

zaaknummer: 4911394
afdelingsnaam: BenO-Sociaal Domein
steller: Josje Bek-Ballering
onderwerp: Uitvoeringsplan Ontmoeting en ondersteuning in de wijken, uitgaven Wmo en jeugd, antwoorden op vragen over raadsinformatiebrief 18 - 41

Voorstel

1. Kennisnemen van de voortgang van het uitvoeringsplan 'Ontmoeting en ondersteuning in de wijken' (zie hoofdstuk 3.);
2. Kennisnemen van het voornemen om uiterlijk in het tweede kwartaal 2019 een transformatieplan aan de raad voor te leggen (zie hoofdstuk 3);
3. Kennisnemen van de ontwikkeling van de uitgaven Wmo en Jeugd (zie hoofdstuk 4);
4. De begroting 2018 sociaal domein aanpassen conform de begrotingswijziging hieronder (zie hoofdstuk 4).

Begrotingswijziging 2018

Thema	Taakveld	Lasten	Baten	Saldo
2.3	6.6 - Maatwerkvoorzieningen (Wmo)	150.000	-	150.000
2.3	6.71 - Maatwerkdienstverlening 18+	1.550.000	500.000	2.050.000
2.3	6.72 - Maatwerkdienstverlening 18-	1.100.000	-	1.100.000
2.3	6.82 - Geëscaleerde zorg 18-	700.000		700.000
	Totaal programma 2 Zorg	3.500.000	500.000	4.000.000

Aanleiding

In het afgelopen jaar is toegezegd u in het najaar over de stand van zaken van het uitvoeringsplan 'Ontmoeting en ondersteuning in de wijken' (zie bijlage A) te informeren¹. Dit gebeurt in hoofdstuk 3 van dit voorstel. Verder hebben we toegezegd met een analyse te komen van de overschrijding van de jeugdzorg-begroting². Dit doen wij in hoofdstuk 4, waar wij ook ingaan op de ontwikkeling van de Wmo-kosten. We leggen daarbij een relatie met de begroting 2018 die voor wat betreft de raming van de zorgkosten te optimistisch is. Graag gaan we ook in op vragen van een aantal fracties over de duiding van raadsinformatiebrief 18-41 over het tekortfonds sociaal domein.

¹

Wethouder Van der Want zegt toe dat de raad in de tweede helft van 2018 een update krijgt van de ontwikkelingen m.b.t. het uitvoeringsplan ontmoeting en ondersteuning in de wijken (T18/27).

Wethouder van der Want zegt toe, dat de raad in december 2018 geïnformeerd wordt over de financiën van het plan ontmoeting en ondersteuning in de wijken. Dit n.a.v. de vraag of voor de pilots die succesvol lijken te gaan worden, tijdig de middelen voor het volgende jaar (2019) kunnen worden gereserveerd (T18/28).

² Wethouder Pelsink zegt toe, dat zij een analyse maakt van de overschrijdingen op het budget voor de jeugdzorg en daar de raad in augustus over zal informeren (T18/92).

Wethouder Pelsink zegt toe in van september terug te komen op de overschrijdingen in de jeugdzorg (T18/107).

Omdat de in dit voorstel gepresenteerde cijfers een relatie hebben met de begroting 2019, krijgt u dit raadsvoorstel voorafgaande aan de gezamenlijke commissiebehandeling die voor de behandeling van deze begroting is gepland (31 oktober 2018).

1. Samenvatting

Op 1 januari 2015 zijn de nieuwe zorgtaken, AWBZ en jeugd, overgekomen van het rijk (**de transitie**). De gedachte achter deze overheveling van taken was dat gemeenten dichtbij de inwoners staan en dus passender zorg kunnen leveren. In 2015 konden we niet overzien wat de nieuwe taken voor onze organisatie zouden gaan betekenen. We hebben ons daarom, zoals veel gemeenten, gericht op het goed overnemen van de nieuwe taken en voortzetting zonder onderbreking van de tot dan toe geleverde zorg aan onze inwoners ('een zachte landing'). Achteraf kunnen we vaststellen dat we hierin zijn geslaagd. Een andere keuze die bij de start is gemaakt was om alle zorgaanvragen centraal, via 1 loket (het Sociaal Plein), in behandeling te nemen.

Uitvoeringsplan Ontmoeting en ondersteuning in de wijken

Met de in 2017 vastgestelde Kadernota Sociaal Domein en het daaruit voortvloeiende twee-jarige uitvoeringsplan 'Ontmoeting en ondersteuning in de wijken' (2018-2019) is de aanzet gegeven voor het dichterbij de inwoners organiseren van passender ondersteuning en zorg (**de transformatie**). Er wordt op kleine schaal geëxperimenteerd, alleen binnen de Wmo-zorg, en daarbinnen op de voorzieningen dagbesteding en begeleiding. Alleen nieuwe aanmeldingen worden bij het experiment betrokken. In hoofdstuk 3 gaan we hier verder op in.

We zijn nu een half jaar aan het experimenteren. We krijgen zicht op een fundamentele verandering die de verschuiving van de ondersteuning naar de wijken, waar mogelijk zonder indicatietraject, voor alle betrokken professionals betekent. We zien energie ontstaan, die deze beweging bij de betrokken partners oproept en we zien successen. Dit maakt dat we de nieuwe beweging in verschillende stappen willen uitbreiden. Niet alleen binnen de Wmo-dagbesteding en -begeleiding maar ook naar andere terreinen zoals jeugd, participatie, schuldhulpverlening etc.

Transformatie plan

We gaan de transformatie met kracht en voortvarendheid oppakken. Wij stellen daarvoor een plan op. Daarin werken we uit hoe we u actiever kunnen betrekken bij de transformatie om u in staat te stellen uw taak als raad uit te voeren. Verder zullen we ons jaarlijks op vaste momenten verantwoorden over de voortgang van de transformatie. Wij nemen dit in het op te stellen plan op.

Begroting 2018

Het grootste gedeelte van de zorg loopt nog als vanouds via het Sociaal Plein, via open-einde-regelingen. In 2017 hebben we onze zorg-begroting overschreden. Dit is een landelijk verschijnsel. De begroting 2019 die u binnenkort behandeld is gebaseerd op de uitgaven in 2017. De budgetten 2019 zijn op basis van de jaarrekening 2017 verhoogd. De begroting 2018 is nog gebaseerd op het lage uitgaven-niveau van 2016. Het is noodzakelijk om de begroting 2018 in lijn te brengen met de rekening 2017 en de begroting 2019. Dit betekent een verhoging van de ramingen met in totaal € 4 mln. Zie verder hoofdstuk 4.

2. Uitvoeringsplan ‘Ontmoeting en ondersteuning in de wijken’

Stand van zaken

De gedachte achter de decentralisatie van de zorgtaken komt neer op het vergroten van de toegankelijkheid van de zorg en het leveren van maatwerk. Hoofddoel is dat inwoners kunnen blijven deelnemen aan het dagelijks leven.

Daarvoor moeten de hulp en ondersteuning die we bieden beter aansluiten op de behoeften van onze inwoners. Dichterbij de inwoner, in de wijken, zien we beter wat er echt nodig is en wat een inwoner zelf kan. Onnodig zware en ineffectieve zorg voorkomen we zo. Bovendien kunnen we dan meer aan preventie doen, tijdiger op- en afschalen en schakelen tussen verschillende ondersteuningsvormen.

We zien dat er veel behoefte is aan lichtere ondersteuningstrajecten, gericht op het zelfstandig thuis kunnen blijven wonen en mee kunnen doen aan onze samenleving. Het gaat bijvoorbeeld om de ondersteuning bij de administratie, de aanpak van schulden, overbelasting bij mantelzorgers, maar ook is er veel behoefte aan ‘ontmoeten’/activiteiten buiten de deur. Vragen op het snijvlak van zorg & welzijn. Vanuit die behoefte hebben we het uitvoeringsplan langs de volgende 3 pijlers ingericht:

De drie pijlers

1. *De voorziening Wmo-begeleiding* – tot nu toe alleen op indicatie van het Sociaal Plein verkrijgbaar- zo veel mogelijk zonder indicatie gaan verlenen door het aantal sociaal werkers in de wijken uit te breiden (samengevat: indicatie-loos werken);
2. *De voorziening Wmo-dagbesteding* - tot nu toe alleen op indicatie van het Sociaal Plein verkrijgbaar- zo veel mogelijk zonder indicatie gaan verlenen door de huidige, niet zonder indicatie toegankelijke centra voor dagbesteding om te vormen tot wijk-ontmoetingscentra waar je zo kunt binnenlopen;
3. *De dienstverlening door vrijwilligers stimuleren* door hen beter te ondersteunen. Het draait daarbij vooral om een goede samenwerking tussen vrijwilligers en de organisaties die al in de wijken aanwezig zijn. Die moet extra aandacht krijgen.

Rondom de drie pijlers hebben we een aantal experimenten en projecten opgezet, die onderling ook samenhangen.

Samenwerking met partners

Een belangrijk element binnen het uitvoeringsplan is de samenwerking met relevante partijen. Dat zijn zorg- en welzijnsorganisaties, zoals Hilverzorg, Amaris, Inovum, Sherpa, Versa, MEE, Kwintes, GGZ-Centraal, Leger des Heils, Philadelphia en 1^e lijns-zorgorganisaties zoals huisartsen, apotheken, fysiotherapeuten, en het zorgkantoor Zilveren Kruis. Met deze organisaties hebben wij een convenant gesloten. Ze brengen nieuwe ideeën en voorstellen in en werken mee aan de uitvoering van de experimenten en projecten. Ze zetten onder meer hun eigen professionals in op gezamenlijke projecten. Wij investeren veel in een goede relatie met deze partijen. Dat werpt zijn vruchten af. We zien nieuwe energie ontstaan en willen dat graag vasthouden en uitbouwen.

Financiën

Bij het plan ‘Ontmoeting..’ hoort voor het jaar 2018 een begroting van € 1,5 mln. Deze middelen zijn bestemd voor de projecten en experimenten van het plan. We blijven naar verwachting binnen de begroting. We hebben een deel van de middelen gebruikt om de ‘gaten’ te dichten die wij tegenkwamen in de ondersteuning in de wijken (sociaal werk, opbouwwerk). We vonden dit belangrijk, omdat goed functionerende netwerken van professionals essentieel zijn voor de beweging naar de wijken. Deze reparatieslag, noodzakelijk vanwege eerdere bezuinigingen, heeft voor vertraging van de substitutie³ gezorgd, die daardoor is blijven steken op € 0,3 mln in plaats van op de geraamde € 0,8 mln waarmee het Wmo-budget is verlaagd. Daartegenover staat dat de reparaties zelf ook substitutie hebben opgeleverd,

³ Substitutie is de verschuiving van geïndiceerde ondersteuning naar ondersteuning zonder indicatie, bij voorkeur in de wijken. Financieel gezien is er sprake van een verschuiving van Wmo-uitgaven naar uitgaven in de welzijnssfeer.

maar niet zichtbaar: Er is bijvoorbeeld geïnvesteerd in een coördinator vrijwillige thuishulp. Vrijwillige thuishulp werd al geleverd (substitutie van geïndiceerde thuishulp). Niet investeren in een coördinator zou weer een verschuiving terug naar geïndiceerde thuishulp tot gevolg hebben gehad met een dito stijging van de Wmo-uitgaven.

Bijlage 1 bevat een overzicht van de experimenten en projecten binnen het uitvoeringsplan 'Ontmoeting..'. Verder bevat bijlage 1 een financieel overzicht waarin meer in detail is aangegeven hoe het budget 2018 zal worden besteed en welke projecten hebben bijgedragen aan de € 0,3 mln substitutie.

De toekomst

In 2019, het tweede uitvoeringsjaar, gaan wij verder met de in het uitvoeringsplan opgenomen experimenten en projecten. In de begroting 2019 en de bijbehorende meerjarenraming is rekening gehouden met de kosten hiervan. Wij verwachten voor 2019 voor ca. € 1,5 mln aan substitutie te kunnen realiseren.

Opschaling experiment

Vanwege de successen van het experiment 'minder begeleiding op indicatie door versterking van het sociaal werk' willen we dit opschalen. We verbreden de nieuwe werkwijze naar een groter deel van de klantenstroom voor Wmo-begeleiding. Dit jaar hebben wij ons beperkt tot nieuwe aanmeldingen, maar volgend jaar willen we ook inwoners die al Wmo-begeleiding op indicatie krijgen helpen met algemeen toegankelijke voorzieningen. De betrokken inwoners houden hun ondersteuning. De wijzigingen zitten met name in de organisatie van de dienstverlening en het administratieve proces daarachter. Hier zitten consequenties aan voor de organisaties van onze partners en voor het Sociaal Plein. De omvang van de dienstverlening voor geïndiceerde zorg neemt af en de rollen en taken van de medewerkers -zowel van partners als van het Sociaal Plein- gaan veranderen. De beweging heeft tot gevolg dat het Sociaal Plein kleiner wordt en de algemeen toegankelijke ondersteuning in de wijken groeit.

Transformatieplan

Wij werken aan een plan om de aanzetten die met het uitvoeringsplan 'Ontmoeting en ondersteuning in de wijken' zijn gegeven uit te bouwen naar een daadwerkelijk transformatie, waarin de beweging naar de wijken wordt opgeschaald en verbreed naar andere domeinen, zoals jeugdzorg, participatie, armoede en schulden etc. We onderzoeken hoe we noodzakelijke investeringen kunnen opvangen door anders te gaan werken, en hoe het Sociaal Plein goed aan te haken op deze beweging. De impact van de transformatie zal veel gaan vragen van de organisatie.

Graag blijven wij u betrekken bij de transformatie. Het is een complexe materie die niet altijd goed is te vatten in een beeldvormende sessie of commissie-vergadering, daarom gaan we op zoek naar alternatieven. Voor de verantwoording van de voortgang van de transformatie willen we toe naar twee vaste momenten in het jaar, waarin we de raad meenemen in de resultaten van de transformatie-projecten en de besluiten die daaruit voort kunnen vloeien, zoals opschaling, koerswijziging of stopzetting. Dit wordt opgenomen in het transformatieplan dat wij gaan opstellen en in het 2^e kwartaal 2019 aan u voor leggen, voor de Kadernota 2019.

4. Financiële ontwikkelingen Wmo en jeugd

In het kader van de uitvoering van onze wettelijke taken kunnen onze inwoners als vanouds op het Sociaal Plein terecht voor individuele, geïndiceerde zorg, de zogenaamde open-einde-regelingen. Sinds 2015 is dit de uitgebreide Wmo- en jeugdzorg. In dit hoofdstuk schetsen wij een beeld van de ontwikkeling van de werkelijke kosten van deze zorg en hoe deze zich verhoudt tot onze begroting enerzijds en de middelen die wij daarvoor van het rijk krijgen anderzijds.

Verschil werkelijke zorgkosten en zorgbegroting

x € 1.000.000			
Omschrijving	2015	2016	2017
Wmo			
Begroting: Wmo	17,6	14,7	13,4
Werkelijk: Wmo	13,5	12,9	13,6
Verschil (-/- is overschot, +/+ is tekort)	-4,1	-1,8	0,2
Jeugd			
Begroting: Jeugd	14,7	14,5	13,4
Werkelijk: Jeugd	13,9	12,8	15,3
Verschil (-/- is overschot, +/+ is tekort)	-0,8	-1,7	1,9
Totaal verschil	-4,9	-3,5	2,1

Tabel 1

In tabel 1 worden de werkelijke uitgaven afgezet tegen de bedragen die wij hadden begroot. Voor zowel Wmo als jeugd geldt dat we in 2015 en 2016 meer hebben begroot dan nodig was. In 2017 hebben we minder begroot.

Een groot deel van de zorgtaken is nieuw

In 2014 hadden we geen beeld van de kosten die we in 2015 voor de nieuwe zorg zouden gaan maken. Voor onze begroting 2015 hebben wij daarom voorzichtigheidshalve de omvang van de rijksuitkeringen voor de nieuwe taken als uitgangspunt genomen. Daarnaast waren er voor eventuele tekorten extra middelen gereserveerd. Dit paste bij de 'zachte landing' waarvoor was gekozen. De werkelijke uitgaven kwamen veel lager uit. Bij jeugd was de onderschijding ook substantieel. Wij zijn in de jaren daarna afgegaan op de werkelijk gemaakte zorgkosten in het dichtst bijliggende voorgaande jaar. Door onze begrotingscyclus zit daar een tijdsinterval van 2 jaar tussen: De rekeningcijfers 2015 werken door in de begroting 2017, en die van 2016 in de begroting 2018 enzovoorts. Omdat de werkelijke uitgaven in 2015 en 2016 achter bleven bij de ramingen en wij in die jaren de rijks-kortingen op de zorguitkeringen, zoals toen nog algemeen gebruikelijk was, één op één omzetten in een lager budget, leidde dat in 2017 (en in 2018, zie volgende paragraaf) tot een lagere, achteraf gezien te optimistische zorgbegroting. Een handicap waren de vele systeemwijzigingen bij jeugd waardoor we geen bruikbaar referentiejaar hadden om meer inzicht in de zorgbehoefte te krijgen. In bijlage 2A gaan we hier verder op in.

x € 1.000.000				
Omschrijving	R2017	B2018	B2019	Wijz. Voorstel
Wmo (excl. eigen bijdrage)	13,6	11,3	13,0	1,7
Eigen bijdrage	-1,1	-1,6	-1,1	0,5
Jeugd	15,3	13,0	14,8	1,8
Totaal	27,8	22,7	26,7	4,0

Tabel 2

Zowel de regio als wij zelf hebben de rekening 2017 en de werkelijke uitgaven 2018 geanalyseerd. Een belangrijk punt in dit verband is dat het jaar 2018 het eerste bruikbare referentie-jaar is, met name voor jeugd. De uitkomsten van beide analyses lopen uiteen. De regio komt bij de Wmo hoger uit dan wij en voor jeugd is het andersom (zie bijlage 2A). De verschillen in uitkomst maken duidelijk dat het lastig is om de ontwikkelingen van voorgaande jaren te duiden en conclusies te trekken uit parameters als aantallen beschikkingen, uitnutting van beschikkingen, aantal unieke personen etc.

De begroting 2019 is gebaseerd op de werkelijke uitgaven van 2017, waarbij voor jeugd is gecorrigeerd voor het eenmalige effect van de wijziging in de declaratie-systematiek. De begroting 2019 zit qua niveau grosso modo tussen de berekening van de regio en onze eigen berekening in (op totaal sociaal domein-niveau). Een werkelijke uitkomst die daar 5% boven of onder zit is niet uit te sluiten.

In tabel 2 is te zien dat de begroting 2018 in vergelijking met de begroting 2019 € 4 mln te laag is. Er is te optimistisch begroot. Niet alleen door uit te gaan van de werkelijke uitgaven in 2016, achteraf gezien een jaar met een uitgaven-‘dip’, maar ook door het verwerken van een korting op de rijksuitkering van € 0,4 mln, en door het aframen van € 0,8 mln van het Wmo-budget (substitutie) al in het eerste jaar van het uitvoeringsplan ‘Ontmoeting..’. Wij stellen voor de begroting 2018 met € 4 mln te verhogen. In bijlage 2A lichten we toe hoe dit bedrag is opgebouwd.

Vragen n.a.v. raadsinformatiebrief 18-41

Vanuit meerdere fracties zijn vragen gesteld over de informatie in raadsinformatiebrief 18-41 (zie bijlage 2C). Het beeld dat uit deze vragen oprijst is dat de omvang van de rijksmiddelen de basis is voor de begroting. Dit beeld vraagt om bijstelling:

- Niet de rijksuitkeringen vormen de basis voor de begroting, maar de inhoudelijke keuzes die we maken en de middelen die we daarvoor denken nodig te hebben. Als dat meer is dan de rijksmiddelen die we ervoor krijgen plussen we bij. Dit geldt voor al onze taken. Voor de nieuwe zorgtaken was de primaire keuze een ‘zachte landing’. De omvang van de begrote middelen is daarop afgestemd.
- Voor de overkomst van de nieuwe taken, in de periode 2012 – 2014, is vanuit de ‘algemene middelen’ ruim € 9 mln opzij gezet om eventuele tekorten op de nieuwe zorgtaken te kunnen opvangen.
- Voor de eerste jaren van uitvoering van de nieuwe taken, de periode 2015 – 2017, is € 5,4 mln meer begroot dan we aan rijksuitkeringen hebben ontvangen. In 2015 en 2016 lag onze zorgbegroting € 6,4 mln boven het niveau van de rijksuitkeringen. In 2017 lag die er € 1 mln onder. Dit past bij de keuze voor een ‘zachte landing’ (continuïteit van zorg).

- In de periode 2015 - 2017 hielden we € 6,3 mln over op de zorg-begroting (In 2015 en 2016 in totaal € 8,4 mln tegenover een tekort in 2017 van € 2,1 mln; zie blz. 5). De overschotten vielen in het rekeningresultaat van die jaren. De raad heeft besloten van het rekeningoverschot 2015 € 1,6 mln in de reserve sociaal domein te storten. Inclusief die € 1,6 mln is er in totaal grofweg € 11 mln aan de reserve sociaal domein toegevoegd.
- De reden om vanaf 2017 optimistischer te gaan begroten lag in de forse begrotingsonderschrijdingen in de jaren ervoor. In 2017 is de begroting overschreden. Deze overschrijding heeft het beeld van 'tekorten' opgeroepen. Dit beeld is versterkt door het feit dat tekorten op de zorg-begroting een landelijk verschijnsel zijn. In de pers wordt niet genuanceerd of het om tekorten op begrotingen of te lage rijksuitkeringen gaat. Overigens zijn Wmo en jeugd open-einde-regelingen. Ook als de begroting dreigt te worden overschreden, krijgen onze inwoners de zorg waar zij volgens onze regels aanspraak op kunnen maken.
- Voor de aanmelding van het tekortfonds sociaal domein hebben we onze **werkelijke** zorgkosten vergeleken met de rijksuitkeringen. Dat laat zien dat we ondanks de 'zachte landing' over de periode 2016 en 2017 zijn uitgekomen met de rijksuitkeringen. Het actuele beeld is dat ongeveer een kwart van de gemeenten 'tekort' komt op de rijksuitkeringen (over de jaren 2016 en 2017). Hilversum hoort daar niet bij. Dit kan te maken hebben met de verdeling van de rijksmiddelen -Hilversum komt er gunstig af- en/of met het zorg-'profiel' van Hilversum.

De besluiten waar de hierboven beschreven handelwijze op is gebaseerd zijn altijd raadsbesluiten, ofwel tot vaststelling van de begroting of een begrotingswijziging, of raadsbesluiten over het vormen van een reserve respectievelijk het bestemmen van een jaarrekening-resultaat.

Burgemeester en wethouders van Hilversum,
de gemeentesecretaris, de burgemeester,

D. Emmer

P.I. Broertjes

Bijlagen

1. Bijlage 1: Overzicht van de experimenten uitvoeringsplan 'Ontmoeting en ondersteuning in de wijken'.
2. Bijlage 2, onderdelen A tot en met C: Toelichtingen op de kostenontwikkeling Wmo en jeugd in relatie tot de begroting enerzijds en in relatie tot de rijksuitkeringen anderzijds.
3. Bijlage A: Voorstel Uitvoeringsplan Ontmoeting en Ondersteuning in de wijken. Vastgesteld in B&W d.d. 23 januari 2018. Besproken in de commissie Samenleving van 7 februari 2018.
4. Bijlage B: Uitvoeringsplan 'Ontmoeting en Ondersteuning in de wijken'. Vastgesteld in B&W d.d. 23 januari 2018 en besproken in de commissie Samenleving van 7 februari 2018.