



Discussienota commissie

Commissie Samenleving
3 december 2018

Afdeling en opsteller
SMV/T.Buimer
Portefeuille
Dhr. H.J. Berkhoff
Programma
Samenleving

Agendapunt
20.

Onderwerp
Raadsconsultatie convenant samenwerking MO/BW Oost-Veluwe

De commissie geeft als advies:

1. Kennis te hebben genomen van de voorgestelde richting door regionale portefeuillehouders en het college van Heerde, zoals verwoord in het convenant, te weten
 - a. als juridische samenwerkingsvorm een netwerkconstructie te kiezen op basis van een convenant, met Apeldoorn als budgethouder;
 - b. regionale financiële solidariteit af te spreken over de periode 2015 tot en met 2017, de periode 2018 tot en met 2020 en de periode vanaf 1 januari 2021, de geplande implementatiedatum van het nieuwe objectieve verdeelmodel;
 - c. een cliëntafbakening voor de lokale bekostiging van ambulante producten, de regionale bekostiging van producten voor wonen/verblijf en de ontvlechting van de lokale en regionale algemene voorzieningen af te spreken.
2. In de vorm van een raadsconsultatie uitspraak te doen over de door regionale portefeuillehouders en het college van Heerde voorgestelde richting.

Inleiding

Sinds de komst van de Wmo 2015 zijn alle gemeenten individueel verantwoordelijk voor Maatschappelijke Opvang (MO) en Beschermd Wonen (BW). Sindsdien is Apeldoorn budgethouder en ontvangt de rijksvergoeding voor de regio Oost-Veluwe¹. Met de implementatie van het nieuwe objectieve verdeelmodel, gepland voor 1 januari 2021, gaat de rijksvergoeding rechtstreeks naar alle individuele gemeenten. Daarom stelt de regionale Transformatieagenda MO/BW een gezamenlijk regionaal budget voor om regionale cliënten en voorzieningen voor MO/BW te financieren. Dit voorstel vindt u in dit raadsvoorstel uitgewerkt. Het richt zich op de volgende drie hoofdonderwerpen:

1. de juridische samenwerkingsvorm;
2. het financiële solidariteitsbeginsel;
3. de regionale en lokale cliëntafbakening.

Beoogd effect

De regiogemeenten kunnen met dit convenant de Transformatieagenda MO/BW uitvoeren en de daarin voorgestelde lokale zorginfrastructuur opbouwen.

¹ Apeldoorn, Brummen, Epe, Heerde, Voorst en vanaf 1 januari 2019 Hattem. Voor Hattem blijft Zwolle tot 2021 budgethouder.

Bevoegdheid / Juridisch kader

Sinds de decentralisaties van 1 januari 2015 valt MO/BW onder gemeentelijke verantwoordelijkheid. De Wmo 2015 bracht beide taken formeel onder de verantwoordelijkheid van alle gemeenten. Als budgethouder ontvangt (voorheen centrum-)gemeente Apeldoorn de rijksvergoeding voor beide beleidsvelden. Daarmee is Apeldoorn verantwoordelijk voor de uitvoering in deze regio. Onderling hebben de gemeenten afgesproken op te treden als gelijkwaardige partners.

Landelijk is in mei 2018 besloten tot een nieuw objectief verdeelmodel voor MO/BW en lokale Wmo-begeleiding in alle gemeenten. Dit verdeelmodel geldt vanaf 1 januari 2021. Vanaf die datum ontvangen de gemeenten de financiering voor MO/BW zelf. Daarmee worden ze ook zelf verantwoordelijk worden voor de uitvoering.

Eerdere besluitvorming en kaders

Inhoudelijk heeft de regio in de vastgestelde Transformatieagenda MO/BW de visie van Dannenberg omarmd (in juli 2017 vastgesteld door de gemeenteraden van Apeldoorn, Brummen, Epe, Heerde en Voorst. In september 2018 vastgesteld door de gemeenteraad van Heerde). We streven ernaar dat cliënten zo goed mogelijk zelfstandig wonen in de wijk.

Argumenten

1: De juridische samenwerkingsvorm

We stellen als samenwerkingsvorm een netwerkconstructie voor met Apeldoorn als budgethouder, want:

de huidige vorm van regionale samenwerking bevalt goed. We zien dan ook geen toegevoegde waarde in het oprichten van een 'Bedrijfsvoeringsorganisatie' (BVO) of een 'Openbaar lichaam'. Zo'n netwerksamenwerking heet een centrumconstructie en heeft een convenant als basis. Het convenant wordt vastgesteld in de individuele gemeenteraden, waar nodig in combinatie met een dienstverleningsovereenkomst (DVO). Hiermee wordt de huidige werkwijze bestendigd.

2: Het financieel solidariteitsbeginsel

Voor de financiële solidariteit is ervoor gekozen om het convenant op te delen in drie tijdvlakken:

- A. Verleden: 2015 tot en met 2017;
- B. Heden: 2018 tot en met 2020, dus tot de implementatie van het nieuwe objectieve verdeelmodel;
- C. Toekomst: periode vanaf 2021, na de implementatie van het nieuwe objectieve verdeelmodel.

A. Verleden: 2015 tot en met 2017

- A. Apeldoorn is vanaf 2015 budgethouder van de regionale rijksvergoeding voor MO/BW. In de periode 2015 tot en met 2017 is aan de regiogemeenten een financiële bijdrage gevraagd voor verwachte tekorten. Nu blijkt dat er in deze periode sprake was van een overschot op MO/BW. Daarom heeft het Apeldoornse college besloten om € 1,25 miljoen te oormerken voor de regiogemeenten, exclusief Apeldoorn, voor eventuele risico's in MO/BW en de besteding van deze middelen in het convenant verder uit te werken. We stellen voor om deze middelen aan de betreffende gemeenten uit te betalen, nadat alle regionale gemeenten het convenant hebben ondertekend. De regiogemeenten kunnen zelf besluiten deze middelen te reserveren voor toekomstige risico's. Hun gemeenteraden beslissen zelf over de besteding van deze eenmalige middelen. Het college van Heerde stelt voor om deze eenmalige middelen ad. 241 duizend euro ten gunste van algemene reserve te brengen. (Punt A geldt niet voor gemeente Hattem. Hattem deelt in de overschotten van Zwolle tot en met 2018).

B. Heden: 2018 tot en met 2020²

De periode van 2018 tot de implementatie van het objectieve verdeelmodel per 1 januari 2021 beschouwen we als een overgangperiode. Apeldoorn ontvangt dan als budgethouder de rijksvergoeding MO/BW voor de regio. Tijdens deze periode verwachten we opnieuw onderuitputting van de regionale middelen voor MO/BW. Het convenant voorziet in een verdeling van deze verwachte overschotten over de regionale gemeenten naar het aantal MO/BW cliënten per gemeente. Met de werkelijke cliëntenaantallen en dus de werkelijke kosten doet deze verdeelsystematiek recht aan de huidige situatie. Ook zogenaamde vervolgcosten kunnen we op deze manier evenredig opvangen. Het gaat dan bijvoorbeeld om bijstandsuitkeringen, kosten voor schuldhelpverlening en bewindvoering. De regionale wethouders en het college van Apeldoorn stellen de gemeenteraden voor om deze middelen te oormerken voor het sociaal domein.

C. Toekomst: periode vanaf 2021

De periode na de implementatie van het nieuwe objectieve verdeelmodel per 1 januari 2021 bevat nog veel onzekerheden. We weten nog niet hoe het nieuwe verdeelmodel eruit komt te zien en welke financiële implicaties dat heeft. De regiogemeenten volgen dit proces op de voet. Zij hebben zich al uitgesproken voor blijvende financiële solidariteit en hebben de intentie om een regiobudget te vormen voor MO/BW. Hoe we dit regiobudget vorm willen geven, kunnen we bepalen zodra het nieuwe verdeelmodel gepubliceerd is.

3: De regionale en lokale cliëntafbakening

Voor de afbakening van kosten moeten we bepalen welke cliënten en activiteiten we beschouwen als regionaal of lokaal. Dit onderscheid bepaalt de werkelijke regionale kosten voor MO/BW. Regionale cliënten en activiteiten bekostigen we uit het regionale budget en lokale cliënten en activiteiten uit de lokale budgetten. Voor de indeling in regionaal en lokaal zijn we uitgegaan van:

1. de zorg- en ondersteuningsproducten voor het maatwerk voor MO/BW³;
2. de gesubsidieerde algemene voorzieningen, specifiek voor MO/BW.

Om de ondersteuning van cliënten in MO/BW nog meer te normaliseren, bekostigen we ambulante producten lokaal en wonen/verblijf-producten regionaal. Normaliseren betekent dat cliënten zo goed mogelijk zelfstandig wonen in de wijk met ambulante ondersteuning. De precieze afbakening van de zorg- en ondersteuningsproducten en de algemene voorzieningen voor MO/BW vindt u in bijlage 2 contourennotitie.

Kanttekeningen

Het werkveld van MO/BW kenmerkt zich door een aantal risico's voor de gemeenten.

Juridische risico's

De regio-indeling en het gekozen samenwerkingsmodel brengen een risico met zich mee. Zowel de meerjarenbegroting als de inkoop 2019 is gebaseerd op de huidige regio-indeling. Een verandering daarin kan risico's met zich meebrengen. Zorginhoudelijk kunnen cliënten die tussen twee regio's vallen buiten beeld raken. Ook zijn er een financiële risico's. Bij een eventueel vertrek van een gemeente verdwijnt een mogelijk substantieel deel van het regionale budget. Toetreding van een nieuwe gemeente betekent ook meer financiële risico's. We willen deze risico's beheersen door regelmatig, zowel ambtelijk en bestuurlijk, regionaal te overleggen. Zo willen we onze relatie binnen de regio goed houden en gezamenlijk blijven werken aan een adequate aanpak voor deze complexe doelgroep. Ook maken we in het convenant duidelijke afspraken over het eventuele uittreden of toetreden van een gemeente.

Financiële risico's

Voor de regionale uitgaven voor MO en BW moet de transformatie op termijn leiden tot een daling ervan. De afgelopen jaren kenden de centrumgemeenten Zwolle en Apeldoorn een overschot op het

² Als de voorgenomen implementatie van het verdeelmodel op 1 januari 2021 vertraging oploopt, dan verlengen we deze periode evenredig daaraan.

³ Conform productenstructuur inkoop 2019.

onderdeel MO/BW. Toch blijft een risico op tekorten bestaan. De dynamiek is nog steeds groot en de risico's in het sociaal domein blijven fluctueren. We vinden het belangrijk hierop te anticiperen en de financiële positie van de gemeenten ten aanzien van BW te borgen. Daarom is Apeldoorn actief in de landelijke lobby.

We onderscheiden de volgende risico's:

- ambulantisering en verkorting van de behandelduur GGZ in de Zorgverzekeringswet (Zvw) met als gevolg een toename van de vraag naar ondersteuning in de Wmo en een verzwaring van de problematiek van cliënten in MO/BW;
- ambulantisering, verkorting van trajecten en een verschuiving van strafrecht naar zorgkader binnen de forensische zorg of het justitieel kader met als gevolg een toename van de vraag naar ondersteuning in de Wmo, een verzwaring van de problematiek van cliënten in MO/BW en een toename van veiligheidsrisico's;
- toegang tot de Wet langdurige zorg (Wlz) per 1 januari 2021 voor mensen met psychische problemen en de daarbij horende overheveling van het macrobudget van de Wmo Beschermd Wonen naar de Wlz met als risico dat de uitname van het budget niet overeenkomt met de overheveling van kosten naar de Wlz;
- wettelijk voorgeschreven landelijke toegang voor cliënten die een beroep doen op voorzieningen in de MO en BW in de gemeente die zij zelf wensen met als risico een onevenredig beroep op de voorzieningen in regio Oost-Veluwe door cliënten van buiten de regio.

De genoemde risico's kunnen we opvangen binnen het huidige, op historische gronden gebaseerde, verdeelmodel. Invoering van een nieuw objectief verdeelmodel in 2021 en de daarmee samenhangende aanpassingen zullen een aanzienlijke impact hebben op de verdeling van de rijksvergoeding. Aan de invloed van de genoemde risico's op onze meerjarenbegroting kunnen we nu nog geen risicobedrag koppelen.

Financiën

In deze paragraaf leest u wat de financiële consequenties zijn van het convenant, voor zover we deze in beeld kunnen brengen. We onderscheiden drie verschillende jaarschijven.

2015 tot en met 2017:

Op 20 februari 2018 heeft het Apeldoornse college besloten om € 1,25 miljoen over de jaren 2015 tot en met 2017 te oormerken voor de vier regiegemeenten Brummen, Epe, Heerde en Voorst. In dit convenant stellen we voor deze reservering aan deze gemeenten uit te betalen, nadat alle regionale gemeenten het convenant hebben ondertekend. (Dit geldt niet voor gemeente Hattem. Hattem deelt in de overschotten van Zwolle tot en met 2018).

2018:

Vanaf 2018 is in het convenant het voorstel opgenomen om de overschotten op de rijksvergoeding voor MO/BW te verdelen over de regionale gemeenten. De verdeling vindt plaats naar het aantal cliënten MO/BW per gemeente. In 2018 zal het aandeel van Apeldoorn zo'n 75%⁴ zijn.

Voor 2018 verwacht Apeldoorn een overschot op de rijksvergoeding voor de regionale MO/BW van € 3,1 miljoen⁵. De verdeling van het overschot op de rijksvergoeding voor MO/BW met de huidige vier regiegemeenten betekent in 2018 het volgende.

⁴ Op peildatum 1 augustus 2018 is het aantal cliënten per gemeente vastgesteld. Afrekening vindt plaats op basis van het werkelijke overschot conform de jaarrekening 2018.

⁵ Peildatum prognose bestedingen conform door het college van Apeldoorn vastgestelde Tussentijdse rapportage 2018. Afrekening vindt plaats op basis van het werkelijke overschot conform de jaarrekening 2018.

Brummen, Epe, Heerde en Voorst
Circa 25% van het overschot
o.b.v. aantal cliënten
Gezamenlijk € 0,75 miljoen

Apeldoorn
Circa 75% van het overschot
o.b.v. aantal cliënten
Apeldoorn € 2,35 miljoen

(Heerde deelt in de overschotten van Zwolle tot en met 2018 en is niet betrokken voor de periode 2015-2017).

2019 en 2020:

(Heerde deelt vanaf 2019 mee in de eventuele overschotten in regio Oost-Veluwe)
Het voor 2019 en 2020 berekende overschot is een prognose met een aantal onzekerheden. Zo houdt de prognose geen rekening met een eventuele toename van de uitgaven, bijvoorbeeld door volumeontwikkelingen. Wel weten we al dat de rijksvergoeding voor BW in 2019 zal toenemen vanwege door het Rijk ingeschatte volumeontwikkelingen. Door ontvlechting van de lokale ambulante cliënten in het maatwerk en de lokale algemene voorzieningen is een regionaal overschot van € 5 - 7 miljoen op de rijksvergoeding van MO/BW mogelijk. We stellen voor om ook deze overschotten regionaal te verdelen naar het aantal cliënten MO/BW per gemeente.

Communicatie

Consultatie van dit convenant vindt plaats in de gemeenteraden van de zes gemeenten. De resultaten van de consultatie worden besproken in het portefeuillehoudersoverleg MO/BW van februari 2019. Indien het regionale consultatieproces leidt tot wijzigingen in het voorgenomen convenant, ontvangt u van het college hierover meer informatie.

Na de vaststelling van het convenant door de zes gemeenteraden in het voorjaar 2019 zal het beoogde convenant in het voorjaar 2019 bekend worden gemaakt met een persbericht. Ook zullen we aanbieders en andere relevante stakeholders op hoofdlijnen informeren over het convenant. Dat doen we met een mededeling in de Taskforce EPA en een mededeling in het bestuurlijk overleg tussen gemeente Apeldoorn en de gecontracteerde aanbieders.

Uitvoering

Na de vaststelling van het convenant door de zes gemeenteraden in het voorjaar 2019 ondertekenen de regionale portefeuillehouders Wmo het convenant tijdens hun regionaal bestuurlijk overleg. We stellen voor dat de burgemeesters hun hiervoor mandaat verlenen. De organisatorische vorm van de brede regionale samenwerking Jeugd en Wmo hebben we in dit voorstel niet uitgewerkt. Het gesprek hierover zullen we op een ander moment en in een breder perspectief op regionale samenwerking moeten voeren.

Heerde, 13 november 2018

Het college
mr. G.J. de Graaf , burgemeester
B. van Zutthem , gemeentesecretaris

Bijlagen:

1. Convenant regionale samenwerking MO/BW Oost-Veluwe
2. Contouren convenant regionale samenwerking MO/BW Oost-Veluwe.