

Memo

Aan: Gemeenteraad
Cc:
Van: College
Datum: 10 oktober 2018
Betreft : Financiën Sociaal Domein 2018

Voorafgaand aan de uitwisseling van 18 oktober informeren we u met deze memo over de financiën Sociaal Domein.

Begin september hebben wij van de gemeente Amersfoort de eerste prognose ontvangen over de uitputting van de zorgkosten Jeugd en Wmo 2018. Het zorgelijke beeld, dat wij u reeds bij het aanbieden van de raadsrapportage Sociaal Domein hebben afgegeven (op regioniveau een overschrijding van 10% ten opzichte van het inkoopkader 2018), lijkt zich met deze cijfers versterkt door te zetten. Dit leidt tot een begrotingstekort over 2018. Wij schatten in dat dit een structureel tekort is wat ook voor de komende jaren zal bestaan, maatregelen hierop zijn dus noodzakelijk.

Het begrotingstekort 2018 Sociaal Domein is niet verwerkt in de begroting 2019. Een begroting is altijd een momentopname. Het begrotingsproces start in mei voorafgaand aan het begrotingsjaar. De kaderbrief en de Voorjaarsnota geven de beleidsinhoudelijke en financiële kaders voor het opstellen van de begroting. Besluitvorming en actuele informatie worden tot half augustus meegenomen. Daarna wordt het begrotingsresultaat vastgesteld in het college. Dit heeft begin september plaatsgevonden. Op dat moment was de eerste prognose nog niet beschikbaar.

De begroting wordt in het college in meerdere vergaderingen besproken. Op 14 september is het college geïnformeerd over het tekort in het Sociaal Domein 2018. De definitieve vaststelling van de begroting heeft daarna plaatsgevonden. Theoretisch was het dus nog mogelijk om de cijfers te verwerken in de begroting. Het gaat echter om een geprognostiseerd tekort op basis van cijfers over een periode van 7 à 8 maanden. De tijd was tekort van deze cijfers een gedegen analyse te maken. Daarom hebben we gekozen voor de procedure die u is geschetst in de uitwisseling van 20 september :

- Het tekort 2018 en 2019 verwerken in de Najaarsnota 2018
- Dekking van de structurele gevolgen in de Voorjaarsnota 2019

Het opnemen van de cijfers in de begroting 2019 - 2022 had geleid tot het ramen van een structureel tekort en vervolgens het opnemen van een stelpost 'nader te nemen maatregelen ter dekking van het begrotingstekort'. Het dekking vinden voor een structureel tekort van de omvang waar we het hier over hebben, vraagt om een zorgvuldige afweging van verschillende scenario's. Keuzes die door ons college en uw raad alleen kunnen worden gemaakt op basis van de juiste en voldoende informatie. Daar was meer tijd voor nodig.

In de najaarsnota doen we voorstellen voor de dekking van de kostenoverschrijding 2018 (op basis van de prognose 2018) . In de voorjaarsnota 2019 volgt een dekkingsplan voor de komende jaren op basis van realisatie 2018. Onze verwachting daarbij is dat we de komende jaren het kostenniveau van 2018 zien en dus de komende jaren een structureel tekort hebben ten opzichte van het huidige inkoopkader. In het licht van een solide financieel beleid willen wij het tekort meerjarig afdekken.

Zowel in deze memo als tijdens de uitwisseling op 18 oktober willen we met u de volgende stappen doorlopen:

- Kostenoverschrijdingen Zorg en ondersteuning
- Inkoop Zorg en ondersteuning 2019
- Najaarsnota 2018
- Voorjaarsnota 2019
- Vervolg

Kostenoverschrijdingen Zorg en ondersteuning

De overschrijding voor Leusden wordt op dit moment geprognostiseerd op € 803.000 na risicoverevening. Dat is een overschrijding van ruim 14% ten opzichte van onze begrotingsraming. Voor risicoverevening bedraagt het tekort € 1,3 miljoen.

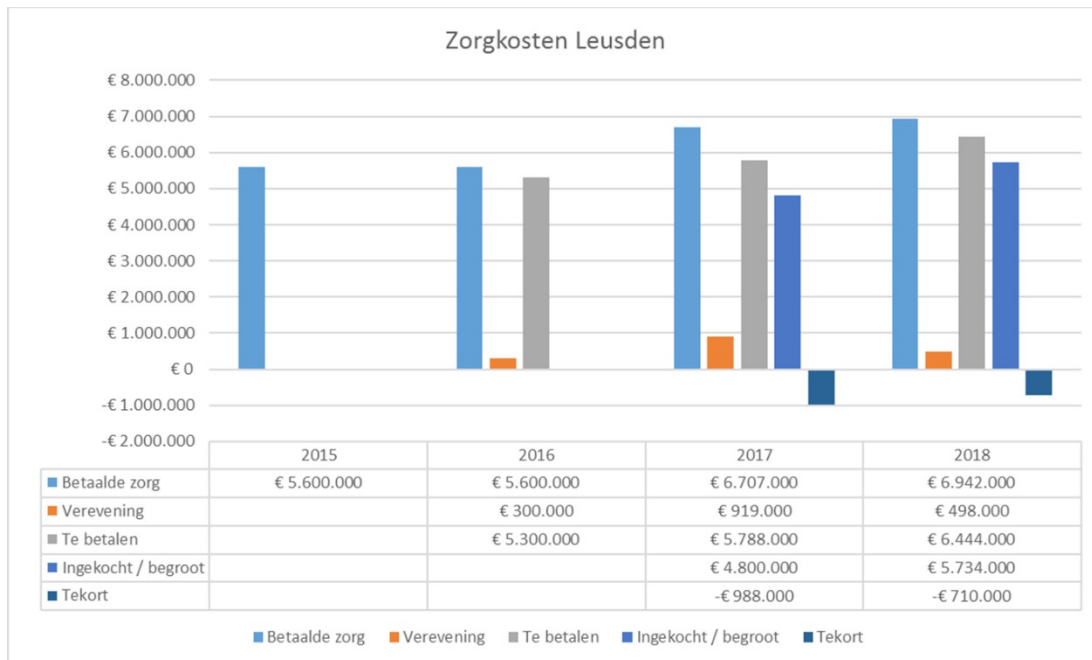
Tabel 1, prognose zorgkosten 2018 Leusden	Raming (na vjn)	Inkoopkader	Prognose na verevening	Prognose voor verevening	(bedragen x € 1.000)	
					Saldo (na verevening)	%
nieuwe WMO taken (dagbesteding, begeleiding)	1.328	1.328	1.330	1.330	-2	0%
Jeugdtaken px q	2.048	2.048	2.887	2.887	-839	-41%
Jeugdtaken risicoverevening	2.358	2.358	2.225	2.724	133	6%
korting a.g.v. bijst, IU WMO/Jeugd sept circ.	-95	0	0	0	-95	
Totaal	5.639	5.734	6.442	6.941	-803	-14%

De uitgaven op zorg en ondersteuning zijn € 700.000 meer dan het inkoopkader. Daarnaast is een verschil van circa € 100.000 ontstaan doordat bij de septembercirculaire 2017 de Integratie Uitkering (IU) Jeugd en Wmo voor de jaarschijf 2018 neerwaarts is bijgesteld. Dit hebben wij in de Voorjaarsnota verwerkt, waarbij dekking is gevonden in het verlagen van de beschikbare zorgbudgetten van dit jaar.

-

Hoewel het gaat om een voorspelling, nemen we de prognose zeer serieus. De prognose van vorig jaar oktober liet immers slechts een kleine afwijking zien ten opzichte van de rekencijfers 2017. Dit betekent dat we in financieel oogpunt "in zwaar weer" zitten. Zeker gezien ook onze verwachting dat ook omdat we verwachten dat we dit effect de komende jaren zullen zien, aangezien het ontoereikende budget als inkoopkader voor de komende jaren in de begroting is opgenomen.

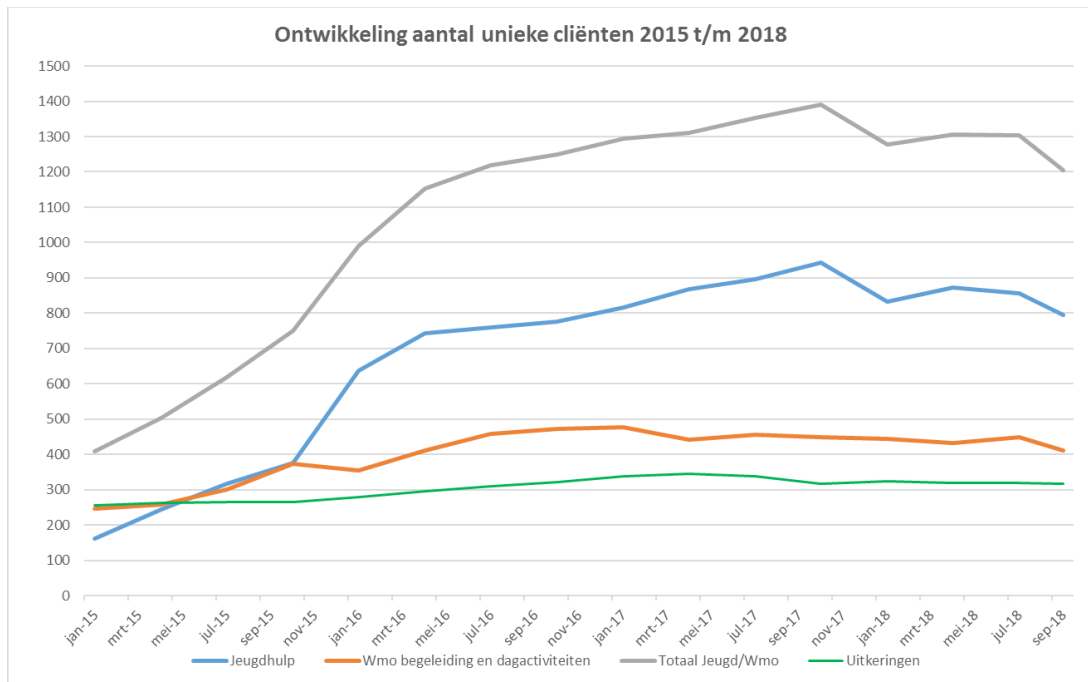
Het beeld van de kostenstijging in meerjarenperspectief laat een nuancering in de stijging van de bruto kosten (vóór verevening) zien. In 2017 werd € 6.707.000 uitgegeven aan zorg. In 2018 verwachten we zoals eerder beschreven € 6.942.000 uit te gaan geven. Derhalve een kostenstijging van € 235.000 waarvan een voornaam deel al toegeschreven kan worden aan indexering van de verschillende kostprijzen (per productsoort). In de presentatie tijdens de uitwisseling op 20 september is dit geduid met onderstaande tabel.



Een conclusie kán zijn dat de grote stijging reeds in 2017 heeft plaatsgevonden en dat die zich heeft gehandhaafd in 2018. Uit een kostenanalyse over 2017 blijkt dat er verschillende oorzaken zijn van de kostenoverschrijdingen bij een aantal van de taken die sinds de decentralisatie van 2015 door ons wordt uitgevoerd. Aangenomen wordt dat de oorzaken van de kostenoverschrijding (vóór verevening) 2017 overeenkomen met die van 2018.

De voornaamste zijn :

- Een verhoogde 'productie' bij vormen van ambulante jeugdgezondheidszorg, uitgevoerd door zorgaanbieders zoals (lokale) psychologenpraktijken en GGZ-instellingen.
- Een bredere aanpak van de problematiek door nabijheid en bekendheid van Lariks met een zogenaamde 'aanzuigende werking'.
- Inzet van intensievere ondersteuningstrajecten c.q. duurdere producten
- Een conflicterend belang tussen Wet langdurige zorg (Wlz), Zvw en Wmo/Jeugdwet waardoor er veel verstrekkingen/kosten bij de gemeente zijn blijven/komen te liggen.
- Sinds 2016 een toename van het aantal, zowel jonge als volwassen, cliënten voor alle vormen van zorg en ondersteuning. In de presentatie tijdens de uitwisseling op 20 september is dit geduid met onderstaande grafiek.



Inkoop Zorg en ondersteuning 2019

Op 2 oktober jongstleden heeft het college een besluit genomen over inkoop van Zorg en ondersteuning in 2019 die de gemeenten in de Regio Amersfoort gezamenlijk organiseren. Dit besluit is genomen om in ieder geval te voldoen aan de inhoudelijke opgaven die in de kaders door de gemeenteraad zijn gesteld. De inkoop verloopt via een Europese aanbesteding en de daaraan verbonden regels. Daarom heeft het college geheimhouding op het besluit opgelegd omtrent de inhoud van het voorstel en alle informatie die hieraan ten grondslag liggen. De geheimhouding geldt tot het moment dat de definitieve gunningsbeslissing bekend is gemaakt aan de betrokken zorgaanbieders (tweede helft van oktober).

Wij willen u op dit moment wél graag informeren in de strekking van het besluit.

- 1) Wij verwachten op basis van de bestedingen 2018 dat de werkelijke kosten 2019 op een gelijk niveau zullen uitvallen als (de prognose van) de realisatie in 2018. Niettemin is in het kader van kostenbeheersing bij de aanbesteding ingezet op:
 - Verhoging van productiviteit en innovatie en verlaging van overhead en administratieve lasten.
 - Verbetering van de beschikbaarheid van goede en tijdige sturings- en verantwoordingsinformatie, zonder dat dit leidt tot verhoging van de administratieve lasten.
 - Financiële spelregels met alle gecontracteerde zorgaanbieders die een goede balans tussen vrijheid van handelen voor professionals en budgetcontrole door gemeenten bevorderen. Voorbeelden van dergelijke financiële spelregels zijn:
 - Periodieke accountgesprekken met zorgaanbieders
 - Formele controles op basis van risicoanalyses (data controle) en materiële controles steekproefsgewijs op rechtmatige levering van zorg bij de zorgaanbieder.
 - Bij oneigenlijk gebruik van zorg indien nodig toepassen van maatregelen vanuit fraudekader.

- Opschorting betaling bij nalaten en/of te laat aanleveren van data ten behoeve van verwerking van kosten.
- 2) In de aanbesteding is gekozen voor een tweetal inkoopstrategieën. Ten eerste is dat een brede openstelling voor huidige en nieuwe zorgaanbieders op basis van een bekostigingssystematiek, waarbij de - in totaal 185 - zorgaanbieders de werkelijk geleverde zorg tegen het vastgestelde tarief kunnen factureren. De daadwerkelijke kosten worden daarbij bepaald door verwijzingen door het Sociaal Team van Lariks, (huis)artsen en andere verwijzers en vanzelfsprekend de verzilvering van de 'beschikte' ondersteuning.

Bij de tweede strategie gaan wij een meerjarige samenwerkingsrelatie aan met zeven zorgaanbieders, die wij 'breed spectrum zorgaanbieders' noemen. Dat doen we op basis van partnerschap en collectieve verantwoordelijkheid voor kwaliteit van zorg. Het gezamenlijk doel – als onderdeel van de veelbesproken transformatie - is daarbij het doorbreken van de tendens van stijgende kosten en overschrijding van budgetten. Daarbij zijn beschikbaarheid van verblijfs capaciteit en continuïteit van zorg wél de belangrijkste randvoorwaarden.

- 3) In 2019 worden de afspraken over risicodeling c.q. risicoverevening gewijzigd voortgezet ten opzichte van de afspraken tot en met 2018. De kern van risicoverevening is onderlinge solidariteit. Gemeenten binnen de regio helpen elkaar daarbij door samen onverwachte financiële tegenvallers op te vangen. De verdeling van de kosten vindt, voor de zorgpakketten met risicoverevening, plaats ongeacht het daadwerkelijk gebruik van zorg door de individuele gemeenten. De zorgpakketten met risicodeling betreffen de taakgerichte bekostiging (breed spectrum aanbieders), Landelijk Transitie Arrangement (LTA) en Save Veilig Thuis. De kosten per cliënt zijn hierbij gemiddeld hoger en het aantal cliënten is relatief klein. Ook is de invloed van de gemeenten op deze zorg beperkter. Daar waar tot en met 2018 het 100% solidariteitsbeginsel gehanteerd wordt, worden met ingang van 2019 de kosten verdeeld op basis van een 50-50 mix van profijt- en solidariteitsbeginsel. Van de totale lasten voor onze regio verevenen we 50% via de verdeelsleutel integratie-uitkering jeugd uit de septembercirculaire 2018 en de andere 50% van de lasten 2019 verdelen op basis van realisatie in 2018. Dekking van een eventuele budgetoverschrijding zal door de individuele gemeenten zelf moeten worden genomen.

Najaarsnota 2018

Het tot nu toe op basis van het vigerende beleidskader Sociaal Domein gehanteerde uitgangspunt dat "we het moeten doen met de middelen die we van het Rijk krijgen" hebben wij inmiddels noodgedwongen los moeten laten. Bij de voorjaarsnota 2018 hebben wij de zorgbudgetten bijgesteld op basis van de werkelijke kosten 2016/2017 en hebben we deze niet volledig kunnen dekken vanuit de binnen de begroting Sociaal Domein beschikbare middelen.

De totale geactualiseerde begroting 2018 (na verwerking van de voorjaarsnota) omvat een bedrag van bijna € 19 miljoen. Immers, de begroting van het Sociaal Domein 2018 wordt op basis van de vigerende uitgangspunten opgesteld. Dat wil zeggen dat in grove zin de volgende onderdelen deel uitmaken van deze begroting:

	<i>Afgeronde bedragen</i>
	<i>x € 1.000</i>
Zorg in Natura (Wmo en Jeugdhulp)	8.292
Persoonsgebonden budgetten (Wmo en Jeugdhulp)	693
De kosten Participatiewet (bijstand- integratie – WSW)	6.138
Eigen bijdragen Wmo	-/- 294
Uitvoeringskosten	<u>4.072</u>
	18.901

Ook het college staat nu voor de vraag of het nog langer houdbaar is om de overschrijding 2018 en het daaraan gekoppelde structurele effect voor de jaren 2019 en verder, op te kunnen vangen binnen de begroting van het Brede Sociale Domein. Want helaas resteert er nog een op te lossen structureel tekort buiten het beschikbare budget voor Zorg en ondersteuning, aanwending van geprognosticeerde middelen uit de risicoverevening en een stelpost voor volume- en prijsstijging.

In de najaarsnota zullen de onderstaande dekkingsvoorstellen worden verwerkt.

- 1) Bij de resultaatbestemming van de jaarrekening 2017 hebben we de reserve Sociaal Domein weer kunnen aanzuiveren met een bedrag van € 692.000, als gevolg van met name ontstane voordelen binnen de Wmo en nog niet aangewende stelposten. Rekening houdend met de al geraamde onttrekkingen voor de komende jaren en de uitvoering van het CUP, resteert er momenteel nog een saldo van € 470.000 in deze reserve. Voorgesteld wordt deze reserve aan te wenden om het tekort 2018 deels te kunnen dekken.
- 2) Voor 2018 ramen wij in ieder geval een bedrag van € 200.000 incidenteel als extra te ontvangen compensatie van het Rijk. Het college heeft een aanvraag van € 450.000 ingediend in het kader van de zogenaamde 'Stroppenpot' van het Rijk. Uitsluitel volgt bij de decembercirculaire 2018.
- 3) Mogelijke budgettaire ruimte binnen andere onderdelen dan de 'ingekochte zorg en ondersteuning'. Aan de hand van de werkelijke uitgaven 2018 wordt onderzocht of er mogelijk nog onderbestedingen op deze onderdelen zijn die incidenteel dan wel structureel kunnen worden ingezet ter dekking van het tekort. Het Rijksbudget BUIG is daar, na het bekendmaken van een incidentele verhoging, een voorbeeld van. Echter, de ontwikkelingen binnen de beleidsterreinen Wmo (CAO/ tarieven HH, invoering abonnementstarief) en Participatiewet (toename kosten bijzondere bijstand als gevolg van nieuwe doelgroepen, tekorten WSW) bieden vooralsnog beperkt perspectief op budgettaire ruimte om in te kunnen zetten op de andere delen binnen het Sociaal Domein.
- 4) We hebben ook gekeken of we kunnen komen tot een efficiëntere uitvoering binnen het Sociaal Domein. Voor de zorgadministratie zijn diverse onderzoeken uitgevoerd waarna uiteindelijk door de raad is besloten om deze opnieuw aan te besteden. Op basis van de businesscase lijkt een structurele kostenverlaging van € 150.000 haalbaar. Voor 2019 komt het voordeel uit op € 80.000 vanwege implementatiekosten.
- 5) Een stelpost "nader te nemen maatregelen Sociaal Domein" ter hoogte van het ontstane tekort. De maatregelen, die nog gespecificeerd worden, kunnen worden verdeeld over de lijnen "passend binnen de kaders" , "buiten de huidige kaders" en "inzet door Samenlevingsakkoorden" (zoals die in het coalitieakkoord zijn benoemd).

Daarbuiten onderstrepen wij de roep van vele gemeenten in het land om een substantiële aanvullende financiële inspanning van het Rijk om de tekorten binnen het Sociaal Domein te compenseren. Wij zullen hier de komende jaren dan ook maximaal op inzetten. Het gaat daarbij onder meer om:

- Volgen landelijk (vervolg)onderzoek naar objectieve verdeelmodel Jeugd en Wmo per 2021 als onderdeel van de Financiële Verhoudingen. O.b.v. uitkomsten zo mogelijk in een regionaal collectief actie ondernemen door een lobby voor aanvullende middelen.
- Gebruikmaken van de middelen uit het Transformatiefonds Jeugd (aanvraag centrumgemeente, inzet breedspectrumaanbieders)
- Regionale lobby richting het Rijk samen met het Zorgkantoor in het kader van stelselvraagstukken (Wlz, Zvw)
- Maximale benutting rijksmiddelen buursportcoaches (40% co-financiering)

Voorjaars- en kadernota 2019

In de aanloop naar het voorjaarsdebat 2019 zal door het college een structureel sluitend dekkingsplan worden voorbereid dat door de raad moet worden vastgesteld. Daarbij zullen ook de uiteindelijke rekeningcijfers voor 2018 worden betrokken. Zoals hierboven reeds beschreven: het niet oplossen van het tekort binnen het Sociaal Domein leidt tot een structureel begrotingstekort ook voor de jaren na 2018.

Zoals in het coalitieakkoord benoemd blijven we streven naar het leveren van effectieve en efficiënte zorg. Om dat te bereiken beschrijven wij onderstaand, waardevrij, drie scenario's waarbij wij de noodzaak tot combinaties – gericht op de omvang van het begrotingstekort - niet uitsluiten.

- 1) Inzet van kostenbesparende maatregelen zoals boven benoemd bij punt 5 van de dekkingsvoorstellen bij de najaarsnota 2018. We zullen zaken "anders" moeten organiseren met bijvoorbeeld andere werkprocessen en het creëren van (andere) voorliggende- en collectieve voorzieningen. Daarbij is wel het uitgangspunt dat we doen wat nodig is en dat we dat goed en transparant doen. De daarbij geleverde inspanningen in geld, middelen en tijd verhouden zich tot resultaat en effect.

Voorstelbaar is dat we accepteren dat de budgetten die we hiervoor van het Rijk ontvangen onvoldoende zijn en dat we elders binnen de begroting ruimte moeten zoeken om de zorg en ondersteuning te kunnen blijven leveren. Zoals hiervoor beschreven hebben we dat in de Voorjaarsnota 2018 al gedaan door het budget Sociaal Domein met € 359.000 op te hogen. Indien we de oplossing van het tekort buiten het taakveld Sociaal Domein zoeken zijn de volgende twee scenario's denkbaar.

- 2) Bezuinigen op andere taakvelden
Het vinden van deze ruimte binnen de andere taakvelden van de begroting kan niet 'pijnlijk'. We zullen een bezuinigingsoperatie moeten opstarten waarin opnieuw keuzes moeten worden gemaakt.
- 3) Inkomsten verhogen
Een andere mogelijkheid is om de inkomsten te verhogen. Solidaire zorg zoeken we dan niet in andere taken maar in een financiële bijdrage van inwoners en/of bedrijven. Concreet hebben we het dan over de verhoging van de OZB.

Vervolg

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 brede Sociaal Domein en de betaalbaarheid hiervan nu en in de toekomst. Daarvoor zijn nieuwe keuzes nodig en gezien de financiële opgave is er nu een hoge mate van urgentie om snel bij te sturen.

De impact van een financieel bestuurlijke interventie kan vrijwel alleen in ramingen worden weergegeven. Terwijl dat door soms instabiele aannames al moeizaam is, bestaat het risico dat deze uiteindelijk niet resulteren in de beoogde opbrengst. Dat risico komt, zoals al eerder beschreven, mede voort uit wisselende perspectieven op vorm, omvang en urgentie van plotseling opkomende problemen en opgaven en de daarbij passende oplossingen. Het college is zich er terdege van bewust dat keuzes voor 'harde' bezuinigingen en hervormingen een reëel risico op weerstand van inwoners, zorgaanbieders en overige ketenpartners ontstaat. Die weerstand zal een remmende werking (kunnen) hebben op de maatschappelijke transformatieopgave.

Het college blijft in gesprek met de gemeenteraad om tot juiste afwegingen en voorstellen te komen. Wij willen daarvoor een 'spoorboekje' hanteren met in ieder geval de volgende formele momenten:

Oktober 2018	Uitwisseling	Financiën Sociaal Domein 2018
Oktober 2018	Uitwisseling	Proces samenlevingsakkoorden
Oktober 2018	Informatieronde	Programmabegroting 2019-2022
November 2018	Raadsvergadering	Najaarsnota Programmabegroting 2019-2022
November 2018	Uitwisseling	Visie Sociaal Domein & proces voorbereiding beleidskader Sociaal Domein
December 2018	Informatieronde	Najaarsnota
December 2018	Raadsvergadering	Najaarsnota
Januari 2019	Uitwisseling	Rapportage Sociaal Domein
Januari 2019	Informatieronde	Verordeningen Wmo en Jeugdhulp
Januari 2019	Raadsvergadering	Verordeningen Wmo en Jeugdhulp
Februari 2019	Uitwisseling	Voortgang Samenlevingsakkoorden
Mei 2019	Uitwisseling	Resultaten Samenlevingsakkoorden
Juni 2019	Informatieronde	Meerjarig beleidskader Sociaal Domein
Juni 2019	Informatieronde	Voorjaars- en kadernota
Juli 2019	Raadsvergadering	Voorjaars- en kadernota

Juli 2019	Raadsvergaderin g	Vaststellen beleidskader Sociaal Domein
November 2019	Raadsvergaderin g	Programmabegroting 2020-2023