

Raadsbrief ter informatie

Postadres:
Gemeente Almelo
Postbus 5100
7600 GC Almelo

Aan de raad van de gemeente Almelo

Doorkiesnummer
541585

Behandeld door
D.J. Bosveld

Datum
20 november 2018

Onderwerp
Financiële prognose WMO en Jeugd 2018

Geachte raadsleden,

De afgelopen weken zijn ontwikkelingen in het sociaal domein vaak in de media verschenen. Aanleiding was meestal een tussenrapportage, de begroting van een gemeente, de aanvraag voor uitkering uit het Fonds tekortgemeenten en ook landelijke trendanalyses en onderzoeken naar het sociaal domein. Met deze raadsbrief informeren wij u nader over deze ontwikkelingen. We bespreken eerst kort de uitkering uit de Fonds tekortgemeenten en de landelijke en regionale ontwikkelingen in de jeugdzorg. Vandaaruit gaan we verder in op de situatie in Almelo en geven we een prognose – verwachte zorgkosten – over 2018, voorzien van een toelichting. We informeren u ook over de verwachte realisatie van de lopende begroting. Tot slot bespreken we het effect van de prognose op de begroting 2019 en gaan we in op de vervolgstappen.

Fonds tekortgemeenten, uitkering van 5,6 miljoen euro

Naar aanleiding van de tekorten van gemeenten in het sociaal domein, is een Fonds tekortgemeenten ingesteld. Het fonds bedraagt 200 miljoen euro, waarvan 100 miljoen door het Rijk is bijgedragen en 100 miljoen door gemeenten. In totaal hebben 88 gemeenten – waaronder ook Almelo ([BenW – 6537](#)) – een aanvraag ingediend voor middelen uit het Fonds tekortgemeenten. Na een kritische toetsing van de aanvragen, is op 1 november bekend gemaakt dat Almelo een uitkering ontvangt van bijna 5,6 miljoen euro. De uitkering heeft betrekking op tekorten in de jaren 2016 en 2017.

Wij zijn uiteraard tevreden met deze uitkomst omdat lobby-inspanningen van onze gemeente en alle gemeenten gezamenlijk hebben geleid tot de instelling van dit fonds. Wij benadrukken echter ook dat de uitkering uit het Fonds tekortgemeenten eenmalig is en daarmee geen structurele oplossing biedt. Gegeven de ambitie van ons college om uit te komen met de rijksmiddelen voor de taken Wmo en Jeugd is er onverminderd noodzaak en urgentie de zorguitgaven terug te dringen.

De gemeenten die een aanvraag hebben ingediend, hadden in de jaren 2016 en 2017 gezamenlijk een tekort van 489 miljoen euro op de nieuwe taken Wmo en Jeugd. Dit laat zien dat de tekorten in het sociaal domein aanzienlijk zijn. Gezien deze uitkomsten en de actuele publicaties rondom de tekorten in het sociaal domein heeft de minister van VWS uitgesproken om verdiepend onderzoek uit te voeren op de volume- en kosteneffecten van met name de jeugdzorg. De uitkomsten van dit onderzoek worden meegenomen in de nieuwe verdeelmodellen in het sociaal domein 2021. Het is onzeker wat er tot die tijd gebeurt en wat de effecten voor de gemeente Almelo zullen zijn van de nieuwe verdeelmodellen.

Landelijke en regionale ontwikkelingen

Met de invoering van de Jeugdwet in 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk geworden voor de jeugdzorg. Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) meldt in de meest [recente berichtgeving](#) dat voor het eerst sinds de invoering van de Jeugdwet in 2015 het aantal jongeren dat jeugdzorg ontvangt niet verder is toegenomen. In de eerste zes maanden van 2018 kregen bijna 337 duizend jongeren in Nederland jeugdzorg, 11 duizend minder dan in dezelfde periode vorig jaar. Mogelijk stabiliseert die zorgvraag zich nu en zijn de eerste tekenen van de beoogde effecten van de decentralisaties zichtbaar. Maar wat zegt dit over de ontwikkeling van de kosten?

De afgelopen maanden hebben diverse steden in onze regio aangegeven dat de kosten voor de jeugdzorg steeds verder oplopen. Zie bijvoorbeeld de signalen die Enschede en Hengelo hierover afgeven, maar ook kleinere gemeenten zoals Twenterand en Hof van Twente.

Bij de Wmo zien we vooral de komende jaren risico's. Een belangrijk risico vormt de invoering van het abonnementstarief. Wij voorzien dat dit rijksbeleid zal leiden tot een toenemende vraag naar voorzieningen

en daarmee tot substantieel extra kosten voor gemeenten. Tegelijkertijd zullen de opbrengsten vanuit de eigen bijdragen dalen.

Ook de algemene maatregel van bestuur inzake reële prijs Wmo zal de komende jaren, leiden tot een stijging van de zorgkosten. Voor de huishoudelijke ondersteuning is in april 2018 een nieuwe cao in werking getreden die meerdere loonontwikkelingen kent. De cao heeft een verplichtend karakter binnen de AMvB. Tussen de VNG en het Rijk is afgesproken dat gemeenten de extra kosten voor de hogere loonschaal betalen uit het accres van het gemeentefonds.

Verder is er vanaf 2019 sprake van een meldplicht huiselijk geweld en kindermishandeling voor professionals en volgt ook een behandelplicht. Dat kan zorgkosten verder doen stijgen net als mogelijk de jeugdhulp aan minderjarige asielzoekers waar gemeenten verantwoordelijk voor worden.

Tenslotte vormen de doorcentralisaties van beschermd wonen en maatschappelijke opvang een risico voor de komende jaren. Het is namelijk nog onduidelijk op welke wijze de middelen voor deze voorzieningen worden verdeeld over de gemeenten.

Lokale ontwikkelingen; prognose zorgkosten Wmo en Jeugd 2018

Ook wij hebben gezien in bijvoorbeeld de jaarverantwoording 2017 dat de zorgkosten bij Jeugd toenamen door stijgende tarieven en een toename van het aantal indicaties. In de [bestuursrapportage 2018](#) hebben we echter geconcludeerd dat op basis van de toen beschikbare cijfers over indicaties en aantallen cliënten er geen bijgestelde prognose hoefde te worden afgegeven. Een vergelijking van de financiële cijfers over de eerste vijf maanden van 2016, 2017 en 2018 gaf toen geen trend of ontwikkelingen weer. Ten opzichte van de vastgestelde begroting van 2018 bestond toen geen ander inzicht.

Wij hebben op basis van beschikbare informatie tot en met oktober 2018 opnieuw gekeken of de prognose 2018 – verwacht resultaat – voor het sociaal domein bijgesteld moet worden. We hebben vooral gekeken naar Wmo maatwerk, Wmo huishoudelijke ondersteuning (HO) en Jeugd als de nieuw gedecentraliseerde taken.

De werkwijze was daarin als volgt:

- Om de prognose op te kunnen stellen, is eerst het verloop in aantallen (aantal unieke getelde cliënten met actieve indicatie) voor Wmo-maatwerk, Wmo-HO en Jeugd geanalyseerd. Zie hiervoor de bijgevoegde overzichten (de factsheets uit de bijlage).
- Het aantal cliënten met een actieve indicatie is een belangrijke, maar niet de enige variabele in een prognose. Daarom hebben we ook gekeken naar ontwikkelingen in de hoogte van de totale indicaties, de gemiddelde indicatiewaarde, de verwijzers en de reeds gedeclareerde zorgkosten.

Onderstaande tabellen geven de nieuwe prognoses weer.

Wmo

financiën: realisatie 2017 tov prognose 2018				
productgroep	resultaat 2017	prognose 2018	verschil absoluut	verschil relatief
huishoudelijke ondersteuning	7.087.335	7.729.553	642.219	9%
maatwerk	14.698.239	15.891.232	1.192.993	8%
totaal wmo	21.785.574	23.620.785	1.835.211	8%

financiën: begroot 2018 tov prognose 2018				
productgroep	begroting 2018	prognose 2018	verschil absoluut	verschil relatief
huishoudelijke ondersteuning	8.986.121	7.729.553	-1.256.568	-14%
maatwerk	15.103.322	15.891.232	787.910	5%
totaal wmo	24.089.443	23.620.785	-468.658	-2%

financiën: realisatie 2017 tov prognose 2018				
productgroep	resultaat 2017	prognose 2018	verschil absoluut	verschil relatief
sociale problematiek	6.881.382	7.740.548	859.166	12%
ozl	2.858.269	3.726.867	868.598	30%
pgb	717.188	933.000	215.812	30%
omd	1.167.994	1.443.687	275.693	24%
jeugd ggz	3.508.408	3.963.185	454.777	13%
mantelzorg	307.423	373.550	66.127	22%
voormalig awbz	5.566.612	6.676.501	1.109.889	20%
overig	537.485	868.433	330.948	62%
gedwongen kader (jb/jr)	2.350.124	2.995.014	644.890	27%
totaal jeugd	23.894.885	28.720.785	4.825.900	20%

financiën: begroot 2018 tov prognose 2018				
productgroep	begroting 2018	prognose 2018	verschil absoluut	verschil relatief
sociale problematiek	6.149.471	7.740.548	1.591.077	26%
ozl	1.088.093	3.726.867	2.638.774	243%
pgb	633.434	933.000	299.566	47%
omd	899.289	1.443.687	544.398	61%
jeugd ggz	3.260.616	3.963.185	702.569	22%
mantelzorg	369.745	373.550	3.805	1%
voormalig awbz	5.646.161	6.676.501	1.030.340	18%
overig	310.000	868.433	558.433	180%
gedwongen kader (jb/jr)	3.033.300	2.995.014	-38.286	-1%
totaal jeugd	21.390.109	28.720.785	7.330.676	34%

Conclusie

De prognose 2018 t.o.v. de begroting 2018 laat een voordelig resultaat zien van 1,257 miljoen euro op Wmo huishoudelijke ondersteuning en een nadelig resultaat van 788.000 euro op Wmo maatwerk-nieuw. De grootste afwijking is echter bij Jeugd. Op basis van deze prognose verwachten wij bij de jaarverantwoording 2018 voor deze onderdelen van de begroting een nadelig resultaat van 7,331 miljoen euro (exclusief uitvoeringskosten en beschermd wonen).

Wanneer we de prognose 2018 vergelijken met de realisatie 2017 dan nemen de zorgkosten op alle onderdelen toe. Van 642.000 euro bij Wmo huishoudelijke ondersteuning tot 4,826 miljoen euro bij jeugd. Hierna volgt een nadere toelichting hierop.

Nadere toelichting

Wmo

Het aantal unieke cliënten met een actieve indicatie bij Wmo-maatwerk en Wmo in 2018 wijkt niet veel af van 2017. We zien wel dat het aantal indicaties fors is toegenomen. Echter, bij Wmo-HO zijn alleen de unieke bsn's relevant en niet de indicaties. Er zijn namelijk veel indicaties afgegeven omdat onze nieuwe inkoop meer producten op Wmo-HO kent (differentiatie).

Verder is nog relevant dat de HHT-voucher is afgeschaft (deze geldt alleen nog voor mantelzorgers) hetgeen betekent dat inwoners van HHT zijn overgestapt naar huishoudelijke ondersteuning. Tenslotte is de eigen bijdrage systematiek in 2018 door landelijk beleid gewijzigd. Hierdoor is een categorie inwoners een lagere eigen bijdrage verschuldigd voor huishoudelijke ondersteuning. Dit heeft een opdrijvend effect op het aantal indicaties.

Jeugd

Bij Jeugd is vanaf 2018 wel een behoorlijke stijging te zien in het aantal cliënten t.o.v. 2017. In 2017 was er een behoorlijke wachtlijstproblematiek bij de jeugdhulp. Die achterstand is begin 2018 met extra inzet grotendeels weggewerkt. Gevolg is wel nieuwe cliënten, met stijgende zorguitgaven tot gevolg. Uitgaven die bovendien niet zijn begroot. Het is belangrijk wachtlijsten te verkorten want met uitstel van behandeling, verergert vaak de problematiek met op de langere termijn hogere kosten tot gevolg. Ook bestaat het risico dat dan hulp via andere verwijzers dan de gemeente wordt gezocht. Dat is in de praktijk in Almelo ook het geval.

Zoals ook gemeld in de bestuursrapportage is op het vlak van Ondersteuning Zelfstandig Leven (OZL) een toename te zien. Door het beleid om mensen zo veel mogelijk door te laten stromen naar lichtere vormen van zorg, heeft het wijkteam cliënten van een zwaardere zorgvorm, zoals Sociale Problematiek, specialistische jeugdhulp, of verblijf in gezinshuizen en maatregel in combinatie met pleegzorg, naar de lichtere vorm van zorg, OZL, laten doorstromen.

Met betrekking tot het facturatiegedrag van zorgaanbieders treedt er een verbetering op. Voorheen werd er veelal gefactureerd aan het einde van het boekjaar. Nu treedt er een verschuiving op naar een maandelijkse facturatie. Het bijhorende na-ijleffect (latere declaraties in het boekjaar) neemt hierdoor af.

Er is ook gekeken naar de verwijzers. Vaak wordt er op gewezen dat (huis)artsen en/of rechters belangrijke invloed hebben op de omvang van de jeugdhulp vanwege de zelfstandige verwijsbevoegdheid die zij hebben ingevolge de Jeugdwet. Toch blijkt uit nadere analyse dat die invloed relatief beperkt is. Het grootste deel van de verwijzingen gebeurt door de wijkteams. Het positieve daaraan is dat onze invloed (verwijzing en indicatiestelling) dus ook groot is en dat het van groot belang is door te gaan met het ingezette beleid om wijkcoaches in te zetten bij de huisartsenpraktijk. Hier ligt een belangrijk aangrijpingspunt voor verbetering uit oogpunt van kostenbeheersing. En natuurlijk betekent het besluit dat de sociale wijkteams onder directe aansturing van de gemeente worden gebracht ook dat we hier nu beter op kunnen sturen.

Wat meer algemene, maatschappelijke tendensen die zorgen voor een toenemende druk op jeugdhulp zijn:

- Drempel voor jeugdhulp is lager geworden, bekendheid gemeentelijke regie is vergroot;
- Prestatiedruk wordt steeds groter en casuïstiek steeds complexer;
- Toenemende problematiek als gevolg van (vecht)scheidingen;
- Fenomeen pesten;
- Gameverslaving;
- Sociale media.

Budgetrealisatie 2018

De uitkomsten van de financiële prognose Wmo en jeugd zijn aanleiding geweest voor het college een analyse op hoofdlijnen van de budgetrealisatie voor de totale begroting 2018 op te stellen. Uitgangspunt is de gewijzigde begroting 2018 na vaststelling van de bestuursrapportage. Wanneer we dan uitgaan van de prognoses Wmo en Jeugd en rekening houden met de uitkering van 5,6 miljoen euro uit het Fonds tekortgemeenten dan is de verwachting met de kennis van nu dat de jaarrekening 2018 (voor bestemming) sluit met een licht positief resultaat ('zwarte cijfers').

Effect op de begroting 2019

De vraag is ook of de prognose aanleiding geeft tot het bijstellen van de begroting 2019. Immers, eerder hebben wij met elkaar de begroting 2019 vastgesteld en daarin het volgende gedeeld: "In het coalitieakkoord 2018-2022 is de ambitie verwoord om uit te komen met de Rijksmiddelen voor de zorg (WMO en jeugd) en daarmee de inzet van 6,9 miljoen euro aan eigen middelen in 4 jaar af te bouwen naar 0 euro. Tegelijkertijd is het voeren van een solide en reëel financieel beleid belangrijk. De begroting 2019 voor het sociaal domein is gebaseerd op de uitkomsten van de jaarverantwoording 2017, de bestuursrapportage 2018 en de nieuwe inkoop WMO en Jeugd. In de jaarverantwoording 2017 constateerden we een structureel tekort in het sociaal domein van 1,5 tot 2 miljoen euro."

financiën: prognose 2018 tov begroting 2019				
productgroep	prognose 2018	begroting 2019	verschil absoluut	verschil relatief
huishoudelijke ondersteuning	7.729.553	8.395.382	665.829	9%
maatwerk	15.891.232	15.736.110	-155.122	-1%
totaal wmo	23.620.785	24.131.492	510.707	2%

Jeugd

financiën: prognose 2018 tov begroting 2019				
productgroep	prognose 2018	begroting 2019	verschil absoluut	verschil relatief
sociale problematiek	7.740.548	6.248.851	-1.491.697	-19%
ozl	3.726.867	2.966.172	-760.695	-20%
pgb	933.000	764.981	-168.019	-18%
omd	1.443.687	944.681	-499.006	-35%
jeugd ggz	3.963.185	4.252.500	289.315	7%
mantelzorg	373.550	388.686	15.136	4%
voormalig awbz	6.676.501	5.329.334	-1.347.167	-20%
overig	868.433	775.864	-92.569	-11%
gedwongen kader (jb/jr)	2.995.014	2.769.338	-225.676	-8%
totaal jeugd	28.720.785	24.440.407	-4.280.378	-15%

In de begroting 2019 zijn dus de structurele effecten van de jaarverantwoording 2017 vertaald, maar niet de nu gesignaleerde stijging van de zorgkosten in 2018. Er is dan een verschil van ruim 4,2 miljoen euro. Er zijn vervolgens twee mogelijkheden: 1) de begroting (lasten) wordt opgehoogd, maar tegelijkertijd moet een taakstelling (baten) worden doorgevoerd om de begroting in evenwicht te houden, of 2) de begroting wordt gehandhaafd en de monitoring op inhoud en financiën wordt verscherpt en bijstelling van de begroting 2019 volgt wanneer dat voldoende zeker is.

Het college kiest voor optie 2. Het is nu te vroeg om te bepalen wat de structurele effecten uit 2018 zullen zijn, mede gelet op de beleidsaanpassingen die zijn gedaan. Het effect van de nieuwe inkoop, het verbeteren en versterken van de toegang en vooral ook het – nog af te spreken – actieprogramma om de afgesproken taakstelling voor het sociaal domein te realiseren zijn daarvoor belangrijke variabelen. Bovendien is een nieuwe, aanvullende taakstelling voor het sociaal domein niet realistisch en als de taakstelling buiten het sociaal domein terecht moet komen dan is daarvoor een integrale afweging nodig. En die maken we bij de eerstvolgende perspectiefnota.

Maatregelen

Wij hebben in het coalitieakkoord voor het onderdeel zorg ambitieuze doelstellingen afgesproken. Het betreft een kwaliteitsimpuls door innovatie, bieden van goede zorg en het uitkomen met rijksmiddelen. Om uit te komen met rijksmiddelen is een forse ombuiging nodig. Om dit te realiseren wordt een aanvullend pakket aan maatregelen voorbereid naast de al ingezette maatregelen:

- Het inzetten van wijkcoaches bij huisartsenpraktijken;
- Het uitbouwen van de nieuwe aanpak voor multi-probleemgezinnen;
- Jeugdhulp binnen het onderwijs inzetten;
- Realiseren van nieuwe algemene voorzieningen waardoor duurdere maatwerkvoorzieningen niet hoeven te worden ingezet;
- Aanscherpen van beleid en uitvoering van pgb's;
- Verscherpen van toezicht;
- Versterking en verduidelijking van de toegang tot het sociaal domein;
- Vernieuwde inkoop met meer aandacht voor prestatielevering en maximale aandacht voor innovatie en vernieuwing;
- Aanscherpen van verordening en beleidsregels.

Het pakket aanvullende maatregelen bespreken we in december in het college. Vervolgens willen wij graag in een politiek beraad hierover en over het aanvullende pakket met de raad in gesprek.

Naast het pakket aanvullende maatregelen zorgen wij ook voor versterking van de monitoring en interne sturing:

- Strakke maandelijkse monitoring op ontwikkeling van de zorgkosten Wmo en Jeugd in een multidisciplinair team bestaande uit beleidsmedewerkers, IT-specialisten en financieel-specialisten.
- Versterking van de interne besturing door, vooruitlopend op de nieuwe organisatie-inrichting, taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden duidelijker toe te delen en in lijn te brengen met bestaande en nieuwe rapportagestructuren en instrumenten.
- De mogelijkheid onderzoeken om binnen de wettelijke kaders strakker te kunnen sturen op de budgetuitputting, door bijvoorbeeld een maandelijkse verplichtingenstop of mogelijkheden tot beperking en/of temporisering van de indicatiestelling.
- Versterking van de planning & controlcyclus door in 2019 drie keer een tussentijdse rapportage over de uitvoering van de begroting aan de raad aan te bieden.

Het financieel herstelplan 2016 heeft met deze ontwikkelingen naar de inzichten van nu (nog) geen bijstellingen. Een belangrijke constatering vinden wij. Tegelijkertijd is er blijvend urgentie de stijging van de zorgkosten een halt toe te roepen en te zorgen voor een neerwaartse beweging.

Met deze brief hopen wij u voldoende te hebben geïnformeerd over deze actuele ontwikkelingen

Hoogachtend,
Burgemeester en Wethouders van Almelo,
de secretaris, de burgemeester,

F.W. van Ardenne

A.J. Gerritsen

Bijlage – Factsheets

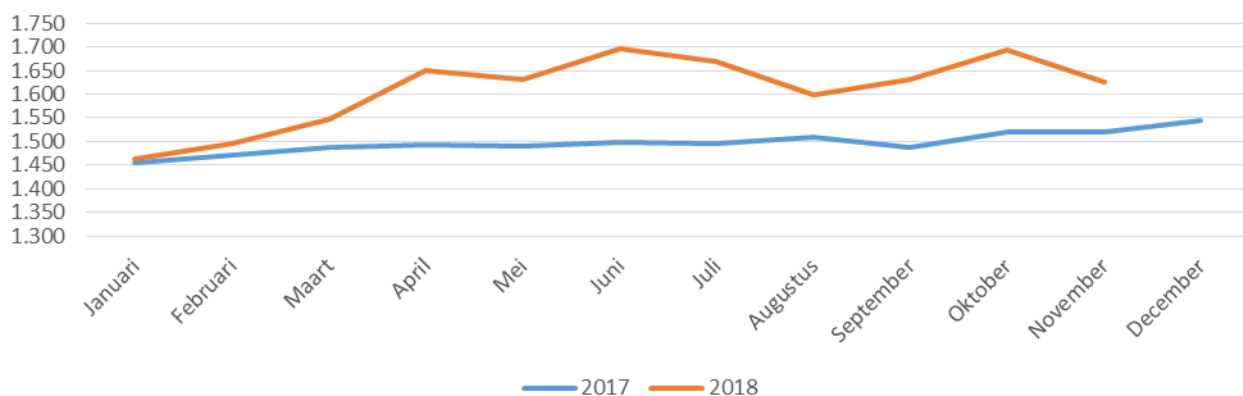
aantal unieke BSN (ZiN + PGB)				
productgroep	gemiddeld 2017	gemiddeld 2018	verschil absoluut	verschil relatief
huishoudelijke ondersteuning	2.191	2.112	-79	-4%
maatwerk	1.733	1.691	-42	-2%

aantal indicaties (ZiN + PGB)				
productgroep	gemiddeld 2017	gemiddeld 2018	verschil absoluut	verschil relatief
huishoudelijke ondersteuning	2195	4732	2537	116%
maatwerk	2469	2443	-26	-1%

aantal unieke BSN (ZiN + PGB)				
productgroep	gemiddeld 2017	gemiddeld 2018	verschil absoluut	verschil relatief
sociale problematiek	300	277	-23	-8%
ozl 1	71	15	-56	-79%
ozl 2	231	290	59	26%
omd 1	26	20	-6	-23%
omd 2	150	172	22	15%
jeugd ggz	795	898	103	13%
voormalig awbz	153	182	29	19%
gedwongen kader (jb/jr)	328	331	3	1%

aantal indicaties (ZiN + PGB)				
productgroep	gemiddeld 2017	gemiddeld 2018	verschil absoluut	verschil relatief
sociale problematiek	366	328	-38	-10%
ozl 1	74	15	-59	-80%
ozl 2	251	317	66	26%
omd 1	29	21	-8	-28%
omd 2	160	183	23	14%
jeugd ggz	935	931	-4	0%
voormalig awbz	196	228	32	16%
gedwongen kader (jb/jr)	431	435	4	1%

Unieke cliënten met een actieve indicatie Jeugd



Verwijzers 2018

