

Bijlage bij Jaarrekening 2016

Evaluatie risicoreserve garantiefonds sociaal domein

Inleiding en achtergrond

Bij het vaststellen van de jaarstukken 2013 heeft de raad besloten om het voordelig resultaat ad 2,3 miljoen euro toe te voegen aan een nieuw te vormen reserve “garantiefonds sociaal domein. Het doel van deze reserve is het opvangen van de financiële risico’s in het sociaal domein. Bij sociaal domein wordt gerefereerd aan de te decentraliseren taken op het gebied van de jeugdzorg, werk en inkomen en zorg voor langdurig zieken en ouderen.

In het coalitieakkoord 2014 is de volgende passage opgenomen:

De (financiële) risico’s van de overheveling van de taken met betrekking tot de decentralisaties vanuit het rijk naar de gemeente Zevenaar zijn fors. De gekoppelde korting op de budgetten vormt een risico voor de gemeente Zevenaar en haar inwoners. Dit risico kan oplopen tot miljoenen. Om de grootste financiële risico’s, voortvloeiend uit de enorme uitdaging van uitbreiding van taken met beperkte budgetten te kunnen opvangen, wordt een garantiefonds van 3 miljoen euro voor het sociale domein gevormd. Er zal tijdig een evaluatie plaatsvinden.

Bij motie is het college in najaar 2016 opgedragen te komen met een dusdanige evaluatie van het sociaal domein dat de omvang van het garantiefonds opnieuw kan worden vastgesteld. Het garantie fonds bedroeg 3,0 miljoen euro maar is bij de begrotingsbehandeling 2016 afgeraamd om de uitvoeringskosten te dekken. Voor het garantiefonds resteert in de jaarrekening 2016 nog een bedrag van € 2,6 miljoen.

Focus voor de evaluatie

In deze motie is het garantiefonds expliciet gekoppeld aan per 2015 gedecentraliseerde (zorg)taken. Omdat voor de Participatiewet al aparte risicoanalyses worden gemaakt en de benodigde (eenmalige) frictiemiddelen voor Presikhaaf bedrijven het niveau van het garantiefonds sowieso al te boven gaan (zie hiervoor verder de paragraaf weerstandsvermogen bij het jaarverslag) heeft het college bij de evaluatie zich geconcentreerd op de volgende taken en budgetten. (De onderstaande bedragen hebben betrekking op de realisatiecijfers 2016. Deze wijken af van de bedragen in de jaarrekening 2016, omdat daarin ook betaalde bedragen zijn opgenomen die nog betrekking hadden op 2015.)

Jeugdwet	6,7 mln euro (begeleiding, behandeling en bescherming)
WMO2015	3,5 mln euro (begeleiding en verzorging)
<u>Uitvoeringsorganisatie c.a.</u>	<u>1,2 mln euro (waarvan structureel 0,7 mln euro)</u>
Totaal	11,4 mln euro

De bekostiging van de per 2015 gedecentraliseerde (zorg)taken en de extra uitvoeringsorganisatie loopt via een integratie-uitkering in het gemeentefonds. Te zijner tijd wordt deze opgenomen in de algemene uitkering maar de tijdstippen daarvan zijn nog niet bepaald.

De gemeente voert meer zorgtaken uit dan de in 2015 nieuw overgekomen taken. De al bestaande WMO voor 2015 gaat over huishoudelijke hulp, woon-, rolstoel- en vervoersvoorzieningen. Deels worden deze taken bekostigd uit een integratie-uitkering en deels uit al eerder aan de algemene uitkering toegevoegde en nu niet meer herleidbare middelen. Deze taken behelzen een bedrag van om en nabij 3,3 mln euro. Ramingen en realisatie ontlopen elkaar niet. Het is niet nodig hiervoor een aparte risicobuffer aan te houden. Voor deze notitie blijft dus de al vóór 2015 bestaande WMO buiten beschouwing.

Het gaat dus om de WMO2015 en de Jeugdwet. Omdat het beleid van de gemeente is om uit te komen met de rijksmiddelen wordt bij het bepalen van de toereikendheid van het garantiefonds uitgegaan van de in de meest recente gemeentefondscirculaire vermelde beschikbare middelen. Deze zijn:

Jeugdwet	6,5 mln euro
WMO2015	4,7 mln euro
Totaal	11,2 mln euro

Op totaalniveau is sprake van een tekort van 0,2 mln euro. Let wel: dit is niet het tekort dat in de jaarstukken wordt gepresenteerd, dat is 1,0 mln euro, waarbij het belangrijkste verschil bestaat uit een neerwaartse bijstelling van het budget voor PGB bij de besluitvorming in de 2^e Voortgangsrapportage 2016. Het tekort van 0,2 mln euro is wat wij als gemeente bij moeten passen bij de rijksbijdragen. De duiding van dit tekort is nog gaande. De jaarcijfers worden nog verder geanalyseerd en afgestemd met cijfers vanuit de zorginstellingen. De jaren 2015 en 2016 zijn wat betreft administratieve stroomlijning overgangsjaren. In 2017 wordt integraal gewerkt via het standaard digitale berichtenverkeer.

Aanpak evaluatie

De kernvraag is: wat is het risico dat de rijksbijdragen voor WMO2015 en de Jeugdwet niet toereikend zijn om de zorgbehoefte af te dekken en wat moeten we hiervoor aan eenmalige middelen reserveren om de schokken op te vangen.

Voor de uitwerking is langs twee wegen gewerkt

Spoor 1

In een werkconferentie onder leiding van een extern bureau is een verkenning gemaakt van de beleidsmatige, organisatorische en uitvoeringstechnische risico's en de mogelijk toepasbare maatregelen om het risico dat we niet uitkomen binnen de beschikbare rijksmiddelen.

De conclusie van het extern bureau luidt als volgt:

Het is op dit moment nog niet mogelijk een goed onderbouwd oordeel te geven over de hoogte van het garantiefonds. De onzekerheden in uitgangspunten zijn daarvoor nog te groot en de (financiële) effecten van maatregelen zijn onvoldoende te voorzien om een stevige basis voor dit oordeel te geven. Hieraan ligt een aantal factoren ten grondslag die niet door uitvoeringsorganisaties te beïnvloeden zijn, bijvoorbeeld het feit dat het om nieuwe taken gaat, het ontbreken van landelijke ervaringen en invloed van een groot aantal andere factoren zoals bijvoorbeeld het grote aantal betrokkenen, de invloed van bestuurlijke besluitvorming en de (soms zeer beperkte) aansturingmogelijkheden richting externe partners.

- Gezien de uitgangspunten en doorvertaling daarvan naar de komende 4 jaar is het reëel te verwachten dat een (fors) tekort ontstaat op de taken jeugd en WMO. Het is op basis van de huidige uitgangspunten de vraag of het garantiefonds voldoende dekking biedt voor het opvangen daarvan.

- De genoemde maatregelen borduren nog in sterke mate voort op de transitie van taken en de continuïteit die daarbij voorop stond. Dit beeld is vergelijkbaar met andere gemeenten. Nu de uitvoering van taken overgenomen is, komt overal de vraag op hoe dan de gewenste transformatie door te maken. Dit is momenteel voor alle gemeenten nog een grote worsteling en de eerste grote opgave die voorlicht is zicht te krijgen op de sturingsmogelijkheden op basis van betrouwbare cijfers over kwantiteit, kwaliteit en financiën.

Tijdens de risico-conferentie zijn een aantal bijsturingmaatregelen genoemd. Deze zijn echter nog onvoldoende beleidsmatig verankerd en organisatorisch implementeerbaar om hier nu al effecten van te verwachten. De noodzaak om beleid en maatregelen in verband met kostenbeheersing te brengen is wel als urgente opgave gedeeld.

Zeer recent is in opdracht van de VNG een rapport opgesteld door bureau AEF. Dit bureau concludeert dat een behoorlijk aantal gemeenten vanaf 2016 met (oplopende) tekorten in het sociaal domein verwacht te worden geconfronteerd. Veel gemeenten beschikken ook nog niet over stabiele informatie om bij te sturen. Een citaat:

In veel van de gemeenten in de quickscan is het beeld dat deze vertaling van beleid naar financiële effecten nog (te) beperkt plaatsvindt. Er zijn diverse voorbeelden van business cases en maatschappelijke kosten-baten analyses (mkba's), en sommige gemeenten zijn hier op een goede manier mee aan de slag, maar we zien ook voorbeelden waarbij de projecties die uit deze modellen naar voren komen beperkt getoetst worden aan de realiteit. Het ontbreekt in een aantal gemeenten dus aan een proces waarin de realisatie wordt afgezet tegen de verwachtingen, en hier op basis van een gedegen analyse conclusies uit worden getrokken voor toekomstig beleid.

Het is goed te begrijpen dat de focus in gemeenten ligt op het ontwikkelen van de uitvoering en het bieden van passende ondersteuning. Dat laat onverlet dat het ontbreken van een goede vertaling van beleid naar financiën gemeenten ernstig hindert om sturing te kunnen geven. In het algemeen zien we hier een belangrijke ontwikkelopgave voor gemeenten.

Deze conclusie op basis van landelijk onderzoek spoort met de conclusie uit onze eigen workshop risico's sociaal domein.

Spoor 2

Vanuit de jaarcijfers 2015 en 2016 is een analyse gemaakt van een eerste indicatie van zichtbare trends. Hierbij zijn ook de in de meest recente circulaire betrokken rijksbijdragen betrokken. In 2017 gaan de middelen voor de Jeugdwet met 0,2 mln euro dalen en voor de WMO2015 met 0,3 mio euro. Per saldo een daling van 0,5 mln euro. De jaren daarna blijven de bijdragen stabiel. Dit betekent bij verder ongewijzigde omstandigheden dat het tekort van 2016 van 0,2 mln euro naar verwachting in 2017 oploopt naar 0,7 mln euro.

Uit de analyse van de realisatiecijfers 2015 en 2016 blijkt dat het nog niet goed mogelijk is om extrapolaties te maken. Daarvoor is de cijfermatige basis nog te instabiel en zijn twee jaar ervaring te weinig. Wel zien we een toename van kosten van 2016 ten opzichte van 2015 met 10 %, afgerond 0,9 mln euro.

Om over adequate stuurinformatie te kunnen beschikken is tevens een analyse gemaakt vanuit de door zorginstellingen ingediende productieverantwoordingen. De aansluiting van deze cijfers op onze eigen jaarrekening 2016 wordt nog gemaakt. Er blijkt al wel uit dat grote stijgers in de kosten zitten in de jeugdzorg, residentieel verblijf maar ook ambulante hulp. Veel verwijzingen naar dit soort jeugdzorgtrajecten worden in gang gezet door artsen en gecertificeerde instellingen, waarbij de gemeente achteraf de rekening krijgt gepresenteerd.

Conclusie

Het goed vertalen van beleid naar financiën is ook in onze gemeente een opgave waar nog slagen in gemaakt zullen worden. Dit maakt dat het trekken van conclusies uit de cijfers van de eerste twee jaar van de decentralisaties met grote voorzichtigheid gepaard dient te gaan. Daarbij komt nog dat het cijfermateriaal nog niet stabiel is. Er zijn in 2016 grote slagen gemaakt met het beheersen van de zorgadministraties maar we zijn er nog niet. Ook dit is een landelijk beeld, Zevenaars is hier niet uniek in.

Op grond van landelijke informatie en specifieke Zevenaarse informatie kan dan ook worden geconcludeerd dat het thans nog niet mogelijk is om een met redelijke mate van nauwkeurigheid een onderbouwing te geven van de noodzakelijke hoogte van het garantiefonds.

Eveneens kan worden geconcludeerd dat op grond van de cijfers 2015 en 2016 en de krimpende rijksbijdragen er geen enkele indicatie is dat het garantiefonds ten opzichte van de eerder berekende 3,0 mln euro kan worden afgeraamd. Binnen de organisatie wordt gewerkt aan beleidsvoorstellen om in de dienstverlening aan zorgbehoeftige burgers te transformeren van dure zorg naar meer eigen kracht, collectieve voorzieningen en minder zware zorgtrajecten. Ook wordt de organisatie steeds beter uitgelijnd.

Indien de raad ervoor kiest de structurele begrotingsramingen hoger te stellen dan het rijksbudget is uiteraard minder garantiefonds nodig. Hier zijn wij in deze notitie echter niet vanuit gegaan. Wij zijn er ook van uitgegaan dat de gemeente Rijnwaarden in zijn jaarstukken over 2017 zo nodig een risicobuffer sociaal domein opneemt. Zo nodig zal de nieuwe gemeente Zevenaar aanvullende middelen in het garantiefonds moeten reserveren.

Dekking

Voor het afdekken van het risico dat er (toenemende) tekorten op de Jeugdwet en WMO2015 optreden staan verschillende wegen open:

1. Het aanhouden van een specifieke buffer in de vorm van het huidige garantiefonds
2. Het structureel ophogen van de jaarlijks beschikbare begrotingsramingen
3. Het meenemen van de risico-kwantificering in de paragraaf weerstandsvermogen en dus als buffer in de algemene reserve

Uiteraard zijn er ook combinaties op deze varianten mogelijk.

Het structureel ophogen van de begrotingsramingen kan worden meegenomen en afgewogen bij het opstellen van de begroting van de nieuwe gemeente. Het is nu te vroeg om hierop te anticiperen.

De raad zal in het kader van het budgetrecht een voorstel bij de bestemming van het saldo van de jaarrekening worden gedaan met twee varianten

1. Het tekort op Jeugdwet en WMO2015 ten laste van het vrij aanwendbaar bedrag van de jaarrekening te beschouwen en in de resultaatbestemming het garantiefonds op te hogen naar 3 mln euro.
2. Het tekort op Jeugdwet en WMO2015 ten laste van het garantiefonds te brengen en bij de berekening van het benodigd weerstandsvermogen rekening te houden met een risicokwantificering van 3 mln euro.

Advies

De methode van onderbouwen van een risico – buffer voor de Jeugdwet en WMO2015 als uitgangspunt te nemen voor de besluitvorming bij jaarrekening 2016 en 3 mln euro hiervoor aan te houden.

De risico-benadering periodiek te herhalen en hierbij het effect van te nemen maatregelen erbij te betrekken. De raad varianten voor te leggen met betrekking tot de wijze van reserveren voor dit risico.