

Rapport herijking reserve Sociaal Deelfonds

Opdracht en vraagstelling

Begin december 2017 stelde het college een bestuurlijke opdracht vast (zie bijlage 1) om de bestemmingsreserve Sociaal deelfonds te herijken – speerpunt uit het collegeprogramma. De bestuurlijke opdracht is ingekaderd door de volgende 2 adviesvragen:

1. Is handhaving van de bestemmingsreserve Sociaal deelfonds nog steeds nuttig en noodzakelijk?
2. Wat is de gewenste financiële bandbreedte van de reserve gelet op financiële risico's in en buiten de exploitatie?

In deze adviesrapportage geven wij antwoord op geformuleerde adviesvragen en doen wij aanbevelingen over de toepassing van (welke) spelregels. In het 1^e kwartaal van 2018 zijn hiervoor de financiële risico's in het sociale domein geactualiseerd, gewogen en vertaald in euro's.

Risico-inventarisatie

Startpunt van de inventarisatie zijn de risico's die in de begroting 2018 staan opgenomen, en dus onderdeel uitmaken van de paragraaf Weerstandsvermogen. Wij beoordelen in hoeverre deze risico's nog van toepassing of veranderd zijn. Veel risico's dateren immers nog uit de periode van voor de 3 decentralisaties (eind 2014). Intussen zijn omstandigheden, beleid en financiële kaders veranderd.

Bestaande risico's:

- 1. Niet realiseren geraamde verschuiving van tweede naar eerste en nulde lijn (R1364 en R1367).**

Vervallen financieel risico (€ 0 impact geen)

De gemeente Albrandswaard heeft in de periode 2015-2017 jaarlijks een positief operationeel resultaat op het programma Sociaal domein. De laatste Rijkskortingen zijn doorgevoerd in de budgetten van de begroting 2018.

Het totaalbudget van het programma Sociaal domein ligt in 2018 hoger dan in 2017. Hieruit concluderen wij dat er geen financieel risico meer bestaat bij het niet realiseren van de geraamde/gewenste verschuiving van tweede naar eerste en nulde lijn. Bij voortgang van bestaand beleid is de verwachting dat middelen in 2018 toereikend zijn. Het domein Maatschappij ziet wel een boeggolf ontstaan in de 2e lijn (wachtlijsten) die mogelijk om investeringen vragen, maar die op te vangen is binnen het toegenomen budget. Zie voor cijfermateriaal de bijlage.

- 2. Wijziging in verdeelmaatstaven pakt negatief uit voor de gemeente (R1365).**

Verlaagd financieel risico (maximaal € 500.000 impact groot - kans matig)

Voor de 3 decentralisaties zijn objectieve verdeelmodellen geïntroduceerd. Hiermee is duidelijkheid gekomen over de verdeling van de budgetten tussen gemeenten. Grote mutaties zoals die in de periode van 2015 t/m 2017 zijn doorgevoerd, zijn minder waarschijnlijk maar nog niet volledig uit te sluiten.

Hoewel in het regeerakkoord Rutte III geen nieuwe kortingen zijn aangekondigd, verwachten wij nog wel specifieke aanpassingen in het verdeelmodel van Jeugd en herverdeeffecten in de integratie-uitkering sociaal domein. Dit komt door aanpassingen in de betekenis van het woonplaatsbeginsel en

verdeeleffecten vanwege het feit dat de integratie-uitkering sociaal domein grotendeels wordt geïntegreerd in de algemene uitkering (effecten wel pas in 2020).

Albrandswaard loopt meer risico bij de verdeling van BUIG middelen (Bundeling Uitkeringen Inkomensvoorziening Gemeenten). In 2014 was de verdeling voor Albrandswaard nog volledig historisch bepaald (ofwel geen risico). Vanaf 2015 is een wijziging doorgevoerd waarbij, middels een groeipad, de verdeling voor 50% op basis van objectieve verdeelmaatstaven verloopt. Ontvangst 2017 bedroeg € 4.3 miljoen. De 50% objectief heeft dus indicatief betrekking op € 2.15 miljoen. Risico wordt gecalculeerd op 15% van 2.15 miljoen ofwel € 322.500. Tezamen met de integratie-uitkering Sociaal domein calculeren wij het totaal op € 500.000.

3. Investerings om te voorkomen dat partijen die specialistische zorg leveren omvallen, of om andere partijen deze zorg te laten leveren (Friciekosten) (R1368).

Verlaagd financieel risico (maximaal € 150.000 / impact klein - kans laag)

Het risico dat zorgaanbieders failliet raken blijft binnen het sociaal domein aanwezig. Vergeleken met een aantal jaren terug zijn de gevolgen van dit risico wel fors afgenomen. Zorgaanbieders ontvangen over het algemeen geen voorfinanciering (vrijwel volledige facturatie). Daarnaast is er voldoende aanbod in de markt mocht een speler wel omvallen. Door beleidswijzigingen (van producten naar arrangementen) en wijzigingen in financiering (b.v. van subsidie naar inkoop) blijft dit risico wel bestaan maar is de kans van optreden klein.

4. Vraag is hoger dan geraamd (aantallen) (R1369).

Verhoogd financieel risico (maximaal € 500.000 / impact matig - kans groot)

Over het algemeen hebben alle regelingen binnen het sociaal domein een open einde karakter. Dit betekent dat op voorhand de verstrekking van voorzieningen (aantallen) niet te limiteren is (bij recht een verstrekking). Wel zijn beheersmaatregelen geïmplementeerd - denk aan budgetplafonds, de vlaktaks methodiek (Jeugd) en (kwaliteit)monitoring. Dit verlaagt de kans dat het risico zich manifesteert, maar niet volledig.

- Voor Jeugd calculeren wij ongeveer 10% afwijkingsrisico op de lokale budgetten en pgb. Dit betreft een bedrag van € 70.000.
- De nieuwe beleidslijnen van beschut werk en de minimaregelingen - het ophogen van de inkomensgrens naar 120% - geven aanvullende risico's van ca. € 140.000. Dit op basis van 20% afwijking van budget. Dit percentage ligt hoger omdat het budget nu al volledig wordt uitgenut.
- Met de komst van het nieuwe regeerakkoord Rutte III neemt het risico voor de Wmo aanzienlijk toe. De vraag naar voorzieningen (ofwel de aantallen) wordt vermoedelijk groter. Oorzaak ligt hoofdzakelijk in de beoogde regelgeving rondom het maximeren van de eigen bijdragen Wmo. Voorheen was de hoogte van de eigen bijdrage die een potentiële cliënt moest betalen, een drempel om uiteindelijk de voorziening aan te vragen. Door een abonnementstarief te hanteren, dat onafhankelijk is van gebruik en inkomen, vervalt die drempel met een aanzuigende werking tot gevolg. Op het gebruik van Begeleiding/Dagbesteding verwachten we geen effect omdat daar de eigen bijdrage reeds is afgeschaft. Het totale financiële effect is moeilijk in te schatten. Gelet op de budgettaire ruimte die momenteel in de budgetten van de Wmo al aanwezig is, hanteren wij een afwijking van 15% op de budgetten. Dit komt neer op afgerond € 240.000 (Wmo budget - exclusief Begeleiding - € 1.6 miljoen).
- Voor de Wet Buig een beperkt financieel risico, omdat er reeds een tekort op de BUIG middelen die wij vanuit het Rijk ontvangen wordt begroot (€ 300.000) – wel nieuwe risico i.v.m. loondispensatie zie uitleg onder risico 9.

5. Tegenvallers bij uitvoering sociale werkvoorziening (R1371) – hierbij is de term sociale werkvoorziening is niet meer op zijn plaats, en wordt vervangen door beschut werken.

Verlaagd financieel risico (maximaal € 112.000 / impact klein - kans klein)

Een nieuwe lokale beleidslijn vanaf eind 2017 is om iedereen te plaatsen in beschut werk die geïndiceerd wordt. Risico is dat tegenover de plaatsing binnen beschut werk, geen uitkering wegvalt. Daarnaast zijn er extra kosten van begeleiding van € 8.500 per plaatsing. Het streven is om 8 mensen te plaatsen voor 1 januari 2019.

Voor het inschatten van het financieel risico nemen we aan dat 8 mensen worden geplaatst zonder dat daartegenover een uitkering vervalt van € 14.000. De begeleidingskosten maken overigens geen onderdeel uit van het risico om dit opgenomen is/wordt in het exploitatiebudget. Het financieel risico bedraagt daarmee € 112.000.

6. Uitvoeringskosten zijn hoger dan geraamd (R1363).

Verhoogd financieel risico (maximaal 600.000 / impact groot – kans groot)

De inrichting van de bedrijfsvoering vraagt extra middelen. Er is sprake van boventallig personeel en frictie op managementniveau. Dit leidt tot hoge inhuurkosten en dubbele (werkgevers)lasten. Deze lasten zijn niet beïnvloedbaar en incidenteel van karakter. Om deze lasten in de toekomst te voorkomen dienen beheermaatregelen doorgevoerd te worden ten behoeve van de professionalisering van de organisatie (b.v. beschrijven/naleven processen, normeringen workload en heldere belegging van taken en verantwoordelijkheden).

Tegelijkertijd dient het domein Maatschappij (het domein verantwoordelijk voor de uitvoering van het sociaal domein binnen de BAR-organisatie) een financiële taakstelling in te vullen. Door de druk op het personeel in combinatie met de krapte op de arbeidsmarkt geeft dit momenteel een verhoogd financieel risico.

Het domein ziet een volumegroei in het aantal voorzieningen dat wordt aangevraagd door de inwoners van Albrandswaard. We lopen het risico dat de caseloads van de behandelaars overvol raken, en de gewenste transformatie daardoor geen invulling krijgt. De volumegroei geeft een risico op hogere uitvoeringskosten (vraag om meer behandelaars).

Wij schatten het risico voor Albrandswaard in op € 600.000.

Nieuwe risico's

Naast het herijken van bestaande risico's zijn er ook nieuwe risico's te identificeren.

7. Regelgeving rondom kostprijs van voorzieningen (prijs)

Verhoogd financieel risico (maximaal 100.000 / impact klein – kans groot)

Een Algemene Maatregel van Bestuur reële prijs Wmo-ondersteuning is ingevoerd. Voor de huishoudelijke hulp heeft dit geresulteerd in een hogere loonschaal voor huishoudelijke hulpen. Verwachting is dat het beleid huishoudelijke hulp te maken krijgt met een tariefstijging van 7 à 8 procent. Dit komt door cao ontwikkelingen (cao VVT 2016-2018), personeelskrapte en (zorg)kwaliteit die onder druk staat. Ook voor de inkoop van jeugdhulpverlening en maatschappelijke ondersteuning in de wijkteams en toekomstige aanbestedingen/inkoop van Wmo voorzieningen gelden deze risico's op tariefverhoging (risico dat contracten opgebroken moeten worden om kostprijzen aan cao-ontwikkelingen aan te passen).

Binnen de exploitatiebudgetten lijken deze risico opgevangen te kunnen worden, maar gecombineerd met de onzekerheden rondom aantallen (open einde karakter), wegen wij dit financieel risico op € 100.000.

8. BTW inkoop dienstverlening zorgaanbieder

Verhoogd financieel risico (maximaal € 250.000 / impact matig – kans klein)

De jeugdhulpverlening en maatschappelijke ondersteuning in de wijkteams is in 2017 Europees aanbesteed. Daarvoor werd de bezetting grotendeels gesubsidieerd. Dit brengt een verhoogd financieel risico van 21% over de totale omzet van € 1.2 miljoen. Fiscaal is nog geen zekerheid dat er sprake is van inkoop van dienstverlening. Als de fiscus de inkoop als detachering interpreteert, manifesteert dit risico en zal dit om een ander juridisch construct vragen.

9. Nieuwe beleidsrisico's

Verhoogd financieel risico (maximaal € 250.000 / impact matig – kans groot)

- De nieuwe regering kiest voor loondispensatie in plaats van loonkostensubsidie. Dispensatie geeft de werkgever toestemming om minder dan wettelijk minimum loon te betalen afhankelijk van de verdien capaciteit van de persoon in kwestie. De gemeente vult het inkomen van werknemers aan afhankelijk van de gemeentelijke inkomensvoorziening. Dit veroorzaakt nu dus een aanvullend financieel risico dat ligt bij:
 - o de verstrekking van meerdere voorzieningen vanuit de minimaregelingen (voorheen lag de aanvulling vanuit loonkostensubsidie tot minimumniveau);
 - o lagere uitstroom naar werk (groep met beperking in verdien capaciteit) omdat werken minder gaat lonen.
- Door het vervallen van de centrumfunctie gemeente Rotterdam voor beschermd wonen en de problematiek rondom maatschappelijke opvang zal beleid ontwikkeld moeten worden. Er treedt een financieel risico op bij de verdeling van middelen naar gemeenten in relatie tot de zorg die zij moeten bekostigen. De vraag daarbij is in hoeverre het (regionale/lokale) beleid de kosten van de lokale verschillen nivelleert. Gelet op het budget betreft dit een klein financieel risico.

Analyse en aanbevelingen

Uit de risico-inventarisatie blijkt dat binnen het sociaal domein nog steeds sprake is van een verhoogd risicoprofiel. Door de komst van het nieuwe regeerakkoord is het risicoprofiel verhoogd. Wanneer het mis gaat kan de financiële impact groot zijn. De financiële berekening van impact en kans geeft een bedrag van ca. € 1.6 - 1.7 miljoen. Een aanzienlijk bedrag. We doen de aanbeveling om (op) de ontwikkeling van deze risico's te blijven monitoren en sturen. Om risico's financieel af te dekken dient de stand van de reserve aan te sluiten bij het berekende risicoprofiel.

Ter beantwoording van de adviesvragen stellen wij dat:

1. *Het handhaven van de bestemmingsreserve Sociaal Deelfonds nodig is. Zo blijven risico's in beeld en worden zij frequent geactualiseerd.*
2. *Een financiële bandbreedte voor de reserve tussen € 1.6 - € 2.0 miljoen ligt.*

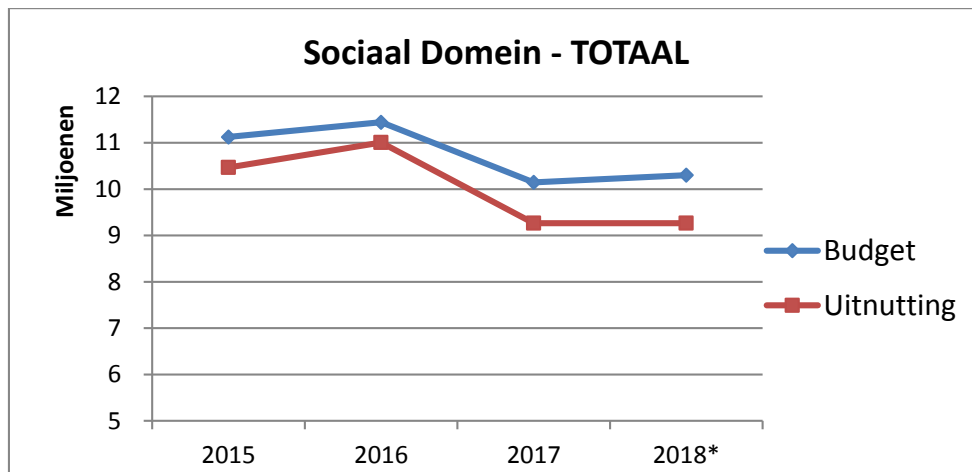
Gelet op het risicoprofiel stellen wij een minimumniveau voor van € 1.6 miljoen. Wanneer de reserve onder dit niveau zakt, is het wenselijk om de stand aan te vullen tot € 1.6 miljoen. Tegelijkertijd hoeft er niet meer dan € 2.0 miljoen in de pot te zitten (extra buffer voor uitzonderlijke onvoorziene situaties). Wanneer de reserve boven de € 2.0 miljoen uitstijgt, kan die afgeroomd worden.

Door bovengenoemde spelregels te hanteren, is het geen automatisme meer dat overschotten of tekorten in het sociaal domein verrekend worden met de bestemmingsreserve. De vulling van de

reserve wordt afhankelijk gemaakt van de concrete benoemde risico's en haar financiële bandbreedte. In de reguliere P&C cyclus (begroting en jaarrekening) wordt de ontwikkeling van het risicoprofiel gevolgd. En in de nota reserves en voorziening wordt nut en noodzaak opnieuw onderzocht. Deze nota wordt normaliter 1 keer per 4 jaar opgesteld.

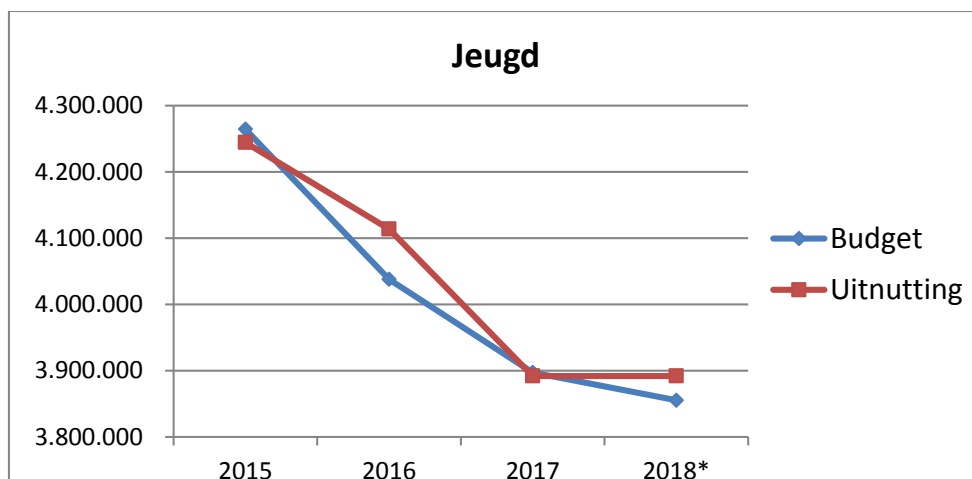
Bijlage 2: Historische cijferreeksen

In deze bijlage staan 5 historische cijferreeksen inclusief een vergelijking voor 2018. Voor de boekjaren 2015 tot en met 2017 staat het budget afgezet tegen de werkelijke uitnutting van het budget (voorlopige cijfers van werkelijkheid 2017 / stand 5-3-2018). Dit is gedaan voor de onderdelen 'Wijkteams', 'Jeugd' (excl. wijkteams), Participatie (excl. wijkteams) en WMO (excl. wijkteams) en het totaal van het programma Sociaal domein. Tevens wordt het budget 2018 afgezet tegen een verwachte uitnutting over 2018.



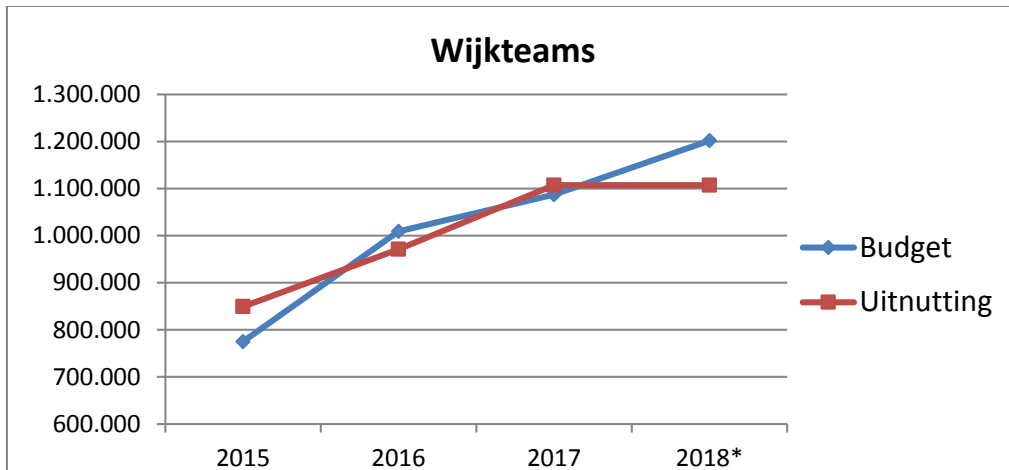
Grafiek 1: Sociaal domein Totaal

*De werkelijke uitnutting van 2018 is uiteraard nog niet bekend. Op basis van bestaand beleid wordt voor 2018, ter illustratie van het begrotingsoverschot, uitgegaan van een gelijke besteding als in 2017. Dit is dus exclusief nieuwe ontwikkelingen. Geconcludeerd kan worden dat er financiële ruimte aanwezig is binnen de exploitatie 2018 om financiële risico's op te vangen.



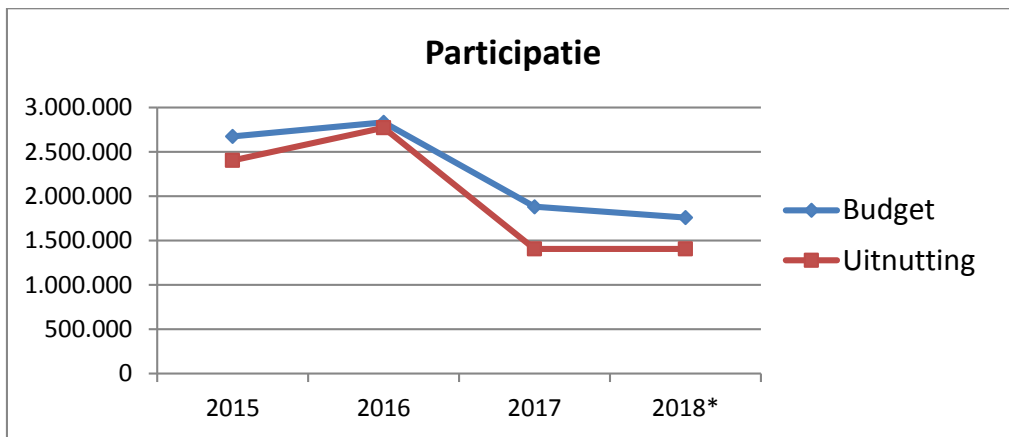
Grafiek 2: Jeugd

*Voor 2018 verwachten wij bij gelijke besteding als in 2017 voor het onderdeel Jeugd een overschrijding. Binnen de begroting van GRJR en onze gemeente ligt de doelstelling en verwachting om binnen de kaders van de begroting 2018 te blijven.



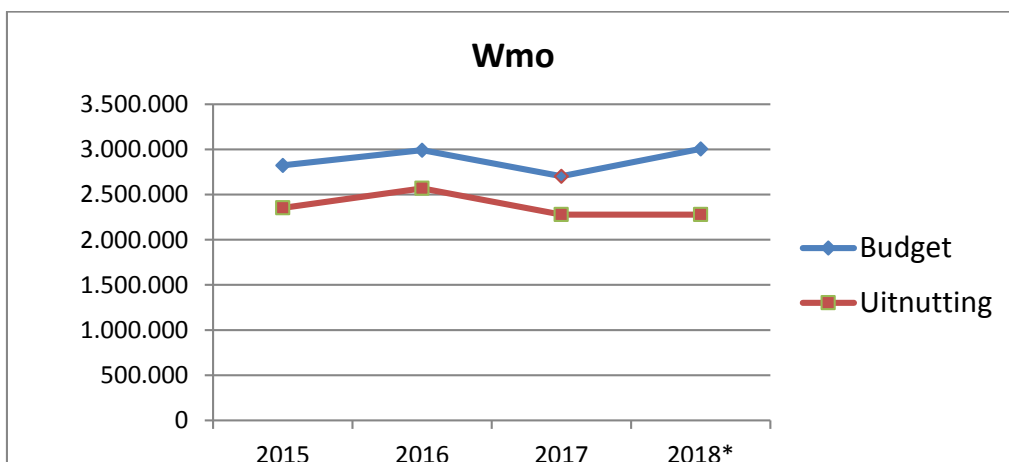
Grafiek 3: Wijkteams

*Het budget en de bestedingen voor de wijkteams nemen ieder jaar toe. Op begrotingsbasis is voor 2018 meer budget beschikbaar voor de capaciteit en kwaliteit van de wijkteams.



Grafiek 4: Participatie

*Voor 2018 verwachten we bij gelijke bestedingen als in 2017 voor het onderdeel Participatie een overschot.



Grafiek 5: Wmo

* Voor 2018 verwachten we bij gelijke bestedingen als in 2017 voor het onderdeel Wmo een overschot.