

Raadsplein besluitvormend

Datum 9 juli 2018

onderwerp	Interventies sociaal domein
portefeuillehouder	Klaas Sloots
informant	Proce, Henk (2684)
medeopstellers	
afdeling	Management Team Zwolle
bijlagen	Voorstel: Beslisnota Interventies sociaal domein Bijlage: Interventieplan Sociaal domein Bijlage: Technische vragen en antwoorden Interventieplan Sociaal Domein Bijlage: Memo wethouder Sloots - Nadere uitleg tekst coalitieakkoord m.b.t. budget sociaal domein Bijlage: Korte terugblik informatieronde 11 juni 2018- Interventies sociaal domein Bijlage: Korte terugblik debatronde 11 juni 2018- Interventies sociaal domein

Voorgesteld besluit raad

1. Kennis te nemen van bijgevoegde "Interventieplan Sociaal domein" en de daarin opgenomen analyse;
2. Kennis te nemen van het actuele financieel perspectief sociaal domein;
3. Kennis te nemen van de in het "Interventieplan sociaal domein" opgenomen scenario's en maatregelen;
4. Kennis te nemen van de implementatie van het scenario "optimaliseren" door het college en overdracht van verdere uitwerking van het scenario "hervormen" aan het nieuwe college;
5. In te stemmen met het beschikbaar stellen van een budget van € 251.000,- voor 2018 en € 125.000,- voor 2019 ten behoeve van de implementatie van een deel van de maatregelen en deze kosten te dekken uit de reserve incidentele middelen.

Beslisnota voor de raad

Datum 15 mei 2018

Openbaar

Onderwerp Interventies sociaal domein
Versienummer 2

Portefeuillehouder E.W. Anker en E.G. Meijerink
Informant Peter van Drielen/Lauris van Eekeren/Paul Feldbrugge
Afdeling Concernstaf
Telefoon (038) 498 4063
Email P.van.Drielen@zwolle.nl

Financiële gevolgen

Betreft doel N.v.t.
Begroting wijzigen Ja, € 251.000,- in 2018 en € 125.000,- in 2019
Dekking ten laste van Reserve incidentele middelen

Bijlagen

1. Interventieplan Sociaal domein

De raad wordt voorgesteld te besluiten om:

1. Kennis te nemen van bijgevoegde "Interventieplan Sociaal domein" en de daarin opgenomen analyse;
2. Kennis te nemen van het actuele financieel perspectief sociaal domein;
3. Kennis te nemen van de in het "Interventieplan sociaal domein" opgenomen scenario's en maatregelen;
4. Kennis te nemen van de implementatie van het scenario "optimaliseren" door het college en overdracht van verdere uitwerking van het scenario "hervormen" aan het nieuwe college;
5. In te stemmen met het beschikbaar stellen van een budget van € 251.000,- voor 2018 en € 125.000,- voor 2019 ten behoeve van de implementatie van een deel van de maatregelen en deze kosten te dekken uit de reserve incidentele middelen.

Datum 15 mei 2018

Inleiding

Het college heeft in maart 2018 de toenmalige gemeenteraad geïnformeerd over een financieel tekort op het sociaal domein. In de informatienota “Financiële ontwikkelingen zorguitgaven Wmo en Jeugd” van 13 maart 2018 ([link](#)) is aangegeven dat het werkelijk resultaat 2017 op het sociaal domein circa € 6 mln. negatief afwijkt van de begroting 2017. Dit tekort wordt veroorzaakt door overschrijdingen op de Wet maatschappelijke ondersteuning (-€ 3,5 mln.) en Jeugdhulp (-€ 2,5 mln.). Een deel van deze tekorten was eerder in 2017 voorzien en gemeld aan de raad in de tussentijdse rapportages (-€ 2,5 mln. voor de Wmo). In de informatienota aan de raad is door het college aangegeven dat het geconstateerde tekort doorwerkt naar 2018 en daarop volgende jaren. Daarnaast is opgemerkt dat de transformatiemaatregelen effect sorteren, maar niet in het verwachte tempo en dat er druk ontstaat op de exploitatie van de sociale werkvoorziening. Dit tezamen maakte dat het college de verwachting uitsprak dat het tekort in 2018 oploopt naar € 8 mln. Zonder bijsturing heeft dit tekort een structureel karakter. Een structurele overschrijding op het sociaal domein heeft aanzienlijke negatieve consequenties voor de gehele gemeentebegroting. Het college acht bijsturing noodzakelijk en streeft naar een nieuwe balans tussen kwaliteit, maatwerk, toegankelijkheid en kostenbeheersing in het sociaal domein.

In de informatienota van 13 maart en het raadsdebat van 16 maart jongstleden is stilgestaan bij de mogelijke verklaringen voor het financieel tekort. Dit op basis van een eerste globale analyse. Deze analyse is in daarop volgende maand verder uitgewerkt en aangescherpt. Dit heeft geleid tot een notitie “Analyse Sociaal Domein (concept)” ([link](#)). Dit document is op 26 april overgedragen aan uw raad. Het vormt daarmee de basis voor overleg met partners als de Participatieraad, zorgaanbieders, overige gemeenten en andere organisaties. Maar ook het fundament voor noodzakelijke maatregelen en beleidsinterventies ter bijsturing van het financieel resultaat. Het college heeft in dit kader en gelet op de urgentie scenario's en een bijbehorend pakket van mogelijk te treffen maatregelen laten uitwerken. Door middel van deze nota en het bijgevoegde Interventieplan (bijlage 1) wordt u meegenomen in deze maatregelen. In de nota wordt voorgesteld hoe met de verschillende maatregelen om te gaan. Hierbij enerzijds rekening houdend met het urgente karakter van het financieel vraagstuk en anderzijds ruimte latend aan het nieuwe college om haar eigen afwegingen te maken en richting te bepalen. Het bijgevoegde Interventieplan vormt tevens de basis voor het gesprek met onze partners over de achtergrond, opzet en consequenties van te treffen maatregelen.

Beoogd effect

Het beoogd effect is het terugdringen van de voorziene tekorten in het sociaal domein en tegelijkertijd de beoogde transformatie krachtiger en met focus door te zetten. We blijven zorg en ondersteuning bieden aan inwoners die dit nodig hebben. Dit doen we niet alleen, maar als professionele partij samen met en ten opzichte van onze partners. Tegelijkertijd vergt de financiële situatie een aangepaste aanpak om toe te kunnen (blijven) werken naar een betaalbaar en houdbaar lokaal zorgstelsel. Er is een noodzaak tot het maken van keuzes, een verzakelijking in werkwijze richting aanbieders van zorg en ondersteuning en intensivering van het overleg met andere overheden en zorg gerelateerde instanties (zorgkantoor, zorgverzekeraars). Daarbij staan de doelen van de transformatie nog steeds ferm overeind: het bevorderen van de zelfredzaamheid van onze inwoners met gebruik van het maatschappelijk voorveld, de beweging van zwaardere naar lichtere zorg (preventie) en de integrale aanpak van problematiek.

Datum 15 mei 2018

Argumenten

1.1. Het tekort 2017 wordt grotendeels veroorzaakt voor volumestijgingen Wmo en Jeugd

U heeft de analyse en bijbehorende informatienota ([link](#)) eind april ontvangen. De hoofdlijnen daaruit zijn in het Interventieplan samengevat. Uit de analyse blijken verscheidene kwalitatieve en - in mindere mate - kwantitatieve verklaringen voor de geconstateerde tekorten.

De belangrijkste verklaringen voor het tekort 2017 zijn de stijging van het aantal mensen in zorg en ondersteuning en de duur van behandeltrajecten. De geconstateerde volumestijgingen zijn het meest zichtbaar in de zorgcategorieën Individuele Begeleiding (IB) en Licht Verstandelijk Beperking (LVB). Dit heeft geleid tot een tekort van € 3,45 mln. voor IB en € 2,2 mln. voor LVB ten opzichte van de begroting 2017. In algemene zin kan worden opgemerkt dat zowel IB als LVB zich kenmerken door grote aantallen gebruikers, grote aantallen aanbieders, opneemregelingen en relatief kortdurende voorzieningen. Deze kenmerken geven de context waarin onverwacht en ook ongewenst gebruik van de regelingen lijkt te hebben plaatsgevonden.

De volume- en kostenstijging met betrekking tot LVB heeft zich met name in het laatste kwartaal 2017 voorgedaan. Mogelijke oorzaken worden momenteel onderzocht. In de analyse zijn enkele denkrichtingen opgenomen; onder andere extra opnames gespecialiseerde jeugdhulp en loslaten budgetplafonds in verband met de groeiende wachtlijsten en zware casuïstiek. De stijging van het gebruik van IB is beter verklaarbaar. Verscheidene oorzaken zijn genoemd, waaronder een verschuifeffect vanuit Beschermd wonen. Deze beweging past goed in onze transformatiegedachte; de verschuiving van zware naar lichte(re) vormen van zorg. Aandachtspunt is het verschuifeffect van de Wlz richting de Wmo. Het Rijk en partijen als het zorgkantoor en zorgverzekeraars sturen strakker op de toegang van de Wlz-voorzieningen waarvoor zij verantwoordelijk zijn. Dit heeft geleid tot een toenemend beroep op gemeentelijke voorzieningen als meest toegankelijke schakel in de keten van zorg, hulp en ondersteuning.

1.2. De beoogde transformatie in het sociaal domein heeft effect, zij het vertraagd

In 2016 is de transformatieagenda vastgesteld. De vastgelegde transformatiethema's zijn in uitvoering gebracht. Te zien is dat op verscheidene onderdelen de beoogde transformatie op gang komt en inhoudelijke en financieel effect sorteert. Bijvoorbeeld de samenwerking tussen jeugdgezinswerkers van het Sociaal Wijkteam (SWT) en huisartsen, maar ook de ondersteuningsteams in het primair onderwijs. Tegelijkertijd heeft dit in financieel opzicht nog niet tot de kostenverlaging geleid die was beoogd. Er is sprake van een vertraagd effect. Dit houdt onder andere verband met de vertraging van de nieuwe contractering thuisondersteuning (oorzaak juridische procedure) en de aanbesteding dagbesteding (langere voorbereidingstijd benodigd).

1.3. Het financieel resultaat sociaal domein 2017 is vergeleken met andere gemeenten

Een vergelijking met circa twintig andere gemeenten leidt tot het inzicht dat vrijwel alle gemeenten worden geconfronteerd met een (fors) financieel tekort op Jeugdhulp. Dit kan duiden op een landelijk (macro)tekort binnen het Jeugddomein. Op het vlak van de Wmo is er onder de onderzochte gemeenten sprake van een wisselend beeld. Verhoudingsgewijs is ons tekort 2017 op Jeugd hulp lager dan de gemeenten in onze benchmark. Het tekort Wmo daarentegen ligt hoger dan het gecalculerde gemiddelde.

Datum 15 mei 2018

2.1. De geactualiseerde prognose 2018-2022 wijst een hoger structureel tekort uit

In de tabel hieronder een geactualiseerde financiële 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 HH (landelijke afspraak)		-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5
Prognose tekort sociaal domein		-10,5	-10,5	-10,2	-10,2	-10,2
Geraamde transformatieopgave (PPN 18-21)		al in prog.	0,5	-1,3	-1,8	-1,8
Reëel te verwachten transformatie-opbrengsten		al in prog.	1,0	2,2	2,8	3,3
Tekort sociaal domein		-10,5	-9,0	-9,3	-9,2	-8,7

In de tabel is het eerder geconstateerde tekort voor 2017 zichtbaar. De vooruitblik naar 2018 wijst uit dat dit tekort voor het lopende jaar zonder ingrijpen oploopt naar circa € 10,5 mln. Dit wijkt af van het eerder gecommuniceerde tekort van € 8,0 mln. De verklaringen voor de verwachte stijging van het tekort met ongeveer € 5,0 mln. in 2018 ten opzichte van 2017 zijn:

- 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 is afhankelijk van een aantal factoren die nader worden onderzocht (minus € 0,5 mln structureel);
- Het negatieve resultaat van WRA-Wezo kan niet langer worden afgedekt via de ingestelde risicoreserve Wezo (minus €0,5 mln structureel).
- Het tekort op de Wmo loopt naar verwachting op naar € 4,0 mln (minus € 0,8 mln structureel);
- 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 (het eerder benoemd vertraagd effect).
- De opbrengsten van de transformatieopgaven zijn geactualiseerd. Dit heeft geleid tot een correctie, die is doorgevoerd in de voorgaande tabel.
- Het Sociaal Wijkteam 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 Berap1 een voorstel aan uw raad wordt voorgelegd voor uitbreiding van de loonsom van het SWT. Het financieel effect van dit voorstel is al rekening gehouden in bovenstaande tabel (minus € 0,5 mln. structureel).

Dit levert een tekort schommelend rond de € 9,0 mln. in de periode 2019 tot en met 2022.

NB. Voorgaande tabel is opgesteld vanuit de aanname dat de verdere volumegroei en prijsindex in het sociaal domein vanaf 2019 uit de compensatie via het gemeentefonds kunnen worden betaald. Het te verwachten nadelige effect van de invoering van het abonnementstarief is reeds meegenomen in het totale financiële perspectief van onze gemeente.

Datum 15 mei 2018

Doorvertaling van het hiervoor geschetste financiële tekort sociaal domein naar het totale financieel perspectief van de Gemeente Zwolle levert het volgende beeld op:

(bedragen x € 1 mln.)	2019	2020	2021	2022
Uitkomsten na begrotingsbehandeling 2018	1,0	1,9	2,7	2,7
Mutaties obv autonome ontwikkelingen	1,6	-0,5	-0,6	-0,6
Geactualiseerde uitkomsten bestaand beleid	2,6	1,4	2,1	2,1
Gevolgen Regeerakkoord obv maartcirculaire GF	4,1	4,6	4,8	6,1
Ontwikkelingen BTW-compensatiefonds nav RA	1,1	1,6	1,9	2,4
Risico's overige gevolgen rijksbeleid	pm	pm	pm	pm
Bestaande knelpunten	-3,0	-3,0	-3,0	-3,0
Actuele structurele begrotingsruimte, excl. sociaal domein	4,8	4,6	5,8	7,6
Prognose sociaal domein	-9,0	-9,3	-9,2	-8,7
Financieel perspectief	-4,2	-4,7	-3,4	-1,1

Voor meer informatie over het financieel perspectief gemeentebreed wordt verwezen naar de afzonderlijke informatienota aan uw raad over het actueel financieel perspectief 2018 – 2022.

3.1. Ingrijpen is noodzakelijk voor een sluitende en toekomstbestendige gemeentebegroting

Het voorziene financieel tekort sociaal domein heeft een forse impact op de gehele gemeentebegroting. Doorvertaling resulteert in een nadelige begroting de komende jaren. Bij ongewijzigd beleid leidt dit tot uitstel en/of afstel van overige (strategische) opgaven in de stad. Het college acht dit onacceptabel. Ingrijpen in het sociaal domein is noodzakelijk om toe te werken naar een gezonde financiële basis en ruimte te behouden voor ondersteuning van de gewenste ruimtelijke, economische, duurzame en culturele ontwikkeling van onze stad.

Het college blijft daarbij staan voor goede zorg voor en ondersteuning aan die inwoners die dit nodig hebben. Het in 2016 ingezette transformatieproces laat zien dat we deze zorg kunnen bieden en tegelijkertijd (financieel) kunnen optimaliseren. We blijven daarom volop inzetten op realisatie van de in de transformatieagenda vastgelegde doelen en schakelen bij waar nodig om de transformatiebeweging krachtiger en gericht te laten verlopen. De in het Interventieplan opgenomen nieuwe interventies sluiten zoveel mogelijk aan op deze inzet. Deze maatregelen zijn gericht op realisatie van een toekomstbestendige balans tussen kwaliteit en kosten. Ter realisatie van deze balans moeten keuzes worden gemaakt. Dergelijke keuzes tasten het fundament van het sociaal domein niet aan, maar hebben wel consequenties voor inwoners en aanbieders.

3.2. Nieuwe fase aangebroken, zakelijker sturen noodzakelijk

Er is een nieuwe fase in het sociaal domein aangebroken. Na een periode van overdracht en inregelen staat de lokale organisatie en wordt goede zorg geleverd aan degene die het nodig heeft. Tegelijkertijd is het zorglandschap nog volop in beweging. Binnen de zorgsector wordt gezocht en toegewerkt naar een optimale wissel- en samenwerking tussen inwoners, gemeenten, aanbieders, rijksoverheid en partijen als zorgverzekeraars en zorgkantoren. We hebben tegen deze achtergrond onze eigen rol en positionering binnen het sociaal domein tegen het licht gehouden. De afgelopen jaren hebben we de focus gelegd op het borgen van zorgkwaliteit en -continuïteit. We hebben bij het leveren van deze zorgcontinuïteit de nadruk gelegd op het faciliteren van keuzevrijheid voor inwoners en het bieden van ruimte aan de markt van aanbieders. Daarmee is de lokale marktwerking in de zorg naar onze mening teveel leidend geworden en is maatwerk in de vorm van individuele voorzieningen in zekere zin de standaard geworden. Voorgaande heeft mede bijgedragen aan het waargenomen

Datum 15 mei 2018

vraag- en kostenopdrivende effect. We hebben terugkijkend onze eigen positie als gemeente binnen het lokale zorgveld ondergeschikt gemaakt aan het faciliteren van de behoeften en belangen van inwoners en aanbieders. De huidige financiële situatie vraagt om een herijking van deze positie en vergt een betere balans tussen de belangen van inwoners, zorgaanbieders en de gemeente. We willen meer grip krijgen op het samenspel tussen vraag naar en aanbod van zorg en ondersteuning en moeten gerichte keuzes maken om kwalitatieve en betaalbare zorg te kunnen blijven bieden aan de Zwolse inwoners; nu en in de toekomst. Daarmee zetten we principes als keuzevrijheid en marktwerking niet buitenspel, maar plaatsen ze wel in een perspectief dat uitgaat van een zakelijkere gemeentelijke sturing. Ook is een andere manier van samenwerken en afstemming tussen raad, college en organisatie mogelijk en gewenst. Hierover wordt nader gesprek met u georganiseerd.

3.3. De scenario's verschillen qua aard en impact, voor inwoners en aanbieders

Vanuit de noodzaak en urgentie tot ingrijpen heeft het college de afgelopen maand vier "interventiescenario's" in kaart laten brengen. Deze scenario's onderscheiden zich op de volgende aspecten:

1. De mate van keuzevrijheid van de inwoner;
2. De positie en omvang van het maatschappelijk veld;
3. De mate van sturing door de gemeente;
4. Het financieel effect van doorvoering.

Hieronder per scenario een toelichting.

- Scenario 1: "Doorgaan"
In dit scenario continueert de gemeente Zwolle de huidige werkwijze. De basisgedachte hierbij is dat de bestaande uitgangspunten passend en adequaat zijn. De focus ligt op de implementatie van de bestaande transformatiethema's, zoals opgenomen in de transformatieagenda. 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 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 -verzekeraars 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 sturing op zorgaanbod de ruimte en keuzevrijheid enigszins 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.

Datum 15 mei 2018

- 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 versobering van (maatwerk)voorzieningen en waar nodig zelfs 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 de zorg en ondersteuning moet plaatsvinden binnen de beschikbare financiële kaders. Kostenbeheersing en budgetsturing zijn leidende principes. Het cliëntperspectief is minder leidend. Voor inwoners betekent dit dat keuzevrijheid sterk wordt versoerd en invoering van budgetplafonds wordt overwogen. Verwachting is dat uitvoer van dit scenario (op termijn) leidt tot een balans tussen lasten en baten in het sociaal domein (of surplus) en uitsluiting van onverwachte financiële tegenvallers.

Enkele begeleidende opmerkingen:

1. Te zien is dat de impact voor inwoners en aanbieders toeneemt per scenario evenals de verwachte financiële opbrengst van uitvoering.
2. De financiële consequenties zijn voor de scenario's in beeld gebracht, met uitzondering van scenario 4. Het kwantificeren van de opbrengst van dit scenario vergt meer tijd en overleg. Om die reden is aangenomen dat doorvoering van dit scenario minimaal leidt tot oplossing van het financieel tekort.
3. Scenario 3 “hervormen” is qua maatregelenpakket nagenoeg gelijk aan scenario 2 “optimaliseren”. Het verschil wordt gevormd door de maatregel “Versterken collectieve voorzieningen”.
4. Scenario 1 “doorgaan” is volledigheidshalve opgenomen en uitgewerkt. Het college acht dit scenario vanuit financieel perspectief bij voorbaat onwenselijk en onhaalbaar.

3.4. De maatregelen kennen elk hun eigen dynamiek en uitwerking

De mogelijke maatregelen zijn onderzocht op haalbaarheid en effect. Elke maatregel is verbonden met één van de scenario's. In het Interventieplan is een overzicht van maatregelen naar scenario's opgenomen (paragraaf 4.1.). Daarnaast is iedere maatregel van een beknopte toelichting voorzien (zie paragraaf 4.2. “Maatregelen”) en is aangegeven welke consequenties doorvoering van de maatregel inhoudelijk en financieel heeft.

De maatregelen zijn grofweg onder te verdelen in drie categorieën. Veel van de maatregelen passen binnen het reguliere mandaat van een college en zijn direct uitvoerbaar. Dit zijn maatregelen die voornamelijk vallen onder het scenario “optimaliseren”. Daarnaast zijn er maatregelen die verdere uitwerking vergen alvorens besluitvorming kan plaatsvinden. Het effect van dergelijke interventies is op “PM” gezet. Tot slot een maatregel (“Versterken collectieve voorzieningen”) die een forse impact heeft op het gebruik en de structuur van maatschappelijke voorzieningen. Deze maatregel vergt zorgvuldige voorbereiding en intensief overleg met aanbieders. Het huidige

Datum 15 mei 2018

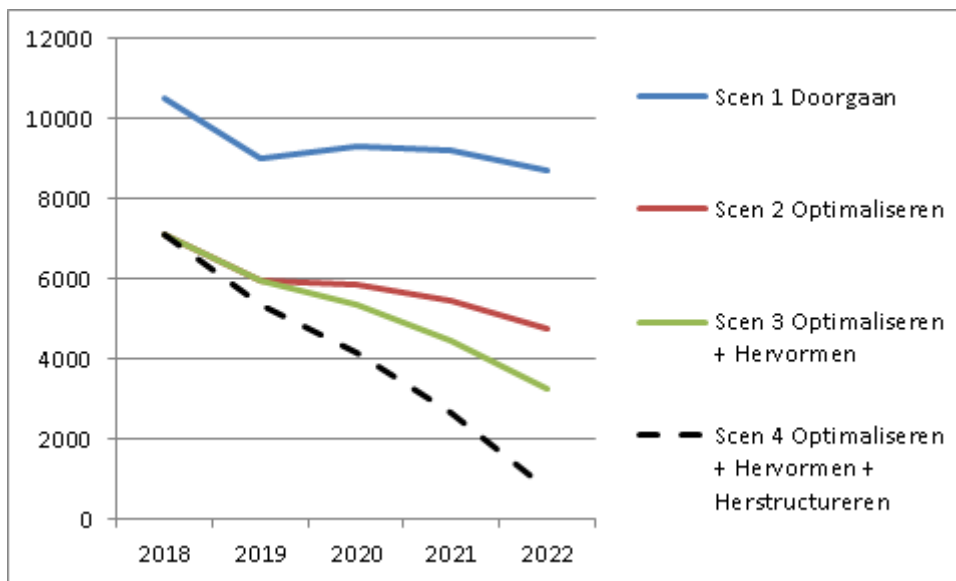
college stelt voor de verantwoordelijkheid voor uitwerking van deze maatregel over te dragen aan het nieuwe college.

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 en van de Human Capital Agenda. 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 de nieuwe organisatie (taakstelling besparing).

In het Interventieplan zijn vijf maatregelen opgenomen die betrekking hebben op WRA/Wezo. Deze maatregelen gaan onderdeel vormen van de opdrachtverstrekking aan WRA/Wezo 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.

3.5. Doorvoering scenario's en maatregelen is vertaald naar het financieel perspectief sociaal domein

De scenario's en bijbehorende maatregelen zijn doorgerekend op hun financieel effect. Deze informatie is verwerkt in onderstaande figuur (verticale as geeft de tekorten in mln euro weer).



De grafiek laat per scenario het verloop van het financiële tekort op het sociaal domein zien. Doorvoering van het scenario “optimaliseren” resulteert in termijn in een afname van het tekort met circa € 3,95 mln. Er resteert alsnog een structureel tekort van circa € 4,8 mln. Het scenario “hervormen” leidt tot een besparing van ongeveer € 5,5 mln in 2022 en een resterend tekort van € 3,3 mln (in 2023 volgt een verdere besparing van € 0,5 mln). Het meest extreme scenario “herstructureren” leidt op termijn tot een evenwicht tussen begroting en verwachte uitgaven.

4.1. Het college zet in op het scenario “optimaliseren”

Het college is voornemens het scenario “optimaliseren” te implementeren. Het effectueren van de bij dit scenario horende maatregelen, inclusief de integrale opgave en bijbehorende taakstelling Wezo-WRA, resulteert in

Datum 15 mei 2018

verwachte besparing van circa € 3,9 mln. in 2022. Daarnaast staat het college inhoudelijk achter de principes van de maatregel “Versterken collectieve voorzieningen”, feitelijk de kern van het scenario “hervormen”. Uitvoering van deze maatregelen in Zwolle vergt, gelet op de gevolgen voor inwoners en aanbieders, verder onderzoek naar de opzet en consequenties en overleg met betrokken partijen. Het huidige college geeft de nieuwe coalitie in overweging de verdere uitwerking van deze maatregel vorm te geven. Het is de verwachting dat er op termijn (vanaf 2023) een structurele besparing van € 2,0 miljoen als gevolg van een nieuw dagbestedingsmodel te realiseren is. Daarmee kan het tekort sociaal domein op termijn met circa € 5,9 mln worden verlaagd.

4.2. Inzet incidentele middelen is noodzakelijk ter afdekking van resterende tekorten

De voorgestelde maatregelen kennen een periode van ingroei en renderen daarmee pas volledig binnen een termijn van 4 jaar (rond 2022). Dit betekent dat de tekorten in de tussenliggende jaren opgevangen moeten worden door inzet van (een deel van) de structurele begrotingsruimten en/of inzet van incidentele middelen. In een separate notitie “Financieel perspectief” zijn de financiële uitkomsten van het interventieplan sociaal domein verwerkt, resulterend in een actueel financieel perspectief.

4.3. Mogelijkheid tot tweede tranche maatregelen

In het maatregelenpakket zijn verscheidene maatregelen nog niet op financieel effect gezet (PM-posten). Dit vanwege het feit dat deze maatregelen nog verder moeten worden uitgewerkt. Elk van deze maatregelen heeft een eigen tijdpad. Het is de verwachting dat implementatie leidt tot een extra besparing. We zijn en gaan daarnaast in gesprek met zorgaanbieders. Het is denkbaar dat deze gesprekken leiden tot aanvullende inzichten en zo mogelijk alternatieve oplossingsrichtingen. Tot slot heeft het onderzoeksproces van de afgelopen maand geleid tot een globaal overzicht van mogelijk nieuw te treffen maatregelen bovenop het huidige pakket aan maatregelen. Het huidige college draagt de beschikbare informatie uit voorgaande stappen over aan het nieuwe college.

5.1. Implementatie van de maatregelen vergt extra inzet van de ambtelijke organisatie

De voorbereiding en implementatie van het maatregelenpakket vraagt de nodige inzet van de ambtelijke organisatie. De maatregelen zijn divers van karakter. Sommige interventies zijn relatief eenvoudig en snel te realiseren. Andere maatregelen zijn complex en vergen afstemming met meerdere partijen. De benodigde werkzaamheden in het kader van de interventies in het sociaal domein kunnen niet worden vormgegeven binnen de huidige formatie of bovenop het huidige takenpakket van betrokken organisatieonderdelen. Er wordt voor de begroting 2019 gewerkt aan een afzonderlijk inzicht in wat nodig is aan formatie vanaf 2019 en verder om alle maatregelen te implementeren. In dit kader wordt ook gekeken naar de formatieve consequenties van een beleidsversobering en eventuele stop van (enkele) pilots. Vooruitlopend hierop is voor 2018 een inschatting gemaakt van de kosten van de extra werkzaamheden in het lopende jaar. Dit vergt een incidentele investering van € 251.000,- voor 2018. Dit is inclusief de bekostiging van de maatregel met betrekking tot het in staat stellen van het SWT om de huidige pilot “passender toekenning” voor te zetten en uit te rollen naar alle wijkteams. We stellen voor deze maatregel ook in 2019 voor te zetten en hiervoor € 125.000,- beschikbaar te stellen.

Risico's

Samengevat zien wij de volgende risico's:

- 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.

Datum 15 mei 2018

- De transformatiemaatregelen en nieuwe maatregelen resulteren niet in de beoogde en begrote opbrengst. De bij de PPN 2018-2021 vastgestelde behoedzaamheidsmarge kan worden ingezet ingeval verwachte opbrengsten van het geschetste maatregelenpakket of transformatieopbrengsten lager uitvallen of later worden gerealiseerd. De structurele marge bedraagt € 1 mln. in 2018, in 2019 € 2 mln. en vanaf 2020 € 2,5 mln.
- Een verdere stijging van het gebruik van de verschillende voorzieningen (volumestijging) zonder compensatie van het rijk. Zonder ingrijpen is dit een reëel risico.
- 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.
- Risico op weerstand van inwoners en aanbieders en juridische procedures als gevolg hiervan. Dit is een aannemelijk risico bij de scenario's "hervormen" en "herstructureren" en in mindere mate bij het scenario "optimaliseren".
- De huidige financiële situatie vergt politiek-bestuurlijke en ambtelijke focus. Niet ieder verzoek van een individuele burger of maatschappelijke organisatie kan worden ingewilligd. Initiatieven of verzoeken niet passend binnen het vastgelegde beleidskader moeten worden geweigerd of leiden tot heroverweging van beleid en/of herallocatie van middelen binnen het bestaande budgettaire kader.

Financiën

De financiële effecten van de scenario's en maatregelen zijn in de grafiek onder argument 3.5. gevisualiseerd. Hieronder in tabelvorm het totaaloverzicht van financiële effecten per scenario op het financieel tekort sociaal domein voor de periode 2018 tot en met 2022. Met uitzondering van scenario "herstructureren". Dit scenario is nog onvoldoende uitgewerkt voor een financiële vertaling.

Effect scenario's op tekort sociaal domein

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

Te zien is dat uitvoering van scenario "optimaliseren + hervormen" (vooralsnog) niet leidt tot een sluitend financieel perspectief binnen het sociaal domein. Ook niet na inzet van de bestaande behoedzaamheidsmarge. Echter, binnen het bestaande maatregelenpakket zijn mogelijkheden om het tekort verder terug te brengen. Dit doordat nog niet alle besparingen van de interventies inzichtelijk zijn en om die reden ook niet zijn vertaald naar de verschillende scenario's. In de op te stellen kwartaalrapportages (zie ook "Vervolg") wordt u op de hoogte gehouden van de voortgang van uitwerking en het financieel effect van deze maatregelen.

Elke maatregel wordt vertaald naar een bijstelling van budgetten binnen onze begroting. Naast die vertaling dient frequent en diepgaand per budget de ontwikkeling van aantallen in de gaten gehouden te worden. Dit is een essentiële bouwsteen voor adequate sturing en monitoring binnen het sociaal domein.

Uitvoering van de maatregelen heeft formatieve consequenties. De benodigde werkzaamheden zijn zoals aangegeven niet op te vangen binnen bestaande formatie. Onder argument 5.1. zijn de formatieve consequenties voor 2018 geduïd. Er wordt incidenteel budget gevraagd van € 251.000,- voor 2018 en € 125.000,-.

Datum 15 mei 2018

Communicatie en vervolg

Het Interventieplan heeft consequenties voor inwoners en zorgaanbieders. Om die reden hecht het college waarde aan nauwe betrokkenheid van deze stakeholders bij de totstandkoming en implementatie van het plan. We hebben in dit kader in eerste instantie de blik naar binnen geworpen en een voorzet voor een analyse gemaakt. Deze analyse is direct na afronding in conceptvorm openbaar gemaakt, ter voeding van de dialoog met onder andere de Participatieraad en zorgaanbieders. Het gesprek met deze partijen kan leiden tot aanpassing van de analyse. Parallel aan dit traject zijn we via onze reguliere contractmanagement ambtelijk het gesprek aangegaan met verscheidene afzonderlijke zorgaanbieders over de ontstane situatie. Deze gesprekken worden momenteel nog volop gevoerd en leiden tot op heden tot een bevestiging van verscheidene conclusies in onze analyse.

We hebben gelet op de financiële urgentie en de demissionaire status van het college gekozen om vanuit de opgeleverde analyse zo spoedig mogelijk een Interventieplan op te stellen. Met de overdracht van deze nota aan uw raad komt dit plan beschikbaar voor overleg met Participatieraad en zorgaanbieders. Doel van dit overleg is na te gaan of analyse en beoogde interventies leiden tot herkenning van vraagstukken, (mogelijke) oplossingen en rolverdeling.

We hebben ambtelijk nauw contact met de Participatieraad over de ontwikkelingen binnen het sociaal domein. Daarnaast staat op 17 mei aanstaande een eerste plenaire bijeenkomst met zorgaanbieders. Bij deze bijeenkomst hebben we ook “meedenkers” uit andere regio’s en sectoren uitgenodigd (“out of the box”). Volgend op deze sessie organiseren we per domein een of meerdere denktankbijeenkomsten. Het overleg met afzonderlijke zorgaanbieders is de afgelopen periode door ons contractmanagement opgestart. De diverse benoemde overleggen zijn erop gericht betrokkenen te informeren en op onderdelen mee te laten denken bij oplossingsrichtingen. We verwerken de vergaarde informatie en inzichten in de opgestelde analyse en zo nodig in het maatregelenpakket.

Naast voorgaande processtappen zijn we ook in overleg met onze regiogemeenten. Temeer daar op een enkel onderdeel (beschermd wonen) regionale verkenning en besluitvorming vereist is, dan wel we zo veel mogelijk gezamenlijk optrekken (Wmo en jeugdhulp). We geven dit vorm binnen de reguliere regionale bestuurlijke overleggen (Beschermd wonen/maatschappelijke opvang, Jeugdhulp, Wmo). Daarnaast wordt op landelijk niveau samen opgetrokken met collega-gemeenten binnen de G40. Daar waar nodig en effectief wordt een gezamenlijke lobby richting het Rijk opgetuigd. Een belangrijk moment is het VNG-congres eind juni. Tijdens dit congres wordt het IBP - met als belangrijk onderdeel het sociaal domein - in stemming gebracht. We hebben los hiervan contact met het Ministerie van VWS. Een aanstaand bezoek van de Secretaris-Generaal van dit departement aan onze stad wordt benut om aandacht te vragen voor enkele wezenlijke vraagstukken in het sociaal domein, waaronder de bestaande grensvlakkendiscussie Wmo en Wlz.

Passend bij de scenario’s “optimaliseren” en “hervormen” wordt de sturing op en monitoring van het sociaal domein aangescherpt. Dit houdt onder andere in dat uw raad per kwartaal via een zogenaamde kwartaalrapportage informeren over de stand van zaken sociaal domein breed en specifiek met betrekking tot de maatregelen; inhoudelijk (inclusief consequenties voor inwoners) en financieel.

Om het Interventieplan en beoogde optimaliseringen prioriteit te geven, moeten we selectiever worden in ontwikkeling van nieuw beleid en pilots. We brengen mogelijke criteria in kaart op basis waarvan raad en college een afweging kunnen maken om nieuw beleid en pilots te initiëren. In dit kader kijken we ook naar het effect op de organisatie van het beleidsproces en de daarbij betrokken afdelingen. Voor dit proces nemen we meer tijd.

Datum 15 mei 2018

Openbaarheid

Deze beslisnota is openbaar.

Burgemeester en Wethouders van Zwolle,

de heer drs. H.J. Meijer, burgemeester

mevrouw mr. I. Geveke, secretaris



besluit

Zwolle

Jaargang 2018
Kenmerk 44515
Onderwerp Interventies sociaal domein

De raad van de gemeente Zwolle;

Gelezen het voorstel van burgemeesters en wethouders, d.d.

besluit:

Aldus besloten in de openbare vergadering van 9 juli 2018,

de voorzitter,

de griffier,