toegang*

- De sociale wijkteams zijn laagdrempelig ingericht. Veronderstelling daarbij is dat mensen in een vroeg stadium van de problematiek bereikt worden en dat daarmee zwaardere problematiek wordt voorkomen. Deze wijze van inrichting leidt tot een toename van het aantal aanmeldingen. Effect hiervan is dat er een vicieuze cirkel lijkt te ontstaan: een toename aan ondersteuningsvragen, meer keukentafelgesprekken, hogere werkdruk, minder tijd en aandacht

---

<sup>6</sup> Als gevolg daarvan is onder meer in de periode tot 1-1-2020 (overgangsrecht beschermd wonen op grond van de Wmo) sprake van extra uitstroom uit beschermd wonen naar zelfstandig wonen met begeleiding in de thuissituatie. Dit heeft te maken met het gegeven dat cliënten onder de AWBZ hun beschermd wonen-indicatie mochten verzilveren in de thuissituatie. Met ingang van de Wmo 2015 is dat alleen nog mogelijk in de overgangsrechtperiode. Deze cliënten gaan na einde indicatie (en uiterlijk per 1-1-2020) over naar een toekenning individuele begeleiding in de thuissituatie. Deze uitstroom in de periode 1-1-2015 tot 1-1-2020 heeft in 2017 meer dan gemiddeld plaatsgevonden.

Datum 15 mei 2018  
Titel Interventieplan Sociaal domein

voor toeleiden naar collectief algemeen toegankelijke oplossingen en/of inzet sociaal netwerk en (meer) inzet van individuele begeleiding.

- De wijze van contractering (open contractering diensten in- en aan huis) leidt tot veel keuzevrijheid en een divers aanbod. Het aantal aanbieders diensten in/aan huis is met ongeveer 30% toegenomen, van 99 in 2015 naar rond de 130 in 2017. Nadeel hiervan is dat aanbod ook vraag lijkt te scheppen en er te weinig scherp zicht kan ontstaan op de kwaliteit van alle aanbieders. De nieuwe contractering thuisondersteuning is hiervoor mede een oplossing. De inwerkingtreding hiervan is - mede als gevolg van een rechtsgang door enkele aanbieders - vertraagd en gaat nu per 1 juni 2018 in, waardoor de financiële effecten hiervan vanaf dat moment pas zullen gaan renderen.

#### *Achtergronden gerelateerd aan de begroting*

- De daadwerkelijke inkomsten vanuit de eigen bijdrage van cliënten vanuit het CAK bleken fors lager dan begroot. In 2017 is van rijkswege de eigen bijdrage gelimiteerd. De inkomsten vanuit de eigen bijdrage in 2017 bleken daarop niet passend aangepast.
- In de regel benutten cliënten met een pgb, niet het gehele pgb. In de begroting wordt daarom al rekening gehouden met een niet geheel benutten van het pgb door cliënten. In 2017 bleken cliënten relatief meer van het pgb benutten dan – op basis van ervaringsgegevens - eerder was geraamd.

#### **Dagbesteding**

Mede oorzaak van het tekort op de Wmo is dat een belangrijk onderdeel binnen de transformatieagenda is vertraagd, namelijk de transformatie van dagbesteding. Dit door het langer duren van het traject van voorbereiding van de aanbesteding dagbesteding met de vertegenwoordigers van aanbieders in de stad. Deze vertraging is er de oorzaak van dat de betreffende transformatieopbrengst ook vertraagd is.

#### **3.3.2 Jeugdhulp**

In 2017 is er ook een fors financieel tekort ontstaan bij Jeugdhulp. Het tekort is vooral veroorzaakt door de onderdelen Jeugdhulp voor jeugdigen met een begeleidingsvraag ('LVB', - € 2,2 mln.) en de jeugd-GGZ (jongeren met behandeling) (- €1,37 mln.). Tegelijkertijd laten de onderdelen PGB en 'Jeugd en Opvoeding' een onderschrijding zien. Per saldo is daarmee een tekort op Jeugdhulp van € 2,4 mln. verklaard. De achtergronden variëren per categorie. Vandaar dat hieronder per categorie wordt ingegaan op de belangrijkste achtergronden.

#### ***Jeugdhulp ten behoeve van personen met een begeleidingsvraag***

Een groot deel van het tekort wordt veroorzaakt door de overschrijding op de Jeugdhulp voor personen met een begeleidingsvraag. Van oudsher (voor de decentralisatie) wordt deze categorie 'LVB' genoemd. De belangrijkste achtergronden hiervan zijn de volgende:

- Er is achteraf meer LVB-jeugdhulp gedeclareerd dan na kwartaal 3-2017 werd voorzien. Tussen medio november 2017 en medio februari 2018 is voor € 2,3 miljoen aan aanvullende declaraties ingediend over de eerste drie kwartalen van 2017. De uitputting is in lijn met de toewijzingen die

Datum 15 mei 2018  
Titel Interventieplan Sociaal domein

regionaal sterk zijn gestegen gedurende 2018. Voor de goede orde: het niveau van toekenning ligt vrijwel altijd hoger dan de daadwerkelijke uitputting.

- Op basis van de gegevens zoals bekend na kwartaal 3 was een lineaire extrapolatie toegepast. Voor kwartaal 4 was rekening gehouden met uitgaven ad. € 7,9 miljoen. Op basis van de huidige bekende gegevens (rekening houdend met de achteraf ingediende declaraties over de eerste drie kwartalen) zijn uitgaven aan de orde van € 9,7 miljoen. Dit verklaart een afwijking van € 1,8 miljoen.
- Op basis van recente beschikbare informatie, is de ingezette begeleiding toegenomen in zorgzwaarte. We zien een afname van de in de lichte begeleidingsvormen, een grote toename in de middencategorie en lichte stijging in de zwaardere categorie. Deze toename is zo sterk dat dit de stijging in kosten kan verklaren. Een inhoudelijke duiding is hier nog niet aan gegeven.
- Nog niet duidelijk is waaróm de LVB-uitgaven in het laatste kwartaal 2017 zo sterk zijn gestegen. Mogelijke oorzaken die nu onderzocht worden zijn:
  - In 2017 waren er vanaf juli geen budgetplafonds van toepassing op de LVB-jeugdhulp. Hierdoor was specifiek maatwerk mogelijk en werd er meer hulp ingezet dan in het voorgaande jaar.
  - Daarnaast kan een deel van het verschil over 2017 veroorzaakt zijn door extra opnames gespecialiseerde jeugdhulp bij zware Autisme Spectrum Stoornis (ASS). Dit zou een verklaring kunnen zijn voor het financiële verschil.

### ***Jeugd-GGZ***

Een ander fors deel van het tekort wordt veroorzaakt door de overschrijding op de jeugd-GGZ. Belangrijkste achtergronden van dit tekort zijn de volgende.

- De uitgaven voor Jeugd-GGZ in 2016 en 2017 wijken niet noemenswaardig af. De begroting 2017 ten opzichte van de werkelijke cijfers laten wél een aanzienlijk verschil zien. Het tijdsverschil tussen het opstellen van de begroting (jaar t) en beschikbaar komen van de jaarrekening (t-1) is daar in belangrijke mate debet aan.
- Tot november 2017 was in de J-GGZ nog sprake van budgetplafonds. Wel was er een 'urgente casusroute' afgesproken voor die situaties waarin jeugd-GGZ wel nodig was, ook al zou het budgetplafond voor een aanbieder daardoor worden overschreden. Deze route zou een kostenopdrijvend effect kunnen hebben gehad, mede omdat veel jeugd-GGZ aanbieders al vroeg in 2017 het budgetplafond bereikt hadden.

### **3.3.3 Participatie**

Ook op het onderdeel 'participatie' is in 2017 een tekort ontstaan. Dit vooral door het gestegen voorziene en geraamde tekort op de BUIG en de sociale werkvoorziening.

#### ***Gebundelde uitkering uitkeringen participatiewet***

Gemeenten ontvangen een gebundelde uitkering (BUIG) om daarmee de uitkeringen in het kader van de Participatiewet te financieren. Het uitgangspunt hiervan is dat de beleidsmatige en financiële verantwoordelijkheid bij gemeenten ligt. De Participatiewet kent een budgetteringsystematiek.

Datum 15 mei 2018  
Titel Interventieplan Sociaal domein

Het tekort op de BUIG was in 2016 ca. € 3,2 mln. en is gestegen in 2017 naar ca. € 3,5 mln. De belangrijkste achtergronden daarvan zijn als volgt.

- Onderzoek wijst uit dat het macrobudget BUIG (landelijk) vanuit het Rijk aantoonbaar te laag is en het verdeelmodel ongunstig uitpakt voor de gemeente Zwolle. Dit laatste houdt onder andere verband met de centrumfunctie van Zwolle in de regio. Vanwege deze functie zijn er relatief meer dak- en thuislozen in de gemeente, heeft de gemeente een aantrekkingskracht op zorgaanbieders en zijn er relatief meer woonzorgvoorzieningen.
- Daarnaast is er op de gemeentelijke lokale arbeidsmarkt sprake van een mismatch tussen vraag naar en aanbod van arbeid. Dit heeft vooral consequenties voor de “onderkant” van de arbeidsmarkt. Er is sprake van een oververtegenwoordiging van lager opgeleide inwoners en inwoners van 55 jaar en ouder. Daar komt bij dat de beschikbare banen voor deze doelgroep worden ingevuld door arbeidskrachten uit de regio (verdringing). Hierdoor is de uitstroom uit de bijstand uit deze groep mensen beperkt.
- Er is sprake geweest van een relatief hoge instroom van statushouders en AMV'ers.
- Met invoering van de Participatiewet is instroom in de Wajong nog maar beperkt mogelijk en is instroom in de WSW niet mogelijk. Tevens blijven bijstandsgerechtigden langer in de bijstand, door het ophogen van de AOW leeftijd.

### **Sociale werkvoorziening**

De sociale werkvoorziening biedt mensen met een arbeidsbeperking een passende werkplek in een zo regulier mogelijke, aan de arbeidsbeperking aangepaste, werkomgeving. Er is sprake van een tekort op de rijksbijdrage uit het Participatiebudget voor de sociale werkvoorziening. In de begroting is voor € 2,7 structureel gecompenseerd om de loonkosten voor de SW-medewerkers te kunnen blijven voldoen. Het saldo van de sociale werkvoorziening (SW) is in 2017 verslechterd: circa € 0,45 mln. ten opzichte van de begroting 2017. Al sinds enkele jaren is sprake van een negatieve trend. Hieraan liggen de volgende verklaringen ten grondslag.

- Het totaal aantal SW-ers neemt jaarlijks af. Tegelijkertijd blijft het aantal mensen beschut binnen gelijk. De daling zit voornamelijk in het aantal detacheringen. Een detacheringsplek levert gemiddeld genomen circa 11.500 euro meer op dan een plaatsing beschut binnen.
- De gemiddelde rijksbijdrage per SW-er blijft dalen, vanuit de veronderstelling van het Rijk dat het de SW-bedrijven lukt om de productiviteit van de medewerkers te verhogen. In de praktijk is juist een omgekeerde trend zichtbaar door vergrijzing en een hoog ziekteverzuim.
- De quotumwet is nog niet geactiveerd. Daardoor voelen nog niet alle werkgevers (niet in de laatste plaats overheidsinstellingen) de urgentie om arbeidsbeperkten, welke opgenomen zijn in het doelgroepregister, een reguliere baan te bieden. De plaatsingen die wel vanuit het doelgroepenregister plaatsvinden zijn vooral Wajongers, waarbij mogelijk sprake is van verdringing van SW-ers.
- Werkgeversdienstverlening regionaal samen met het UWV richt zich niet specifiek op plaatsing SW-ers. Dit in tegenstelling tot de Wezo voorheen<sup>7</sup>.
- Daarnaast is er in 2017 een negatief exploitatieresultaat op het pand Lingenstraat van circa € 0,2 mln. ten laste gebracht van de risicoreserve Wezo.

<sup>7</sup> Betrof de afdeling commercie van Wezo.

### **3.4 Effecten interbestuurlijk programma (IBP)**

Voordat tot een hernieuwde prognose voor 2018-2022 kan worden gekomen is het van belang om de effecten van het interbestuurlijk programma te doorgronden. In het recent tot stand gekomen interbestuurlijk programma (IBP) zijn afspraken gemaakt tussen het Rijk, gemeenten, provincies en waterschappen over de ontwikkeling van o.a. het gemeentefonds en wat dit betekent voor de huidige integratie- en decentralisatie-uitkeringen in het sociale domein. De belangrijkste effecten voor het sociaal domein zijn de volgende.

- De voeding van het gemeentefonds wordt gebaseerd op het zogenaamde “brede begrotingskader”, dus inclusief de rijksuitgaven voor zorg en sociale zaken. Het gemeentefonds blijft meebewegen met de rijksuitgaven.
- Hierdoor komen er meer middelen beschikbaar voor het gemeentefonds onder andere om volume- en prijsontwikkelingen in het sociaal domein mee op te vangen.
- Er wordt een fonds gevormd voor gemeenten die worden geconfronteerd met een stapeling aan tekorten in het sociaal domein. Dit fonds heeft in 2018 een omvang van € 200 mln.: € 100 mln. van het rijk en € 100 mln. uit het gemeentefonds. Het genoemde fonds dient ter overbrugging van de periode tot invoering van het nieuwe verdeelmodel. Voor 2019 wordt bezien of aanvulling van het fonds nodig is.
- In 2019 wordt de integratie-uitkering Sociaal domein grotendeels overgeheveld naar de algemene uitkering. Deze overheveling geeft herverdeeleffecten, die thans niet zijn in te schatten.
- Er wordt door de Raad van het Openbaar Bestuur (ROB) onderzoek gedaan naar de ontwikkeling en systematiek van de BUIG.

Ondertekenaars (waaronder VNG namens de gemeenten) geven aan dat met het IBP daarmee een discussie over de bekostiging van het sociaal domein is afgerond. Resultaat daarvan is dat gemeenten geen aanvullende middelen ontvangen, gemeenten tekorten op het sociaal domein zelf dienen op te lossen door eventuele inzet van extra accres-middelen uit het gemeentefonds én eventueel een beroep te doen op het fonds voor stapeling van tekorten. De rijksoverheid geeft inmiddels aan dat er een nieuwe verdeelsystematiek moet komen voor het gemeentefonds nu daarin de uitkeringen sociaal domein opgaan.

### **3.5 Prognose bij ongewijzigd beleid**

Rekening houdend met de analyse en de effecten vanuit het interbestuurlijk programma is het mogelijk een geactualiseerde financiële prognose sociaal domein weer te geven voor de komende jaren. Dit vanuit een aanname dat er geen nadere interventies/maatregelen zouden worden genomen. Daarbij is de aanname gedaan dat de verdere volumegroei en prijsindex in het sociaal domein uit de compensatie via het gemeentefonds kunnen worden betaald. Het te verwachten nadelige effect van de invoering van het abonnementstarief Wmo is reeds meegenomen in het totale financiële perspectief van de gemeente Zwolle (dus inclusief ‘aanzuigende werking’).

Datum 15 mei 2018  
 Titel Interventieplan Sociaal domein

Samenvattend ontstaat dan het volgende beeld.

### Prognose sociaal domein

(bedragen x € 1 mln. en cumulatief)	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Wmo	-3,2	-4,0	-4,0	-4,0	-4,0	-4,0
Jeugd	-2,4	-5,0	-5,0	-5,0	-5,0	-5,0
WRA-Wezo	0,0	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5
Sociaal wijkteam		-0,5	-0,5	-0,2	-0,2	-0,2
Loonschaal HbH (landelijke afspraak)		-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5
<b>Prognose tekort sociaal domein</b>		<b>-10,5</b>	<b>-10,5</b>	<b>-10,2</b>	<b>-10,2</b>	<b>-10,2</b>
<b>Geraamde transformatieopgave (PPN 18-21)</b>		<b>al in prog.</b>	<b>0,5</b>	<b>-1,3</b>	<b>-1,8</b>	<b>-1,8</b>
<b>Reëel te verwachten transformatie-opbrengsten</b>		<b>al in prog.</b>	<b>1,0</b>	<b>2,2</b>	<b>2,8</b>	<b>3,3</b>
<b>Tekort sociaal domein</b>		<b>-10,5</b>	<b>-9,0</b>	<b>-9,3</b>	<b>-9,2</b>	<b>-8,7</b>

In de tabel is het eerder geconstateerde tekort voor 2017 zichtbaar. De vooruitblik naar 2018 wijst uit dat dit tekort voor dit jaar zonder ingrijpen oploopt naar € 10,5 mln. De verklaring hiervoor is als volgt:

- Het tekort op de Wmo groeit naar verwachting door naar € 4,0 mln.
- De afgelopen jaren is een deel van de overschrijdingen op Jeugdhulp incidenteel afgedekt. Dit betreft een bedrag van € 1,6 mln. en heeft inmiddels een structureel karakter. Dit is inclusief circa € 0,2 mln. apparaatskosten RSJ voor versterking van deze organisatie. Daarnaast is er sprake van circa € 1,0 mln. aan verlies aan transformatieopbrengst in 2018, aangezien verschillende onderdelen getemporiseerd zijn.
- Het negatieve resultaat van WRA-Wezo kan niet langer worden afgedekt via de ingestelde risicoreserve Wezo (minus € 0,5 mln. structureel).
- Het Sociaal wijkteam (SWT) heeft in 2016 een formatie-calculatiemodel opgesteld, de 0-meting, waarin het werkpakket van het SWT is doorberekend naar capaciteit. Er is recent een 1-meting van het formatiemodel van het SWT uitgevoerd. Deze 1-meting laat zien dat uitvoering van het takenpakket van het SWT onder druk staat en vraagt om uitbreiding van het SWT. Tevens is een verschuiving waarneembaar in aard van het werk. Een deel van de functies die tot op heden incidenteel zijn bekostigd, hebben een structureel karakter. Dit tezamen maakt dat er in het kader van de Berap 2018/1 een voorstel aan de raad wordt voorgelegd voor uitbreiding van de loonsom van het SWT. Met het financiële effect van dit voorstel is al rekening gehouden in bovenstaande tabel (minus € 0,5 mln. structureel).
- Op grond van de AMvB 'reële prijs' zijn gemeenten verplicht cao-wijzigingen door te berekenen in de tarieven van inkoop voorzieningen Wmo. Het effect van de recent afgesloten nieuwe landelijke cao voor Huishoudelijk hulp wordt voorlopig ingeschat op een nadeel van € 0,5 mln. structureel. De werkelijke kosten zijn afhankelijk van een aantal factoren die nader worden onderzocht.
- De (vertraagde) opbrengsten van de transformatieopgaven zijn geactualiseerd. Dit heeft geleid tot een correctie, die is doorgevoerd in de voorgaande tabel.

Dit leidt tot een tekort in het sociaal domein van variërend € 8,7 mln. tot € 9,3 mln. in de periode 2019 tot en met 2022.

## 4 Scenario's, maatregelen en financieel perspectief

Dit hoofdstuk bevat scenario's qua positionering hoe als gemeente om te kunnen gaan met de geschetste tekorten in het sociaal domein. Vervolgens wordt ingegaan op maatregelen die genomen kunnen worden om de tekorten op korte en middellange termijn te bestrijden. Daarbij dient opgemerkt te worden dat de voorstellen globaal zijn gehouden en voor een deel op aannames zijn gebaseerd. Vanuit de huidige bestuurlijke verantwoordelijkheid is een aantal maatregelen nu reeds genomen. Een aantal mogelijke maatregelen is geïnventariseerd en worden aangereikt voor verdere verkenning en besluitvorming ten behoeve van de komende bestuursperiode, waarbij ook de voorwaarden hiervoor worden geschetst. Voorts worden de maatregelen vertaald in een hernieuwd en mogelijk financieel perspectief, waarbij ook de risico's naar voren worden gebracht.

### 4.1 Scenario's qua (be)sturing

De sturing binnen het sociaal domein heeft in de afgelopen transitieperiode in het teken gestaan van de basis op orde krijgen. Na de overgang van taken was de eerste focus gericht op het bieden van continuïteit van hulp en ondersteuning aan inwoners en het inbedden van de taken binnen de gemeentelijke organisatie. Nu een drietal jaren verder is in het algemeen een stevige basis ontstaan en wordt goede hulp en ondersteuning geboden.

Tegelijkertijd is zichtbaar dat dat niet genoeg is om binnen de gestelde financiële kaders en beschikbare budgetten te werken. Heroriëntatie op de gemeentelijke rol en positionering en de (be)sturing in het sociaal domein is noodzakelijk in deze nieuwe fase. Een meer zakelijke sturing en het verstevigen van professioneel partnerschap richting aanbieders van hulp en ondersteuning is een vereiste om deze goede hulp en ondersteuning in de toekomst te kunnen blijven borgen en betaalbaar te houden.

Ook vraagt deze fase om meer focus en scherpheid in keuzes in beleid en een heroriëntatie op bestaande uitgangspunten als continuïteit en kwaliteit van ondersteuning, optimale keuzevrijheid en maatwerk. Het optimaal faciliteren van de behoeften van onze inwoners via deze uitgangspunten heeft veel ruimte gegeven aan groei van het aanbod en tot een vraag- en kostenopdrijvend effect geleid. De huidige financiële situatie vraagt om een herijking van deze positie in het veld van hulp en ondersteuning en vraagt om een betere balans tussen de individuele belangen van inwoners en aanbieders en de collectieve belangen van de gemeente als geheel. Daarmee blijven de uitgangspunten wel leidend, maar worden deze nadrukkelijker in een breder gemeentelijk perspectief geplaatst.

Vanuit het geschetste financieel perspectief en de noodzakelijke heroriëntatie op de (be)sturing en de reikwijdte van beleidsmatige uitgangspunten zijn verschillende scenario's mogelijk. Hieronder worden een viertal scenario's geschetst, welke zich onderscheiden op de volgende aspecten:

- De mate van sturing door de gemeente;
- De positie en omvang van het maatschappelijk veld;
- De mate van keuzevrijheid van de inwoner en de omvang van de voorzieningen;
- Het financieel effect van het doorvoeren van het betreffende scenario.

Hieronder wordt elk scenario van een toelichting voorzien.

### **Scenario 1: “Doorgaan”**

In dit scenario continueert de gemeente Zwolle de huidige werkwijze. De basisgedachte hierbij is dat de uitgangspunten van de transformatie in het sociaal domein passend en adequaat zijn. De focus ligt op de implementatie van de bestaande transformatie-thema's, zoals opgenomen in de transformatie-agenda. Er worden er geen wezenlijk andere maatregelen genomen. De impact op inwoners is nihil. De inwoners blijven een hoge mate van keuzevrijheid houden bij het ontvangen van de hulp en ondersteuning en het voorzieningenniveau wordt niet of nauwelijks versoerd. Het geschetste financieel tekort van het sociaal domein voor 2018 en verder blijft in stand, met een aannemelijk substantieel risico op verdere groei van dat tekort in volgende jaren. Er is geen ruimte om te investeren in de stad in andere domeinen en er is geen perspectief op een sluitende meerjarenbegroting.

### **Scenario 2: “Optimaliseren”**

In dit scenario ligt de focus op het beter beheersen en sturen. De gemeente Zwolle gaat door met transformeren vanuit de bestaande kaders en thema's, maar kiest daarin nadrukkelijker focus. De focus ligt in dit scenario op het beter beheersen van en sturen op het huidige beleid en uitvoering. Nieuwe beleidsinitiatieven worden beperkt, het contractmanagement wordt aangescherpt en er wordt sterker gestuurd op doelmatigheid. In dit scenario wordt ook sterker gestuurd (bijv. via benchmarks) dat het Zwolse aanbod van ondersteuning en hulp zich verhoudt met andere vergelijkbare gemeenten. Daarnaast worden contacten met het Rijk, zorgkantoor en zorgverzekeraars over het grensvlak tussen de Wet langdurige zorg (Wlz), de zorgverzekeringswet (Zvw) en met name de Wmo geïntensiveerd. Hulp en ondersteuning blijft maatwerk, er blijft in bepaalde mate keuzevrijheid voor inwoners door middel van een gedifferentieerd aanbod. Wel is er een verscherpte toetsing van toekenningen en wordt de ruimte in toekenningen en keuzevrijheid beperkt. Dit scenario heeft impact op inwoners, aangezien bij sturing op aanbod van hulp en ondersteuning, de ruimte en keuzevrijheid enigszins wordt beperkt en mogelijk voorzieningen worden versoerd (indien hiertoe aanleiding blijkt uit benchmarks). Het financieel effect is dat er de nodige besparingen gerealiseerd worden, maar dat er een aanzienlijk tekort blijft de komende jaren.

### **Scenario 3: “Hervormen”**

In dit scenario worden stevige aanpassingen en ingrepen gedaan in de leidende uitgangspunten in het sociaal domein. Sturing vindt sterker plaats op basis van strakke inhoudelijke en financiële kaders. Er worden noodzakelijke wijzigingen aangebracht in beleid. Gemeentelijke regelgeving, besluiten, contracten en afspraken worden waar mogelijk aangepast. Beschikbare middelen zullen gericht verplaatst worden naar waar de hulp en ondersteuning het meest effectief en efficiënt georganiseerd kan worden. Door meer te verplaatsen naar (en vervolgens zakelijk te sturen op) collectieve voorzieningen in het 'voorveld' wordt het systeem van hulp en ondersteuning betaalbaar gehouden. Maatwerk en keuzevrijheid wordt beperkt. Wel blijft er ruimte voor individueel maatwerk, waar collectief niet kan, maar daarbij is er een meer scherpe afweging tussen noodzaak en kosten. De impact voor inwoners is groter, zoals minder keuzevrijheid en een versoering van (maatwerk)voorzieningen en waar nodig verplichte overgang naar andere aanbieders. Het financieel effect is dat door de stevige ingrepen en sterkere sturing het tekort flink terug gedrongen wordt en op termijn de mogelijkheid ontstaat om de inkomsten en uitgaven in balans te doen zijn.



#### **Scenario 4: "Herstructureren"(budget is leidend)**

In dit scenario staat financieel sturen voorop. De uitvoering van hulp en ondersteuning moet plaatsvinden binnen de beschikbare financiële kaders. Kostenbeheersing en budgetsturing zijn leidende principes. Invoering van budgetplafonds is hierbij behulpzaam. Het cliëntperspectief is minder leidend. Voor inwoners betekent dit dat de voorzieningen sterk worden versoerd, er meer wachtlijsten zullen ontstaan en er minder ruimte is voor maatwerk. Verwachting is dat uitvoer van dit scenario (op termijn) leidt tot een balans (of een surplus) tussen lasten en baten in het sociaal domein en er minder onverwachte financiële tegenvallers ontstaan.

Deze scenario's betreffen mogelijkheden die keuzes vragen in de nieuwe bestuursperiode.

Samenvattend kan gesteld worden dat de impact voor inwoners (en aanbieders) toeneemt per scenario evenals de verwachte financiële opbrengst van uitvoering van het scenario.

## **4.2 Maatregelen**

In deze paragraaf wordt ingegaan op maatregelen die genomen kunnen worden om de tekorten in het sociaal domein op korte en middellange termijn te bestrijden. Er zijn in een korte periode verschillende mogelijke maatregelen onderzocht op haalbaarheid en effect. Daarbij dient opgemerkt te worden dat de maatregelen tot dusver op onderdelen globaal beschreven zijn en voor een deel op aannames zijn gebaseerd. Bijna alle nu in beeld gebrachte maatregelen passen het meest bij het scenario 'optimaliseren'. Eén mogelijke maatregel ('collectiveren voorzieningen') past nadrukkelijk bij het scenario 'hervormen'. Om die reden is er een nadere ordening aangebracht op onderdelen van het sociaal domein. Eerst wordt ingegaan op deze onderdelen (achtereenvolgens Wmo, Jeugdhulp en Participatie) en vervolgens komen in nog een aantal maatregelen aan de orde die betrekking hebben om meerdere onderdelen (of het sociaal domein als geheel). De maatregelen worden samenvattend beschreven en kort wordt aangegeven welke consequenties doorvoering van de maatregel naar verwachting inhoudelijk en financieel heeft.

### **4.2.1 Maatregelen Wmo**

Ten aanzien van de Wmo zijn de volgende maatregelen beschikbaar.

#### **Maatregel W1: meer passende toekenning ('voortzetting pilot SWT')**

Doordat het wijkteam meer tijd besteedt aan de onderzoeksfase ('de voorkant') kan een meer passende toekenning worden geboden. Een pilot laat goede resultaten zien: de toekenningen worden in goed overleg meer als passend ervaren en bovendien lager dan in eerste instantie gedacht.

Geprognostiseerde opbrengsten:

<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>
€ 250.000	€ 250.000	€ 250.000	€ 250.000	€ 250.000

#### **Maatregel W2: midden-scenario thuisondersteuning**

Deze maatregel zet op aanpassing van het voorzichtige scenario bij de aanbesteding thuisondersteuning naar het midden scenario. De aanbesteding was en is doorgerekend. Tot op heden is uitgegaan van het voorzichtige scenario. Daarvoor zijn inmiddels geen gegronde redenen meer. Voorgesteld wordt om uit te gaan van het midden scenario. Geprognostiseerde opbrengsten:

<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>
€ 100.000	€ 200.000	€ 500.000	€ 800.000	€ 1.000.000

Datum 15 mei 2018  
Titel Interventieplan Sociaal domein

**Maatregel W3: vrijval voordeel beschermd wonen t.g.v. individuele begeleiding**

De transformatie-opgave 'passend wonen met zorg' levert inmiddels regionaal positieve financiële resultaten op in de voorlopige jaarrekening 2017 als het gaat om beschermd wonen (op grond van de Wmo). De regionaal gecreëerde bestemmingsreserve beschermd wonen – maatschappelijke opvang heeft hierdoor inmiddels een voldoende omvang. Tegelijkertijd leidt de ingezette beweging tot meer gebruik van individuele (ambulante) begeleiding bij gemeenten. Deze verschuiving is ook zo beoogd, maar het is nu ook gewenst de gemeenten (waaronder de gemeente Zwolle) de passende financiële middelen daartoe zo snel mogelijk beschikbaar te stellen om deze beweging ook financieel te faciliteren in de periode 2018 - 2021. Dit kan door (a) Niet langer te kiezen voor een regionale bestemmingsreserve en het aandeel gemeente Zwolle bij vrijval bestaande bestemmingsreserve te laten vrijvallen ten gunste van lokale uitgaven individuele begeleiding Wmo; (b) Over te gaan tot verevening van de verwachte voordelen vanaf 2018 (achteraf of waar mogelijk vooraf op begrotingsbasis) en (c) Verkenning aanvullende taakstellende prestatieafspraken aanbieders afbouw plaatsen beschermd wonen. Voor beschermd wonen en maatschappelijke opvang wordt regionaal samengewerkt. Besluiten hieromtrent dienen in de regio genomen te worden. Geprognoseerde (maximale) opbrengsten:

2018	2019	2020	2021	2022
Max. € 2.700.000	Max. € 1.400.000	Max. € 1.400.000	Max. € 1.400.000	Max. € 1.400.000

**Maatregel W4: Collectiveren voorzieningen door middel van integrale contractering**

Deze maatregel ziet op de verschuiving van middelen van individuele begeleiding naar lichte begeleiding. Dit door middel van (meer) integrale contractering met budgetplafonds. Hiermee wordt gestuurd op de 'beweging naar voren'. Tegelijkertijd wordt een bezuiniging doorgevoerd. Dit betreft een systeemverandering en heeft consequenties voor onder meer keuzevrijheid. De (meer) integrale contractering past in de wens tot meer integrale contractering zoals opgenomen in de transformatie-agenda sociaal domein. Verder uitwerking en uitvoering vraagt een goede, maar intensieve voorbereiding en investeringen in het proces. Geprognoseerde opbrengsten:

2018	2019	2020	2021	2022/ 2023
		€ 500.000	€ 1.000.000	€ 1.500.000 (2022) € 2.000.000 (2023)

**4.2.2 Maatregelen Jeugdhulp**

Ten aanzien van Jeugdhulp zijn tot dusver 3 meer uitgewerkte maatregelen beschikbaar.

**Maatregel J1: BSO+, alleen nog meerkosten financieren (Plus) uit Jeugdhulp**

Buitenschoolse opvang is een verantwoordelijkheid van ouders zelf. Scholen (behalve speciaal onderwijs) hebben de verantwoordelijkheid om dit nabij school mogelijk te maken. Buitenschoolse opvang voor kinderen met een extra ondersteuningsvraag is vaak duurder dan opvang voor andere kinderen. Sinds de decentralisatie wordt voor een deel van de kinderen van bso+ de financiering volledig uit jeugdhulp bekostigd. Dit is een gevolg van het overgangsrecht jeugdhulp. De gemeente heeft echter geen verantwoordelijkheid waar het gaat om het financieren van buitenschoolse opvang. Om de drempel voor ouders van kinderen met een ondersteuningsvraag – en daardoor hogere kosten

Datum 15 mei 2018  
Titel Interventieplan Sociaal domein

– niet hoger te laten zijn dan voor andere ouders kiest de gemeente ervoor kiezen wel een ‘meerkostenregeling’ te bieden. Dit heeft effect op participatie van ouders en voorkomt financiële problemen voor betrokken huishoudens. Geprognostiseerde opbrengsten:

2018	2019	2020	2021	2022
€ 50.000	€ 200.000	€ 200.000	€ 200.000	€ 200.000

### **Maatregel J2: onderscheid kinderen dyslexie en andere spraak/taalproblemen**

De praktijk in Zwolle is dat de weging of een kind in aanmerking komt van eerste screening en diagnostiek tot behandeling allemaal in handen van de aanbieder ligt. Een regionale pilot toont aan dat het helpt om zo snel mogelijk onderscheid te maken tussen kinderen met dyslexie en kinderen met andere problemen op het gebied van spraak/taak ontwikkeling, zodat zo min mogelijk onnodige diagnostiek en behandeling wordt ingezet. Besparingen zijn zo mogelijk door het voorkomen van een onnodig beroep op dyslexiezorg. Hiertoe is het wenselijk om een toegangsroute toe te passen via het ondersteuningsteam op school. De proeftuin dyslexie is onderdeel van de samenwerking met het Zwolse onderwijs (Ontwikkelagenda passend onderwijs en jeugdhulp). Besluitvorming hierover dient zowel bij de gemeente als bij de betrokken besturen plaats te vinden. De mogelijke opbrengst van de maatregel dient verder nog te worden aangescherpt. Op dit moment wordt uitgegaan van de volgende geprognostiseerde opbrengsten:

2018	2019	2020	2021	2022
€ 50.000	€ 100.000	€ 200.000	€ 200.000	€ 200.000

### **Maatregel J3: Amv-plaatsen terugbrengen**

De gemeente Zwolle stelt plaatsen beschikbaar voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen (Amv-ers). Dit op basis van de totale instroom statushouders, het aandeel Amv-ers daarin en de taakstelling van de gemeente Zwolle. Nu de vluchtelingenstroom afgenomen is, is het een logische maatregel om het aantal plaatsen bij te stellen naar het niveau wat van de gemeente Zwolle redelijkerwijs verwacht mag worden op basis van de huidige en voorlopig verwachte instroom van Amv-ers in Nederland. Dit zou betekenen een vermindering van het aantal plekken van 50 naar 12 (en maximaal 5 nieuwe plaatsingen per jaar).<sup>8</sup> Omdat deze nieuwe instroom nog niet in de prognose is verwerkt wordt een verdere kostenstijging vermeden, namelijk 38 plaatsen maal € 20.000, dus € 760.000. Deze kosten bestaan voornamelijk uit de huisvesting en intensieve begeleiding van de Amv-ers, zodra ze - na het bereiken van het 18<sup>e</sup> levensjaar - onder de verantwoordelijkheid van de gemeente vallen. De verantwoordelijkheid van de gemeente Zwolle voor de jonge statushouders die in Zwolle zijn en in Zwolle komen blijft van belang, maar met deze maatregel wordt – in lijn met de dalende instroom in Nederland – het aantal plaatsen in de stad verlaagd. Op dit moment wordt ervan uitgegaan dat dit niet leidt tot een opbrengst, maar meer het voorkomen van (verdere) kostenstijging. Derhalve is (gesaldeerd) de volgende opbrengst aan de orde:

2018	2019	2020	2021	2022
€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0

<sup>8</sup> Inmiddels is gebleken dat de huidige aanbieders (die nu in de gemeente Zwolle Amv-ers opvangen) naar verwachting geen gunning zullen krijgen in de recente landelijke aanbesteding. Daarmee is deze maatregel wellicht achterhaald. Anderzijds valt niet uit te sluiten dat een ander aanbieder, die wel deel uitmaakt van de nieuwe aanbesteding, Amv-ers in Zwolle wil huisvesten. Met Nidos, de jeugdvoogdij-instelling die de aanbesteding heeft uitgevoerd, is vooraf contact over het aantal plaatsen en het maximaal aantal nieuwe plaatsingen per jaar.

Datum 15 mei 2018  
Titel Interventieplan Sociaal domein

#### **4.2.3 Maatregelen Participatie**

Maatregelen op het vlak van participatie worden gezien vanuit het bredere perspectief van de ontwikkeling van Wezo-WRA, het regionaal werkbedrijf (RWB) en doorontwikkeling en implementatie van de Human Capital Agenda (HCA). In dit kader wordt aansluiting gezocht bij het lopende proces van oprichting van en opdrachtverstrekking aan de nieuwe overheids-BV. Dit doet recht aan de nieuwe formele verhoudingen tussen de gemeente en deze verbonden partij en leidt tot een aangescherpte opdrachtverstrekking richting deze verbonden partij (taakstelling besparing).

In deze paragraaf is een pakket van maatregelen opgenomen. Deze maatregelen gaan onderdeel vormen van de opdrachtverstrekking aan Wezo-WRA en de besluitvorming van het nieuwe college over deze opdracht. In dit proces wordt in het samenspel van opdrachtgever (gemeente) en opdrachtnemer (overheids-BV) ruimte ingebouwd voor de uitwerking en implementatie van eventuele effectievere maatregelen met gelijke opbrengst. De maatregelen die nu worden voorgesteld zijn:

##### ***Maatregel P1: Effectievere ondersteuning en begeleiding***

De bevordering van participatie van onze inwoners is van belang. Zo ook voor de groep mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Deze groep inwoners worden momenteel twee keer per jaar gezien door medewerkers van WRA/Wezo. Geconstateerd is dat deze werkwijze niet aantoonbaar leidt tot meer participatie. Daarnaast zijn er kansen tot optimalisering van de samenwerking in de keten WRA/Wezo, SWT en de afdeling Inkomensondersteuning. Ook laten andere gemeenten zien dat alternatieve vormen van ondersteuning en begeleiding van inwoners leidt tot bevordering van participatie en meer uitstroom. Doorvoering van deze maatregel moet leiden tot een effectieve inzet van medewerkers en daarmee een besparing op de formatie WRA/Wezo.

##### ***Maatregel P2: Verhogen uitstroom/detacheringen door o.a. richten werkgeversdienstverlening op top 5 (publieke sector)***

Deze maatregel zet in op twee onderdelen. Ten eerste door extra (bestuurlijke) kracht te zetten op de werkgeversdienstverlening worden (grote) werkgevers meer verantwoordelijk voor aannemen doelgroepen Participatiewet. Hierbij wordt de regio ook benut. Een deel van de werkgeversadviseurs gaat zich specifiek richten op werkgevers die plekken kunnen bieden voor SW-medewerkers. Dit vraagt ook het doorontwikkelen van accountmanagement en de daarbij horende expertise. Effect hiervan is: meer gedetacheerde SW-medewerkers, waardoor reductie van financieel tekort ontstaat. Het effect op bijstandstekort is door structurele tekort op I-deel niet op korte termijn zichtbaar.

##### ***Maatregel P3: Verhoging gebruik werkplekken infrastructuur Wezo door Pw-cliënten***

Om werknemersvaardigheden op te doen, kunnen meer Participatiewet-cliënten (tijdelijk) worden geplaatst op klussen die onder beschut binnen bij Wezo/WRA worden uitgevoerd. Hierdoor kunnen meer mensen werkervaring opdoen in een beschermde omgeving en SW-medewerkers worden meer gestimuleerd om 'naar buiten' te gaan. Kritische factor is dat het moet gaan om tijdelijke werkervaring, waardoor een pool van cliënten voor continuïteit gevormd moet worden. Effect: hogere opbrengst door meer inzet personeel (verdiencapaciteit van € 2.000 tot € 4.000 per plaats) en extra werkervaringsmogelijkheden.

Datum 15 mei 2018  
Titel Interventieplan Sociaal domein

#### **Maatregel P4: Afschaffen indienstnemingssubsidies**

Het instrument indienstnemingssubsidies is niet wettelijk verplicht en kan dus eventueel worden afgeschaft, mede omdat het vaak in combinatie met andere instrumenten wordt gebruikt. Regionaal is afgesproken dat de gemeente Zwolle dit instrument overal eenduidig hanteert en het een beperking van 'ontzorgende' instrumenten zal inhouden. Daarom kan implementatie complex zijn in de regionale samenwerking en bovendien gevoelig liggen bij werkgevers. Tussenvorm is om niet het instrument af te schaffen, maar in de uitvoering stapeling van instrumenten te beperken en hierdoor gebruik indienstnemingssubsidies terug te dringen. Effect is minder uitgaven voor indienstnemingssubsidies.

#### **Maatregel P5: Passende ondersteuning en zorg**

Van de nieuwe overheids-BV mag goed werkgeverschap verwacht worden, uitgaande van een optimale begeleiding van de SW-doelgroep. Uitgangspunt is dat iedere werknemer werkzaam is op het niveau waarop hij/zij is geïndiceerd. In de praktijk is dat niet zo. Dit vergt extra begeleiding van WRA/Wezo. Deze maatregel heeft tot doel passende ondersteuning en zorg aan de SW-doelgroep te bieden dat is afgestemd op het werkelijke arbeidsvermogen. Daarbij wordt scherper gestuurd op toepassing van andere vangnetten (zoals bijvoorbeeld WIA) en/of best passende ondersteuning (afgestemd op de wens van de inwoner). Voorgaande leidt tot een andere begeleidingsbehoefte bij beschut binnen en mogelijk andere huisvestingsbehoefte. Dit kan op termijn leiden tot minder begeleidings- en -huisvestingslasten. Het financiële effect is op korte termijn onzeker.

Zoals hierboven beschreven vindt besluitvorming over de maatregelen P1 t/m P5 plaats bij de afzonderlijke besluitvorming over de opdracht aan de nieuwe overheids-BV. Geprognostiseerde potentiële opbrengst van het totaal betreft:

2018	2019	2020	2021	2022
€ 284.000	€ 718.000	€ 718.000	€ 718.000	€ 718.000

Van bovengenoemde maatregelen komt de opbrengst van maatregel P1 en P4 ten gunste van het re-integratiebudget. De opbrengst van maatregelen P2, P3 en P5 komen ten gunste van het bedrijfsresultaat WRA/Wezo.

#### **Maatregel P6: Passende huisvesting Wezo-WRA**

WRA/Wezo is gebaat bij goede huisvesting, passend bij de visie en opgaven van de (nieuwe) organisatie. Gebruik van het huidige pand aan de Lingenstraat is hierbij niet leidend. Ervaring in de praktijk is dat het huidige pand niet past bij de huidige en toekomstige behoeften van de organisatie (onder andere te groot). Om die reden staat het gebouw in de verkoop. Deze maatregel ziet toe op versnelde actie op deze verkoop. Dit levert eventueel boekwinst op en lagere kosten als gevolg van huidige leegstand (tot € 270.000). Door verkoop kan de huidige kostenraming voor aanpassing Lingenstraat als gevolg van samenvoeging Wezo WRA omlaag. In de nadere analyse van de verkoopmogelijkheden kunnen ook de subsidiemogelijkheden Topwerklocaties van de Provincie worden betrokken. Deze maatregel vraagt nadere analyse en advies, bijv. over verkoopbaarheid en eventueel rentevoordeel. Geprognostiseerde opbrengsten:

2018	2019	2020	2021	2022
	PM	PM	PM	PM

Datum 15 mei 2018  
Titel Interventieplan Sociaal domein

#### 4.2.4 Maatregelen sociaal domein breed

Een aantal maatregelen heeft betrekking op meerdere onderdelen van het sociaal domein (of het sociaal domein als geheel). Dit betreft de volgende.

##### **Maatregel S1: Verdeelmodellen**

Deze maatregelen zit in op een nadrukkelijker positie innemen als het gaat om beïnvloeding van vooral verdeelmodellen. Het sociaal domein kent naast de uitgavenkant uiteraard ook een inkomstenkant. Dit betreft grotendeels rijksmiddelen die met verdeelmodellen worden toegerekend aan gemeenten. Daarmee zijn deze belangrijk bij het voorkomen (en bestrijden) van tekorten in het sociaal domein. De komende tijd veranderen de verdeelmodellen van vooral Jeugdhulp, Wmo, beschermd wonen en maatschappelijke opvang maar ook de BUIG. En ook worden op zeer korte termijn de spelregels van de zgn. 'stropenpot sociaal domein' bepaald. Door een goede technische analyse en een goede lobby middels een interne multidisciplinaire aanpak, waarbij bestuurders en ambtenaren goed gepositioneerd zijn in koepels en landelijk opererende gremia binnen het Sociaal Domein (g40 stedennetwerk, VNG (waaronder VNG-commissie, ambtelijke voorbereidingswerkgroepen) kan dit op middellange termijn effectief zijn. Dit vraagt wel afstemming in de regio én een tijdsinvestering op korte en middellange termijn. Daarbij draagt het intensiever participeren in landelijke netwerken bij aan het doeltreffender lokaal en regionaal anticiperen, doordat alternatieven sneller in beeld komen en er beter zicht ontstaat op (perverse) prikkels in ketens én in bestaande verdeelmodellen. Geprognostiseerde opbrengsten:

2018	2019	2020	2021	2022
PM	PM	PM	PM	PM

##### **S2 Passende tarieven (door middel van nadrukkelijker data-analyse)**

Het vastleggen én ontsluiten van soorten klanten, indicaties, declaraties etc. is in 2017 aanzienlijk verbeterd. Dat biedt een informatiepositie die het mogelijk maakt eerder en beter te signaleren als aanbieders de grenzen opzoeken van contracten en niet vanuit de principes van de transformatie handelen. Een voorbeeld hiervan is het bewust over grenzen van zorgzwaarte heen diagnosticeren, wat effect heeft op de tarieven die binnen contracten gehanteerd worden. Door meer inzet op data-analyse, kan de gemeente eerder in actie komen vanuit de contractuele verantwoordelijkheid en bevoegdheid. Geprognostiseerde opbrengsten:

2018	2019	2020	2021	2022
PM	PM	PM	PM	PM

##### **S3 Toepassing juiste wetten**

Binnen het gemeentelijk sociaal domein valt alle hulp aan jeugdigen (Jeugdwet) en de ondersteuning aan volwassenen (Wet maatschappelijke ondersteuning). Tegelijk is er 'grensverkeer' met het 'zorgdomein' bijvoorbeeld daar waar het gaat om de Wet langdurige zorg (Wlz, vooral als het gaat om gehandicaptenzorg en ouderenzorg) en de zorgverzekeringswet (Zvw), met name voor volwassen-ggz en ouderenzorg) evenals met het 'onderwijsdomein', bijvoorbeeld als het gaat om de wet passend onderwijs. Door meer intensief in te zetten op de juiste toepassing van de juiste wetten, zou het mogelijk (moeten) zijn om besparingen te realiseren, doordat inwoners hun noodzakelijke zorg – daar waar passend – geïndiceerd en vervolgens bekostigd krijgen vanuit flankerende wetten. Hierbij dient voorkomen te worden dat mensen tussen 'wal en schip' vallen. De maatregel zet zowel in op de

Datum 15 mei 2018  
 Titel Interventieplan Sociaal domein

toegang, warme overdracht, contractering, lobby (macro-budgettair kader en grenzen tussen wetten) en samenwerking met andere financiers (en indicatieorganen). Geprognostiseerde opbrengsten (concreet gemaakt t.b.v. jeugdhulp, 18-/18+):

2018	2019	2020	2021	2022
PM	250	250	250	250

#### S4 Uitvoeringstoets

Deze maatregelen zet in op het nadrukkelijker toetsen van voorgenomen beleid op uitvoeringsaspecten. Wettelijke veranderingen en maatschappelijke, financiële en bestuurlijke ontwikkelingen kunnen vragen om beleidswijzigingen. Deze beleidswijzigingen dienen echter wel zo vormgegeven te worden dat ze in voldoende mate uitvoerbaar zijn. Deze maatregel zet in op een zgn. 'uitvoeringstoets', zodat bij de voorbereiding van besluitvorming nadrukkelijker uitvoeringsaspecten worden meegewogen in de besluitvorming. Dit kan in de uitvoering vervolgens (meer)kosten besparen. Geprognostiseerde opbrengsten:

2018	2019	2020	2021	2022
PM	PM	PM	PM	PM

### 4.3 Financieel perspectief

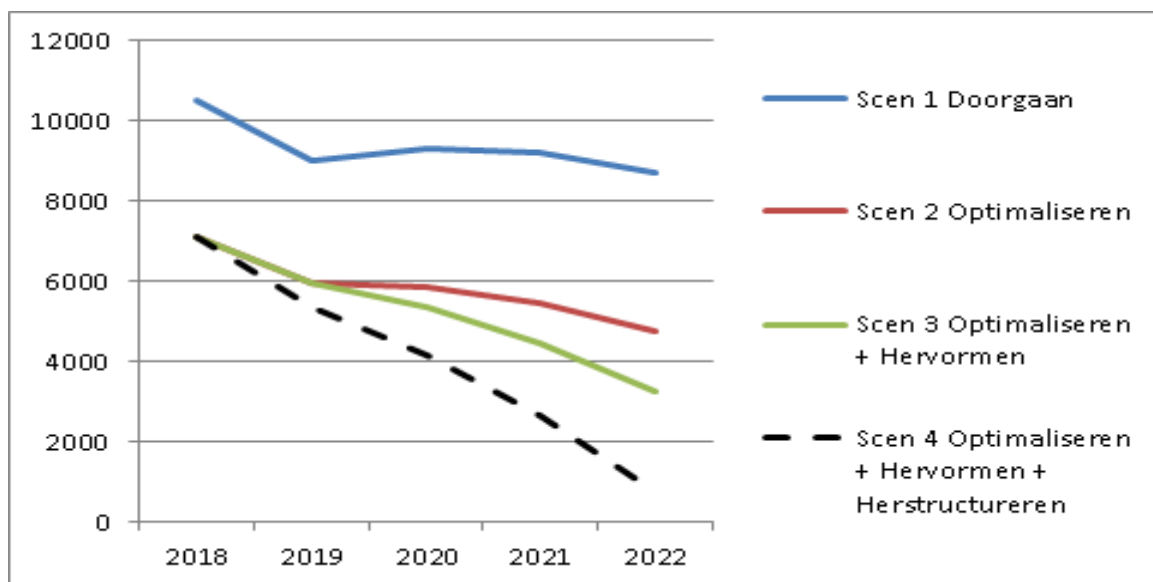
De in paragraaf 4.2.1 t/m 4.2.3 weergegeven maatregelen zijn doorgerekend op hun potentiële financieel effect in de komende bestuursperiode. Het resultaat daarvan is weergegeven in onderstaande tabel.

#### Effect scenario's op tekort sociaal domein

(bedragen x € 1 mln. en cumulatief)	2018	2019	2020	2021	2022
<b>Scenario 0: doorgaan</b>	-10,5	-9,0	-9,3	-9,2	-8,7
<b>Scenario 1: optimaliseren</b>	-7,1	-6,0	-5,9	-5,5	-4,8
<b>Scenario 1 + 2: optimaliseren + hervormen</b>	-7,1	-6,0	-5,4	-4,5	-3,3
	via berap				
Beschikbare behoedzaamheidsmarge	1,0	2,0	2,5	2,5	2,5

Bij de PPN 2018-2021 is besloten een behoedzaamheidsmarge aan te houden ingeval de verwachte transformatie-opbrengsten lager uitvallen of later worden gerealiseerd.

Deze informatie is verwerkt in onderstaande figuur (verticale as geeft de tekorten in mln. euro's weer), waarmee het scenario 'herstructureren' indicatief is weergegeven omdat hier vooralsnog geen berekeningen aan ten grondslag liggen.



#### 4.4 Risico's

Ook de komende periode is een aantal risico's aan de orde waarmee rekening moet worden gehouden bij de duiding en uitvoering van dit interventieplan. De volgende risico's nu in beeld:

- De jaarrekening van het Regionaal Serviceteam Jeugd (RSJ) is nog niet definitief. Het risico is dat de uiteindelijke kosten voor Jeugdhulp voor 2017 hoger uitvallen.
- De transformatiemaatregelen betreffen ramingen. Het risico is dat deze uiteindelijk niet resulteren in de beoogde en begrote opbrengst. Daarom is sprake van een behoedzaamheidsmarge transformatieopbrengsten sociaal domein. De structurele marge bedraagt € 1 mln. in 2018, in 2019 € 2 mln. en vanaf 2020 € 2,5 mln.
- De kans is aanwezig dat het lokale gebruik van de verschillende voorzieningen meer stijgt dan gecompenseerd wordt via het rijk. Deze kans zal zich vooral voordoen indien het scenario 'doorgaan' wordt gekozen.
- De financiële relatie tussen Rijk en lokale overheden is aan verandering onderhevig. Zo wordt in 2019 de integratie-uitkering Sociaal Domein grotendeels overgeheveld naar de algemene uitkering. De consequenties hiervan zijn onduidelijk, vooral als het gaat om de herverdeeleffecten.
- Voornamelijk als wordt gekozen voor scenario "hervormen" en/of "herstructureren" en in mindere mate bij het scenario "optimaliseren" is er een reëel risico op weerstand van inwoners en aanbieders en juridische procedures als gevolg hiervan.
- Met name als wordt gekozen voor scenario "hervormen" en/of "herstructureren" is er het risico dat problemen van inwoners pas later zichtbaar worden in de samenleving, bijv. door overlast of onveiligheid.



Datum 15 mei 2018  
Titel Interventieplan Sociaal domein

## **4.5 Conclusie**

Met dit interventieplan is een context en analyse geboden van de belangrijkste oorzaken van de tekorten in het sociaal domein en financiële doorwerking. Ook is ingegaan op scenario's (en daarbij horende maatregelen) die gekozen kunnen worden om te intervenieren in het sociaal domein, evenals het verwachte financiële perspectief na implementatie van de maatregelen.

Heel helder is dat het sociaal domein in een nieuwe fase is gekomen. Een fase waarin op een realistische wijze gekeken moet worden naar de verhouding tussen de wensen en ambities in het sociaal domein en de betaalbaarheid hiervan nu en in de toekomst. Dit betekent iets voor de wijze waarop het sociaal domein bestuurd wordt. Om een goede (financiële) beheersbaarheid van het sociaal domein te realiseren zijn scherpe keuzes nodig en is het noodzakelijk dat meer vanuit integraliteit en overzicht gestuurd wordt. Beleid dat ten dienste is van de uitvoering. Versterken van professioneel partnerschap. Bestuurlijk vraagt het de focus op een goede werking van het collectieve systeem in plaats van het individu en sturing op de hoofdlijnen van beleid. Daarmee geeft dit interventieplan mogelijkheden om keuzes te maken en de inkomsten en uitgaven in het sociaal domein meer in balans te brengen.

Datum 15 mei 2018  
 Titel Interventieplan Sociaal domein

### Bijlage 1: Financiële resultaten 2015-2017 sociaal domein gemeente Zwolle

Product	2015			2016			2017		
	Begroot	Werkelijk	Saldo	Begroot	Werkelijk	Saldo	Begroot	Werkelijk	Saldo
Beschermde wonen	58.637	58.637	0	57.861	57.861	0	63.034	57.520	5.513
BW reserve storting							0	5.513	-5.513
Bijstand	9.016	9.190	-173	6.877	6.242	635	7.377	7.123	254
Participatie	24.012	23.265	748	21.315	20.828	487	23.177	23.229	-52
Armoede	8.492	8.578	-86	7.693	7.538	155	7.969	7.702	267
Wmo	50.289	46.711	3.578	43.615	43.787	-172	45.318	48.538	-3.220
Jeugd	36.099	35.735	364	34.803	34.678	125	36.102	38.548	-2.446
<b>Totaal</b>	<b>186.546</b>	<b>182.115</b>	<b>4.430</b>	<b>172.164</b>	<b>170.935</b>	<b>1.230</b>	<b>182.977</b>	<b>188.173</b>	<b>-5.196</b>

Bovenstaand is een vergelijking tussen begroting en werkelijke cijfers, waarbij de tussentijdse begrotingswijzigingen (berap) zijn verwerkt. Hierin is afgelopen collegeperiode al in de begroting uit eigen middelen bijgeplust:

Bijstand € 3,2 mln.(2016) structureel oplopend naar € 4,0 mln.(2018)  
 Participatiewet € 2,7 mln. SW structureel (PPN 2018-2021)  
 Armoede € 1,0 mln. vanaf 2017 structureel voor bewindvoering  
 Buffer SD € 4,3 mln. (in 2015 en in 2016), € 3,3 mln. (in 2017)

Product	2015			2016			2017		
	Begroot	Werkelijk	Saldo	Begroot	Werkelijk	Saldo	Begroot	Werkelijk	Saldo
BW	61.920	61.770	150	59.723	59.810	-87	66.317	60.539	5.777
Eigen bijdrage	-3.283	-3.182	-101	-2.883	-2.925	42	-3.283	-3.019	-264
Reservemutaties		49	-49	1.021	976	45	0	5.513	-5.513
<b>Subtotaal BW</b>	<b>58.637</b>	<b>58.637</b>	<b>0</b>	<b>57.861</b>	<b>57.861</b>	<b>0</b>	<b>63.034</b>	<b>63.033</b>	<b>0</b>
Dagbesteding	4.649	3.934	715	3.574	3.243	332	4.119	3.778	341
Eigenbijdrage	-2.928	-2.057	-871	-3.016	-2.928	-88	-2.688	-1.823	-865
HH	11.886	9.782	2.104	7.720	7.392	328	8.084	7.354	730
IB	9.263	8.791	472	10.393	11.479	-1.087	9.985	13.439	-3.454
indiv. Vrz	8.044	6.884	1.161	7.404	7.328	76	7.189	7.191	-2
Opvang	15.063	14.917	147	13.816	13.597	219	13.669	13.321	347
Reservemutaties	290	1.018	-728	0	38	-38	-137	313	-450
Overig Wmo	4.020	3.442	579	3.725	3.639	86	5.097	4.965	132
<b>Subtotaal Wmo</b>	<b>50.289</b>	<b>46.711</b>	<b>3.578</b>	<b>43.615</b>	<b>43.787</b>	<b>-172</b>	<b>45.318</b>	<b>48.538</b>	<b>-3.220</b>
GGZ	6.066	8.328	-2.262	8.022	7.936	86	6.430	7.802	-1.372
J&O	15.233	11.031	4.201	10.615	10.615	0	12.275	11.481	794
LVB	2.903	7.237	-4.334	8.785	8.785	0	9.509	11.727	-2.218
PGB Jeugd	5.080	4.288	792	2.512	2.487	25	2.750	2.268	482
AMHK	1.521	1.491	30	1.541	1.541	0	1.572	1.620	-48
Jeugd lokaal	5.296	3.359	1.937	3.328	3.314	14	3.565	3.650	-84
<b>Subtotaal Jeugd</b>	<b>36.099</b>	<b>35.735</b>	<b>364</b>	<b>34.803</b>	<b>34.678</b>	<b>125</b>	<b>36.102</b>	<b>38.548</b>	<b>-2.446</b>
Bijstand	9.016	9.190	-173	6.877	6.242	635	7.377	7.123	254
Armoede	8.492	8.578	-86	7.693	7.538	155	7.969	7.702	267
Participatie	5.855	5.201	654	4.923	4.803	120	6.444	6.594	-149
SW	18.157	18.063	94	16.392	16.025	367	16.733	16.635	98
<b>Totaal</b>	<b>186.546</b>	<b>182.115</b>	<b>4.430</b>	<b>172.164</b>	<b>170.935</b>	<b>1.230</b>	<b>182.977</b>	<b>188.173</b>	<b>-5.196</b>

Datum 15 mei 2018  
Titel Interventieplan Sociaal domein

Uit voorgaande tabel blijkt onder meer dat:

- Er is een tekort van circa € 5,2 mln. op het Sociaal Domein totaal in 2017 (circa 2,8% overschrijding ten opzichte van begroting 2017)
- Het resultaat op Beschermd wonen circa € 5,5 mln. positief is in 2017. Dit betreft een resultaat op centrumgemeenteregioniveau (samenwerkingsverband 15 gemeenten). Dit resultaat wordt conform regionale afspraken gestort in de regionale bestemmingsreserve Beschermd wonen.
- De werkelijke totale kosten fluctueren per jaar: € 182 mln. in 2015, circa € 171 mln. in 2016 en € 188 mln. in 2017. Oorzaken van deze fluctuatie:
  - Van 2015 naar 2016: dit komt onder andere doordat de gehele kosten bedrijfsvoering naar een afzonderlijk programma bedrijfsvoering zijn overgeheveld.
  - Van 2016 naar 2017: er was onder andere sprake van een stapsgewijze overdracht van rijksmiddelen ten behoeve van extra taken/kosten Beschermd wonen (ten behoeve van kapitaallasten aanbieders). Bij Jeugdhulp is er extra incidenteel geld voor Voogdij 18+ toegevoegd.

Datum 15 mei 2018  
Titel Interventieplan Sociaal domein

## **Bijlage 2: Lijst met afkortingen**

AMHK	= Advies en meldpunt huiselijk geweld en kindermishandeling
AMV	= Alleenstaande minderjarige vreemdeling
AmvB	= Algemene Maatregel van Bestuur
BUIG	= Bundeling uitkeringen inkomensvoorziening gemeenten
BW	= Beschermd wonen
Cak	= Centraal administratie kantoor
Diah	= Diensten in en aan Huis
GGZ	= Geestelijke gezondheidszorg
HH	= Hulp in de huishouding
IB	= Individuele begeleiding
IUSD SW	= Integrale uitkering sociaal domein sociale werkvoorziening
IV	= Individuele voorzieningen (bijv. trapliften, rollator, woningaanpassing)
J-GGZ	= Jeugd geestelijke gezondheidszorg
J&O	= Jeugd en opvoeding
LVB	= Licht verstandelijke beperking
PGB	= Persoonsgebonden budget
PPN	= Perspectiefnota
RSJ	= Regionaal serviceteam jeugd
SWT	= Sociaal wijkteam
Wlz	= Wet langdurige zorg
Wmo	= Wet maatschappelijke ondersteuning 2015
(W)SW	= (Wet) sociale werkvoorziening
Zvw	= Zorgverzekeringswet