bericht

Zwolle

Memo

Maatschappelijke Ontwikkeling

Telefoon (038) 498

Aan Formateur Arie Slob

Van Maaike Ganzeboom, programmamanager
Hervormingsagenda Sociaal Domein

Datum 8 april 2022

Onderwerp De hervorming mogelijk maken

DE HERVORMING MOGELIJK MAKEN

In de perspectiefnota van 2021 stond onderstaande ambitie. Middels deze memo willen we de discussie over dit onderwerp faciliteren tijdens de coalitie-onderhandelingen.

"Door de programma's anders in te delen zouden we de beweging van de hervormingsagenda - en daarmee de inwoner - beter kunnen ondersteunen. Zo kunnen de middelen flexibeler en tijdiger worden ingezet waar ze nodig zijn, op het moment dat ze nodig zijn. Nu loopt onze hervormingsbeweging dwars door alle programma's van het Sociaal Domein heen." […]
"We willen goed de consequenties voor de inhoudelijke en financiële aansturing in kaart brengen. Evenals de gevolgen voor sturingsmogelijkheden en controlerende taak van de raad. De komende periode zullen wij kijken op welke manier we de begroting beter kunnen laten aansluiten bij de hervormingsbeweging binnen het sociaal domein."

Gewenste beweging
Op de inhoud werken we steeds meer toe naar een integrale benadering van problematiek bij de gewenste beweging van zware zorg naar lichtere ondersteuning. Dat betekent dat we over grenzen van beleidsgebieden en domeinen heen kijken om het beste resultaat voor onze inwoners te krijgen. Vanuit het beleidsperspectief zijn de eerste stappen hierin gezet in de Hervormingsagenda. Bij de realisatie van de verschillende bewegingen merken we dat hoe wij als gemeente financieel georganiseerd zijn en sturen, niet altijd bijdraagt aan een integrale aanpak voor de inwoner. Daarbij zien we verschillende uitdagingen. Deze uitdagingen vallen niet sec onder de verantwoordelijkheid van de Hervormingsagenda en zijn sociaal domein breed een aandachtspunt voor nu en in de komende jaren.

A. Sturing op middelen sociaal domein breed
In de hele beweging vanaf de sociale basis tot aan de specialistische zorg, zijn keuzes gemaakt voor de manier van financiering. In ons ideale eindplaatje wordt nog meer dan nu gebruik gemaakt van voorzieningen in de sociale basis dichtbij huis en minder van zware zorg ver van huis. Door tijdig passende ondersteuning te bieden voorkomen we specialistische zorg, die we - waar dat kan - liefst afgebouwd zien worden. De grote zorgbudgetten van de specialistische zorg zullen daarvoor geleidelijk gedeeltelijk

moeten verschuiven naar de voorliggende voorzieningen. Dan valt over de hele lijn van ondersteuning op dat de budgetten in de sociale basis vastliggen in subsidies, terwijl de grote budgetten van de specialistische zorg open-einde-regelingen zijn. Het kan dus zo zijn dat iemand in de sociale basis niet geholpen kan worden omdat het niet meer binnen het budget past en daardoor wordt doorverwezen naar zwaardere zorg, waar voor open-einde-regelingen geen budgettair plafond is.

B. Inrichting begrotingsprogramma's

De begroting is zo ingedeeld dat de doelen die vallen onder één inhoudelijke beweging, onder verschillende begrotingsprogramma's vallen. De vier programma's van het sociaal domein zijn wat betreft de programma's 1 t/m 3 ingedeeld van licht naar zwaar. Wil je dan gelden van zwaar naar licht verschuiven, dan loopt zo'n verschuiving dus door bijna alle programma's heen. Verschuivingen van gelden tussen programma's zijn daarmee bijna altijd raadsbesluiten, terwijl de raad ook al besloten heeft dat de bewegingen moeten plaatsvinden. Omdat elke afzonderlijke verschuiving apart gewogen wordt, kan een besluit om niet te verschuiven de hele beweging frustreren of vertragen waardoor passende oplossingen voor inwoners kunnen uitblijven.

C. Financiële verschuiving voorzichtig

De doorontwikkeling van Goede Dagen & Perspectief is het eerste voorbeeld waarbij daadwerkelijk structurele middelen zijn verschoven van zwaardere ondersteuning naar lichtere, waardoor meer mensen geholpen kunnen worden en zwaardere ondersteuning wordt voorkomen, terwijl iedereen toch passende ondersteuning krijgt. Dat is een intensief en langdurig proces geweest.
Op andere inhoudelijke bewegingen zien we meer voorzichtigheid. Pilots starten vaak klein en met incidentele middelen, structurele uitrol blijft geregeld uit doordat we onvoldoende (met data) de kwantitatieve verschuiving kunnen onderbouwen. Zie hierover ook punt E.

E. Matige voorspelbaarheid en ingewikkelde causale verbanden

Bij een voorspelbaar verloop van de ingezette bewegingen, zijn er veel mogelijkheden binnen de bestaande financiële kaders. Helaas is de werkelijkheid anders. Tijdens het programma zijn Corona en de oorlog in Oekraïne al twee onvoorspelbaarheden met invloed, maar ook de bewegingen zelf worden beïnvloed door beslissingen vanuit het Rijk, de invloed van regionale samenwerkingsverbanden en voortschrijdende inzichten onderweg. Dat vraagt financiële wendbaarheid om in te spelen op de actualiteit.
Ook willen we met nieuwe interventies graag de zekerheid dat die daadwerkelijk een besparing gaan opleveren. In de praktijk zijn er echter zo veel variabelen die de uitgaves bepalen, dat het in de meeste gevallen onmogelijk blijkt om één interventie te isoleren en de opbrengst daarvan te berekenen. Wel worden we steeds beter in het aannemelijk maken van de meerwaarde van de interventie en de monitoring daarvan.

F. Integrale producten die niet in een hokje passen

Aangezien we steeds meer een integrale oplossing voor inwoners willen, ontstaan zorgproducten waarbij meerdere disciplines en dus ook financieringen uit verschillende wetten samenkomen. Denk bijvoorbeeld aan het relatie- en scheidingsteam, waar

integraal wordt samengewerkt om zware jeugdhulp te voorkomen. Bij dit soort nieuwe producten werkt de ‘financiële achterkant’ belemmerend omdat hier verschillende geschotte potjes niet makkelijk gecombineerd kunnen worden. De geboden ondersteuning komt bijvoorbeeld uit budgetten van uit de Jeugdwet, WMO, armoede en Participatie.

Huidige kaders
Op dit moment zijn de financiële kaders voor raad en college als volgt:
Voor het vastgestelde beleid stelt de raad de begroting vast op programma-niveau. Het College voert uit en mag budgetten schuiven binnen doelen, tussen doelen en tussen programma’s. Budgetten verschuiven tussen programma’s geldt alleen indien de verschoven budgetten het totaalbedrag van het programma niet veranderen, want de raad heeft budgetrecht voor het programma. Melding en verantwoording lopen via de Berap.
Nieuw beleid vereist altijd besluitvorming van de raad.
Afspraken met betrekking tot de Jaarrekening zijn; overschotten en tekorten op structurele budgetten van programma’s en doelen worden verrekend met de algemene middelen. Een voordelig resultaat op de jaarrekening wordt via integrale afweging ingezet voor nieuw beleid. Incidentele middelen die niet besteed zijn, kunnen meegenomen worden naar een volgend boekjaar.

Wat we kunnen beïnvloeden
Om bovengenoemde uitdagingen te ondervangen, kunnen we op de volgende punten acteren:

- De indeling van het begrotingsprogramma. Door de programma’s en doelen anders in te delen, worden verschuivingen van zwaar naar licht een collegebesluit. Daardoor hoeft niet elke kleine stap voorgelegd te worden aan de raad en kunnen we de inhoudelijke bewegingen meer als een geheel bekijken. Hierdoor kan het lijken of de raad minder invloed kan uitoefenen. Echter betreffen de verschuivingen alleen bestaand beleid, dat dus al goedgekeurd is door de raad en wordt de raad vanzelfsprekend wel goed over wordt geïnformeerd via de gebruikelijke begrotingscyclus en rapportages.
- De keuzes voor financiering van partners. Bij het vernieuwen van contracten, subsidies en inkoopmodellen kan steeds gekeken worden of de manier van financiering bijdraagt aan de mogelijkheden om grip te krijgen op de open-einde-regelingen aan de achterkant van de zware zorg of juist meer budgettaire flexibiliteit aan de voorkant bij de lichte ondersteuning.
- Aanpassen van de financiële systematiek. Hierbij valt te denken aan het tijdelijk instellen van een vernieuwingsbudget, waarbij aan de voorkant niet precies gedefinieerd is waar het precies voor ingezet gaat worden (met verantwoording achteraf), om snel in te kunnen spelen op de veranderingen onderweg. Of – indien de indeling van de begroting niet aangepast wordt - het plaatsen van een ‘hek’ om de doelen die bij een inhoudelijke beweging passen om binnen dat hek met budgetten te kunnen schuiven.

- Meer sturen op inhoud, minder op geld. Omdat causale verbanden zo moeilijk aan te tonen zijn, kan de inhoud een grotere rol krijgen in de sturing op de beweging. Kiezen voor een nieuwe werkwijze omdat we het heel aannemelijk vinden dat die beter voor de inwoner en in lijn met de gewenste inhoudelijke beweging is, in het vertrouwen dat het uiteindelijke ook een financieel voordeel oplevert. Goede monitoring en bijsturing onderweg is hierbij essentieel, maar lef en vertrouwen ook. Hiermee wordt de focus ook meer verlegd naar de lange termijn in plaats van de korte termijnsuccessen.

Advies
Om de ondersteuning van onze inwoner te verbeteren, is het belangrijk de financiële inrichting beter aan te laten sluiten op de inhoudelijke bewegingen. Daarvoor geven wij de volgende adviezen:

1. Durf meer op inhoud te sturen
Als we grotere stappen willen maken in de inhoudelijke bewegingen, dan redden we het niet met de start met kleine pilots en het wachten op de geruststellende resultaten daarvan, alvorens we de veranderingen groter uitrollen. Ons advies is om aan de voorkant de beoogde strategie om tot verandering te komen kritischer te wegen om zo de aannemelijkheid van succes te vergroten. Door daar meer tijd in te investeren, passen we gedragen strategieën toe, waarmee we grotere stappen kunnen nemen. Bijvoorbeeld door al budgetten te verschuiven bij aanvang van de verandering.

Voorbeeld *Bij de proeftuin Jeugd: Samenspel in de wijk willen we meer eigen inzet van het Sociaal Wijkteam om zo dichtbij passende, snelle en betaalbare ondersteuning te bieden. We kunnen hiervoor direct jeugdgelden inzetten ipv het budget van de pilot op te hogen en eerst de resultaten af te wachten.*

Onderweg zijn monitoring en bijsturing op basis van de kwalitatieve en kwantitatieve resultaten dan nog belangrijker. Waar we de causale verbanden niet zo makkelijk aantonen, varen we op waar we gezamenlijk in geloven en voor gekozen hebben.
Op deze manier werken draagt wel een risico in zich, omdat door de openeinderegelingen een overschrijding kan ontstaan doordat inzet aan de voorkant met enige vertraging afbouw aan de achterkant betekent. Aan de andere kant zien we die overschrijdingen op bijvoorbeeld jeugd nu ook al, wat de urgentie alleen maar groter maakt om tot daadwerkelijke verandering te komen. Daarbij is nog meer sturing op de toegang een focuspunt.
Daarnaast is het belangrijk dat de sturing op de partners in de sociale basis goed geborgd wordt in een cyclus van gesprekken, waarin besproken wordt waar prioriteiten liggen om met de ingezette interventies zwaardere inzet te voorkomen. Ook de aansluiting met de ontwikkeling van een nieuwe ASV (Algemene Subsidie Verordening) is hierin een aandachtspunt. Door de beweging van zwaar naar licht zal een steeds groter beroep worden gedaan op de Sociale Basis voor het inrichten van preventieve ondersteuning en voorzieningen. Doordat deze verzoeken in de Sociale Basis vanuit

een integrale bril bekeken en ingericht worden volgens de drie vastgestelde ambities, voorkomen we stapeling van voorzieningen aan de voorkant.

2. Bezie de financiering van partners meer vanuit het geheel

In de verschillende sporen van de hervormingsagenda, maar ook op andere plekken in het sociaal domein, wordt zorgvuldig gewogen welke financiële systematiek en manier van inkoop passend is voor dat onderdeel. Echter een stapje daarboven kijken we nog onvoldoende hoe al die systemen op elkaar aansluiten en of ze in het geheel stimuleren om aan de voorkant op te bouwen en aan de achterkant af te bouwen. Omdat aan de achterkant vaak de grootste budgetten en dus belangen zitten, gaat hier vaak de meeste inzet en aandacht naar uit, terwijl de aandacht richten waar je heen wil, constructiever en meer in lijn met de beweging zou zijn. Daarbij zien we aan de achterkant (waar we graag grip willen op zware zorg) open einderegelingen, terwijl de goedkopere eigen inzet van het SWT niet binnen de huidige formatie past en de budgetten in de sociale basis weinig flexibel zijn door vaste subsidiebedragen, terwijl we daar juist meer gebruik willen zien. Ook het in de breedte van het sociaal domein wegen waar de beste hervormingskansen zijn en daarop inzetten, kan de beweging versnellen.

3. Pas de indeling van de begroting aan

Ook eind 2023 zal de weging van zware naar lichte zorg niet afgelopen zijn. Daarom adviseren we een aanpassing van de indeling van de begrotingsprogramma’s. De indeling zal het aantal programma’s terugbrengen, evenals het aantal doelen. Daarnaast worden de programma’s zo ingedeeld, dat de doelen die tot één inhoudelijke beweging behoren, binnen één programma gepositioneerd worden. Zo wordt verschuiven tussen de doelen van de beweging vergemakkelijkt en bevorderen we de flexibiliteit van de inzet van budgetten.