

Bundel van de Raadsplein info/debat Raadzaal van 25 juni 2018

Agenda bijlagen

Korte terugblik raadsplein info-debat 25 juni 2018

- 1.a Opening en mededelingen
- 1.b Vaststelling van de agenda
- 2 Debatronde
- 3 Interventies sociaal domein (19.40 – 21.30 uur)

Op 16 maart 2018 vond er tijdens een extra belegd raadsplein een spoeddebat plaats over de ontstane tekorten in het sociaal domein. Na dit spoeddebat heeft het college een analyse uitgevoerd naar de oorzaken van de tekorten. Op basis van deze analyse is een interventieplan opgesteld. Dit interventieplan is op maandag 11 juni in een informatieronde behandeld, waarbij verschillende organisaties en personen aanwezig waren om hun visie op het plan te geven.

In het interventieplan worden verschillende scenario's beschreven. Door het college wordt gekozen voor het scenario 'optimaliseren', waarbij de focus ligt op het beter beheersen en sturen. Daarnaast wordt de verdere uitwerking van het scenario 'hervormen' overgedragen aan het nieuwe college. Hierbij worden stevige aanpassingen en ingrepen gedaan in de leidende uitgangspunten in het sociaal domein. De raad wordt gevraagd hiervan kennis te nemen en in te stemmen met het beschikbaar stellen van een budget ten behoeve van de implementatie van een deel van de maatregelen en de bijbehorende dekking.

Voor technische en feitelijke informatie: Henk Procé (2684), H.Proce@zwolle.nl

Beslisnota Interventies sociaal domein

Interventieplan Sociaal domein

Technische vragen en antwoorden Interventieplan Sociaal Domein

Memo wethouder Sloots - Nadere uitleg tekst coalitieakkoord m.b.t. budget sociaal domein

- 4 Sluiting (21.30 uur)

Raadsplein info/debat Raadzaal

Vergadering d.d.	25 juni 2018
Locatie	Raadzaal
Aanvang	19.30
Eindtijd	21.30
Voorzitter	Dhr. H. Wijnen
Griffier/secretaris	Dhr. A.B.M. ten Have

- 1.a. Opening en mededelingen
De voorzitter opent de vergadering.
- 1.b. Vaststelling van de agenda
De agenda wordt ongewijzigd vastgesteld.

2. Debatronde

3. Interventies sociaal domein (19.40 – 21.30 uur)

Op 16 maart vond er een spoeddebat plaats over de ontstane tekorten in het sociaal domein. Hierna heeft het college een analyse uitgevoerd naar de oorzaken en op basis hiervan een interventieplan opgesteld. Dit plan is op 11 juni in een informatieronde behandeld, waarbij diverse organisaties en personen aanwezig waren om hun visie op het plan te geven.

In het interventieplan worden diverse scenario's beschreven. Door het college wordt gekozen voor het scenario 'optimaliseren', waarbij de focus ligt op het beter beheersen en sturen.

Daarnaast wordt de verdere uitwerking van het scenario 'hervormen' overgedragen aan het nieuwe college.

De raad wordt met het onderhavige raadsvoorstel gevraagd kennis te nemen van de optimaliseringsmaatregelen en in te stemmen met het beschikbaar stellen van een budget ten behoeve van de implementatie van een deel van de maatregelen.

Nagenoeg alle woordvoerders zeggen namens hun fracties zich te kunnen vinden in de voorgestelde maatregelen. Zij beklemtonen wel dat het uitgangspunt moet blijven dat iedere Zwollenaar die zorg behoort te krijgen, die hij of zij nodig heeft. Niemand mag door het ijs zakken, een vangnet moet er dus altijd blijven. Maar daarnaast geldt ook dat de zorg, ook op termijn, betaalbaar moet blijven. Interventies zijn dus nodig.

Van de zijde van verschillende fracties worden allerlei suggesties gedaan voor toekomstige hervormingsmaatregelen en wordt het college gevraagd deze mee te nemen in het vervolgproces. Ook vragen een aantal fracties naar de inzet van het college op het VNG-congres als het gaat om de bijdrage vanuit het Rijk voor het sociaal domein. Dit in relatie tot het Interbestuurlijk Programma.

Van de zijde van het college wordt geantwoord dat de gedane suggesties over toekomstige hervormingsmaatregelen meegenomen worden in het vervolgtraject. Over die hervorming gaat het college in gesprek met zowel cliënten en ervaringsdeskundigen als het veld en ook de raad wordt daarin betrokken. Zo wordt geprobeerd te komen tot een Zwols model. Na de zomer volgt hiervoor een uitgewerkte routekaart.

Wat betreft de inzet op het VNG congres, daarover heeft Zwolle in G40 verband vooroverleg gehad. Inmiddels zijn allerlei moties in elkaar geschoven tot 1 motie. Inzet is dat, afhankelijk

van de uitkomst van een onderzoek van het Rijk, aanvullende financiering voor het sociaal domein moet worden gevraagd.

Naast de toezegging dat de gedane suggesties worden meegenomen in het vervolgtraject, worden er van de zijde van het college nog enkele toezeggingen gedaan:

- Nader bezien zal worden of het systeem van aanbestedingen los gelaten kan worden.
- Het effect van de 50 rijksmaatregelen zal steeds worden gedeeld met de raad.
- Er komt een uitgewerkte routekaart voor het hervormingsproces.
- Scrapsessies (voor overbodige regels en administratie) worden meegenomen in het vervolgproces.
- Op de motie over transparantie zorgkosten zal het college op korte termijn reageren.
- Hoe om te gaan met de outcome criteria in de jeugdzorg, zeker met de reeds afgesproken criteria, volgt na de zomer bericht naar de raad.
- Over de opdrachtformulering voor de nieuwe overheids bv wordt de gemeenteraad geïnformeerd via een informatienota of een bijpraatsessie.
- De raad wordt op korte termijn, waarschijnlijk meteen na de zomer, bijgepraat over de zgn Human Capital Agenda.
- Op de voorgestelde maatregelen wil het college tegenspraak organiseren en daarvoor zal een extern bureau worden ingezet. Over de uitkomst wordt verslag aan de raad gedaan.

Hierna concludeert de voorzitter dat het voorstel voldoende is besproken en dat het voorstel door kan naar de besluitvormingsronde van 9 juli a.s.

4. Sluiting (21.30 uur)

De voorzitter sluit de vergadering om 22.55 uur.

Raadsplein info/debat Raadzaal

Datum 25 juni 2018

onderwerp	Interventies sociaal domein (19.40 – 21.30 uur)
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

Voorgesteld besluit raad

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.

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, openeindregelingen 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 kostenopdrijvende 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 versoberd. 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 versoberd (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 versoering 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

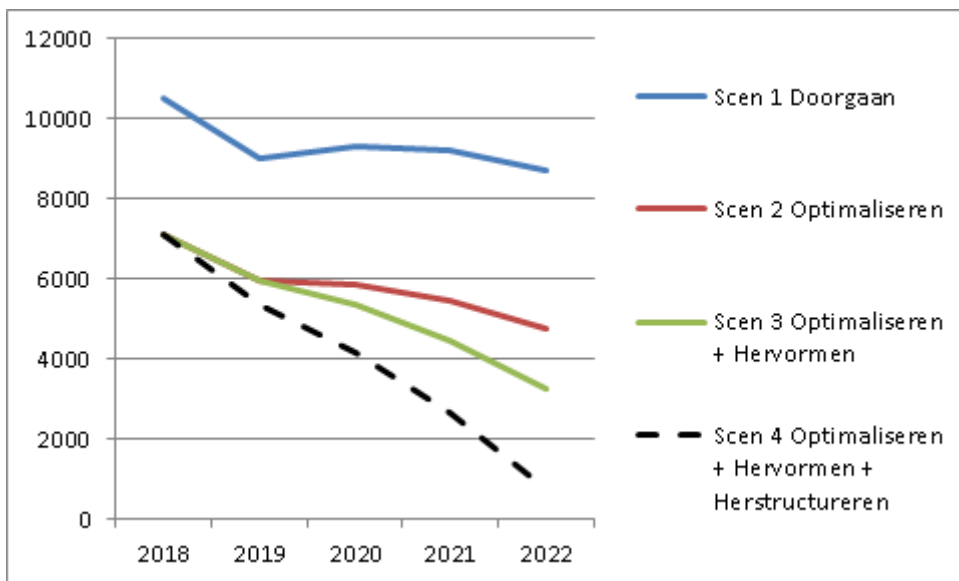
college stelt voor de verantwoordelijkheid voor uitwerking van deze maatregel over te dragen aan het nieuwe college.

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 tijdspad. 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 gededd. 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 optimalisering 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



Jaargang

Kenmerk 44515

Onderwerp Interventies sociaal domein (19.40 – 21.30 uur)

De raad van de gemeente Zwolle;

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

besluit:

Aldus besloten in de openbare vergadering van 25 juni 2018,

de voorzitter,

de griffier,

Datum	15 mei 2018
Titel	Interventieplan Sociaal domein

Interventieplan Sociaal domein

Inhoud

1	Inleiding	3
2	Context sociaal domein	4
2.1	Decentralisaties in het sociaal domein	4
2.2	Sturingsmogelijkheden gemeenten	4
2.3	Van transitie...	6
2.4	...naar transformatie	6
3	Analyse tekorten 2017 en prognoses 2018-2021	7
3.1	Omvang tekorten 2017	7
3.2	Vergelijking met andere gemeenten	8
3.3	Achtergronden tekorten	8
3.3.1	Wmo	8
3.3.2	Jeugdhulp	10
3.3.3	Participatie	11
3.4	Effecten interbestuurlijk programma (IBP)	13
3.5	Prognose bij ongewijzigd beleid	13
4	Scenario's, maatregelen en financieel perspectief	15
4.1	Scenario's qua (be)sturing	15
4.2	Maatregelen	17
4.2.1	Maatregelen Wmo	17
4.2.2	Maatregelen Jeugdhulp	18
4.2.3	Maatregelen Participatie	20
4.3	Financieel perspectief	23
4.4	Risico's	24
4.5	Conclusie	25

1 Inleiding

In maart 2018 is de toenmalige gemeenteraad door het College geïnformeerd over de financiële tekorten in het sociaal domein, die naar voren zijn gekomen vanuit de voorlopige jaarrekening 2017.

Gezien het belang heeft het college direct opdracht gegeven tot verdere analyse. Dit zodat beter en zo snel mogelijk onderbouwde uitspraken kunnen worden gedaan over oorzaak, aard en doorwerking van geconstateerde overschrijdingen, evenals ook mogelijkheden kunnen worden verkend tot passende interventies op korte en middellange termijn. Gezien de urgentie is de eerste analyse uitgevoerd in de periode medio maart – medio april 2018, waarbij ook de eerste gesprekken zijn gevoerd met participatieraad en aanbieders, en het concept daarvan is gedeeld met de gemeenteraad eind april 2018.

Dit interventieplan sociaal domein bevat deze analyse, alsmede scenario's en maatregelen die gekozen kunnen worden om te intervenieren in het sociaal domein. Daarmee markeert dit plan een nieuwe fase in de transitie en transformatie van het sociaal domein. Dit laatste is nodig om ook op korte en (middel)lange termijn een betaalbaar en houdbaar stelsel van hulp en ondersteuning te kunnen waarborgen voor inwoners van de gemeente Zwolle. Daarbij staan de doelen van de transformatie nog steeds overeind: het bevorderen van de zelfredzaamheid van onze inwoners met gebruik van het maatschappelijk 'voorveld', de beweging van zwaardere naar lichtere hulp en ondersteuning (waaronder preventie) en de integrale aanpak van problematiek. Tegelijkertijd kunnen de komende bestuursperiode andere maatregelen naar voren komen die genomen kunnen worden. Daarmee staat achter dit interventieplan 'geen punt, maar een komma'.

Dit interventieplan gaat achtereenvolgens in op de volgende onderwerpen:

- Schets van de context van het sociaal domein, waaronder de recente geschiedenis van de decentralisaties, de effecten op de sturing van gemeenten, en de transitie en transformatie van het sociaal domein.
- De belangrijkste oorzaken van de tekorten, die nu ontstaan zijn, in het algemeen en per onderdeel, de (financiële) prognose bij ongewijzigd beleid, waarbij ook ingegaan wordt op de effecten van het landelijke interbestuurlijk programma (IBP).
- De scenario's die gekozen kunnen worden als het gaat om bijsturing, mogelijk te treffen maatregelen, het financiële perspectief na implementatie van de maatregelen en de risico's die daarbij aan de orde zijn.

Daarmee geeft dit interventieplan de mogelijkheid om de transformatie met kracht door te zetten, de gemeente Zwolle hulp en ondersteuning kan blijven bieden aan inwoners die dit nodig hebben, maar tegelijkertijd de inkomsten en uitgaven in het sociaal domein meer in balans te brengen op korte- en (middel)lange termijn.

2 Context sociaal domein

Voordat wordt ingegaan op de (oorzaken van de) tekorten in het sociaal domein en mogelijke maatregelen die daarbij aan de orde (kunnen) zijn, is het van belang de context en de achtergronden van het sociaal domein te doorgronden. In dit hoofdstuk wordt deze context geboden en wordt een breder perspectief geboden. Hierdoor wordt duidelijk dat:

- Gemeenten door verschillende decentralisaties in de afgelopen dertig jaar in financieel opzicht geleidelijk meer en meer risicohouder zijn geworden voor inwoners die in een bepaalde mate hulp en ondersteuning nodig hebben.
- Gelet op de omvang van de financiële middelen die met het sociaal domein gemoeid zijn en de aard van de taken die bekostigd worden, dit in belangrijke mate vraagt om daar waar mogelijk beheersing van risico's, voor zover beïnvloedbaar.
- Gemeenten in de periode 2015-2017 met name ingezet hebben op continuïteit en transitie, en in de loop van 2017 pas echt de mogelijkheden ontstonden om stappen te maken richting verandering en transformatie, waarvan de financiële effecten naar verwachting later zullen volgen.

2.1 Decentralisaties in het sociaal domein

De decentralisatie van hulp en ondersteuning naar gemeenten per 1-1-2015 past bij de ontwikkeling die gaande is vanaf de tweede helft van de jaren tachtig. In die tijd neemt de behoefte aan sturing op doelmatigheid, efficiëntie en een terugtrekkende overheid toe. Stapsgewijs leidt dit tot verdergaande decentralisatie van verantwoordelijkheden en taken in het brede sociaal domein. Meest in het oog springende onderdelen zijn de Welzijnswet (1987), Wet voorzieningen gehandicapten (1994), Wet Werk en bijstand (2004), Wet maatschappelijke ondersteuning (2007) en vervolgens uiteindelijk de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015, de Participatiewet en de Jeugdwet (allen 2015). Hieruit blijkt dat de drie decentralisaties uit 2015 een voorlopig sluitstuk vormen van een langdurige decentralisatiebeweging.

Met al deze decentralisaties hebben gemeenten de verantwoordelijkheid gekregen om een goed vangnet voor hun inwoners te bieden en meer in het bijzonder voor diegenen die deze hulp en ondersteuning nodig hebben. Met daarbij financieel gezien de uitdaging om de eerder stijgende kosten van hulp en ondersteuning te beteugelen, terwijl er veelal gelijktijdig een korting op de financiële middelen werd doorgevoerd.

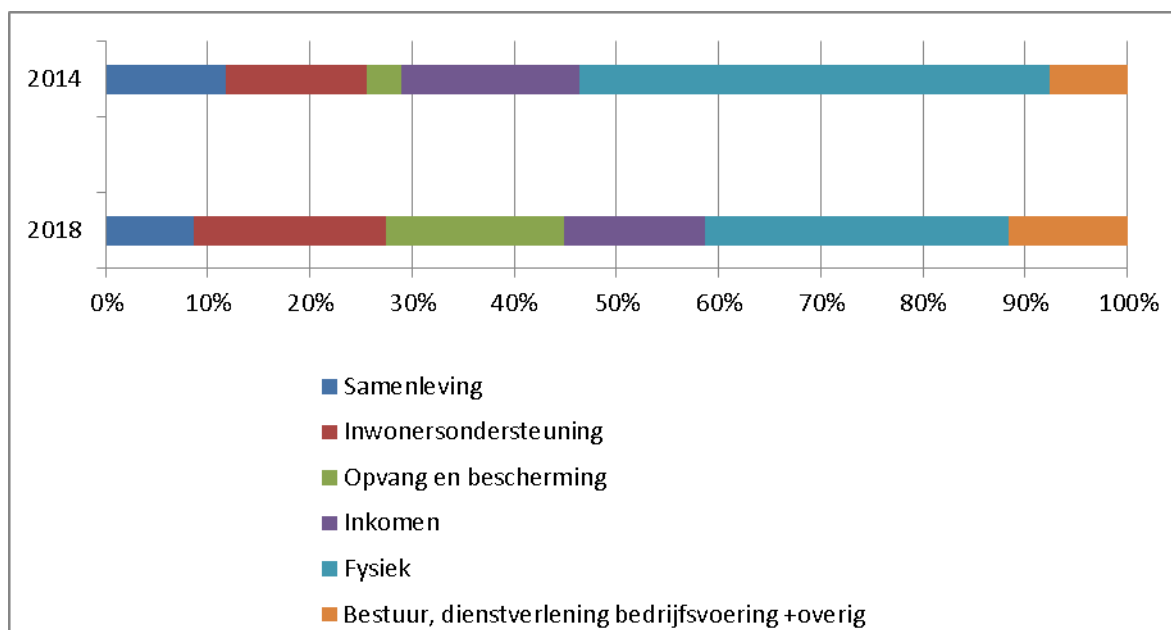
Een kenmerkend element bij deze decentralisaties is de inzet om de bestedingsvrijheid te maximaliseren voor gemeenten ten aanzien van de middelen die beschikbaar zijn gesteld voor de betreffende taken. Dit om hiermee te voldoen aan de randvoorwaarden om de decentralisatie te doen slagen: maatschappelijke en financiële verantwoordelijkheid dient samen op te gaan met vrijheid van handelen om die verantwoordelijkheid ook passend waar te kunnen maken.

2.2 Sturingsmogelijkheden gemeenten

Met de groeiende verantwoordelijkheden voor gemeenten vanuit de decentralisaties is voor gemeenten ook de garantie verdwenen dat het budget toereikend is om de benodigde uitgaven te dekken. Gemeenten zijn zelf in toenemende mate risicodragers geworden.

En daar er ook vele minder beïnvloedbare variabelen zijn die een grote impact kunnen hebben op de uitgaven, is de onvoorspelbaarheid van de gemeentelijke uitgaven vanaf 1-1-2015 sterk toegenomen. Zo hebben veel onderdelen binnen het sociaal domein het karakter van een open-einde-regeling, waarmee de sturingsmogelijkheden zijn beperkt.¹ Dit effect is nog eens versterkt doordat na 1-1-2015 de rijksoverheid en de rechtspraak de noodzakelijke beleidsruimte voor gemeenten hebben beperkt en mogelijk verder zullen beperken de komende jaren.²

Met deze ontwikkelingen is het risicoprofiel van gemeenten vanaf 1-1-2015 fors gewijzigd. Dit wordt des te meer duidelijk als beseft wordt dat het budget binnen de gemeentelijke begroting welke betrekking heeft op het sociaal domein aanzienlijk is gegroeid. Het aandeel middelen sociaal domein binnen de gemeentelijke begroting is daarmee zowel relatief als absoluut groot. Onderstaande grafische weergave geeft het gedeelte van de middelen sociaal domein in de begroting 2018 weer in verhouding toch het geheel van de begroting, vergeleken met de begroting 2014 (voor de decentralisaties). De programma's Samenleving, Inwonersondersteuning, Opvang en bescherming en Inkomen behoren tot het sociaal domein.



Door het grote aandeel van het sociaal domein ten opzichte van het overige deel van de gemeentelijke begroting in combinatie met de beperkte beïnvloedbaarheid van de uitgaven, is het een reël risico dat het ontwikkelingen in het sociaal domein ook andere (begrotings)programma's kan beïnvloeden. Het in redelijkheid beheersen van de uitgaven in het sociaal domein, voor zover beïnvloedbaar, is daarmee van groot belang om andere gemeentelijke ambities niet onder druk te laten komen.

¹ Te denken valt aan de toegang tot de jeugdhulp, welke wettelijk via de huisarts kan verlopen, maar ook de beperkte motivatieplicht van cliënten om in aanmerking te komen voor een maatwerkvoorziening Wmo via een pgb.

² Voorbeelden hiervan zijn de Algemene Maatregel van Bestuur betreffende de reële kostprijs, de voorgenomen invoering van het abonnementstarief Wmo, en de uitspraken van de Centrale Raad van Beroep over 'een schoon huis'.

2.3 Van transitie...

Gezien het tempo waarin de decentralisaties van 1-1-2015 zijn besloten en de impact op inwoners, aanbieders en gemeenten hebben gemeenten in 2014 vooral ingezet op het beheersbaar overnemen van bestaande taken. Continuïteit bieden in 2015 was in dit kader het belangrijkste. Niet alleen vanuit het Rijk werden er waarborgen geschapen voor continuïteit van cliënten (bijv. door het opnemen van overgangsrechten voor cliënten), maar ook gemeenten kozen voor continuïteit, voornamelijk gezien het korte tijdpad tussen de daadwerkelijke besluitvorming, publicatie en ingangsdatum over de betreffende wetten³. Leidende uitgangspunten en principes die de gemeente Zwolle daarbij hanteerde waren zorgdragen voor een 'zachte landing', niemand tussen 'wal en schip', kwaliteit van hulp en ondersteuning, bieden van maatwerk, laagdrempelig bieden van toegang, en sturen vanuit vertrouwen in en verbinding met maatschappelijke partners.

Tegelijkertijd werd deze inzet op continuïteit matig gefaciliteerd door het Rijk. Weliswaar kwamen er incidenteel extra middelen beschikbaar (met name in 2015), maar deze stonden niet in verhouding tot de forse structurele kortingen die door het rijk waren doorgevoerd op de bestaande budgetten (zoals deze er waren in 2014). Ook ontbrak het veelal aan tijdige en betrouwbare sturingsinformatie.⁴

Met de al grote opdracht die de gemeenten hadden, stonden 2015 en 2016 vooral in het teken van het op orde krijgen van de basis en optimaliseren van processen, structuren en middelen. Te denken valt daarbij aan de toegang (in Zwolle met name via de sociale wijkteams), de contractuele relatie met aanbieders, het administratief proces pgb's (in relatie tot het SVB), maar ook de samenwerking in en 'governance' van intergemeentelijke regionale samenwerkingsverbanden⁵.

2.4 ...naar transformatie

Tijdens de transitieperiode werd - in interactie met cliëntvertegenwoordigers, aanbieders en gemeenten - de basis gelegd voor de gewenste en noodzakelijke transformatie van het sociaal domein middels de formulering van de zgn. transformatieagenda sociaal domein 2016-2019. Deze agenda werd door de gemeenteraad van Zwolle medio 2016 vastgesteld. De vijf thema's die daarin centraal staan, zijn:

- Samenkracht van mensen
- Integrale (gezins)aanpak
- Passend wonen met zorg
- Samenhang en samenwerking in de toegang
- (Arbeids)participatie en bijstand

Verdere verkenning, formulering en uitvoering van daarbij passende maatregelen en interventies is in volle gang. Er zijn en worden op de verschillende thema's ook afgelopen jaren al betekenisvolle stappen gezet en effecten bereikt, die bijdragen in het versterken van de kracht van de samenleving en het passend bieden van ondersteuning aan onze inwoners. Maatschappelijke en financiële effecten worden stap voor stap zichtbaar, waarbij ook niet voorziene (soms nadelige) effecten. De analyse hieromtrent geeft inzicht in de maatregelen en interventies die het meest doeltreffend zijn om bij te sturen en de gewenste effecten ook duurzaam te realiseren. Dusdanig dat de inkomsten en uitgaven in het sociaal domein (meer) in balans zijn.

³ Zo werd de Wmo 2015 gepubliceerd in het Staatsblad in de zomer 2014, minder dan een half jaar voor de invoeringsdatum van 1-1-2015.

⁴ Actuele cliëntgegevens kwamen in de loop van 2015 pas beschikbaar.

⁵ Dit betreft met name het geheel van de Jeugdhulp (verplichte intergemeentelijke samenwerking), evenals ook Wmo-voorzieningen als beschermd wonen en opvang (via continuering en uitbreiding bestaande centrumgemeenteconstructie).

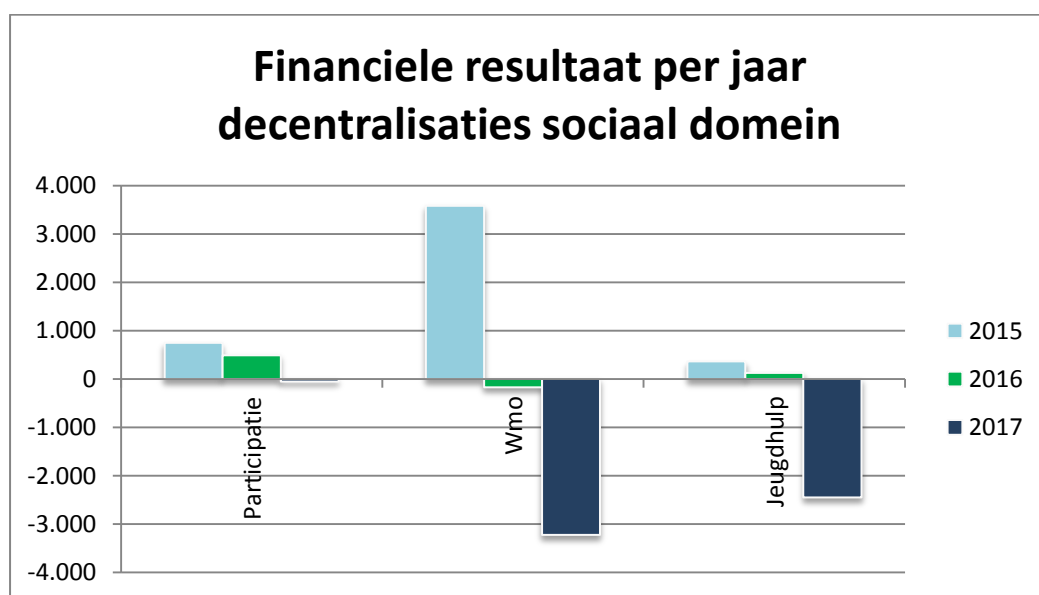
3 Analyse tekorten 2017 en prognoses 2018-2021

Bij de (voorlopige) jaarrekening 2017 bleek dat de gemeente Zwolle 2017 zal afsluiten met forse tekorten in het sociaal domein. In dit hoofdstuk wordt allereerst ingegaan op de omvang van de tekorten en vervolgens op de voorlopige analyse van deze tekorten, de opbouw en (mogelijke) verklaringen. Vervolgens wordt ingegaan op de financiële prognoses bij ongewijzigd beleid. Tot slot wordt ingegaan op het recent tot stand gekomen “interbestuurlijk programma” (IBP) tussen rijk, provincies, waterschappen en gemeenten en de effecten daarvan op de komende jaren.

3.1 Omvang tekorten 2017

In deze paragraaf wordt op hoofdlijnen nader ingegaan op de omvang van de tekorten zoals deze zich hebben voorgedaan.

De jaarrekening 2017 wijst uit dat de gemeente Zwolle 2017 afsluit met een financieel tekort in het sociaal domein. Zo is er sprake van een tekort op de Wmo van ca. € 3,2 mln., een tekort op Jeugd(hulp) van ca. € 2,5 mln en een tekort op Participatie van ca. € 0,15 mln. In de grafiek hieronder een weergave van het resultaat (begroting minus jaarrekening) per jaar ten aanzien van deze per 1-1-2015 gedecentraliseerde lokale onderdelen van het sociaal domein.



Een nadere uitsplitsing van *alle* budgetten sociaal domein en de resultaten hiervan is te vinden in bijlage 1. De voor- en nadelen op de verschillende budgetten leiden gesaldeerd tot een tekort in het sociaal domein van ca. € 5,2 mln. in 2017.

3.2 Vergelijking met andere gemeenten

Om tot verdieping van de analyse te komen is een vergelijking gemaakt van het financieel resultaat 2017 op de Wmo en Jeugdhulp tussen de gemeente Zwolle en andere (vergelijkbare) gemeenten, landelijk en regionaal. Deze vergelijking levert het volgende beeld op:

	Inwoners	Tekort Wmo (incl. BW) (per inwoner)	Tekort Jeugdhulp (per inwoner)
18 grote gemeenten	3.198.110	-€ 7,95	-€ 27,07
Gemeente Zwolle	126.138	-€ 16,65	-€ 19,82
Vershil		-€ 8,69	+€ 7,25
Indien Zwolle = gemiddeld		-€ 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 Jeugdhulp. Dit kan duiden op een landelijk (macro)tekort binnen het Jeugdhulpdomein.
- 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 het tekort in 2017 op Jeugdhulp lager dan de gemeenten in de eigen benchmark. Het tekort Wmo daarentegen ligt hoger dan het gecalculerde gemiddelde.
- De praktijk wijst uit dat vrijwel alle gemeenten moeite hebben om dit domein dusdanig te begroten, dat de begroting in redelijke mate aansluit bij de werkelijkheid. Het huidige dynamische karakter van dit domein is hieraan debet.

Ten aanzien van de BUIG wordt het volgende opgemerkt. Ook in 2017 (voor het vierde jaar op rij) kregen gemeenten van het rijk te weinig budget om de bijstandsuitkeringen te betalen. Het tekort 2017 bedroeg macro landelijk € 347 mln., waarvan € 71 mln. voor de kosten van de vangnetregeling. Uit de analyse van Divosa op basis van de voorlopige financiële gegevens van gemeenten over 2017 blijkt dat 79% van alle gemeenten een tekort had. Vooral gemeenten met meer dan 100.000 inwoners hadden een tekort. Circa 90% van deze gemeenten waren genooddaakt uit eigen middelen de extra kosten voor bijstand te betalen waarbij 67% een tekort had van meer dan 5%.

3.3 Achtergronden tekorten

Gebleken is dat de achtergronden van de tekorten verschillen per onderdeel binnen het sociaal domein. Daarom worden de achtergronden hieronder ook in hoofdlijn samengevat voor achteréénvolgens (1) Wmo (2) Jeugdhulp en (3) Participatie. In de analyse is uitgelicht hoe de verschillende onderdelen in het sociaal domein zich hebben ontwikkeld in de periode 2015 tot en met 2017 met daarbij specifieke aandacht voor 2017.

3.3.1 Wmo

In het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo) biedt de gemeente algemene- en maatwerkvoorzieningen voor onder meer mantelzorgondersteuning, huishoudelijke hulp,

dagbesteding, individuele (thuis)begeleiding, beschermd wonen en opvang. Hieronder wordt met name ingegaan op de voorzieningen voor individuele begeleiding, aangezien hierin een groot tekort is ontstaan in 2017.

(Individuele) begeleiding

De tekorten op de Wmo in 2017 zijn met name ontstaan bij hogere uitgaven bij individuele begeleiding (+ €3,45 mln.) en ook door een lagere eigen bijdrage (- € 0,87 mln.). Daar tegenover staan enkele onderschrijdingen, met name als het gaat om huishoudelijke hulp (+ € 0,7 mln.). Per saldo resteert een tekort op de Wmo-voorzieningen als geheel in 2017 van circa € 3,2 mln. In 2017 is de kostprijs van de voorzieningen niet gewijzigd. De stijging van de ondersteuningskosten in 2017 ten opzichte van 2016 houdt dus vooral verband met een aanzienlijke stijging van het aantal cliënten (begroot 1.300, werkelijk 1.700 inwoners). De volgende achtergronden zijn in het bijzonder geïdentificeerd als belangrijkste oorzaken van de tekorten.

Achtergronden gerelateerd aan flankerende kaders

- Waar voorheen de begeleiding vanuit de AWBZ sterk gerelateerd was aan “zorg”, is begeleiding in de Wmo onderdeel van ‘maatschappelijk participeren’, wat leidt tot bredere (en nieuwe) ondersteuningsvragen en groepen inwoners.
- Tegelijkertijd zijn de wettelijke definities voor zorg, hulp en ondersteuning vanuit de Wet langdurige zorg (Wlz), Beschermd wonen (op grond van de Wmo)⁶ en de Jeugdhulp beperkter (dan voor 1-1-2015) wat maakt dat meer inwoners (langer) een beroep doen op begeleiding in de thuissituatie, op grond van de Wmo.
- Dit wordt versterkt doordat vanuit de betreffende kaders afbouw plaatsvindt (beschermd wonen, maar ook opnamecapaciteit ggz), strikter wordt gestuurd dan voorheen qua bekostiging (Jeugdhulp) of toegang (Wlz) of er wachtlijsten zijn (zorgverzekeringswet, beschermd wonen Wmo), dan wel budgetplafonds aan de orde zijn (dagbesteding en beschermd wonen op grond van de Wmo). Deze ontwikkelingen leiden tot meer beroep op individuele begeleiding.
- Voor de groep ouderen is het onaantrekkelijk om vanuit de Wmo over te gaan naar de Wlz vanwege de zgn. ‘zorgval’. Achtergrond daarvan is dat door stapeling van verschillende vormen van ondersteuning vanuit de Wmo en vanuit de zorgverzekeringswet, een inwoner meer ondersteuning ontvangt binnen de Wmo tegen een lagere eigen bijdrage dan bij de Wlz het geval zou zijn.

Achtergronden gerelateerd aan inrichting contractering en toegang

- De sociale wijkteams zijn laagdrempelig ingericht. Veronderstelling daarbij is dat mensen in een vroeg stadium van de problematiek bereikt worden en dat daarmee zwaardere problematiek wordt voorkomen. Deze wijze van inrichting leidt tot een toename van het aantal aanmeldingen. Effect hiervan is dat er een vicieuze cirkel lijkt te ontstaan: een toename aan ondersteuningsvragen, meer keukentafelgesprekken, hogere werkdruk, minder tijd en aandacht

⁶ Als gevolg daarvan is onder meer in de periode tot 1-1-2020 (overgangsrecht beschermd wonen op grond van de Wmo) sprake van extra uitstroom uit beschermd wonen naar zelfstandig wonen met begeleiding in de thuissituatie. Dit heeft te maken met het gegeven dat cliënten onder de AWBZ hun beschermd wonen-indicatie mochten verzilveren in de thuissituatie. Met ingang van de Wmo 2015 is dat alleen nog mogelijk in de overgangsrechtperiode. Deze cliënten gaan na einde indicatie (en uiterlijk per 1-1-2020) over naar een toekenning individuele begeleiding in de thuissituatie. Deze uitstroom in de periode 1-1-2015 tot 1-1-2020 heeft in 2017 meer dan gemiddeld plaatsgevonden.

voor toeleiden naar collectief algemeen toegankelijke oplossingen en/of inzet sociaal netwerk en (meer) inzet van individuele begeleiding.

- De wijze van contractering (open contractering diensten in- en aan huis) leidt tot veel keuzevrijheid en een divers aanbod. Het aantal aanbieders diensten in/aan huis is met ongeveer 30% toegenomen, van 99 in 2015 naar rond de 130 in 2017. Nadeel hiervan is dat aanbod ook vraag lijkt te scheppen en er te weinig scherp zicht kan ontstaan op de kwaliteit van alle aanbieders. De nieuwe contractering thuisondersteuning is hiervoor mede een oplossing. De inwerkingtreding hiervan is - mede als gevolg van een rechtsgang door enkele aanbieders - vertraagd en gaat nu per 1 juni 2018 in, waardoor de financiële effecten hiervan vanaf dat moment pas zullen gaan renderen.

Achtergronden gerelateerd aan de begroting

- De daadwerkelijke inkomsten vanuit de eigen bijdrage van cliënten vanuit het CAK bleken fors lager dan begroot. In 2017 is van rijkswege de eigen bijdrage gelimiteerd. De inkomsten vanuit de eigen bijdrage in 2017 bleken daarop niet passend aangepast.
- In de regel benutten cliënten met een pgb, niet het gehele pgb. In de begroting wordt daarom al rekening gehouden met een niet geheel benutten van het pgb door cliënten. In 2017 bleken cliënten relatief meer van het pgb benutten dan – op basis van ervaringsgegevens - eerder was geraamd.

Dagbesteding

Mede oorzaak van het tekort op de Wmo is dat een belangrijk onderdeel binnen de transformatieagenda is vertraagd, namelijk de transformatie van dagbesteding. Dit door het langer duren van het traject van voorbereiding van de aanbesteding dagbesteding met de vertegenwoordigers van aanbieders in de stad. Deze vertraging is er de oorzaak van dat de betreffende transformatieopbrengst ook vertraagd is.

3.3.2 Jeugdhulp

In 2017 is er ook een fors financieel tekort ontstaan bij Jeugdhulp. Het tekort is vooral veroorzaakt door de onderdelen Jeugdhulp voor jeugdigen met een begeleidingsvraag ('LVB', - € 2,2 mln.) en de jeugd-GGZ (jongeren met behandeling) (- €1,37 mln.). Tegelijkertijd laten de onderdelen PGB en 'Jeugd en Opvoeding' een onderschrijding zien. Per saldo is daarmee een tekort op Jeugdhulp van € 2,4 mln. verklaard. De achtergronden variëren per categorie. Vandaar dat hieronder per categorie wordt ingegaan op de belangrijkste achtergronden.

Jeugdhulp ten behoeve van personen met een begeleidingsvraag

Een groot deel van het tekort wordt veroorzaakt door de overschrijding op de Jeugdhulp voor personen met een begeleidingsvraag. Van oudsher (voor de decentralisatie) wordt deze categorie 'LVB' genoemd. De belangrijkste achtergronden hiervan zijn de volgende:

- Er is achteraf meer LVB-jeugdhulp gedeclareerd dan na kwartaal 3-2017 werd voorzien. Tussen medio november 2017 en medio februari 2018 is voor € 2,3 miljoen aan aanvullende declaraties ingediend over de eerste drie kwartalen van 2017. De uitputting is in lijn met de toewijzingen die

regionaal sterk zijn gestegen gedurende 2018. Voor de goede orde: het niveau van toekenning ligt vrijwel altijd hoger dan de daadwerkelijke uitputting.

- Op basis van de gegevens zoals bekend na kwartaal 3 was een lineaire extrapolatie toegepast. Voor kwartaal 4 was rekening gehouden met uitgaven ad. € 7,9 miljoen. Op basis van de huidige bekende gegevens (rekening houdend met de achteraf ingediende declaraties over de eerste drie kwartalen) zijn uitgaven aan de orde van € 9,7 miljoen. Dit verklaart een afwijking van € 1,8 miljoen.
- Op basis van recente beschikbare informatie, is de ingezette begeleiding toegenomen in zorgzwaarte. We zien een afname van de in de lichte begeleidingsvormen, een grote toename in de middencategorie en lichte stijging in de zwaardere categorie. Deze toename is zo sterk dat dit de stijging in kosten kan verklaren. Een inhoudelijke duiding is hier nog niet aan gegeven.
- Nog niet duidelijk is waaróm 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-jeugdhulp. Hierdoor was specifiek maatwerk mogelijk en werd er meer hulp ingezet dan in het voorgaande jaar.
 - Daarnaast kan een deel van het verschil over 2017 veroorzaakt zijn door extra opnames gespecialiseerde jeugdhulp bij zware Autisme Spectrum Stoornis (ASS). Dit zou een verklaring kunnen zijn voor het financiële verschil.

Jeugd-GGZ

Een ander fors deel van het tekort wordt veroorzaakt door de overschrijding op de jeugd-GGZ. Belangrijkste achtergronden van dit tekort zijn de volgende.

- De uitgaven voor Jeugd-GGZ in 2016 en 2017 wijken niet noemenswaardig af. De begroting 2017 ten opzichte van de werkelijke cijfers laten wél een aanzienlijk verschil zien. Het tijdsverschil tussen het opstellen van de begroting (jaar t) en beschikbaar komen van de jaarrekening (t-1) is daar in belangrijke mate debet aan.
- Tot november 2017 was in de J-GGZ nog sprake van budgetplafonds. Wel was er een 'urgente casusroute' afgesproken voor die situaties waarin jeugd-GGZ wel nodig was, ook al zou het budgetplafond voor een aanbieder daardoor worden overschreden. Deze route zou een kostenopdrijvend effect kunnen hebben gehad, mede omdat veel jeugd-GGZ aanbieders al vroeg in 2017 het budgetplafond bereikt hadden.

3.3.3 Participatie

Ook op het onderdeel 'participatie' is in 2017 een tekort ontstaan. Dit vooral door het gestegen voorziene en geraamde tekort op de BUIG en de sociale werkvoorziening.

Gebundelde uitkering uitkeringen participatiewet

Gemeenten ontvangen een gebundelde uitkering (BUIG) om daarmee de uitkeringen in het kader van de Participatiewet te financieren. Het uitgangspunt hiervan is dat de beleidsmatige en financiële verantwoordelijkheid bij gemeenten ligt. De Participatiewet kent een budgetteringsystematiek.

Het tekort op de BUIG was in 2016 ca. € 3,2 mln. en is gestegen in 2017 naar ca. € 3,5 mln. De belangrijkste achtergronden daarvan zijn als volgt.

- Onderzoek wijst uit dat het macrobudget BUIG (landelijk) vanuit het Rijk aantoonbaar te laag is en het verdeelmodel ongunstig uitpakt voor de gemeente Zwolle. Dit laatste houdt onder andere verband met de centrumfunctie van Zwolle in de regio. Vanwege deze functie zijn er relatief meer dak- en thuislozen in de gemeente, heeft de gemeente een aantrekkingskracht op zorgaanbieders en zijn er relatief meer woonzorgvoorzieningen.
- Daarnaast is er op de gemeentelijke lokale arbeidsmarkt sprake van een mismatch tussen vraag naar en aanbod van arbeid. Dit heeft vooral consequenties voor de “onderkant” van de arbeidsmarkt. Er is sprake van een oververtegenwoordiging van lager opgeleide inwoners en inwoners van 55 jaar en ouder. 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.
- Er is sprake geweest van een relatief hoge instroom van statushouders en AMV’ers.
- Met invoering van de Participatiewet is instroom in de Wajong nog maar beperkt mogelijk en is instroom in de WSW niet mogelijk. Tevens blijven bijstandsgerechtigden langer in de bijstand, door het ophogen van de AOW leeftijd.

Sociale werkvoorziening

De sociale werkvoorziening biedt mensen met een arbeidsbeperking een passende werkplek in een zo regulier mogelijke, aan de arbeidsbeperking aangepaste, werkomgeving. Er is sprake van een tekort op de rijksbijdrage uit het Participatiebudget voor de sociale werkvoorziening. In de begroting is voor € 2,7 structureel gecompenseerd om de loonkosten voor de SW-medewerkers te kunnen blijven voldoen. Het saldo van de sociale werkvoorziening (SW) is in 2017 verslechterd: circa € 0,45 mln. ten opzichte van de begroting 2017. Al sinds enkele jaren is sprake 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 voornamelijk in het aantal detacheringen. Een detacheringsplek 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. In de praktijk is juist een omgekeerde trend zichtbaar door vergrijzing en een hoog ziekteverzuim.
- De quotumwet is nog niet geactiveerd. Daardoor voelen nog niet alle werkgevers (niet in de laatste plaats overheidsinstellingen) de urgentie om arbeidsbeperkten, welke opgenomen zijn in het doelgroepregister, een reguliere baan te bieden. De plaatsingen die wel vanuit het doelgroepenregister plaatsvinden zijn vooral Wajongers, waarbij mogelijk sprake is van verdringing van SW-ers.
- Werkgeversdienstverlening regionaal samen met het UWV richt zich niet specifiek op plaatsing SW-ers. Dit in tegenstelling tot de Wezo voorheen⁷.
- Daarnaast is er in 2017 een negatief exploitatieresultaat op het pand Lingenstraat van circa € 0,2 mln. ten laste gebracht van de risicoreserve Wezo.

⁷ Betrof de afdeling commercie van Wezo.

3.4 Effecten interbestuurlijk programma (IBP)

Voordat tot een hernieuwde prognose voor 2018-2022 kan worden gekomen is het van belang om de effecten van het interbestuurlijk programma te doorgronden. In het recent tot stand gekomen interbestuurlijk programma (IBP) zijn afspraken gemaakt tussen het Rijk, gemeenten, provincies en waterschappen over de ontwikkeling van o.a. het gemeentefonds en wat dit betekent voor de huidige integratie- en decentralisatie-uitkeringen in het sociale domein. De belangrijkste effecten voor het sociaal domein zijn de volgende.

- De voeding van het gemeentefonds wordt gebaseerd op het zogenaamde “brede begrotingskader”, dus inclusief de rijksuitgaven voor zorg en sociale zaken. Het gemeentefonds blijft meebewegen met de rijksuitgaven.
- Hierdoor komen er meer middelen beschikbaar voor het gemeentefonds onder andere om volume- en prijsontwikkelingen in het sociaal domein mee op te vangen.
- Er wordt een fonds gevormd voor gemeenten die worden geconfronteerd met een stapeling aan tekorten in het sociaal domein. Dit fonds heeft in 2018 een omvang van € 200 mln.: € 100 mln. van het rijk en € 100 mln. uit het gemeentefonds. Het genoemde fonds dient ter overbrugging van de periode tot invoering van het nieuwe verdeelmodel. Voor 2019 wordt bezien of aanvulling van het fonds nodig is.
- In 2019 wordt de integratie-uitkering Sociaal domein grotendeels overgeheveld naar de algemene uitkering. Deze overheveling geeft herverdeeleeffecten, die thans niet zijn in te schatten.
- Er wordt door de Raad van het Openbaar Bestuur (ROB) onderzoek gedaan naar de ontwikkeling en systematiek van de BUIG.

Ondertekenaars (waaronder VNG namens de gemeenten) geven aan dat met het IBP daarmee een discussie over de bekostiging van het sociaal domein is afgerond. Resultaat daarvan is dat gemeenten geen aanvullende middelen ontvangen, gemeenten tekorten op het sociaal domein zelf dienen op te lossen door eventuele inzet van extra accres-middelen uit het gemeentefonds én eventueel een beroep te doen op het fonds voor stapeling van tekorten. De rijksoverheid geeft inmiddels aan dat er een nieuwe verdeelsystematiek moet komen voor het gemeentefonds nu daarin de uitkeringen sociaal domein opgaan.

3.5 Prognose bij ongewijzigd beleid

Rekening houdend met de analyse en de effecten vanuit het interbestuurlijk programma is het mogelijk een geactualiseerde financiële prognose sociaal domein weer te geven voor de komende jaren. Dit vanuit een aanname dat er geen nadere interventies/maatregelen zouden worden genomen. Daarbij is de aanname gedaan dat de verdere volumegroei en prijsindex in het sociaal domein uit de compensatie via het gemeentefonds kunnen worden betaald. Het te verwachten nadelige effect van de invoering van het abonnementstarief Wmo is reeds meegenomen in het totale financiële perspectief van de gemeente Zwolle (dus inclusief ‘aanzuigende werking’).

Samenvattend ontstaat dan het volgende beeld.

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 HbH (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 dit jaar zonder ingrijpen oploopt naar € 10,5 mln. De verklaring hiervoor is als volgt:

- Het tekort op de Wmo groeit naar verwachting door naar € 4,0 mln.
- 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, aangezien verschillende onderdelen getemporiseerd zijn.
- Het negatieve resultaat van WRA-Wezo kan niet langer worden afgedekt via de ingestelde risicoreserve Wezo (minus € 0,5 mln. structureel).
- Het Sociaal wijkteam (SWT) 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 Berap 2018/1 een voorstel aan de raad wordt voorgelegd voor uitbreiding van de loonsom van het SWT. Met het financieel effect van dit voorstel is al rekening gehouden in bovenstaande tabel (minus € 0,5 mln. structureel).
- 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 zijn afhankelijk van een aantal factoren die nader worden onderzocht.
- De (vertraagde) opbrengsten van de transformatieopgaven zijn geactualiseerd. Dit heeft geleid tot een correctie, die is doorgevoerd in de voorgaande tabel.

Dit leidt tot een tekort in het sociaal domein van variërend € 8,7 mln. tot € 9,3 mln. in de periode 2019 tot en met 2022.

4 Scenario's, maatregelen en financieel perspectief

Dit hoofdstuk bevat scenario's qua positionering hoe als gemeente om te kunnen gaan met de geschetste tekorten in het sociaal domein. Vervolgens wordt ingegaan op maatregelen die genomen kunnen worden om de tekorten op korte en middellange termijn te bestrijden. Daarbij dient opgemerkt te worden dat de voorstellen globaal zijn gehouden en voor een deel op aannames zijn gebaseerd. Vanuit de huidige bestuurlijke verantwoordelijkheid is een aantal maatregelen nu reeds genomen. Een aantal mogelijke maatregelen is geïnventariseerd en worden aangereikt voor verdere verkenning en besluitvorming ten behoeve van de komende bestuursperiode, waarbij ook de voorwaarden hiervoor worden geschetst. Voorts worden de maatregelen vertaald in een hernieuwd en mogelijk financieel perspectief, waarbij ook de risico's naar voren worden gebracht.

4.1 Scenario's qua (be)sturing

De sturing binnen het sociaal domein heeft in de afgelopen transitieperiode in het teken gestaan van de basis op orde krijgen. Na de overgang van taken was de eerste focus gericht op het bieden van continuïteit van hulp en ondersteuning aan inwoners en het inbedden van de taken binnen de gemeentelijke organisatie. Nu een drietal jaren verder is in het algemeen een stevige basis ontstaan en wordt goede hulp en ondersteuning geboden.

Tegelijkertijd is zichtbaar dat dat niet genoeg is om binnen de gestelde financiële kaders en beschikbare budgetten te werken. Heroriëntatie op de gemeentelijke rol en positionering en de (be)sturing in het sociaal domein is noodzakelijk in deze nieuwe fase. Een meer zakelijke sturing en het verstevigen van professioneel partnerschap richting aanbieders van hulp en ondersteuning is een vereiste om deze goede hulp en ondersteuning in de toekomst te kunnen blijven borgen en betaalbaar te houden.

Ook vraagt deze fase om meer focus en scherpheid in keuzes in beleid en een heroriëntatie op bestaande uitgangspunten als continuïteit en kwaliteit van ondersteuning, optimale keuzevrijheid en maatwerk. Het optimaal faciliteren van de behoeften van onze inwoners via deze uitgangspunten heeft veel ruimte gegeven aan groei van het aanbod en tot een vraag- en kostenopdrijvend effect geleid. De huidige financiële situatie vraagt om een herijking van deze positie in het veld van hulp en ondersteuning en vraagt om een betere balans tussen de individuele belangen van inwoners en aanbieders en de collectieve belangen van de gemeente als geheel. Daarmee blijven de uitgangspunten wel leidend, maar worden deze nadrukkelijker in een breder gemeentelijk perspectief geplaatst.

Vanuit het geschetste financieel perspectief en de noodzakelijke heroriëntatie op de (be)sturing en de reikwijdte van beleidsmatige uitgangspunten zijn verschillende scenario's mogelijk. Hieronder worden een viertal scenario's geschetst, welke zich onderscheiden op de volgende aspecten:

- De mate van sturing door de gemeente;
- De positie en omvang van het maatschappelijk veld;
- De mate van keuzevrijheid van de inwoner en de omvang van de voorzieningen;
- Het financieel effect van het doorvoeren van het betreffende scenario.

Hieronder wordt elk scenario van een toelichting voorzien.

Scenario 1: “Doorgaan”

In dit scenario continueert de gemeente Zwolle de huidige werkwijze. De basisgedachte hierbij is dat de uitgangspunten van de transformatie in het sociaal domein passend en adequaat zijn. De focus ligt op de implementatie van de bestaande transformatie-thema's, zoals opgenomen in de transformatie-agenda. 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 geschatte 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 Zwolle 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 zorgverzekeraars 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 bij sturing op aanbod van hulp en ondersteuning, de ruimte en keuzevrijheid enigszins wordt 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.

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 versoering van (maatwerk)voorzieningen en waar nodig 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 hulp en ondersteuning moet plaatsvinden binnen de beschikbare financiële kaders. Kostenbeheersing en budgetsturing zijn leidende principes. Invoering van budgetplafonds is hierbij behulpzaam. Het cliëntperspectief is minder leidend. Voor inwoners betekent dit dat de voorzieningen sterk worden versoerd, er meer wachtlijsten zullen ontstaan en er minder ruimte is voor maatwerk. Verwachting is dat uitvoer van dit scenario (op termijn) leidt tot een balans (of een surplus) tussen lasten en baten in het sociaal domein en er minder onverwachte financiële tegenvallers ontstaan.

Deze scenario's betreffen mogelijkheden die keuzes vragen in de nieuwe bestuursperiode.

Samenvattend kan gesteld worden dat de impact voor inwoners (en aanbieders) toeneemt per scenario evenals de verwachte financiële opbrengst van uitvoering van het scenario.

4.2 Maatregelen

In deze paragraaf wordt ingegaan op maatregelen die genomen kunnen worden om de tekorten in het sociaal domein op korte en middellange termijn te bestrijden. Er zijn in een korte periode verschillende mogelijke maatregelen onderzocht op haalbaarheid en effect. Daarbij dient opgemerkt te worden dat de maatregelen tot dusver op onderdelen globaal beschreven zijn en voor een deel op aannames zijn gebaseerd. Bijna alle nu in beeld gebrachte maatregelen passen het meest bij het scenario ‘optimaliseren’. Eén mogelijke maatregel (‘collectiveren voorzieningen’) past nadrukkelijk bij het scenario ‘hervormen’. Om die reden is er een nadere ordening aangebracht op onderdelen van het sociaal domein. Eerst wordt ingegaan op deze onderdelen (achtereenvolgens Wmo, Jeugdhulp en Participatie) en vervolgens komen in nog een aantal maatregelen aan de orde die betrekking hebben om meerdere onderdelen (of het sociaal domein als geheel). De maatregelen worden samenvattend beschreven en kort wordt aangegeven welke consequenties doorvoering van de maatregel naar verwachting inhoudelijk en financieel heeft.

4.2.1 Maatregelen Wmo

Ten aanzien van de Wmo zijn de volgende maatregelen beschikbaar.

Maatregel W1: meer passende toekenning (‘voortzetting pilot SWT’)

Doordat het wijkteam meer tijd besteedt aan de onderzoeksfase (‘de voorkant’) kan een meer passende toekenning worden geboden. Een pilot laat goede resultaten zien: de toekenningen worden in goed overleg meer als passend ervaren en bovendien lager dan in eerste instantie gedacht.

Geprognostiseerde opbrengsten:

2018	2019	2020	2021	2022
€ 250.000	€ 250.000	€ 250.000	€ 250.000	€ 250.000

Maatregel W2: midden-scenario thuisondersteuning

Deze maatregel zet op aanpassing van het voorzichtige scenario bij de aanbesteding thuisondersteuning naar het midden scenario. De aanbesteding was en is doorgerekend. Tot op heden is uitgegaan van het voorzichtige scenario. Daarvoor zijn inmiddels geen gegronde redenen meer. Voorgesteld wordt om uit te gaan van het midden scenario. Geprognostiseerde opbrengsten:

2018	2019	2020	2021	2022
€ 100.000	€ 200.000	€ 500.000	€ 800.000	€ 1.000.000

Maatregel W3: vrijval voordeel beschermd wonen t.g.v. individuele begeleiding

De transformatie-opgave 'passend wonen met zorg' levert inmiddels regionaal positieve financiële resultaten op in de voorlopige jaarrekening 2017 als het gaat om beschermd wonen (op grond van de Wmo). De regionaal gecreëerde bestemmingsreserve beschermd wonen – maatschappelijke opvang heeft hierdoor inmiddels een voldoende omvang. Tegelijkertijd leidt de ingezette beweging tot meer gebruik van individuele (ambulante) begeleiding bij gemeenten. Deze verschuiving is ook zo beoogd, maar het is nu ook gewenst de gemeenten (waaronder de gemeente Zwolle) de passende financiële middelen daartoe zo snel mogelijk beschikbaar te stellen om deze beweging ook financieel te faciliteren in de periode 2018 - 2021. Dit kan door (a) Niet langer te kiezen voor een regionale bestemmingsreserve en het aandeel gemeente Zwolle bij vrijval bestaande bestemmingsreserve te laten vrijvallen ten gunste van lokale uitgaven individuele begeleiding Wmo; (b) Over te gaan tot verevening van de verwachte voordelen vanaf 2018 (achteraf of waar mogelijk vooraf op begrotingsbasis) en (c) Verkenning aanvullende taakstellende prestatieafspraken aanbieders afbouw plaatsen beschermd wonen. Voor beschermd wonen en maatschappelijke opvang wordt regionaal samengewerkt. Besluiten hieromtrent dienen in de regio genomen te worden. Geprognostiseerde (maximale) opbrengsten:

2018	2019	2020	2021	2022
Max. € 2.700.000	Max. € 1.400.000	Max. € 1.400.000	Max. € 1.400.000	Max. € 1.400.000

Maatregel W4: Collectiveren voorzieningen door middel van integrale contractering

Deze maatregel ziet op de verschuiving van middelen van individuele begeleiding naar lichte begeleiding. Dit door middel van (meer) integrale contractering met budgetplafonds. Hiermee wordt gestuurd op de 'beweging naar voren'. Tegelijkertijd wordt een bezuiniging doorgevoerd. Dit betreft een systeemverandering en heeft consequenties voor onder meer keuzevrijheid. De (meer) integrale contractering past in de wens tot meer integrale contractering zoals opgenomen in de transformatie-agenda sociaal domein. Verder uitwerking en uitvoering vraagt een goede, maar intensieve voorbereiding en investeringen in het proces. Geprognostiseerde opbrengsten:

2018	2019	2020	2021	2022/ 2023
		€ 500.000	€ 1.000.000	€ 1.500.000 (2022) € 2.000.000 (2023)

4.2.2 Maatregelen Jeugdhulp

Ten aanzien van Jeugdhulp zijn tot dusver 3 meer uitgewerkte maatregelen beschikbaar.

Maatregel J1: BSO+, alleen nog meerkosten financieren (Plus) uit Jeugdhulp

Buitenschoolse opvang is een verantwoordelijkheid van ouders zelf. Scholen (behalve speciaal onderwijs) hebben de verantwoordelijkheid om dit nabij school mogelijk te maken. Buitenschoolse opvang voor kinderen met een extra ondersteuningsvraag is vaak duurder dan opvang voor andere kinderen. Sinds de decentralisatie wordt voor een deel van de kinderen van bso+ de financiering volledig uit jeugdhulp bekostigd. Dit is een gevolg van het overgangsrecht jeugdhulp. De gemeente heeft echter geen verantwoordelijkheid waar het gaat om het financieren van buitenschoolse opvang. Om de drempel voor ouders van kinderen met een ondersteuningsvraag – en daardoor hogere kosten

– niet hoger te laten zijn dan voor andere ouders kiest de gemeente ervoor kiezen wel een ‘meerkostenregeling’ te bieden. Dit heeft effect op participatie van ouders en voorkomt financiële problemen voor betrokken huishoudens. Geprognostiseerde opbrengsten:

2018	2019	2020	2021	2022
€ 50.000	€ 200.000	€ 200.000	€ 200.000	€ 200.000

Maatregel J2: onderscheid kinderen dyslexie en andere spraak/taalproblemen

De praktijk in Zwolle is dat de weging of een kind in aanmerking komt van eerste screening en diagnostiek tot behandeling allemaal in handen van de aanbieder ligt. Een regionale pilot toont aan dat het helpt om zo snel mogelijk onderscheid te maken tussen kinderen met dyslexie en kinderen met andere problemen op het gebied van spraak/taak ontwikkeling, zodat zo min mogelijk onnodige diagnostiek en behandeling wordt ingezet. Besparingen zijn zo mogelijk door het voorkomen van een onnodig beroep op dyslexiezorg. Hiertoe is het wenselijk om een toegangsroute toe te passen via het ondersteuningsteam op school. De proeftuin dyslexie is onderdeel van de samenwerking met het Zwolse onderwijs (Ontwikkelagenda passend onderwijs en jeugdhulp). Besluitvorming hierover dient zowel bij de gemeente als bij de betrokken besturen plaats te vinden. De mogelijke opbrengst van de maatregel dient verder nog te worden aangescherpt. Op dit moment wordt uitgegaan van de volgende geprognostiseerde opbrengsten:

2018	2019	2020	2021	2022
€ 50.000	€ 100.000	€ 200.000	€ 200.000	€ 200.000

Maatregel J3: Amv-plaatsen terugbrengen

De gemeente Zwolle stelt plaatsen beschikbaar voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen (Amv-ers). Dit op basis van de totale instroom statushouders, het aandeel Amv-ers daarin en de taakstelling van de gemeente Zwolle. Nu de vluchtelingenstroom afgenomen is, is het een logische maatregel om het aantal plaatsen bij te stellen naar het niveau wat van de gemeente Zwolle redelijkerwijs verwacht mag worden op basis van de huidige en voorlopig verwachte instroom van Amv-ers in Nederland. Dit zou betekenen een vermindering van het aantal plekken van 50 naar 12 (en maximaal 5 nieuwe plaatsingen per jaar).⁸ Omdat deze nieuwe instroom nog niet in de prognose is verwerkt wordt een verdere kostenstijging vermeden, namelijk 38 plaatsen maal € 20.000, dus € 760.000. Deze kosten bestaan voornamelijk uit de huisvesting en intensieve begeleiding van de Amv-ers, zodra ze - na het bereiken van het 18^e levensjaar - onder de verantwoordelijkheid van de gemeente vallen. De verantwoordelijkheid van de gemeente Zwolle voor de jonge statushouders die in Zwolle zijn en in Zwolle komen blijft van belang, maar met deze maatregel wordt – in lijn met de dalende instroom in Nederland – het aantal plaatsen in de stad verlaagd. Op dit moment wordt ervan uitgegaan dat dit niet leidt tot een opbrengst, maar meer het voorkomen van (verdere) kostenstijging. Derhalve is (gesaldeerd) de volgende opbrengst aan de orde:

2018	2019	2020	2021	2022
€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0

⁸ Inmiddels is gebleken dat de huidige aanbieders (die nu in de gemeente Zwolle Amv-ers opvangen) naar verwachting geen gunning zullen krijgen in de recente landelijke aanbesteding. Daarmee is deze maatregel wellicht achterhaald. Anderzijds valt niet uit te sluiten dat een ander aanbieder, die wel deel uitmaakt van de nieuwe aanbesteding, Amv-ers in Zwolle wil huisvesten. Met Nidos, de jeugdvoogdij-instelling die de aanbesteding heeft uitgevoerd, is vooraf contact over het aantal plaatsen en het maximaal aantal nieuwe plaatsingen per jaar.

4.2.3 Maatregelen Participatie

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 (HCA). 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 deze verbonden partij (taakstelling besparing).

In deze paragraaf is een pakket van maatregelen opgenomen. Deze maatregelen gaan onderdeel vormen van de opdrachtverstrekking aan Wezo-WRA 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. De maatregelen die nu worden voorgesteld zijn:

Maatregel P1: Effectievere ondersteuning en begeleiding

De bevordering van participatie van onze inwoners is van belang. Zo ook voor de groep mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Deze groep inwoners worden momenteel twee keer per jaar gezien door medewerkers van WRA/Wezo. Geconstateerd is dat deze werkwijze niet aantoonbaar leidt tot meer participatie. Daarnaast zijn er kansen tot optimalisering van de samenwerking in de keten WRA/Wezo, SWT en de afdeling Inkomensondersteuning. Ook laten andere gemeenten zien dat alternatieve vormen van ondersteuning en begeleiding van inwoners leidt tot bevordering van participatie en meer uitstroom. Doorvoering van deze maatregel moet leiden tot een effectieve inzet van medewerkers en daarmee een besparing op de formatie WRA/Wezo.

Maatregel P2: Verhogen uitstroom/detacheringen door o.a. richten werkgeversdienstverlening op top 5 (publieke sector)

Deze maatregel zet in op twee onderdelen. Ten eerste door extra (bestuurlijke) kracht te zetten op de werkgeversdienstverlening worden (grote) werkgevers meer verantwoordelijk voor aannemen doelgroepen Participatiewet. Hierbij wordt de regio ook benut. Een deel van de werkgeversadviseurs gaat zich specifiek richten op werkgevers die plekken kunnen bieden voor SW-medewerkers. Dit vraagt ook het doorontwikkelen van accountmanagement en de daarbij horende expertise. Effect hiervan is: meer gedetacheerde SW-medewerkers, waardoor reductie van financieel tekort ontstaat. Het effect op bijstandstekort is door structurele tekort op I-deel niet op korte termijn zichtbaar.

Maatregel P3: Verhoging gebruik werkplekken infrastructuur Wezo door Pw-cliënten

Om werknemersvaardigheden op te doen, kunnen meer Participatiewet-cliënten (tijdelijk) worden geplaatst op klussen die onder beschut binnen bij Wezo/WRA worden uitgevoerd. Hierdoor kunnen meer mensen werkervaring opdoen in een beschermde omgeving en SW-medewerkers worden meer gestimuleerd om 'naar buiten' te gaan. Kritische factor is dat het moet gaan om tijdelijke werkervaring, waardoor een pool van cliënten voor continuïteit gevormd moet worden. Effect: hogere opbrengst door meer inzet personeel (verdiencapaciteit van € 2.000 tot € 4.000 per plaats) en extra werkervaringsmogelijkheden.

Maatregel P4: Afschaffen indienstnemingssubsidies

Het instrument indienstnemingssubsidies is niet wettelijk verplicht en kan dus eventueel worden afgeschaft, mede omdat het vaak in combinatie met andere instrumenten wordt gebruikt. Regionaal is afgesproken dat de gemeente Zwolle dit instrument overal eenduidig hanteert en het een beperking van 'ontzorgende' instrumenten zal inhouden. Daarom kan implementatie complex zijn in de regionale samenwerking en bovendien gevoelig liggen bij werkgevers. Tussenvorm is om niet het instrument af te schaffen, maar in de uitvoering stapeling van instrumenten te beperken en hierdoor gebruik indienstnemingssubsidies terug te dringen. Effect is minder uitgaven voor indienstnemingssubsidies.

Maatregel P5: Passende ondersteuning en zorg

Van de nieuwe overheids-BV mag goed werkgeverschap verwacht worden, uitgaande van een optimale begeleiding van de SW-doelgroep. Uitgangspunt is dat iedere werknemer werkzaam is op het niveau waarop hij/zij is geïndiceerd. In de praktijk is dat niet zo. Dit vergt extra begeleiding van WRA/Wezo. Deze maatregel heeft tot doel passende ondersteuning en zorg aan de SW-doelgroep te bieden dat is afgestemd op het werkelijke arbeidsvermogen. Daarbij wordt scherper gestuurd op toepassing van andere vangnetten (zoals bijvoorbeeld WIA) en/of best passende ondersteuning (afgestemd op de wens van de inwoner). Voorgaande leidt tot een andere begeleidingsbehoefte bij beschut binnen en mogelijk andere huisvestingsbehoefte. Dit kan op termijn leiden tot minder begeleidings- en -huisvestingslasten. Het financiële effect is op korte termijn onzeker.

Zoals hierboven beschreven vindt besluitvorming over de maatregelen P1 t/m P5 plaats bij de afzonderlijke besluitvorming over de opdracht aan de nieuwe overheids-BV. Geprognostiseerde potentiële opbrengst van het totaal betreft:

2018	2019	2020	2021	2022
€ 284.000	€ 718.000	€ 718.000	€ 718.000	€ 718.000

Van bovengenoemde maatregelen komt de opbrengst van maatregel P1 en P4 ten gunste van het re-integratiebudget. De opbrengst van maatregelen P2, P3 en P5 komen ten gunste van het bedrijfsresultaat WRA/Wezo.

Maatregel P6: Passende huisvesting Wezo-WRA

WRA/Wezo is gebaat bij goede huisvesting, passend bij de visie en opgaven van de (nieuwe) organisatie. Gebruik van het huidige pand aan de Lingenstraat is hierbij niet leidend. Ervaring in de praktijk is dat het huidige pand niet past bij de huidige en toekomstige behoeften van de organisatie (onder andere te groot). Om die reden staat het gebouw in de verkoop. Deze maatregel ziet toe op versnelde actie op deze verkoop. Dit levert eventueel boekwinst op en lagere kosten als gevolg van huidige leegstand (tot € 270.000). Door verkoop kan de huidige kostenraming voor aanpassing Lingenstraat als gevolg van samenvoeging Wezo WRA omlaag. In de nadere analyse van de verkoopmogelijkheden kunnen ook de subsidiemogelijkheden Topwerklocaties van de Provincie worden betrokken. Deze maatregel vraagt nadere analyse en advies, bijv. over verkoopbaarheid en eventueel rentevoordeel. Geprognostiseerde opbrengsten:

2018	2019	2020	2021	2022
	PM	PM	PM	PM

4.2.4 Maatregelen sociaal domein breed

Een aantal maatregelen heeft betrekking op meerdere onderdelen van het sociaal domein (of het sociaal domein als geheel). Dit betreft de volgende.

Maatregel S1: Verdeelmodellen

Deze maatregelen zit in op een nadrukkelijker positie innemen als het gaat om beïnvloeding van vooral verdeelmodellen. Het sociaal domein kent naast de uitgavenkant uiteraard ook een inkomstenkant. Dit betreft grotendeels rijksmiddelen die met verdeelmodellen worden toegerekend aan gemeenten. Daarmee zijn deze belangrijk bij het voorkomen (en bestrijden) van tekorten in het sociaal domein. De komende tijd veranderen de verdeelmodellen van vooral Jeugdhulp, Wmo, beschermd wonen en maatschappelijke opvang maar ook de BUIG. En ook worden op zeer korte termijn de spelregels van de zgn. 'stropenpot sociaal domein' bepaald. Door een goede technische analyse en een goede lobby middels een interne multidisciplinaire aanpak, waarbij bestuurders en ambtenaren goed gepositioneerd zijn in koepels en landelijk opererende gremia binnen het Sociaal Domein (g40 stedennetwerk, VNG (waaronder VNG-commissie, ambtelijke voorbereidingswerkgroepen) kan dit op middellange termijn effectief zijn. Dit vraagt wel afstemming in de regio én een tijdsinvestering op korte en middellange termijn. Daarbij draagt het intensiever participeren in landelijke netwerken bij aan het doeltreffender lokaal en regionaal anticiperen, doordat alternatieven sneller in beeld komen en er beter zicht ontstaat op (perverse) prikkels in ketens én in bestaande verdeelmodellen. Geprognostiseerde opbrengsten:

2018	2019	2020	2021	2022
PM	PM	PM	PM	PM

S2 Passende tarieven (door middel van nadrukkelijker data-analyse)

Het vastleggen én ontsluiten van soorten klanten, indicaties, declaraties etc. is in 2017 aanzienlijk verbeterd. Dat biedt een informatiepositie die het mogelijk maakt eerder en beter te signaleren als aanbieders de grenzen opzoeken van contracten en niet vanuit de principes van de transformatie handelen. Een voorbeeld hiervan is het bewust over grenzen van zorgzwaarte heen diagnosticeren, wat effect heeft op de tarieven die binnen contracten gehanteerd worden. Door meer inzet op data-analyse, kan de gemeente eerder in actie komen vanuit de contractuele verantwoordelijkheid en bevoegdheid. Geprognostiseerde opbrengsten:

2018	2019	2020	2021	2022
PM	PM	PM	PM	PM

S3 Toepassing juiste wetten

Binnen het gemeentelijk sociaal domein valt alle hulp aan jeugdigen (Jeugdwet) en de ondersteuning aan volwassenen (Wet maatschappelijke ondersteuning). Tegelijk is er 'grensverkeer' met het 'zorgdomein' bijvoorbeeld daar waar het gaat om de Wet langdurige zorg (Wlz, vooral als het gaat om gehandicaptenzorg en ouderenzorg) en de zorgverzekeringswet (Zvw), met name voor volwassen-ggz en ouderenzorg) evenals met het 'onderwijsdomein', bijvoorbeeld als het gaat om de wet passend onderwijs. Door meer intensief in te zetten op de juiste toepassing van de juiste wetten, zou het mogelijk (moeten) zijn om besparingen te realiseren, doordat inwoners hun noodzakelijke zorg – daar waar passend – geïndiceerd en vervolgens bekostigd krijgen vanuit flankerende wetten. Hierbij dient voorkomen te worden dat mensen tussen 'wal en schip' vallen. De maatregel zet zowel in op de

Datum 15 mei 2018
 Titel Interventieplan Sociaal domein

toegang, warme overdracht, contractering, lobby (macro-budgettair kader en grenzen tussen wetten) en samenwerking met andere financiers (en indicatieorganen). Geprognostiseerde opbrengsten (concreet gemaakt t.b.v. jeugdhulp, 18-/18+):

2018	2019	2020	2021	2022
PM	250	250	250	250

S4 Uitvoeringstoets

Deze maatregelen zet in op het nadrukkelijker toetsen van voorgenomen beleid op uitvoeringsaspecten. Wettelijke veranderingen en maatschappelijke, financiële en bestuurlijke ontwikkelingen kunnen vragen om beleidswijzigingen. Deze beleidswijzigingen dienen echter wel zo vormgegeven te worden dat ze in voldoende mate uitvoerbaar zijn. Deze maatregel zet in op een zgn. 'uitvoeringstoets', zodat bij de voorbereiding van besluitvorming nadrukkelijker uitvoeringsaspecten worden meegewogen in de besluitvorming. Dit kan in de uitvoering vervolgens (meer)kosten besparen. Geprognostiseerde opbrengsten:

2018	2019	2020	2021	2022
PM	PM	PM	PM	PM

4.3 Financieel perspectief

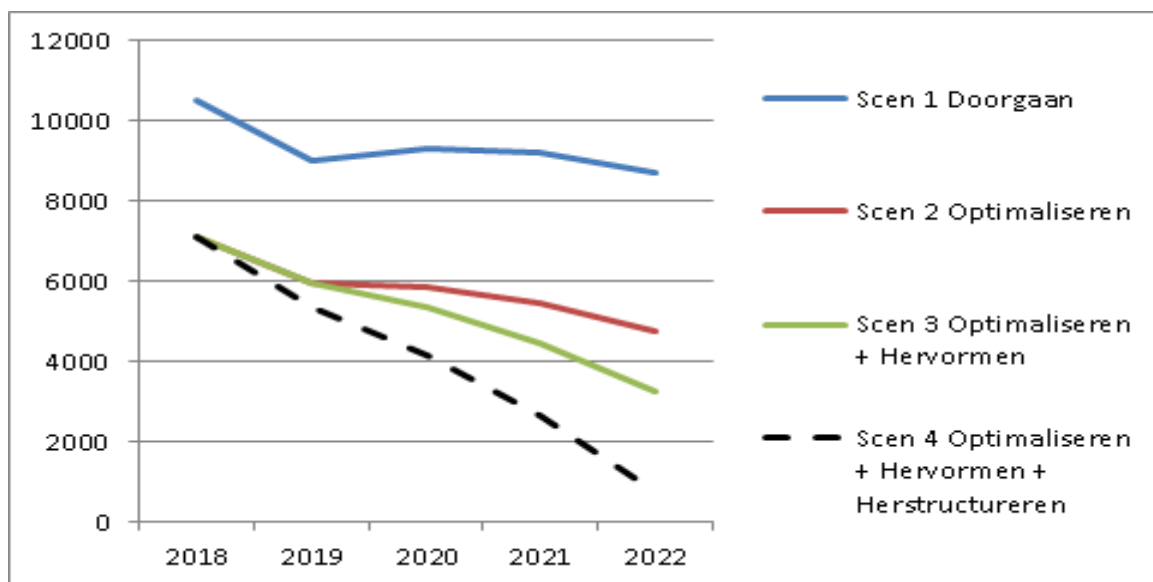
De in paragraaf 4.2.1 t/m 4.2.3 weergegeven maatregelen zijn doorgerekend op hun potentiële financieel effect in de komende bestuursperiode. Het resultaat daarvan is weergegeven in onderstaande tabel.

Effect scenario's op tekort sociaal domein

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

Bij de PPN 2018-2021 is besloten een behoedzaamheidsmarge aan te houden ingeval de verwachte transformatie-opbrengsten lager uitvallen of later worden gerealiseerd.

Deze informatie is verwerkt in onderstaande figuur (verticale as geeft de tekorten in mln. euro's weer), waarmee het scenario 'herstructureren' indicatief is weergegeven omdat hier vooralsnog geen berekeningen aan ten grondslag liggen.



4.4 Risico's

Ook de komende periode is een aantal risico's aan de orde waarmee rekening moet worden gehouden bij de duiding en uitvoering van dit interventieplan. De volgende risico's nu in beeld:

- 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.
- De transformatiemaatregelen betreffen ramingen. Het risico is dat deze uiteindelijk niet resulteren in de beoogde en begrote opbrengst. Daarom is sprake van een behoedzaamheidsmarge transformatieopbrengsten sociaal domein. De structurele marge bedraagt € 1 mln. in 2018, in 2019 € 2 mln. en vanaf 2020 € 2,5 mln.
- De kans is aanwezig dat het lokale gebruik van de verschillende voorzieningen meer stijgt dan gecompenseerd wordt via het rijk. Deze kans zal zich vooral voordoen indien het scenario 'doorgaan' wordt gekozen.
- 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, vooral als het gaat om de herverdeeldeffecten.
- Voornamelijk als wordt gekozen voor scenario "hervormen" en/of "herstructureren" en in mindere mate bij het scenario "optimaliseren" is er een reëel risico op weerstand van inwoners en aanbieders en juridische procedures als gevolg hiervan.
- Met name als wordt gekozen voor scenario "hervormen" en/of "herstructureren" is er het risico dat problemen van inwoners pas later zichtbaar worden in de samenleving, bijv. door overlast of onveiligheid.

Datum	15 mei 2018
Titel	Interventieplan Sociaal domein

4.5 Conclusie

Met dit interventieplan is een context en analyse geboden van de belangrijkste oorzaken van de tekorten in het sociaal domein en financiële doorwerking. Ook is ingegaan op scenario's (en daarbij horende maatregelen) die gekozen kunnen worden om te intervenieren in het sociaal domein, evenals het verwachte financiële perspectief na implementatie van de maatregelen.

Heel helder is dat het sociaal domein in een nieuwe fase is gekomen. Een fase waarin op een realistische wijze gekeken moet worden naar de verhouding tussen de wensen en ambities in het sociaal domein en de betaalbaarheid hiervan nu en in de toekomst. Dit betekent iets voor de wijze waarop het sociaal domein bestuurd wordt. Om een goede (financiële) beheersbaarheid van het sociaal domein te realiseren zijn scherpe keuzes nodig en is het noodzakelijk dat meer vanuit integraliteit en overzicht gestuurd wordt. Beleid dat ten dienste is van de uitvoering. Versterken van professioneel partnerschap. Bestuurlijk vraagt het de focus op een goede werking van het collectieve systeem in plaats van het individu en sturing op de hoofdlijnen van beleid. Daarmee geeft dit interventieplan mogelijkheden om keuzes te maken en de inkomsten en uitgaven in het sociaal domein meer in balans te brengen.

Datum 15 mei 2018
Titel Interventieplan Sociaal domein

Bijlage 1: Financiële resultaten 2015-2017 sociaal domein gemeente Zwolle

Product	2015			2016			2017		
	Begroot	Werkelijk	Saldo	Begroot	Werkelijk	Saldo	Begroot	Werkelijk	Saldo
Beschermde 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:

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

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
Subtotaal BW	58.637	58.637	0	57.861	57.861	0	63.034	63.033	0
Dagbesteding	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. Vrz	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
Subtotaal Wmo	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
Subtotaal Jeugd	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

Datum 15 mei 2018
Titel Interventieplan Sociaal domein

Uit voorgaande tabel blijkt onder meer 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)
- Het resultaat op Beschermd wonen circa € 5,5 mln. positief is in 2017. Dit betreft een resultaat op centrumgemeenteregioniveau (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:
 - 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.

Datum 15 mei 2018
Titel Interventieplan Sociaal domein

Bijlage 2: Lijst met afkortingen

AMHK	= Advies en meldpunt huiselijk geweld en kindermishandeling
AMV	= Alleenstaande minderjarige vreemdeling
AmvB	= Algemene Maatregel van Bestuur
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 huishouding
IB	= Individuele begeleiding
IUSD SW	= Integrale uitkering sociaal domein sociale werkvoorziening
IV	= Individuele voorzieningen (bijv. trapliftten, rollator, woningaanpassing)
J-GGZ	= Jeugd geestelijke gezondheidszorg
J&O	= Jeugd en opvoeding
LVB	= Licht verstandelijke beperking
PGB	= Persoonsgebonden budget
PPN	= Perspectiefnota
RSJ	= Regionaal serviceteam jeugd
SWT	= Sociaal wijkteam
Wlz	= Wet langdurige zorg
Wmo	= Wet maatschappelijke ondersteuning 2015
(W)SW	= (Wet) sociale werkvoorziening
Zvw	= Zorgverzekeringswet

Technische vragen Interventieplan Sociaal Domein

SP

1. Waar wordt concreet aan gedacht bij de term 'collectieve voorziening' als het gaat om LVB-problematiek?

Antwoord: LVB bestaat grotendeels uit vormen van begeleiding, deels individueel en deels groepsgewijs. Maar wel altijd op basis van een individuele toewijzing. Met name in jeugdhulp werken we er naar toe om hulp zoveel mogelijk te 'normaliseren'. Dus: hulp dicht bij de hulpvrager, als het niet nodig is niet in een individueel hulptraject. In die lijn willen we ook voor LVB zorg verkennen hoe we het groepsgewijs werken verder kunnen versterken. Ook willen we bezien of we die ondersteuning kunnen organiseren als collectieve voorziening waarvan niet altijd een individuele toewijzing nodig is.

2. Verhoudingsgewijs is ons tekort op jeugdhulp in 2017 lager dan de gemeenten in onze benchmark. Hoe komt dit? Is dit duidelijk? (maw: wat deden wij beter?)

Antwoord: De tekorten jeugd zijn inderdaad geen specifiek probleem alleen voor Zwolle. We hebben weliswaar inzicht in de financiële resultaten van andere gemeentes, maar geen nadere analyses ontvangen (op 1 gemeente na). In de informatienota "analyse sociaal domein" geven we verschillende factoren aan die van invloed zijn op het Zwolse financiële resultaat. (inzet op preventie, inzet op andere verwijzers (zoals huisartsen en GI's), de werking van het SWT, het verdeelmodel. We kunnen nog niet de invloed van de individuele effecten toerekenen naar het resultaat.

3. Op het gebied van WMO deden wij het 'slechter'. Hoe komt dat, meer aanvragen? Grotere hulpvragen?

Antwoord: Deze analyse betreft een financiële analyse waarin de uitgaven voor de Wmo in verhouding tot het aantal inwoners is vergeleken met andere gemeenten. Voor de inhoudelijke analyse verwijzen wij naar de informatienota "analyse sociaal domein" waarin de inhoudelijke verklaringen worden geschetst die hebben bijgedragen aan de toename van de uitgaven Wmo. We hebben weliswaar inzicht in de financiële resultaten van andere gemeentes, maar geen nadere analyses ontvangen (op 1 gemeente na).

4. Welke focus wordt bedoeld bij: 'de gemeente gaat door met transformeren vanuit de bestaande kaders en thema's maar kiest daarin nadrukkelijker focus. Ik proef hierin dat de gemeente eerst niet duidelijk focustte, (op financiën? Of op inhoud?) maar is dat wat er bedoeld wordt? Stuurde de gemeente hier eerst dan niet in?

Antwoord: Gezien het tempo waarin de decentralisaties van 1-1-2015 zijn besloten en de impact op inwoners, aanbieders en gemeenten hebben gemeenten in 2014 vooral ingezet op het beheersbaar overnemen van bestaande taken. Continuïteit bieden in 2015 was in dit kader het belangrijkste. Niet alleen vanuit het Rijk werden er waarborgen geschapen voor continuïteit van cliënten (bijv. door het opnemen van overgangsrechten voor cliënten), maar ook gemeenten kozen voor continuïteit, voornamelijk gezien het korte tijdpad tussen de daadwerkelijke besluitvorming, publicatie en ingangsdatum over de betreffende wetten. Het interventie plan sociaal domein markeert een nieuwe fase in de transitie en transformatie van het sociaal domein, met meer focus op de balans tussen betaalbaarheid en kwaliteit. Dit is nodig om ook op termijn een betaalbaar en houdbaar stelsel van hulp en ondersteuning te kunnen waarborgen voor inwoners van de gemeente Zwolle. Hierbij komen ook aspecten als meer gericht op collectieve

voorzieningen, duidelijkheid naar aanbieders en betere aansluiting op zorgvraag. Daarbij staan de doelen van de transformatie nog steeds overeind: het bevorderen van de zelfredzaamheid van onze inwoners met gebruik van het maatschappelijk 'voorveld', de beweging van zwaardere naar lichtere hulp en ondersteuning (waaronder preventie) en de integrale aanpak van problematiek

5. De toetsing van toekenningen wordt verscherpt: In welke mate moet ik dit zien, wordt verwacht dat mensen teveel zorg toegekend hebben gekregen in de afgelopen jaren? Is dit onderzocht?

Antwoord: Dit kan worden gezien in het licht van het meer passend toekennen van ondersteuning. In het wijkteam is de afgelopen periode ervaring op gedaan met het extra inzetten op het goede gesprek aan de voorkant met de inwoner om te bezien welke toekenning passend is; en van welke voorliggende voorzieningen/ netwerk optimaal gebruik kan worden gemaakt.

Hieruit komt naar voren dat het investeren aan de voorkant in dit gesprek/ onderzoek besparingen oplevert omdat de toekenning voor een maatwerkvoorziening Wmo kan worden verminderd (veelal ook gebruikmakend van bestaande voorliggende voorzieningen) of de cliënten naar andere vormen van ondersteuning zijn begeleid, (WLZ, behandeling). Kortom, scherper toetsen levert vaak goede alternatieven op die tegelijkertijd minder kosten.

6. 3 scenario 3, 'hervormen' In dit scenario wordt strak gestuurd op basis van strakke inhoudelijke en financiële kaders. De financiële kan ik begrijpen, maar hoe ziet dat sturen op strakke inhoudelijke kaders eruit?

Antwoord: Hiermee wordt bedoeld dat van de gemeente verwacht mag worden dat wij duidelijker aan de voorkant de inhoudelijke randvoorwaarden en criteria meegeven waar ondersteuning of oplossingsrichtingen van vraagstukken aan moeten voldoen. Hiermee beogen we door middel van stevige sturing vanuit de gemeente om de transformatiedoelen te bereiken. Tijdens de uitvoering en implementatie zorgen wij voor monitoring en evaluatiemomenten op deze gestelde kaders. Om zodoende tijdig te kunnen (bij)sturen op de inhoudelijke resultaten. Hierbij kan onder meer gedacht worden aan cliënttevredenheid van de verkregen ondersteuning en zorg of dat gecontracteerde zorg ook daadwerkelijk geleverd wordt conform gemaakte contractafspraken (contractmanagement). We willen doeltreffende en doelmatige zorg en ondersteuning bieden. De praktijk leert dat hierin nog niet in alle gevallen de goede balans is gevonden. Via budgettering, contractering en toegang kan gewerkt worden aan versterking van deze balans.

7. Beschikbare middelen zullen gericht verplaatst worden naar waar de hulp en ondersteuning het meest effectief en efficiënt georganiseerd kan worden. Hoe weten we wat het meest effectief is, en is dit ook wel altijd efficiënt? Kost het verplaatsen ook geld, is hier een beeld van?

Antwoord: In het coalitieakkoord 'Duurzame kwaliteit en groei voor Zwolle' worden de uitgangspunten van het sociaal domein die we de afgelopen jaren als kaders hanteerden doorgezet. We willen dat er voldoende collectief aanbod is dat effectief kan zijn voor inwoners die goed ondersteund kunnen worden met deze voorziening. Waar dit aanbod niet effectief is voor een inwoner, zijn maatwerkvoorzieningen aanwezig. Dit vraagt om het beter en meer benutten van de voorliggende voorzieningen zoals welzijn en mantelzorg. Hiermee zullen ook de middelen verschuiven. Er zijn goede voorbeelden hiervan te benoemen zoals inzet van Zwolle Doet en de samenwerking tussen huisartsen, Jeugd-GGZ en Sociaal Wijkteam gericht op ondersteuning van jeugdproblematiek.

8. Hoe kan het dat de kosten niet te voorspellen waren? Blijft dit risico? Is dit risico te beperken?

Antwoord: In het Interventieplan wordt in paragraaf 3.3 Achtergronden tekorten nader toegelicht. Deze achtergronden verschillen per onderdeel binnen het sociaal domein. Het risico

blijft bestaan. Dit heeft te maken met een aantal factoren, o.a. door open eind regelingen, wijze van contractering (open contractering diensten in- en aan huis), inkomsten eigen bijdragen via het CAK, geen budgetplafonds Jeugd en meerdere toegangen Jeugdhulp.

9. Woonplaatsbeginsel: in het interventieplan is te lezen dat Zwolle door de centrum-positie meer woon-zorgvoorzieningen heeft dan andere gemeenten in de omgeving. Wanneer iemand uit een andere gemeente hier gebruik van maakt, zijn deze kosten dan voor Zwolle of -tot op zekere hoogte- voor de gemeente van herkomst? Zo niet, zijn er manieren om dit te veranderen?

Antwoord: Het antwoord op de vraag valt uit één in twee delen. Ten eerste gaat het de passage in het interventieplan een relatie tussen de BUIG-middelen en de centrumfunctie van Zwolle in de regio. De gemeente Zwolle is in het verdeelmodel BUIG in bepaalde mate gecompenseerd door het Rijk voor aspecten van verstedelijking waarbij aandacht is voor het aantal dak- en thuislozen en het bestaan van woonzorgvoorzieningen voor bijv. mensen met lichamelijke en verstandelijke beperkingen en/of psychische problematiek. Door de gemeente Zwolle wordt geconstateerd dat in het landelijk verdeelmodel, naar de mening van de gemeente Zwolle, deze factoren (maar vooral ook de hoeveelheid huishoudens met meerdere problemen) onvoldoende gecompenseerd worden. Dit blijkt o.a. uit het feit dat 90% van de gemeenten met meer dan 100.000 inwoners een tekort heeft op de bijstand. Hiervoor wordt aandacht gevraagd bij aanpassing van het verdeelmodel door het rijk, want daar moet de oplossing gezocht worden. Er is geen mogelijkheid voor compensatie als het gaat om de regio van herkomst.

Ten tweede ligt er hierbij een relatie met de uitgaven als regio als geheel voor beschermd wonen en maatschappelijke opvang op grond van de Wmo. De centrumgemeente Zwolle ontvangt hiervoor rijksmiddelen voor de regio als geheel en geeft deze in overleg met de regio ook uit aan voorzieningen in de regio als geheel. Hierbij is er dus geen direct financieel nadeel voor de gemeente Zwolle indien er sprake zou zijn van dat deze voorzieningen relatief meer in de gemeente Zwolle gelokaliseerd zouden zijn. Voor de wijze waarop voor- en nadelen verevend worden en er financiële prikkels kunnen worden geregeld tussen de samenwerkende gemeenten verwijzen wij naar de tweede deel van ons antwoord op de vraag over de centrumfunctie.

10. Wordt er ook in de andere domeinen gekeken naar mogelijkheden om te besparen voor het sociaal domein, of wil men dit in zijn geheel voorkomen?

Antwoord: In het Interventieplan is niet gekeken naar besparingsmogelijkheden in andere domeinen. Verschuivingen tussen programma's verlopen via de reguliere beleidscyclus.

Swollwacht

1. Als de cijfers van 2015 bekend waren geweest en niet alleen de cijfers van het eerste kwartaal van 2016 (Niet representatief voor het hele jaar, ook omdat men niet de nota's binnen 6 weken instuurt), had de begroting voor 2017 er dan anders uit gezien?

Antwoord: Ja en nee. Nee, omdat in 2015 omdat in het eerste jaar de financiële cijfers binnen begroting bleven. Ja, omdat indien de werkelijk gebruikscijfers (P en Q) geanalyseerd en gebruikt hadden kunnen worden trends en ontwikkelingen meegenomen hadden kunnen worden. In het Interventieplan Sociaal Domein wordt dit in paragraaf 3.1 Omvang tekorten 2017 nader toegelicht. Hierin wordt tevens geconcludeerd: De praktijk wijst uit dat vrijwel alle gemeenten moeite hebben om dit domein dusdanig te begroten, dat de begroting in redelijke mate aansluit bij de werkelijkheid. Het huidige dynamische karakter van dit domein is hieraan debet.

2. Klopt het dat er onvoorziene kosten waren doordat de transitie nog maar zo kort geleden is ingezet (2015)?

Hebben we nu wel het overzicht of op welke termijn zullen we dat overzicht hebben? Is het mogelijk om een goed overzicht te hebben binnen het sociaal domein?

Antwoord: In de periode 2015-2017 is met name ingezet hebben op continuïteit en transitie. Er was in die periode sprake van onvoorziene kosten bij de gemeente bijvoorbeeld als gevolg van de administratieve chaos bij de SVB en de onvolledige overdracht van gegevens door het ministerie.

In 2017 is het sociaal domein geleidelijk in een nieuwe fase is gekomen. Een fase waarin op een realistische wijze gekeken moet worden naar de verhouding tussen de wensen en ambities in het en de betaalbaarheid. Het gekozen scenario 'optimaliseren' is in deze context gericht op beter beheersen en sturen. De maatregelen in het Interventieplan zijn er op gericht om dit in de periode tot 2022 te bereiken.

3. Is er een overgangsregeling vanuit het Rijk voor de kosten die via de AWBZ/WLZ over zijn gegaan naar de gemeenten? Zo ja, is daar gebruik van gemaakt?

Antwoord: Er is in de mei circulaire 2017 als correctie op de uitname herinstromers Wlz voor 23,7 mln. landelijk gecompenseerd (WMO). Voor Zwolle betekent dit een aanvulling van ca. € 175.000.

GroenLinks

Bij hoofdstuk 2: Context

Citaat uit de nota (p.4): "Gemeenten in de periode 2015-2017 met name ingezet hebben op continuïteit en transitie, en in de loop van 2017 pas echt de mogelijkheden ontstonden om stappen te maken richting verandering en transformatie, waarvan de financiële effecten naar verwachting later zullen volgen."

In de beslisnota transformatie Sociaal Domein 2017 – 2020 (vastgesteld op 20 juni 2016) staat: "De doorgevoerde wijzigingen in het eerste anderhalf jaar van de decentralisatie hebben naast het doel ons huishoudboekje op orde te krijgen en te houden ook al bijgedragen aan transformatie."

Vraag: Hoe kijkt het college met de kennis van nu terug op de uitspraak van 2016, waarin het college aangeeft dat de transformatie in Zwolle al is ingezet en ook al (structurele) financiële vruchten afwerpt.

Antwoord: Met de kennis van nu constateren wij dat de transformatie is ingezet ook de gewenste financiële effecten sorteert maar niet in het tempo dat we hadden verwacht.

Bij hoofdstuk 3: Analyse

In de Wmo en de Jeugdwet heeft de eigen regie van inwoners een belangrijke plek. Dit blijkt onder meer uit de artikelen over het persoonlijk plan (Wmo) en het familiegroepsplan (Jeugdwet). Dit blijkt ook uit het belang dat wordt gehecht aan onafhankelijke cliëntondersteuning. Eigen regie leidt tot betere en effectievere hulp is de gedachte.

Vragen:

- Hoeveel persoonlijke plannen en familiegroepsplan zijn er sinds 2015 ingediend? Is er een stijgende lijn zichtbaar?

Antwoord: Het komt voor dat inwoners zelf een eerste aanzet tot een persoonlijk plan cq. gezinsplan maken. Hoe vaak (of welk percentage) wordt niet geregistreerd / bijgehouden. En daarmee ook niet of hierin een stijgende lijn zichtbaar is.

In geval van een pgb-aanvraag is een eigen plan één van de voorwaarden. Dat dit ook daadwerkelijk door de aankomend budgethouder zelf (al dan niet met ondersteuning uit sociaal netwerk) is opgesteld en bijv. niet door de zorgaanbieder, wordt scherper dan voorheen gemonitord.

- Hoe vaak is sinds 2015 cliëntondersteuning ingezet? Welke trend is sindsdien zichtbaar?
Toelichting van vraagsteller: De onderzoeksfase, na een melding, is van groot belang om daarna de juiste hulp en ondersteuning te kunnen inzetten.

Antwoord: Uit de jaarverslagen van Zorgbelang Overijssel komen onderstaande cijfers m.b.t. onafhankelijke cliëntondersteuning in Zwolle naar voren:

2016: In 80 gevallen is onafhankelijke cliëntondersteuning ingezet.

2017: In 60 gevallen is onafhankelijke cliëntondersteuning ingezet.

Zorgbelang geeft aan, dat de complexiteit van de vraagstukken toe neemt.

Hoe vaak door AKJ onafhankelijke cliëntondersteuning (o.h.g.v. Jeugd) is geboden m.b.t. Zwolle wordt niet door ons geregistreerd.

Op basis van het bovenstaande kan geen trend vastgesteld worden. De vraag naar onafhankelijke cliëntondersteuning is vanaf begin af aan relatief laag. Inwoners, die wel graag ondersteuning hebben bij gesprekken met SWT, kiezen er vaak voor om een bekende (familielid, mantelzorger of vriend/kennis) te vragen. Dit wordt niet als zodanig geregistreerd, exacte aantallen zijn niet bekend.

Vragen:

- Is de (gemiddeld) aantal uren bekend dat door het Sociaal Wijkteam anno 2017 per onderzoek (van melding tot besluit, inclusief keukentafelgesprek) wordt besteed?

Antwoord:

Ja, alle taken en normtijden zijn geïnventariseerd en verwerkt in de formatiecalculatie. In 2017 is t.o.v. de oorspronkelijke meting (0-meting) een 1-meting uitgevoerd.

- Is bekend hoe per cliënt(groep), vanaf de eerste (overgangs)indicatie, sinds 2015 het aantal uren gemiddeld is verlopen? Krijgen inwoners die structureel zijn aangewezen op hulp en ondersteuning steeds kleinere indicaties of blijven ze over het algemeen gelijk?

Antwoord:

Per cliënt is bekend hoe de indicaties vanaf 2015 tot op heden zijn verlopen. Dit staat in het betreffende dossier in TOP. Het maken van analyses per cliëntgroep is bewerkelijk en daarmee kostbaar. We zijn daar dan ook terughoudend in. Sinds mei 2018 is een grote hoeveelheid operationele data met een business-intelligence-tool ontsloten tot geaggregeerde informatie en kan het eenvoudiger worden om analyses op bijv. cliëntgroepen te maken.

Tweede helft 2017 is wel de ontwikkeling van de gemiddelde wmo-diah (nu ThuisOndersteuning) geanalyseerd. Daaruit bleek, dat het gemiddelde bedrag in de periode 2015 – 2017 was afgenomen. De aantallen zijn in diezelfde periode echter wel toegenomen, waardoor het totaal bedrag hoger uit kwam.

Op dit moment lijken de aantallen te stabiliseren cq. de groei af te vlakken. Er is echter nog wel steeds een toename (instroom) van GGZ-gerelateerde problematiek, in de lijn van landelijk GGZ-beleid. Sec voor de gemeente betekent dit een toename van relatief hoge indicaties.

Vanuit inhoud: iedere casus is en blijft maatwerk. Het is niet zo, dat het een doel op zich is, om inwoners, die structureel zijn aangewezen op hulp / ondersteuning steeds kleinere indicaties te

geven. Wel kijken we kritischer dan in het begin naar welke inzet nog van meerwaarde is, oftewel wat kan/moet parallel en wat ook niet. Het aantal leefgebieden waarop tegelijkertijd wordt ingezet, neemt daarmee gemiddeld genomen af en daarmee neemt ook de indicatie-hoogte af. De focus neemt daarentegen toe. Meer (hoge indicatie) is niet automatisch beter.

De nieuwe contracteringen TO (per 01-06-18) en Jeugd (per 01-01-18) gaan uit van trajecten / arrangementen en niet van ureninzet.

Daarnaast wordt scherper dan voorheen gekeken naar de grensvlakken tussen bijv. WMO en WLZ. Daar waar ten onrechte een beroep op WMO (i.c.m. ZVW) gedaan wordt ipv WLZ wordt dit bespreekbaar gemaakt.

Vraag: Zijn er in Zwolle wel eens voorzieningen 'afgepeld' op het doel? Zo ja, wat was het resultaat en heeft dit tot aanpassingen geleid in de indicaties/ financiering vanuit de gemeente? Toelichting door vraagsteller : Rond 2012 was in een gemeente een voorziening voor jongeren afgepeld. Een deel van de individuele begeleiding was bedoeld als ontlasting van de ouder en werd collectief aangeboden op een locatie in de buurt, het deel dat bestemd was voor opvoedondersteuning bleef individueel thuis aangeboden.

Antwoord: We zijn niet bekend met dit voorbeeld uit 2012 en de term 'afpellen'. Dat was een aantal jaren voor de decentralisaties. Wel zien ook wij mogelijkheden om individuele begeleiding collectief aan te bieden.

Vraag: Op pagina 10 staat: "(..) het langer duren van het traject van voorbereiding van de aanbesteding dagbesteding met de vertegenwoordigers van aanbieders in de stad." Wat is de reden dat het traject langer duurt?

Antwoord: Wij zien dat het organiseren van de ontwikkeling van de beweging 'naar voren' en de aansluiting van de dagbesteding en het maatschappelijk voorveld veel tijd vraagt qua voorbereiding en het aanhaken van partijen in de stad. Vanuit cliëntenoogpunt staat hierbij een zorgvuldig proces voorop wat maakt dat de gewenste beweging wel wordt ingezet maar dat het traject langer duurt.

Vraag: Is het takenpakket van het SWT hetzelfde als in 2016? Welke verschuiving is waarneembaar in de aard van het werk? Toelichting door vraagsteller: Er is structureel meer geld nodig voor het Sociaal Wijkteam. Dit wordt op pagina 14 aldus gemotiveerd: "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."

Antwoord: Via de Berap vindt het gesprek en besluitvorming plaats over de reguliere formatie van het SWT. We constateren dat diverse taken minder tijd (stroomlijning WMO-proces) vragen en andere taken juist meer (bijv. checken woonplaatbeginsel, wijzigingen goed implementeren, schoolmaatschappelijk werk).

Bij hoofdstuk 4: Maatregelen

Maatregel W3 (p.18): Is overwogen en regionaal besproken op welke wijze gemeenten kunnen profiteren van de regioreserve? Is overwogen een beloningsprikkel in te voeren: hoe meer succes in de uitstroom, hoe meer geld de betreffende gemeente uitgekeerd krijgt?

Antwoord: Ja, op welke wijze gemeenten kunnen profiteren vindt regionaal het gesprek plaats tussen de samenwerkende gemeenten. In het convenant regionale samenwerking beschermd wonen en maatschappelijke opvang welke tussen de samenwerkende gemeenten is aangegaan is het uitgangspunt van verevening van de voor- en nadelen afgesproken. Tevens is de mogelijkheid opgenomen om tot de instelling van een bestemmingsreserve over te gaan. Eerder is regionaal besloten om tot het instellen van een bestemmingsreserve over te gaan. Op korte termijn vindt er overigens heroverweging regionaal plaats van deze bestemmingsreserve. Dit ook in lijn met de inzet van het College, genoemd in het interventieplan.

In het betreffende convenant is tevens vastgelegd welke inspanningen minimaal gevraagd worden van elke gemeente. De beloningsprikkel is daarbij niet zozeer gekoppeld aan individuele gemeenten, maar aan het geheel van gemeenten. Indien de samenwerkende gemeenten in staat zijn om de kosten van beschermd wonen en maatschappelijke opvang collectief te beperken, zouden er regionaal voordelen kunnen ontstaan, die dan vervolgens verevend worden tussen de gemeenten. Een beloningsprikkel per gemeente zou een hoge mate van administratieve lasten geven, omdat dan gevolgd zou moeten worden welke kosten waar worden voorkomen en in hoeverre de inspanningen van de individuele gemeenten daaraan hebben bijgedragen. De samenwerkende gemeenten hebben hier niet voor gekozen, maar handelen vanuit het vertrouwen en de verwachting dat elke gemeente in de samenwerking maximaal bijdraagt aan het voorkomen van onnodige regionale kosten.

Maatregel W4 (p.18): De maatregel heet collectiviseren van voorzieningen. In de toelichting staat: "Deze maatregel ziet op de verschuiving van middelen van individuele begeleiding naar lichte begeleiding. Dit door middel van (meer) integrale contractering met budgetplafonds." Waarom ziet deze maatregel niet op het verschuiven van individuele begeleiding naar gezamenlijke (collectieve) begeleiding? Waarom is een budgetplafond nodig?

Antwoord: Wanneer wordt gesproken over een verschuiving naar lichte begeleiding wordt bedoeld lichtere vormen van begeleiding. Dat kan in verschillende vormen plaatsvinden. Het kan hierbij bijvoorbeeld gaan om vormen van collectieve begeleiding, maar ook mogelijkheden van inlooppunten of andere ondersteuning vanuit het maatschappelijk voorveld. Het al dan niet gebruik maken van budgetplafond zal onderdeel uitmaken van de nadere afwegingen in dit proces van hervormen.

Maatregel J1 (p.18): Is hier voorzien in een overgangstermijn voor ouders om aan deze maatregel te wennen?

Antwoord: Formeel gezien valt buitenschoolse opvang niet onder jeugdhulp, maar wel betekent het een wijziging in hoe we in het verleden hebben gedaan. Communicatie hierover is bij deze maatregel van belang, ook gezien de geboden mogelijkheid tot een meerkostenregeling en de werking hiervan. Of er een formele overgangstermijn wordt gehanteerd en de duur hiervan, zal in de uitwerking nader worden bekeken. Dit hangt ook af of we mogelijk lopende beschikkingen voortijdig willen beëindigen of het als een natuurlijk verloop (bij afloop van een beschikking toepassen). Gezien jeugdbeschikkingen voor dit type ondersteuning vaak niet voor lange termijn wordt afgegeven zal de tweede optie het meest voor de hand liggen. Gelet op de vraagstelling: Bij de uitwerking van de maatregel wordt in ogenschouw gehouden dat dit consequenties heeft en houden we ook rekening mee in de uitwerking hiervan.

Algemeen:

Vrijdag 25 mei nam Jan Telgen, hoogleraar inkoopmanagement voor de publieke sector, na 31 jaar afscheid van de universiteit Twente. In zijn afscheidsrede wees hij Nederland nogmaals op een

belangrijke uitspraak van het Europese hof van justitie, anderhalf jaar geleden. In een gecombineerde Finse en Duitse zaak sprak het hof uit dat aanbestedingen in het sociale domein echt niet nodig zijn, zolang cliënten zelf uit verschillende aanbieders kunnen kiezen. 'Het Europese hof stelt dat gemeenten voorwaarden mogen stellen aan aanbieders, bijvoorbeeld over kwaliteit en prijs', vertelt Telgen. 'Met elke partij die aan deze voorwaarden voldoet, mag de gemeente dan in zee gaan. Zo ontstaat een geheel van aanbieders, waaruit cliënten zelf hun keuze moeten maken. Al het gedoe in de afgelopen jaren met aanbestedingen in het sociale domein had dus niet gehoeven. Door deze uitspraak "verdamp" zelfs de hele discussie over aanbestedingen in het sociaal domein. Gemeenten kunnen de contractvorming in het sociale domein nu werkelijk anders inrichten (bewerking van een deel van een [artikel uit Binnenlands Bestuur van 23 mei 2018](#)).

In de Tweede Kamer pleitte GroenLinks recent ook al voor [keuzevrijheid bij gemeenten](#) of zij willen aanbesteden of niet.

Over de aanbestedingen die recent in Zwolle hebben plaatsgevonden, bereiken onze fractie signalen dat aanbieder(s) buiten de boot vielen omdat zij net niet de deadline voor het uploaden van bestanden haalden (het gaat dan soms om minutenwerk). Hierdoor kon uiteraard geen beoordeling worden gedaan van de kwaliteit van de inschrijving. Verder gaven aanbieders in het keukentrapdebat van 13 maart 2018 aan dat het schrijven van een aanbesteding, gecombineerd met de overlegtijd daaraan voorafgaand, een forse ureninvestering vraagt. Uren die niet direct ten goede komen aan de ondersteuning van inwoners.

Vragen

1. Is het college het met de fractie van GroenLinks eens dat een aanbesteding niet altijd leidt tot het contracteren van de kwalitatief beste aanbieders?

Antwoord: Een aanbesteding is gericht op het selecteren van partijen die kwalitatief de beste zorg kunnen leveren binnen de gestelde (financiële) kaders.

2. Is het college het met ons eens dat we, zeker bij oplopende tekorten, alles op alles moeten zetten om de (uren)inzet van aanbieders zoveel mogelijk direct ten goede te laten komen aan inwoners en niet aan het voorbereiden van aanbestedingen?

Antwoord: Naast het maken van prijsafspraken is het aanbestedingsproces er ook op gericht om zorgvuldige afspraken te maken met aanbieders over de te leveren kwaliteit van zorg. Dit is overigens ook aan de orde bij het proces van subsidiëren.

Tevens is het aanbestedingsproces voor ons een belangrijk stuurmoment om samen met de aanbieders afspraken te maken over de gewenste innovaties en transformaties. Het maakt een belangrijk onderdeel uit van de wijze waarop we in de stad gezamenlijk met elkaar in gesprek zijn: de gemeente, SWT, participatieraad en aanbieders over de inhoudelijk gewenste bewegingen. De aanbesteding is het uiteindelijke sluitstuk van deze gezamenlijke afgestemde koers. Wij investeren in deze gesprekken met de stad en proberen de administratieve lasten van de aanbesteding (binnen de wettelijke mogelijkheden) tot het minimum proberen te beperken.

3. Is het college bereid nog dit jaar te verkennen welke (maatwerk)voorzieningen niet langer via aanbesteding hoeven te worden ingekocht en welke alternatieve vormen dan kunnen worden ingezet?

Antwoord: De (maatwerk) voorzieningen Thuisondersteuning en Jeugdhulp zijn recent aanbesteed. Dit jaar gaan we ons niet bezig houden met alternatieve vormen van aanbesteding maar zijn we vooral gefocust op het scenario optimaliseren. Met maatregel W4: Collectiveren voorzieningen door middel van integrale contractering koersen we wel op een systeemverandering

op termijn. Verder uitwerking en uitvoering vraagt een goede, maar intensieve voorbereiding en investeringen in het proces. Wij zullen de raad tijdig meenemen in de te ondernemen stappen.

Memo

Concernstaf

Telefoon (038) 498 2622

Aan De leden van de Gemeenteraad

Van Henriëtte Agterhuis

Datum 12 juni 2018

Onderwerp Nadere uitleg tekst coalitieakkoord m.b.t. budget sociaal domein

In het coalitieakkoord is ten aanzien van het sociaal domein opgenomen dat voor een effectief en houdbaar systeem alleen optimaliseren onvoldoende is. We willen daarom een hervormingsagenda opstellen en zo komen tot een Zwols model. Een stelsel dat de doelen van de transformatieagenda dichterbij brengt en daarnaast houdbaar is. Het doel is te komen tot een stelsel dat past binnen de structureel beschikbare middelen in de begroting.

Uitgangspunt is te streven naar een goede balans tussen kwaliteit, maatwerk, toegankelijkheid en kostenbeheersing. Financieel houdt dit in dat het uitgangspunt van 'uitgaven binnen het beschikbare rijksbudget opvangen' wordt losgelaten. Enerzijds omdat naar huidige inzichten de kwaliteit van zorg in het geding komt en anderzijds vanaf 2019 is het rijksbudget voor specifiek het gedecentraliseerde rijkstaken sociaal domein niet meer op een eenduidige wijze te berekenen vanwege de overheveling van de afzonderlijke uitkeringen sociaal domein in de algemene uitkering van het gemeentefonds.

Dit betekent dat in lijn met de normale begrotingssystematiek de vastgestelde budgetten voor het sociaal domein de maatstaf is voor toekomstige ontwikkelingen. Dit houdt onder andere in dat bij (dreigende) budgetoverschrijdingen in eerste instantie naar oplossingsmogelijkheden binnen de beschikbare middelen voor het sociaal domein moet worden gezocht. Indien blijkt dat daar geen of onvoldoende mogelijkheden toe zijn dan vindt een nadere afweging plaats binnen het totaal gemeentelijke financieel budgetkader.

Vertaald naar de huidige situatie betekent dit dat de budgetten voor het sociaal domein in de komende jaren worden verhoogd met het thans berekende tekort verminderd met de besparingen vanwege de door te voeren optimaliserings- en hervormingsmaatregelen. Zie de uitwerking in onderstaande tabel.

Budgetverhoging sociaal domein

(bedragen x € 1 mln. en cumulatief)	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Tekortprognose	-10,5	-9,0	-9,3	-9,2	-8,7	-8,7
Besparing via optimaliseringsmaatregelen	3,4	3,0	3,4	3,7	3,9	3,9
Besparing via hervormen naar Zwols model			0,5	1,0	1,5	2,0
Verhoging budgetten sociaal domein	7,1	6,0	5,4	4,5	3,3	2,8
Beschikbare behoedzaamheidsmarge	1,0	2,0	2,5	2,5	2,5	2,5

Op concernniveau houden we een behoedzaamheidsmarge aan ingeval de verwachte transformatie- opbrengsten en te treffen maatregelen niet de

Datum

12 juni 2018

verwachte budgetbesparingen opleveren. Indien de behoedzaamheidsmarge niet hoeft te worden ingezet dan vallen de middelen vrij aan de algemene middelen.

Nb. De nieuw bepaalde budgetten worden vervolgens - evenals andere begrotingsbudgetten – jaarlijks geïndexeerd met inflatie en volumegroei (voor zover van toepassing) en eventuele specifieke taakmutaties. Bijvoorbeeld als gevolg van wijzigingen landelijke regelgeving / beleidswijzigingen.

Effect budgetverhoging sociaal domein op het totaal financieel perspectief:

In mei is de raad middels een informatienota geïnformeerd over het financieel perspectief. In die nota is het effect van bovengenoemde budgetverhoging verwoord. In onderstaande tabel is samenvattend het bijgestelde financieel perspectief weergegeven. De tabel uit de informatienota is als bijlage bijgevoegd.

Het financieel perspectief laat zien dat er in 2019 en 2020 een incidenteel tekort ontstaat en dat er vanaf 2021 structurele ruimte beschikbaar komt. De incidentele tekorten vangen wij op door het inzet van beschikbare reservemiddelen.

Effect budgetverhoging sociaal domein op financieel perspectief

<u>(bedragen x € 1 mln. en cumulatief)</u>	2019	2020	2021	2022
Structurele begrotingsruimte (excl. sociaal domein)	4,8	4,6	5,8	7,6
Effect budgetverhoging sociaal domein	-6,0	-5,4	-4,5	-3,3
Financieel perspectief	-1,2	-0,8	1,3	4,3
Incidentele dekking uit reserves	1,2	0,8		

Nb. Het financieel perspectief is een momentopname per begin mei. Bij de begroting 2019 vindt een actualisering plaats waarin onder andere de effecten van de meicirculaire van het gemeentefonds worden verwerkt. De uitkomsten van de circulaire verwachten wij begin juli aan de raad te kunnen verstrekken.