

Onderzoek

“Onderbesteding Sociaal domein”

Inhoudsopgave

1. Inleiding.....	3
1.1. Waarom dit onderzoek?	3
1.2. Wat moet het onderzoek opleveren?	3
1.3. Opzet van het onderzoek	3
2. Kwantitatief onderzoek	4
2.1. Resultaat 2015.....	4
2.2. Prognose 2016	5
2.3. Nieuwe taken binnen het programma sociaal domein.....	5
2.4. Ontwikkeling 2015-2020 in 3 D's binnen het programma sociaal domein.....	6
2.5. Risico's ten aanzien van de prognoses	7
3. Kwalitatief onderzoek	8
3.1. Wat is het verhaal achter de onderbesteding sociaal domein in 2015.....	8
3.2. Eigen onderzoek	8
4. Conclusies	9
4.1. Conclusies.....	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
Bijlagen	10

1. Inleiding

1.1. Waarom dit onderzoek?

In de raadsvergadering over de kadernota 2017-2020 is toegezegd dat er onderzoek komt naar de onderbesteding van het sociaal domein. In 2015 is €8 miljoen minder uitgegeven dan begroot. Vanuit de raad zijn moties ingediend met twee hoofdvragen:

- 1) Is de onderbesteding (deels) structureel van aard? Zo ja, dan kan de structurele onderbesteding worden ingezet ter dekking van de wensen van nieuw beleid die onderdeel zijn van de kadernota 2017-2020?
- 2) Betekent de onderbesteding dat zorg is onthouden aan mensen die dit wel nodig hadden?

Extra aandachtspunt is de eigen bijdrage. Vraag is of de eigen bijdrage leidt tot zorgmijding. Landelijke cijfers spreken van 20 a 25 procent zorgmijding als gevolg van de hoge eigen bijdragen. De gemeente Den Helder heft de volgens de wet toegestane maximale eigen bijdragen. Voor de laagste inkomens (tot 120 % sociaal minimum) wordt dit gecompenseerd met minimabeleid.

1.2. Wat moet het onderzoek opleveren?

Inzicht in de ontwikkeling van beschikbare budget ten opzichte van de (verwachte) uitgaven binnen het sociaal domein in de periode 2015-2020.

Inzicht in de (achterliggende) oorzaken van de omvangrijke onderbesteding in 2015.

1.3. Opzet van het onderzoek

Het onderzoek bestaat uit een kwantitatief deel en een kwalitatief deel. Het kwantitatieve deel is gebaseerd op de uitkomsten van de jaarrekening 2015 (realisatie 2015), de tussenrapportage 2016 (prognose 2016) en de programmabegroting 2017 (prognose 2017-2020). De kaders door de raad aangegeven zijn hierin verwerkt:

- De integratie uitkering sociaal domein is taakstellend voor de uitvoering van de nieuwe taken.
- De begroting sociaal domein moet geheel ten goede komen aan dit domein, hiervoor is een bestemmingsreserve (buffer) sociaal domein ingesteld.

Het kwalitatieve deel wordt uitbesteed aan een onderzoeksbureau. De uitkomsten worden in het laatste kwartaal van 2016 verwacht.

2. Kwantitatief onderzoek

De resultaten worden in beeld gebracht op basis van de taken die in 2015 onder het programma sociaal domein zijn gerangschikt. Hierbij is de indeling van taakvelden¹ gekozen die vanaf 2017 verplicht is. Op deze manier kan ook naar 2017 en verder een vergelijking worden gemaakt met 2015/2016. We benaderen de onderbesteding vanuit het totaal van het programma sociaal domein. We laten binnen het programma wel zien welk deel betrekking heeft op de nieuwe taken (de 3 decentralisaties) en welk deel op "oude" taken.

2.1. Resultaat 2015²

De jaarrekening 2015 van de gemeente Den Helder sluit met een voordelig saldo van € 12,5 miljoen. Hiervan heeft € 7,8 miljoen betrekking op het programma Sociaal Domein. De afwijkingen binnen het programma sociaal domein zijn als volgt verdeeld:

Taakveld binnen sociaal domein	Begroot 2015	Werkelijk 2015	Afwijking 2015
6.1 Samenkracht en burgerparticipatie	4.328	4.095	233
6.2 Wijkteams	3.867	3.859	8
6.3 Inkomensregelingen	7.159	6.422	738
6.4 Begeleide participatie	7.716	7.002	713
6.5 Arbeidsparticipatie	3.487	3.480	7
6.6 Maatwerkvoorzieningen (WMO)	1.314	1.468	-154
6.71 Maatwerkdienstverlening 18+	11.493	9.323	2.170
6.72 Maatwerkdienstverlening 18-	8.257	6.348	1.909
6.81 Geëscaleerde zorg 18+	10.265	10.607	-342
6.82 Geëscaleerde zorg 18-	10.851	8.257	2.594
TOTAAL	68.737	60.861	7.876

De afwijkingen zijn uitgebreid toegelicht in de jaarrekening 2015. De grootste afwijkingen betreffen de nieuwe taken die we uitvoeren. Van het totale voordeel in 2015 heeft € 8.147.000 hier betrekking op. Het overige deel (tekort van € 271.000 heeft betrekking op de oude taken).

¹ In bijlage 1 is een beschrijving opgenomen van de taakvelden.

² De cijfers wijken af van het programma sociaal domein in de jaarrekening 2015 omdat onderdelen van 2015 zijn verschoven naar taakvelden in andere programma's.

2.2. Prognose 2016

De prognose voor 2016 is gebaseerd op de tussenrapportage 2016.

De septembercirculaire gemeentefonds zit hier nog NIET in. In de circulaire zijn in ieder geval extra middelen opgenomen voor statushouders. Dit zal de cijfers positief beïnvloeden.

Taakveld binnen sociaal domein	Begroot 2016	Prognose	Afwijking 2016
6.1 Samenkracht en burgerparticipatie	3.991	4.176	186-
6.2 Wijkteams	2.660	2.532	128
6.3 Inkomensregelingen	8.221	12.118	3.897-
6.4 Begeleide participatie	7.555	7.373	183
6.5 Arbeidsparticipatie	3.746	3.920	174-
6.6 Maatwerkvoorzieningen (WMO)	2.315	2.314	1
6.71 Maatwerkdienstverlening 18+	12.148	11.015	1.133
6.72 Maatwerkdienstverlening 18-	8.771	6.956	1.815
6.81 Geëscaleerde zorg 18+	11.897	10.790	1.108
6.82 Geëscaleerde zorg 18-	8.507	9.075	568-
Totaal	69.811	70.269	458-

Integratie uitkering sociaal domein	44.581-	45.658-	1.076
--	----------------	----------------	--------------

Totaal sociaal domein	619
------------------------------	------------

De grote onderbesteding van 2015 is in 2016 niet meer zichtbaar. Het voordeel loopt terug naar € 619.000. Hiervoor zijn de volgende redenen:

- Binnen de budgetten voor de nieuwe taken is de korting verwerkt die het Rijk heeft doorgevoerd in 2016.
- Op de inkomensregelingen (verstrekken van bijstand en minimabeleid) is geen sprake meer van een overschot maar van een tekort. Oorzaak zijn een daling van de doeluitkering van het Rijk met daar bovenop een stijging van het aantal bijstandsgerechtigden.
- Nieuwe initiatieven ten opzichte van 2015 (aandachtsuur hulp bij het huishouden, Compensatie EB etc)

2.3. Nieuwe taken binnen het programma sociaal domein

Voor wat betreft de verdeling tussen oude en nieuwe taken wijzigt het beeld ten opzichte van 2015 ook. Het voordeel op de nieuwe taken halveert terwijl op de overige taken een groter tekort ontstaat.

	2015	2016
Integratie uitkering Sociaal domein	46.043	45.658
Uitgaven op nieuwe taken (3 D's)	37.896	41.669*
Afwijking uitvoering nieuwe taken	8.147	3.989
Overige afwijkingen programma sociaal domein	-/- 271	-/- 3.988
Totaal afwijking sociaal domein	7.876	619

*) De prognose voor 2016 is gebaseerd op de uitgaven in 2015 en diverse initiatieven³ om de zorg en ondersteuning te verbeteren.

³ Zie RIB16.0055.

2.4. Ontwikkeling 2015-2020 in 3 D's binnen het programma sociaal domein.

Algemeen

Voor het in beeld brengen van de ontwikkelingen is de meerjarenbegroting 2017-2020 als uitgangspunt gebruikt. De verwachte inkomsten voor de 3 decentralisaties zijn gebaseerd op de meicirculaire 2016 over het gemeentefonds. Er is ook rekening gehouden met de aangekondigde korting op WMO2015 en Jeugdzorg vanaf 2017.

Prognose 2017-2020

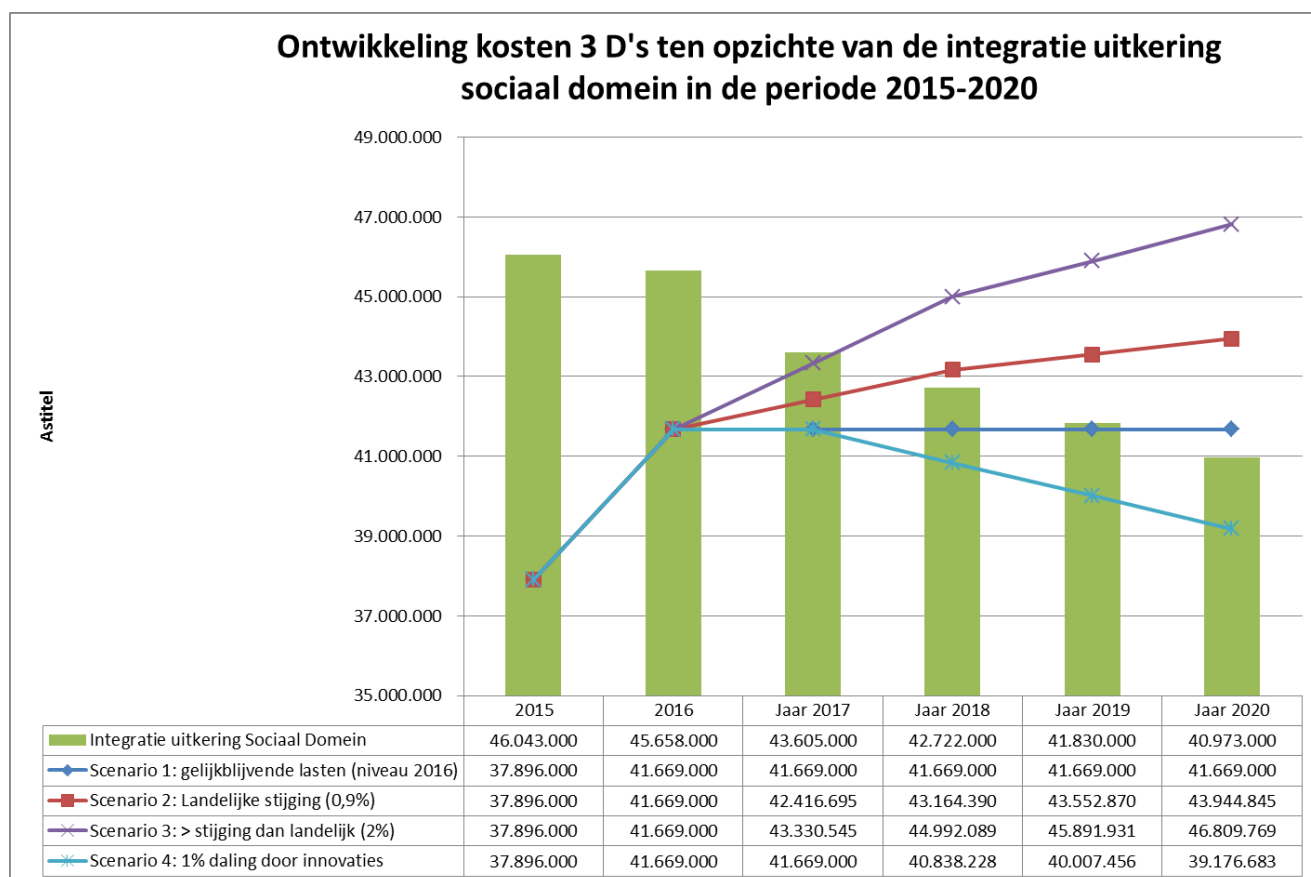
De prognose 2017-2020 is gebaseerd op de meerjarenbegroting. Hierin is het uitgangspunt verwerkt dat de integratie uitkering sociaal domein voor drie D's (Jeugd, WMO2015 en Participatie) taakstellend zijn. Dit betekent dat de door het Rijk doorgevoerde korting is verwerkt en dat ook de negatieve gevolgen van de nieuwe objectieve verdeelmodellen zijn meegenomen. Eind augustus is bekend gemaakt dat de uitkering voor WMO2015 in 2017 wordt gekort met € 179 miljoen en de jeugdhulp met € 47 miljoen.

In de septembercirculaire wordt het precieze bedrag voor Den Helder bekend. Een globale berekening komt uit op € 750.000.

De integratie uitkering is in onderstaande grafiek zichtbaar in de groene kolommen.

Daarnaast zijn een viertal scenario's opgenomen voor de ontwikkeling van de lasten. Het inzicht hierin is nog niet volledig. Op basis van de werkelijke cijfers van 2015 en een deel van 2016 zijn nog geen trends af te leiden. De periode is hiervoor te kort. Voor de periode vanaf 2017 zijn daarom de volgende scenario's verwerkt:

1. De lasten blijven gelijk aan 2016.
2. De lasten stijgen jaarlijks met de zorguitgaven landelijk (gemiddelde periode 2013-2015: 0,9%).
3. De lasten stijgen jaarlijks, gezien de demografische en sociaal economische ontwikkeling van Den Helder, sneller dan landelijk (2%).
4. De lasten dalen jaarlijks met 1% als gevolg van wijziging van beleid (innovaties).



Toelichting

De grafiek laat zien dat alleen in scenario 4 sprake kan zijn van een structureel voordeel op de uitvoering van de nieuwe taken. In de overige scenario's ontstaan structurele tekorten.

In mogelijke tekorten die vanaf 2018 ontstaan kunnen worden afgedekt uit bestemmingsreserve sociaal domein.

2.5. Risico's ten aanzien van de prognoses

De volgende risico's worden onderkent bij het maken van de prognoses:

- Het Rijk grijpt in omdat er op landelijk niveau sprake is van onderbestedingen. Dit risico wordt al werkelijkheid met de aankondiging dat WMO en Jeugd vanaf 2017 gekort gaan worden. De effecten hiervan zijn al in de cijfers van paragraaf 2.4 verwerkt.
- Vergrijzing leidt tot meer uitgaven WMO.

3. Kwalitatief onderzoek

3.1. Wat is het verhaal achter de onderbesteding sociaal domein in 2015

Onderzoeksbureau significant heeft in opdracht van het netwerk directeuren sociaal domein onderzoek gedaan naar het verhaal achter de onderbesteding.

Onze gemeente stond net als alle gemeenten in 2015 met de decentralisaties en de invoering van de nieuwe Wmo, Jeugdwet en Participatiewet zowel inhoudelijk als financieel voor een grote opgave. We kregen te maken met een groot aantal nieuwe stakeholders, moesten nieuwe onbekende taken op ons nemen, zorgen voor zorgcontinuïteit en tegelijkertijd veranderingen doorvoeren die enerzijds moeten leiden tot minder uitgaven en anderzijds de basis zijn voor transformatie van zorg en ondersteuning. Kenmerkend voor de aanloop naar de decentralisaties en de uitvoering was (en is) de onzekerheid. In de aanloop betrof dit vooral onduidelijkheid over de omvang van het macrobudget en de verdeling over gemeenten waardoor er geen volledig duidelijk financieel vertrekpunt was voor de uitgaven in 2015. Ook was informatie over zorggebruik en uitgaven niet volledig en veelal onbetrouwbaar. Dit alles leidde tot risico-avers gedrag bij het samenstellen van de begroting, het investeren in veranderingen en het maken van financiële inkoopafspraken.

Het uitgangspunt was vooral zorgen voor de wettelijk vereiste zorgcontinuïteit en ervoor zorgdragen dat de uitgaven binnen de financiële kaders bleven. De raad heeft als kader gesteld dat integratie uitkering sociaal domein volledig ten goede moet komen aan het sociaal domein. Er is een buffer (bestemmingsreserve) gevormd waarin inmiddels zo'n € 10 miljoen is gestort.

Het realiseren van zorgcontinuïteit lijkt gelukt te zijn. Er zijn geen (grootschalige) signalen ontvangen dat burgers geen zorg hebben ontvangen, of dat sprake is van toenemende zorgmijding.

Vanaf de tweede helft van 2015 ontstond inzicht in de daadwerkelijke bestedingen in het sociaal domein.

Hoewel er al stappen zijn gezet, werken we nog volop aan het optimaal inrichten en automatiseren van de processen. Dit is wel nodig om lagere uitvoeringslasten te realiseren en een betere informatiepositie te verkrijgen. Dit laatste is nodig voor het sturen op de geformuleerde doelstellingen.

Voor het begrotingsproces van 2017 maken we gebruik van informatie die de afgelopen periode is verzameld. Stap voor stap krijgen we meer inzicht in zorggebruik en zorguitgaven. Daarmee ontstaat een begroting die meer gebaseerd is op de realiteit van het nieuwe sociaal domein.

Het onderzoeksrapport concludeert dat er ruimte, tijd en rust nodig voor de doorontwikkeling in het sociaal domein. Hier sluiten wij ons bij aan.

3.2. Eigen onderzoek

Het kwalitatieve deel van het onderzoek wordt uitbesteed aan een onderzoeksbureau. De uitkomsten worden in het laatste kwartaal van 2016 verwacht.

4. Conclusies

4.1. Is de onderbesteding structureel van aard?

Conclusie op de eerste hoofdvraag: “Is de onderbesteding (deels) structureel van aard? Zo ja, dan kan de structurele onderbesteding worden ingezet ter dekking van de wensen van nieuw beleid die onderdeel zijn van de kadernota 2017-2020?”

Uit het kwantitatief onderzoek (hoofdstuk 2) blijkt dat de onderbesteding in 2016 sterk minder is dan in 2015. Daarnaast blijkt dat het sterk afhankelijk is van het gekozen scenario of sprake zal zijn van een structurele onderbesteding.

- De prognoses laten zien dat alleen in scenario 4 (dalende kosten door innovatie) sprake kan zijn van een structureel voordeel op de uitvoering van de nieuwe taken. In de overige scenario's ontstaan structurele tekorten. De gegevens die beschikbaar zijn en het tijdsbestek waarover zijn te beperkt om op dit moment een stellige uitspraak te doen.
- De (taakstellende) uitkering van het Rijk voor de uitvoering van de 3 D's is onzeker. Dit blijkt uit de recente bijstelling voor 2017 waar eerder werd gezegd dat de uitkering van het Rijk vastigheid zou bieden.
- De uitkomsten van het kwalitatieve onderzoek zijn nog niet bekend.

Conclusie 1:

Gezien de prognoses en de onzekerheden geen structureel geld vanuit sociaal domein inzetten voor andere wensen.

Conclusie 2:

Blijven inzetten op innovaties (scenario 4).

4.2. Wordt zorg onthouden aan mensen die dat wel nodig hebben?

Conclusie op de tweede hoofdvraag: “Betekent de onderbesteding dat zorg is onthouden aan mensen die dit wel nodig hadden?”

De uitkomsten van het kwalitatief onderzoek worden in het laatste kwartaal van 2016 verwacht.

Bijlagen

Bijlage 1 : Tabel met taakveld, omschrijving van het taakveld en de functies onder het taakveld.

6. Sociaal domein	Thema's	iv3 functies
6.1 Samenkracht en burgerparticipatie	Oe lijn, activeren en ondersteunen van initiatieven van (groepen van) burgers, algemene voorzieningen gericht op participatie (waarvoor geen individuele beschikking nodig is)	670, Algemene voorzieningen Wmo en Jeugd 650, Kinderdagopvang 677, Eigen bijdragen algemene voorzieningen Wmo en Jeugd
6.2 Wijkteams	Bemiddeling in samenkracht en regisseursrol in de uniforme toegang tot de zorg	671, Eerstelijnsloket Wmo en Jeugd
6.3 Inkomensregelingen	Inkomensvoorzieningen; loonkosten-subsidies; armoedebeleid	610, Bijstandsverlening en inkomensvoorzieningen- en subsidies 613, Overige sociale zekerheidsregelingen vanuit het Rijk 614, Gemeentelijk armoede- en schuldenbeleid
6.4 Begeleide participatie	Vormen van dagbesteding; beschut werken	611, Sociale Werkvoorziening 662, Maatwerkvoorzieningen Natura immaterieel Wmo 623, Re-integratie- en participatievoorzieningen Participatiewet
6.5 Arbeidsparticipatie	instrumenten gericht op toeleiding naar werk.	623, Re-integratie- en participatievoorzieningen Participatiewet
6.6 Maatwerkvoorzieningen (WMO)	Materiële voorzieningen verstrekt op basis van een toekenningbeschikking (WMO)	661, Maatwerkvoorzieningen in natura materieel WMO
6.7 Maatwerkdienstverlening 18+	Dienstverlening in de vorm beschikbare uren en schuldhulpverlening, op basis van een toekenningbeschikking	614, Gemeentelijk armoede- en schuldenbeleid 662, Maatwerkvoorzieningen Natura immaterieel Wmo 672, PGB Wmo en Jeugd 667, Eigen bijdragen maatwerkvoorzieningen en opvang Wmo
6.72 Maatwerkdienstverlening 18-	Jeugdhulpverlening	682, Individuele voorzieningen Natura Jeugd 672, PGB Wmo en Jeugd 687, Ouderbijdragen individuele voorzieningen en opvang Jeugd
6.81 Geëscaleerde zorg 18+	Opvang en beschermd wonen in verband met verslaving, huiselijk geweld, psychische stoornis	663, Opvang en beschermd wonen Wmo 667, Eigen bijdragen maatwerkvoorzieningen en opvang Wmo 641, Tehuizen
6.82 Geëscaleerde zorg 18-	Veiligheid; jeugdreclassering en opvang jeugd	683, Veiligheid, jeugdreclassering en opvang jeugd 687, Ouderbijdragen individuele voorzieningen en opvang Jeugd