

Memo

Concernstaf

Telefoon (038) 498 4063

Aan Gemeenteraad

Van College van burgemeester en wethouders

Ons kenmerk 180425CSPvD02

Datum 25 april 2018

Onderwerp Analyse overschrijdingen Sociaal Domein (concept)

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De (voorlopige) jaarcijfers 2017 wijzen uit dat we 2017 afsluiten met een tekort van € 6 mln euro op de Wmo (3,5 mln euro) en Jeugd (2,5 mln euro). Dit wijkt substantieel af van het reeds in 2017 voorziene en bij de berap gemelde tekort van 2,5 mln euro op de Wmo budgetten. In dit memo een analyse van van deze tekorten; de opbouw en (mogelijke) verklaringen.

1.2 Toelichting proces en analyse

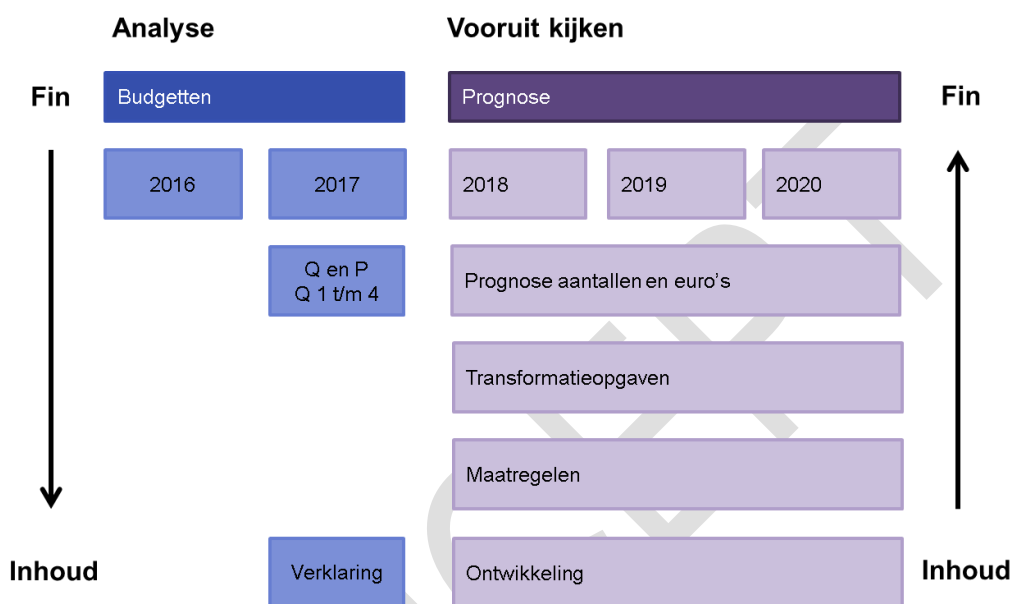
In de periode tussen het moment van constatering van de overschrijdingen en het raadsdebat van 16 maart 2018 is door de organisatie een eerste analyse uitgevoerd. De uitkomsten van dit proces zijn door het college in een informatienota verrat en mondeling gedeeld in de raadsvergadering. Daarbij is onder andere aangegeven dat uitvoering van een verdiepte analyse noodzakelijk is om beter onderbouwd uitspraken te kunnen doen over oorzaak en aard van de financiële tekorten sociaal domein. In de periode 16 maart tot 16 april is een dergelijke analyse uitgevoerd.

De analyse is uitgevoerd vanuit het besef dat de complexe, dynamische en veelomvattende werkelijkheid in het sociaal domein overzicht en structuur behoeft om te komen tot “terugkijkende” verklaringen en “vooruitkijkende” prognoses. We hebben ervoor gekozen om een indeling bestaande uit huidige budgetten te hanteren. Dit maakt het mogelijk om oorzaken ook aan de budgetten te relateren. Voorgaande heeft geleid tot een uitvoerig model/bestand “Analyse en prognose”:

- Allereerst zijn de bedragen van de velden ingevuld. Deze vervolgens zijn onderbouwd met soorten activiteiten, veelal uitgedrukt in prijs (p) maal aantal cliënten (q) berekeningen. Met de kanttekening dat zeker in 2015 en 2016 veel niet of niet op deze wijze werd geadmistreerd. Afwijkingen op activiteitsniveau zijn verklaard door beleidsadviseurs, financiële adviseurs en medewerkers Sociaal Wijkteam (SWT). Deze verklaringen bieden ook de eerste basis om grip te krijgen op ontwikkelingen in de toekomst; werken de verklaringen uit het verleden door naar de toekomst.
- Vervolgens is per budget inzicht ontstaan in allerlei nog te verwachten ontwikkelingen, waaronder te verwachten transformatieopbrengsten. Deze hebben effect op de p x q berekeningen en daardoor op de prognose van budgetten. Dergelijke prognoses maken geen onderdeel uit van dit memo.

Ons kenmerk 180425CSPvD01
Datum 25 april 2018

De uitkomsten zijn niet perfect. Het doen van kwantitatief onderbouwde uitspraken over oorzaken en consequenties van huidige financiële ontwikkelingen in het sociaal domein is complex (onder andere door beperkte/"vervuilde" overdracht vanuit de rijksoverheid van data en informatie). Veel informatie is kwalitatief van aard en heeft weliswaar invloed op de aantallen zonder dat het te kwantificeren is. Lang niet elke ontwikkeling, hoe aannemelijk ook, is ook op cliëntniveau vastgelegd in systemen. Tegelijkertijd zien we dat deze werkwijze, als dit model doorgroeit en actueel blijft, het een goede blijvende basis biedt voor analyse en prognose.



1.3

Opzet memo

Dit memo kent de volgende opbouw:

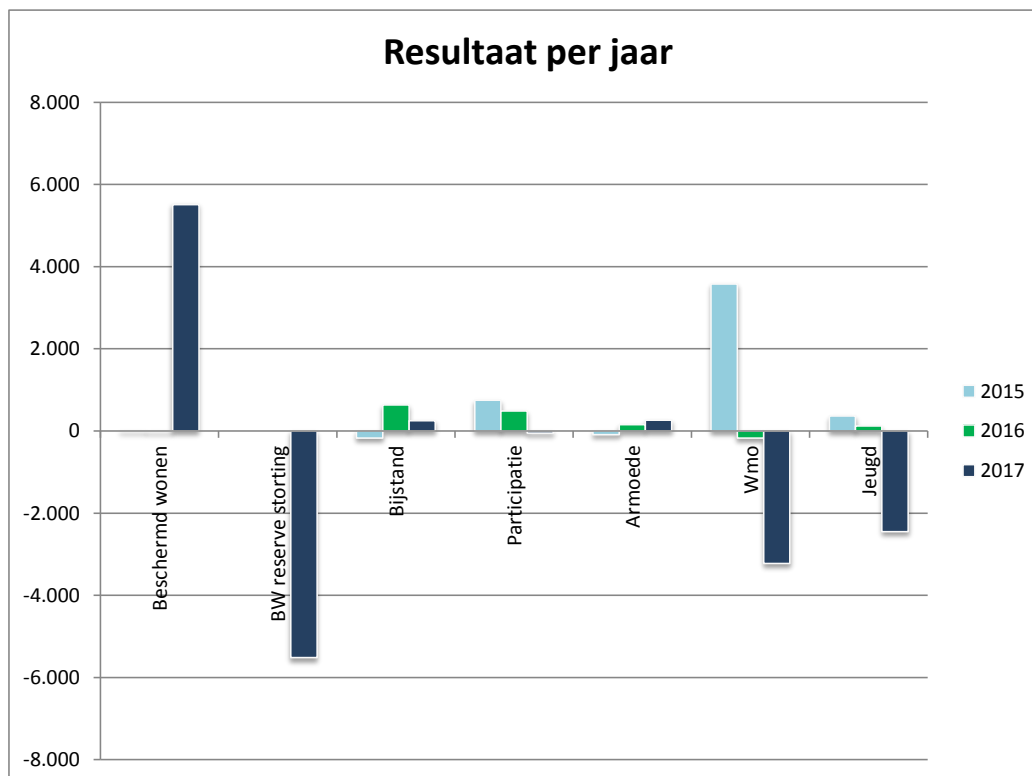
- Terugblik 2015-2017 financieel: resultaten per domein (totaal en uitgesplitst);
- Verklaringen per domein en belangrijkste onderdelen van deze domeinen;
- Transformatieagenda: waar staan we?
- Doorkijk vervolgproces met betrekking tot deze analyse.

Ons kenmerk 180425CSPvD01
Datum 25 april 2018

2 Terugblik 2015-2017 financieel

2.1 Sociaal domein totaal

In de grafiek hieronder een weergave van het resultaat (begroting minus jaarrekening) per jaar op de verschillende onderdelen van het sociaal domein.



In lijn met de eerder uitgevoerde globale analyse zijn de grootste positieve en negatieve afwijkingen zichtbaar bij Wmo, Jeugd en Beschermd Wonen.

In Euro's, x € 1.000

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

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

Ons kenmerk 180425CSPvD01
Datum 25 april 2018

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

2.2 Uitgesplijst per domein

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

Uit voorgaande tabel blijkt dat:

- Er is een tekort van circa 5,2 mln op het Sociaal Domein totaal in 2017 (circa 2,8% overschrijding ten opzichte van begroting 2017)
- De tekorten Wmo 2017 wordt met name veroorzaakt door het tekort op Individuele Begeleiding (-3,45 mln.) en een lagere eigen bijdrage (-0,87 mln.). Daar tegenover staan enkele onderschrijdingen, waaronder op Huishoudelijke Hulp (+0,7 mln.). Per saldo een tekort van circa 3,2 mln.
- Het tekort Jeugd 2017 wordt veroorzaakt door de onderdelen Licht Verstandelijke Beperking (LVB, -2,2 mln) en de GGZ (-1,37 mln). Tegelijkertijd laten de onderdelen PGB en Jeugd en Opvoeding een onderschrijding zien. Per saldo een tekort op Jeugd van 2,4 mln.
- Het resultaat op Beschermd wonen circa 5,5 mln positief is in 2017. Dit betreft een resultaat op centrumgemeente regioniveau (samenwerkingsverband 15 gemeenten). Dit resultaat wordt conform regionale afspraken gestort in de regionale bestemmingsreserve Beschermd wonen.
- De werkelijke totale kosten fluctueren per jaar: 182 mln in 2015, circa 171 mln in 2016 en 188 mln in 2017. Oorzaken van deze fluctuatie:

Ons kenmerk 180425CSPvD01
Datum 25 april 2018

- Van 2015 naar 2016: dit komt onder andere doordat de gehele kosten bedrijfsvoering naar een afzonderlijk programma bedrijfsvoering zijn overgeheveld.
- Van 2016 naar 2017: er was onder andere sprake van een stapsgewijze overdracht van rijksmiddelen ten behoeve van extra taken/kosten Beschermd wonen (ten behoeve van kapitaallasten aanbieders). Bij Jeugdhulp is er extra incidenteel geld voor Voogdij 18+ toegevoegd.

3 Verklaringen

3.1 Wmo

Individuele begeleiding (IB)

De "P" was gefixeerd in 2017 (conform contract). De stijging van de zorgkosten houdt dus verband met een aanzienlijke stijging van de "Q" (begroot 1.300, werkelijk 1.700 inwoners). Er liggen meerdere oorzaken aan deze volumestijging ten grondslag:

- Inwoners wonen langer zelfstandig thuis, de wettelijke definities voor de instroom naar de Wet langdurige zorg (Wlz) of beschermd wonen zijn beperkter (dan voorheen in de AWBZ), en dit maakt dat meer inwoners (langer) een beroep doen op begeleiding in de thuissituatie.
- We zien een toename van de instroom van inwoners tussen 18 en 27 jaar. Dit heeft te maken met deels uitstroom uit de jeugdhulp, de afbouw ambulante GGZ, maar ook strengere criteria bij de instroom naar de Wlz.
- We zien bij met name ouderen dat het onaantrekkelijk is om vanuit de Wmo over te gaan naar de Wlz (zorgval). Door stapeling van verschillende vormen van ondersteuning vanuit de Wmo en vanuit de zorgverzekeringswet, ontvangt een inwoner meer ondersteuning tegen een lagere eigen bijdrage dan bij de Wlz het geval zou zijn.
- Druk op de ondersteuning vanuit de zorgverzekeringswet, bijvoorbeeld behandeling GGZ of wijkverpleegkundige zorg, maakt dat er (aanvullend) een groter beroep op begeleiding wordt gedaan.
- Open contractering diensten in/aan huis (DIAH): alle aanbieders die voldoen aan de kwaliteitscriteria komen voor een contract in aanmerking: we zien een opdrijvend effect, aanbod schept vraag. Het aantal aanbieders diensten in/aan huis is met ongeveer 30% toegenomen, van 99 in 2015 naar rond de 130 in 2017,
- In met name 2017 heeft is een forse uitstroom uit Beschermd wonen (BW) naar zelfstandig wonen met begeleiding in de thuissituatie plaatsgevonden. Dit heeft te maken met cliënten die gebruik maakten van BW in de thuissituatie en die na afloop van het overgangsrecht zijn overgegaan naar IB. Zie de passage met betrekking tot het overgangsrecht beschermd wonen en het effect op de individuele begeleiding.
- Perverse prikkels vanuit verschillende financieringssystemen: aanbieders kunnen sturen vanuit verschillende financieringsbronnen: de grensvlakken tussen deze verschillende vormen van ondersteuning zijn niet altijd inhoudelijk helder uitgewerkt, waarbij aanbieders via het SWT inzetten op het bieden van IB in aanvulling op ondersteuning die de aanbieder vanuit een andere financiering inzet.
- We zien een toename van het aantal aanmeldingen bij het SWT (laagdrempelige toegang). Dit creëert een vicieuze cirkel: een toename aan ondersteuningsvragen, meer

Ons kenmerk 180425CSPvD01
Datum 25 april 2018

keukentafelgesprekken, hogere werkdruk, minder tijd en aandacht voor toeleiden naar collectief algemeen toegankelijke oplossingen en/of inzet sociaal netwerk en dus de noodzaak om (weer) individuele begeleiding in te zetten.

- We zien een spanningsveld tussen aan de ene kant het oplossen van vragen/verwachtingen van inwoners waarvoor IB wordt ingezet en aan de andere kant de opgave vanuit de Wmo die is gericht op de goedkoopst adequate oplossing om te kunnen participeren. Waar de begeleiding vanuit de AWBZ sterk gerelateerd was aan 'zorg', gaat het nu meer om maatschappelijk participeren hetgeen leidt tot bredere (nieuwe) ondersteuningsvragen bijvoorbeeld de ondersteuning van statushouders.

We kunnen geen exacte duiding van effect in Q en zorgkosten geven per aangereikte verklaring.

Overige onderdelen

- Dagbesteding: er wordt gewerkt met een budgetplafond. Dit resulteert in sturing en grip. Per kwartaal wordt er afgerekend op basis van aantal dagdelen en deelnemers, tot het moment dat het budgetplafond wordt bereikt. In 2017 is het budget toereikend gebleken. Het werken met een budgetplafond heeft geleid tot een verschuiving naar IB.
- Eigen bijdrage: de doorberekende eigen bijdrage vanuit het CAK pakt zeker 1,1 mln lager uit dan begroot. In 2017 is van rijkswege de eigen bijdrage gelimiteerd. We hebben daarbij geen inzage op het niveau van individuele burgers; wat wordt per inwoners bijgedragen op andere regelingen. Ervaring 2017 is dat we richting toekomst beter moeten prognosticeren. De wijze waarop moet worden onderzocht.

3.2

Jeugd

	Rekening 2016	Begroting 2017	Rekening 2017	Rekening 2016- 2017	Begr. 2017 -/- rek. 2017
J-GGZ	€ 7.936.000	€ 6.430.000	€ 7.802.000	€ 134.000	€ -1.372.000
J&O	€ 10.615.000	€ 12.275.000	€ 11.481.000	€ -866.000	€ 794.000
LVB	€ 8.785.000	€ 9.509.000	€ 11.727.000	€ -2.942.000	€ -2.218.000
PGB	€ 2.487.000	€ 2.750.000	€ 2.268.000	€ 219.000	€ 482.000
Jeugd lokaal	€ 3.314.000	€ 3.565.446	€ 3.650.000	€ -336.000	€ -84.554
Totaal Jeugd	€ 33.137.000	€ 34.529.446	€ 36.928.000	€ -3.791.000	€ -2.398.554

Per saldo is in 2017 € 2,4 mln. meer uitgegeven dan begroot. Vergeleken met de werkelijkheid in 2016 is € 3,8 mln. meer uitgegeven. Belangrijk is het gegeven dat de begroting 2017 ruim een jaar eerder is opgesteld dan dat rekeningcijfers 2016 beschikbaar kwamen. Begroting 2017 is dus gebaseerd op een eerste kwartaal rapportage 2016, waarbij de cijfers 2015 nog niet beschikbaar waren. Hierdoor waren de diverse én sterk wisselende circulaire's vooral leidend voor de begroting 2017.

Licht verstandelijke beperking (LVB)

Een groot deel van het tekort wordt veroorzaakt door de overschrijding op Licht Verstandelijke Beperking (LVB). Of LVB nu vergeleken wordt met de cijfers van 2016 of met de begroting 2017, de afwijking is aanzienlijk:

- Er is achteraf meer LVB zorg gedeclareerd dan na kwartaal 3-2017 werd voorzien. Tussen medio november 2017 en medio februari 2018 is voor 2,3 miljoen aan aanvullende

Ons kenmerk 180425CSPvD01
Datum 25 april 2018

declaraties ingediend over de eerste drie kwartalen van 2017. De uitputting is in lijn met de toewijzingen die regionaal sterk zijn gestegen gedurende 2018.

- Op basis van de gegevens zoals bekend na kwartaal 3 is een lineaire extrapolatie toegepast. Voor kwartaal 4 is rekening gehouden met een uitputting van € 7,9 miljoen. De raming op basis van de huidige bekende gegevens (rekening houdend met de achteraf ingediende declaraties over de eerste drie kwartalen) is een uitputting van € 9,7 miljoen. Dit verklaart een afwijking van € 1,8 miljoen.
- Nog niet duidelijk is waarom de LVB uitgaven in het laatste kwartaal 2017 zo sterk zijn gestegen. Mogelijke oorzaken die nu onderzocht worden zijn:
- In 2017 waren er vanaf juli geen budgetplafonds van toepassing op de LVB zorg. Hierdoor was specifiek maatwerk mogelijk en werd er meer zorg ingezet dan in het voorgaande jaar.
- Daarnaast kan een deel van het verschil over 2017 veroorzaakt zijn door een paar extra opnames gespecialiseerde jeugdhulp bij zware Autisme Spectrum Stoornis (ASS). Dit zou een verklaring kunnen zijn voor het financiële verschil.
- Mogelijk is er nog een relatie met PGB (omzetting naar ZIN verstrekkingen) en het aanbieden van contracten en heeft het dan ook nog betrekking op een specifieke zorgvorm?

Jeugd GGZ

De uitgaven in 2016 en 2017 wijken niet noemenswaardig af. De begroting 2017 ten opzichte van de werkelijke cijfers laten wel een aanzienlijk verschil zien. Wellicht is het reeds genoemde tijdsverschil tussen opstellen begroting jaar t en beschikbaar komen van de jaarrekening t-1 daar debet aan. De volgende ontwikkelingen hebben zich in 2017 afgespeeld:

- Tot november 2017 was in de J-GGZ nog sprake van budgetplafonds. Wel was er een 'urgente casus route' afgesproken voor die situaties waarin GGZ-zorg wel nodig was, ook al zou het budgetplafond voor een aanbieder daardoor worden overschreden. Wat heeft de toepassing van de 'urgente casus' route gekost: aantallen x prijs (geen budgetplafonds meer bij LVB)? Dat weten we niet exact. Voor zover bekend is niet apart geregistreerd of zorg is toegewezen op grond van de urgente casusroute. Het is dus niet mogelijk om aantal x prijs in beeld te brengen.
- Sommige J-GGZ aanbieders hadden al vroeg in 2017 hun budgetplafond bereikt en "de voordeur dicht". Daarop is wachtlijstbemiddeling gestart met een aantal aanbieders waarbij casuïstiek werd overgedragen naar het SWT. Deze cases zijn opgepakt door jeugd- en gezinswerkers bij de betrokken huisarts (verwijzer). Van de wachtenden had circa 40% echt een specialistisch GGZ traject nodig (en werd een beroep gedaan op de urgente casusroute), 60% kon op een andere manier worden opgelost of in een combi van GGZ en andere zorg.
- Tot september 2017 waren dit er gemiddeld ca. 5 aanmeldingen voor de urgente casusroute per maand. Vanaf september nam de druk enorm toe omdat toen steeds meer jeugd GGZ aanbieders de voordeur op slot hadden. Niet alleen door het bereiken van budgetplafonds, maar ook om andere redenen (b.v. onvervulbare vacatures of maximale capaciteit benut). Doordat om verschillende redenen onvoldoende GGZ zorg beschikbaar was, is in gezinssituaties waarin de nood hoog was LVB begeleiding ingezet om de ergste nood te lenigen. Aanbieders die zowel een J-GGZ als een LVB contract hebben, hebben hiervoor mogelijk binnen hun organisatie gebruik gemaakt van de ruimte die het LVB contract bood. Dit zou in gesprekken met aanbieders getoetst kunnen worden.

Ons kenmerk 180425CSPvD01
Datum 25 april 2018

Jeugd & Opvoedhulp (J&O)

- De werkelijke kosten J&O zijn ten opzichte van 2016 substantiële gestegen. Dit werd veroorzaakt door een stijging van het aantal cliënten. Daarnaast vindt nog afrekening van subsidies J&O plaats, waarbij de definitieve subsidies naar verwachting lager zullen uitvallen.
- De begroting lijkt desondanks aan de ruime kant te zijn (geweest).

3.3

Beschermd Wonen (BW)

Ontwikkelingen en eerste resultaten 2015-2016

In het najaar van 2014 en in de loop van 2015 en 2016 werden de in centrumgemeenteregioverband samenwerkende gemeenten geconfronteerd met enkele externe ontwikkelingen die de regionale maatschappelijke én financiële uitdaging snel vergroten. Hierbij ging het met name om:

- De oorspronkelijke tekortschietende rijksmiddelen 2015. Na een intensief traject werden de rijksmiddelen inderdaad in belangrijke mate passend gecorrigeerd in de meicirculaire 2015 om vervolgens weer structureel neerwaarts bijgesteld te worden (in de decembercirculaire 2015) met ingang van 1-1-2016.
- De stijging van de al aanwezige druk op de woningen sociale huur met name in Zwolle (o.a. door taakstelling huisvesting statushouders) met name in de periode 2015-2016.
- De veranderingen in de GGZ waardoor de toegang tot medisch verblijf op grond van GGZ-problematiek (klinische opname) ogenschijnlijk moeilijker werd en opnameperioden werden verkort, en er hierdoor sneller cliënten met bovendien een relatief zwaardere problematiek (nog relatief veel instabiliteit) instroomden in het beschermd wonen dan voorheen.

De relatief zwaardere problematiek van cliënten beschermd wonen alsmede de druk op de sociale huur leidden tot de volgende effecten op het gebruik van beschermd wonen in 2015-2017:

- Meer uitgaven ('zorgverzwaring') voor cliënten ten behoeve van gebruik voorzieningen;
- Minder snelle doorstroom vanuit beschermd wonen naar zelfstandig wonen, hogere wachtlijsten voor in natura voorzieningen en vervolgens meer noodzakelijke spoedplaatsingen (en ook meer aanvullende subsidies als gevolg hiervan);
- In eerste instantie oplopend gebruik van een PGB door cliënten beschermd wonen, vanwege het 'open einde karakter' (geen subsidieplafond).

Daar waar in 2015 nog werd afgesloten met een financieel voordeel, liepen als gevolg van deze ontwikkelingen de kosten ook op en hierdoor verslechterde ook dat het financiële beeld beschermd wonen in 2016. Daar waar er door besparingen opnieuw een voordeel werd verwacht in 2016, werd 2016 afgesloten met een relatief beperkt financieel nadeel.

Beleidsmaatregelen

Deze ontwikkelingen maakten wel dat in de periode 2015-2017 een aantal belangrijke noodzakelijke maatregelen voorbereid en met urgentie genomen zijn die het mogelijk maken om te komen tot stappen richting de ambities, zoals door de raad vastgesteld in de regionale veranderagenda, alsmede de uitgaven binnen de rijksmiddelen te houden. Het gaat dan met name om de volgende maatregelen:

Ons kenmerk 180425CSPvD01
Datum 25 april 2018

- Omdat eind 2014 niet duidelijk was of (en in welke mate) de rijksmiddelen positief gecorrigeerd zouden worden, is besloten om een korting om de maximale subsidiabele kosten 2015 voor in natura-voorzieningen door te voeren van 8%.
- Analooq aan de korting op in natura voorzieningen (vanaf 1-1-2015) is per 1-1-2016 eenzelfde korting toegepast op de hoogtes van de PGB's. Daarbij worden – na afloop van het overgangsrecht PGB – vanaf 1 juli 2016 de wettelijke waarborgen ten aanzien van PGB strikt en maximaal toegepast door de regionale (centrale) toegang, zodat enkel die cliënten PGB ontvangen die ook voldoen aan de wettelijke eisen.
- Er zijn ambitieuze regionale afspraken gemaakt tussen de gemeenten om in de periode 2017-2018 per gemeente voldoende adequate en betaalbare zelfstandige woningen te bieden voor uitstroom van cliënten beschermd wonen en maatschappelijke opvang.
- Er is meer en meer gestuurd op kwaliteit van de ondersteuning (onder andere door hogere eisen in de contractering 2018), alsmede het inrichten en intensiveren van het toezicht op de kwaliteit én rechtmatigheid met name richting die aanbieders die aantoonbaar niet die kwaliteit bieden, maar ook preventief.

Resultaten 2017

De eerste resultaten van de uitvoering van de veranderagenda en de beleidsmaatregelen worden inmiddels zichtbaar. De belangrijkste hiervan zijn in 2017:

- Het oplopend gebruik van pgb (alsmede de daarmee samenhangende kosten) is inmiddels gestagneerd in 2017.
- Na aanvankelijke stijging, zijn de wachtlijsten voor in natura voorzieningen in de tweede helft van 2017 teruggelopen, evenals de wachtlijst voor uitstroom (wachtend op zelfstandige woning). Het aantal cliënten die qua ondersteuningsbehoefte kan uitstromen vanuit beschermd wonen, maar dit feitelijk (soms langer dan 6 maanden) niet kan vanwege de afwezigheid van een woning, loopt enigszins terug.
- De bekostiging van voorzieningen aan een aantal aanbieders met aantoonbaar tekort aan kwaliteit is gestopt.

Opgemerkt dient te worden dat daarbij de termijn van het overgangsrecht zich beperkt tot en met 31-12-2019. Daar waar cliënten met overgangsrecht thuis de indicatie verzilveren, is vanaf einde indicatie voor deze cliënten individuele begeleiding de passende toekenning. Deze stapsgewijze uitstroom van cliënten in de periode tot 1-1-2020 heeft mede ook een positief effect gehad op het resultaat Beschermd wonen 2015-2017, maar leidt tegelijkertijd tot een toename van gebruik van individuele begeleiding bij gemeenten, waaronder Zwolle.

Conclusie

De hiervoor geschetste ontwikkelingen hebben geleid tot een fors financieel voordeel bij de voorlopige jaarcijfers 2017. Dit voordeel is overigens enigszins vertekend vanwege een incidentele extra transformatiebijdrage van het rijk in de decentralisatie-uitkering beschermd wonen in 2017 van ca. € 0,7 mln., de beëindiging van een subsidierelatie met een grote aanbieder in 2017 én het feit dat in het boekjaar 2017 zowel de definitieve vaststellingen van subsidies 2016 is opgenomen als de voorlopige terugvorderingen van subsidies 2017. In die zin is ook 2017 nog een a-typisch jaar. Tegelijkertijd is er ook een structureel effect zichtbaar.

Ons kenmerk 180425CSPvD01
Datum 25 april 2018

Door het nemen van een aantal maatregelen is het gelukt om in 2015-2017 de beoogde transformatie-opgaven met kracht door te voeren, ondanks een aantal belemmerende externe ontwikkelingen. Dit heeft niet alleen geleid tot een passender aanbod voor cliënten, maar inmiddels zijn ook de positieve financiële resultaten zichtbaar geworden ten aanzien van beschermd wonen (op grond van de voorlopige resultaten jaarrekening 2017). De methodiek van subsidieplafonds en vaststelling op werkelijke kosten draagt bij aan de beheersing van de uitgaven voor in natura voorzieningen. Effect hiervan wel is dat er een wachtlijst wordt geaccepteerd. Dit is overigens niet anders dan voorheen in de AWBZ. Bij spoedeisende situaties en noodzakelijke continuïteit worden enkel aanvullende subsidies verstrekt. Tegelijkertijd heeft de ingezette beweging tot meer gebruik van individuele begeleiding geleid bij gemeenten, op grond van de Wmo 2015. Deze verschuiving is ook zo beoogd, maar heeft consequenties voor het budget IB.

3.4 Participatie (deel Sociale werkvoorziening)

	2016		2017	
	Begroting	Rekening	Begroting	Rekening
Kosten	15.425.167	15.993.372	15.606.378	16.050.595
Inkomsten IUSD SW	14.074.712	14.071.396	13.614.015	13.614.015
Saldo	-1.350.454	-1.921.976	-1.992.364	-2.436.580

In bovenstaande tabel is te zien dat het saldo op de SW een negatieve ontwikkeling kent: het werkelijke saldo 2017 behelst een verslechtering van circa 0,45 mln ten opzichte van de begroting. Dit is het gevolg van een kostenverschil begroting-rekening. In werkelijkheid zijn de kosten beperkt gestegen (circa 0,05 mln) tussen 2016 en 2017. Dit neemt niet weg dat er sinds enkele jaren sprake is van een negatieve trend. Hieraan liggen de volgende verklaringen ten grondslag:

- Het totaal aantal SW-ers neemt jaarlijks af. Tegelijkertijd blijft het aantal mensen beschut binnen gelijk. De daling zit met name in het aantal detacheringen. Een detachingsplek levert gemiddeld genomen circa 11.500 euro meer op dan een plaatsing beschut binnen.
- De gemiddelde rijksbijdrage per SW-er blijft dalen, vanuit de veronderstelling van het Rijk dat het de SW-bedrijven lukt om de productiviteit van de medewerkers te verhogen. We zien juist een omgekeerde trend door vergrijzing en een hoog ziekteverzuim.
- De quotumwet is nog niet geactiveerd. Daardoor voelen bedrijven ook nog niet de urgentie om arbeidsbeperkten een reguliere baan te bieden. De plaatsingen die vanuit het doelgroepenregister plaatsvinden zijn vooral Wajongers (soort van verdringen van SW-ers).
- Werkgeversdienstverlening regionaal samen met het UWV richt zich niet specifiek op plaatsing sw-ers. In tegenstelling tot voorheen toen Wezo nog een eigen afdeling commercie had.

Daarnaast is er in 2017 een negatief exploitatieresultaat op het pand Lingenstraat van circa 0,2 mln in het financiële resultaat van de NV Wezo verwerkt.

Ons kenmerk 180425CSPvD01
Datum 25 april 2018

3.5

BUIG

	2016		2017	
	Begroting	Rekening	Begroting	Rekening
Kosten	47.781.861	47.689.651	48.364.017	50.935.019
Rijksbijdrage	44.566.027	44.460.715	45.148.183	47.465.398
Saldo	-3.215.834	-3.228.936	-3.215.834	-3.469.621

Te zien is dat de werkelijke kosten met 3,25 mln zijn gestegen tussen 2016 en 2017. De rijksbijdrage is in dezelfde periode met circa 3,0 mln toegenomen. Dit betekent dat per saldo het tekort op BUIG aan het toenemen is. Enkele oorzaken van deze stijging:

- We worden sinds het nieuwe verdeelmodel geconfronteerd met tekorten op BUIG. Onderzoek wijst uit dat het macrobudget (landelijk) vanuit het Rijk aantoonbaar te laag is en het verdeelmodel ongunstig uitpakt voor Zwolle. Dit laatste houdt onder andere verband met de centrumfunctie van Zwolle in de regio. Deze centrumfunctie wordt ons inziens ondergewaardeerd in het verdeelmodel. Vanwege deze functie zijn er relatief meer dak- en thuislozen in onze stad, aantrekkingskracht op zorgaanbieders aan en zijn er relatief meer voorzieningen voor beschermd wonen.
- Daarnaast is er op onze lokale arbeidsmarkt sprake van een mismatch tussen vraag naar en aanbod van arbeid. Dit heeft met name consequenties voor de “onderkant” van de arbeidsmarkt. Er is sprake van een oververtegenwoordiging van lager opgeleide inwoners. Daar komt bij dat de beschikbare banen voor deze doelgroep worden ingevuld door arbeidskrachten uit de regio (verdringing). Hierdoor is de uitstroom uit de bijstand uit deze groep mensen beperkt. In het rapport Louter (2017) is een heldere analyse hieromtrent opgenomen. Dit rapport is eerder gedeeld met het college.
- Er is sprake geweest van een relatief hoge instroom van statushouders en AMV'ers de afgelopen jaren.
- Met invoering van de Participatiewet is instroom in de Wajong nog maar beperkt mogelijk en is instroom in de WSW op slot gezet.

Ons kenmerk 180425CSPvD01
Datum 25 april 2018

3.6 Confrontatie landelijk beeld

Wmo (inclusief beschermd wonen) en Jeugdhulp

We hebben een vergelijking gemaakt van het financieel resultaat 2017 op de WMO en Jeugd tussen Zwolle en andere gemeenten, landelijk en regionaal. Deze vergelijking levert het volgende beeld op:

	Inwoners	Wmo (incl. BW/ per inw)	Jeugd (per inw)
18 grote gemeenten	3.198.110	-€ 7,95	-€ 27,07
Zwolle (incl. plus BW)	126.138	-€ 16,65	-€ 19,82
Vershil		-€ 8,69	+€ 7,25
Indien Zwolle = gem		-€ 1.003.310	-€ 3.414.049
Werkelijk		-€ 2.100.000,-	-€ 2.500.000
Vershil		-€ 1.096.690	+€ 914.049

Enkele conclusies uit de uitgevoerde vergelijking:

- Vrijwel alle gemeenten zijn in 2017 geconfronteerd met een (fors) financieel tekort op Jeugd. Dit kan duiden op een landelijk (macro)tekort binnen het Jeugddomein.
- Op het vlak van de Wmo is sprake van een wisselend beeld: verscheidene gemeenten met een substantieel tekort, maar ook gemeenten met een (aanzienlijk) overschot.
- Verhoudingsgewijs is ons tekort 2017 op Jeugd hulplager dan de gemeenten in onze benchmark. Het tekort Wmo daarentegen ligt hoger dan het gecalculeerde gemiddelde.
- De praktijk wijst uit dat vrijwel alle gemeenten moeite hebben met adequaat begroten.

BUIG

Voor het vierde jaar op rij kregen gemeenten in 2017 van het Rijk te weinig budget om de bijstandsuitkeringen te betalen. Het tekort 2017 bedroeg macro 347 miljoen. Uit de analyse van Divosa (<https://www.divosa.nl/nieuws/2017-opnieuw-fors-tekort-op-bijstandsbudget>) op basis van de voorlopige financiële gegevens van gemeenten over 2017 blijkt verder dat 79% van alle gemeenten een tekort had. Vooral gemeenten met meer dan 100.000 inwoners hadden het zwaar. 90% van deze gemeenten moest uit eigen middelen de extra kosten voor de bijstand betalen waarbij 67% een tekort had van meer dan 5%. Onze eigen benchmark bevestigt voorgaand beeld.

Participatiebudget Sociale Werkvoorziening

Er is nog geen beeld van de tekorten op de sociale werkvoorziening 2017. Op basis van sectorinformatie van Cedris 2016 is wel een beeld geschetst van de ontwikkelingen 2017-2020 (Zie pag. 14/15 . Sectorinformatie sociale werkgelegenheid en arbeidsintegratie 2016). De komende jaren verslechtert naar verwachting het bedrijfsresultaat van de SW-bedrijven landelijk aanzienlijk. De belangrijkste oorzaak is dat het negatieve verschil tussen loonkosten en subsidies de komende jaren toeneemt als gevolg van de bezuinigingen in de Participatiewet. In 2015 en 2016 werkte dit negatieve effect nog niet volledig door omdat met het stopzetten van tijdelijke contracten een grotere volumedaling werd gerealiseerd en daarmee was er landelijk gemiddeld sprake van een incidenteel hoger dan verwacht subsidiebedrag per persoon. In de periode 2017 – 2020 is dit tijdelijke effect niet meer aan de orde. De ingezette bezuiniging op de

Ons kenmerk 180425CSPvD01
Datum 25 april 2018

subsidie per Wsw-er bedraagt voor de komende jaren ongeveer € 2.000, terwijl de gemiddelde loonkosten in dezelfde periode maximaal zo'n € 400,- dalen.

Verdere verbeteringen in de bedrijfsvoering kunnen deze ontwikkeling niet compenseren. Aan de kostenkant is de afgelopen fors gesneden. Verbeteringen in de bedrijfsvoering moeten eerder gevonden worden in het verhogen van de opbrengsten en tarieven. Om dat te realiseren is een stevige positie in de markt nodig en is continuïteit van aanbod (voldoende nieuwe instroom van mensen uit de Participatiewet) noodzakelijk. Dan kan het sociaal werkbedrijf de continuïteit van de dienstverlening bij werkgevers garanderen en dat maakt het gemakkelijker om meer of beter renderende opdrachten binnen te halen.

4 Transformatie t/m 2017

4.1 Stand van zaken realisatie Transformatieagenda

In 2016 is de Transformatieagenda Sociaal Domein door de gemeenteraad vastgesteld. In PPN 2018-2021 is de financiële vertaling van deze Transformatieagenda geactualiseerd en opgenomen. Het vormt uitgangspunt van deze analyse en prognose. We hebben de verschillende thema's doorgenomen. Hieronder een stand van zaken op enkele belangrijke thema's en onderdelen (met name vanuit financieel perspectief):

- Samenhang in de toegang (tot jeugdhulp): de samenwerking met de huisartsen begint zijn vruchten af te werpen en groeit. Echter, de start van deze groei is een jaar later aangevangen dan verwacht. Daarvoor is geen externe, dus niet beïnvloedbare, oorzaak aangetroffen. De groei verloopt nu gestaag. Vanuit het SWT komt het signaal dat het lastig is om gekwalificeerde jeugdgezinswerkers aan te nemen. Deze personen moeten gaan samenwerken met de huisartsen. Financieel betekent de latere start van de groei in samenwerking met de huisartsen in 2018 en 2019 gemis aan opbrengsten. Die groei komt immers ook een jaar later.
- Samenkracht van mensen: een belangrijk onderdeel van dit transformatiethema is vertraagd, namelijk de dagbesteding. Dit wordt veroorzaakt door het langer duren van het traject van voorbereiding van de aanbesteding dagbesteding met de vertegenwoordigers van aanbieders in de stad.
- Integrale (gezins)aanpak: de inwerkingtreding van de nieuwe contractering thuisondersteuning (voormalig diah) vertraagd. Deze vertraging is onder andere het gevolg van een rechtsgang door enkele aanbieders (gemeente heeft recente deze rechtszaak gewonnen). De nieuwe werkwijze van Dienst in en aan Huis gaat per 1 juli 2018 in (Thuisondersteuning geheten). Hierdoor blijft de jaarlijks groei van de financiële effecten dus elk jaar achter. Het is niet mogelijk om te versnellen om zo op het ooit gepland tijdspad van opbrengsten te komen. Overigens kent deze transformatiemaatregel een drietal financiële scenario's (voorzichtig, midden en maximaal) en een uitgewerkte berekening (business case). De raming januari 2018 ging uit van het voorzichtige scenario.
- Preventie jeugd: er zijn diverse activiteiten uitgevoerd. Het is echter niet te achterhalen of en in welke mate dit een dempend effect heeft gehad op het gebruik van de WMO- en Jeugdbudgetten. Deze conclusie had ook vooraf getrokken kunnen worden, omdat dit meetprobleem inherent is aan preventieve activiteiten.

Ons kenmerk 180425CSPvD01
Datum 25 april 2018

- Onderuitnutting PGB: tot slot was er nog een opbrengst onderuitnutting PGB geraamd. Deze prognose van deze opbrengst moet neerwaarts worden bijgesteld.

Voor het transformatiethema 'langdurig zelfstandig wonen' was op voorhand geen opbrengst geraamd. Ook nu is lastig te bepalen wat het netto-effect is geweest op de beweging van Beschermd wonen naar ambulante begeleiding. Het voordeel wat nu ontstaat bij Beschermd wonen duidt wel op het beoogde positieve financiële effect.

4.2 Werkwijze

De transformatieopbrengsten waren en zijn als stelpost ingeboekt op de budgetten. Een vertaling naar welke aantallen of prijzen op begrotingsbasis zouden moeten zakken was echter niet gemaakt. Nu een analyse- en prognosemodel ontwikkeld is inclusief aantallen en prijzen, worden de transformatieopbrengsten zoals die voor de komende jaren geboekt staan vertaald naar de aantallen en/of prijzen. Daar kunnen werkelijke aantallen en prijzen naast gelegd worden. (Voor Diah is dat al gebeurd overigens)

4.3 Update financiën

De in paragraaf 4.1. geschetste ontwikkelingen hebben geleid tot een geactualiseerd financieel perspectief aangaande de transformatieopbrengsten. Zie onderstaande tabel:

	2018	2019	2020	2021	2022
Integrale gezinsaanpak- aanbesteding Diah	0,3	0,8	1,5	2,1	2,6
Toegang jeugd	0,7	1,2	1,7	1,7	1,7
Dagbesteding	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Totaal	1,2	2,2	3,4	4,0	4,5
Taakstelling PPN 2018-2021	4,1	3,6	5,4	5,9	5,9
Tekort	-2,9	-1,4	-2,0	-1,9	-1,4

5 Vervolgproces

Dit is een eerste versie van een analyse sociaal domein. Het document heeft de status "concept". Dit om meerdere redenen. Allereerst is de analyse op onderdelen nog niet afgerond. Met name op het vlak van Jeugd vinden er nog aanvullende deelanalyses plaats. Ook zijn de definitieve jaarcijfers van het Regionaal Serviceteam Jeugd (RSJ) over 2017 nog niet binnen. Daarnaast moet de gehanteerde data nog worden voorzien van een extra check.

Deze analyse scherpen we tevens aan op basis van de gesprekken met de Participatieraad, de aanbieders (via contractmanagement en denktankstructuur) en overleg in G40-verband. Deze overleggen vinden de komende maand plaats.

Ons kenmerk 180425CSPvD01
Datum 25 april 2018

Lijst met afkortingen

AMHK	= Advies en Meldpunt Huiselijk Geweld en Kindermishandeling
AMV	= Alleenstaande minderjarige vreemdeling
BUIG	= Bundeling Uitkeringen Inkomensvoorziening Gemeenten
BW	= Beschermd Wonen
Cak	= Centraal Administratie kantoor
Diah	= Diensten in en aan Huis
GGZ	= Geestelijke Gezondheidszorg
HH	= Hulp in de Huishouden
IB	= Individuele begeleiding
IUSD SW	= Integrale Uitkering Sociale Domein Sociale Werkvoorziening
IV	= Individuele voorzieningen (bijv. trapliften, rollator, woningaanpassing)
J-GGZ	= Jeugd geestelijke gezondheidszorg
J&O	= Jeugd en Opvoeding
LVB	= Licht Verstandelijk Beperking
PGB	= Persoonsgebonden budget
PPN	= Perspectiefnota
RSJ	= Regionaal Serviceteam Jeugd
SWT	= Sociaal Wijkteam
WLZ	= Wet Langdurige Zorg
Wmo	= Wet Maatschappelijke Ondersteuning
(W)SW	= (Wet) Sociale Werkvoorziening