

Doorpakken Sturen in het Sociaal Domein Inzetten op Transformeren

7 april 2020

1. Inleiding

Sturen in het sociaal domein heeft een bijzonder karakter. Zoals u weet, staan in het sociaal domein de uitvoering van de drie grote wetten (Jeugdzorg, Wmo en de Participatiewet) die in 2015 zijn gedecentraliseerd, centraal. Belangrijk kenmerk van deze wetten is dat het opneemregelingen zijn: wanneer iemand tot de doelgroep behoort en aan de voorgeschreven voorwaarden voldoet, kan hij of zij een beroep doen op voorzieningen. Het gegeven of de gemeente voldoende middelen heeft of begroot heeft is niet relevant.

Voor de verplichtingen op grond van de wetten is het ook niet relevant of het Rijk de gemeenten voldoende compenseert voor de uitgaven. De bijdragen die gemeenten ontvangen worden door de rijksoverheid vastgesteld en zijn door ons slechts zeer beperkt beïnvloedbaar. De laatste tijd wordt de lobby van gemeenten overigens steeds sterker richting rijksoverheid om de gemeenten op een passende manier te compenseren voor de verplichtingen die volgen uit de wetten. Hier zijn ook al successen behaald, onder andere de tijdelijke extra middelen en de toezegging dat er een onderzoek komt naar structurele middelen. Wij nemen actief deel aan deze lobby, zowel vanuit de P10 als vanuit de gezamenlijke Achterhoekse gemeenten.

We hebben gemerkt dat het Rijk de lokale beleidsvrijheid met enige regelmaat beperkt en de financiële consequenties hiervan aan de gemeente laat, zoals het geval is bij het abonnementstarief in de Wmo. Ook de rechter fluit met enige regelmaat gemeenten terug die proberen de uitgaven binnen het sociaal domein te beperken. Deze genoemde ontwikkelingen maken het sturen in het sociaal domein complex, maar op termijn niet onmogelijk.

In 2019 hebben we in de verantwoordingsrapportage vijf sporen gedefinieerd om te sturen in het sociaal domein. Ten eerste hebben we scherp gekeken naar de reguliere uitgaven binnen het programma 'Zorg voor wie dat nodig heeft'. De potentiële besparing loopt van € 463.000 in 2019 op tot € 912.000 in 2022.

Ten tweede oefenen we invloed uit op de inkomsten. Het gezamenlijke verweer van veel gemeenten heeft er toe geleid dat er tijdelijk extra middelen voor het sociaal domein zijn toegevoegd aan de algemene uitkering (de bedragen variëren tot en met 2023 voor onze gemeente tussen de 1,3 miljoen en 2 miljoen) en dat de verdeelsleutel van het gemeentefonds nu opnieuw wordt herzien.

Ten derde zijn wij in regionaal verband actief, met name in preventieve activiteiten zoals Achterhoek in Beweging en het lokaal preventie-akkoord.

Bovenstaande manieren om te sturen blijven belangrijk, maar we zien dat we met name direct kunnen sturen met de laatste twee sporen uit de verantwoordingsrapportage 2019: 'projecten en acties' en 'sturen als onderdeel van het reguliere werk'. In dit plan van aanpak 'Doorpakken Sturen in het Sociaal Domein' komen deze twee sporen samen,

gecombineerd met inzetten op een nieuw inkoopmodel. We gaan nu nader in op wat dit precies betekent.

2. Doorpakken Sturen in het Sociaal Domein; Inzetten op Transformeren

2.1 Doorpakken

We kiezen voor Doorpakken Sturen in het Sociaal Domein omdat de financiële situatie rond de drie grote wetten zorgelijk is; de uitgaven blijven stijgen ondanks dat er al veel maatregelen en acties zijn ingezet. Onze tekorten lopen op, daarom zetten we stevig in om de uitgaven te stabiliseren en terug te dringen.

Dit betekent dat er dingen gaan veranderen en dat onze inwoners daar ook iets van zullen merken. Zij zullen mogelijk een verschraving van de hulp en voorzieningen ervaren omdat we dingen anders en minder gaan doen. We hadden de transformatie meer geleidelijk willen doen maar de financiële situatie van onze gemeente maakt stevig doorpakken onvermijdelijk.

Daarbij blijven wij inzetten op maatregelen die in onze ogen duurzaam houdbaar zijn en geen afbreuk doen aan de transformatie waar wij voor staan. Wij kiezen er dus niet voor om allerlei voorzieningen weg te snijden die onze basis aantasten, omdat we die basis nodig hebben om te kunnen normaliseren en dus ook onze uitgaven te kunnen beperken. Wij kiezen dus voor stevig ingrijpen zonder de botte bijl te hanteren.

2.2. Inzetten op Transformeren

Een belangrijke manier om te sturen in het sociaal domein, en naar onze overtuiging de enige manier die duurzaam rendement oplevert, is inzetten op de verdere transformatie bij Voormekaar en inwoners. We kiezen voor een sprong voorwaarts en zetten vol in op de transformatie, omdat we van mening zijn dat alleen op die manier een duurzaam houdbaar sociaal domein kan ontstaan. Dat betekent dat de kern van onze aanpak niet alleen een lijst met besparingsmogelijkheden is, maar vooral een andere manier van werken die ook terugkomt in de besparingsmogelijkheden die we gaan effectueren

Concreet betekent dit dat we inzetten op weerbaarheid en zelfredzaamheid van inwoners waar dat kan. We willen er vroeg bij zijn zodat hulpvragen, als dat mogelijk is, niet uitgroeien tot zorgvragen. We sluiten aan bij de leefwereld van onze inwoners. En we accepteren dat er problemen zijn in het leven die er, hoe moeilijk misschien ook, gewoon bij horen en waarvoor de gemeente geen oplossing heeft. Op die manier doen we écht wat nodig is; daar waar dat kan helpen we mensen om zelf hun problemen op te lossen en daar waar dat niet kan, leveren we zorg voor wie dat nodig heeft.

Deze transformatie in onze gemeente is beschreven in het beleidskader 'Samen Denken Samen Doen' en kent vier uitgangspunten:

- Positieve gezondheid
- Inzetten op preventie
- Werken vanuit de bedoeling
- Normaliseren en de-medicaliseren

Deze uitgangspunten vormen de rode draad van onze aanpak en hebben onderlinge samenhang. Het gaat niet om het één of het ander, het is én-én. Ze hebben effect op elkaar en kunnen elkaar versterken. Sturen in het sociaal domein is volgens ons dan ook alleen maar effectief wanneer er door samenhang een beweging kan ontstaan. Een beweging die ertoe leidt dat alle betrokkenen in hun dagelijkse doen en laten als vanzelf vanuit de uitgangspunten bezig zijn met transformatie en daarmee met sturing. Een beweging waarbij alle betrokkenen in hun werkzaamheden voortdurend de afweging maken tussen wat wenselijk en noodzakelijk is vanuit onze uitgangspunten, het wettelijk kader en een duurzame inzet van financiële middelen.

3. Spoor 1: Projecten en acties

Vanuit de genoemde uitgangspunten is voor het spoor 'projecten en acties' een lijst gemaakt met acties die wij ondernemen om de transformatie op gang te brengen en de uitgaven te stabiliseren en terug te dringen. Daarvoor doen we op dit moment het volgende:

- Invloed op directe verwijzers die nu zonder tussenkomst van de gemeente zorg kunnen laten inzetten waarvoor wij als gemeente financieel verantwoordelijk zijn,
- Inzetten op preventie of zo licht mogelijke hulp aan de voorkant ter voorkoming van zwaardere hulp,
- Inzetten op algemene voorzieningen in plaats van algemene maatwerkvoorzieningen
- Inzetten op vermindering van bureaucratie en administratieve lasten.

De concrete projecten met financiële resultaten vindt u hieronder vermeld in tabel 1. Een aantal van de projecten en acties die hieronder worden genoemd, komt uit het uitvoeringsprogramma 'Samen Denken Samen Doen'. Zoals eerder in deze memo aangegeven, is dit uitvoeringsprogramma gebaseerd op vier uitgangspunten met als doel de zorg te transformeren. De genoemde projecten leveren naast die transformatie een besparing op. Met deze projecten en acties is namelijk een structurele besparing te realiseren van € 427.250 in 2020, oplopend tot € 1.053.750 in 2022.

Tabel 1: overzicht besparingsmogelijkheden van projecten en acties

Omschrijving	Besparing 2020	Besparing 2021	Besparing 2022
<u>Inzet Jimmy's</u>	130.000	180.000	225.000
<u>Inzet op Gecertificeerde Instellingen (GI's)</u>	50.000	100.000	200.000
<u>Inzet Praktijkondersteuner Huisartsen (POH)</u>	100.000	120.000	130.000
<u>Dagbesteding als algemene voorziening</u>	70.000	135.000	135.000
<u>Strakke indicatie HH</u>	25.000	56.000	56.000

<u>Arbeidsmatige dagbesteding</u>	0	60.750 (pilot-incidenteel)	pm
<u>Platform vrijwilligers</u>	20.000	48.000	48.000
<u>Ondersteuning mantelzorg</u>	9.750	9.750	9.750
<u>Knooppunt mantelzorg</u>	0	25.000	50.000
<u>Wlz als voorliggende voorziening</u>	22.500 (incidenteel)	0	0
<u>Anders inkopen</u>	0	100.000	200.000
<u>Totaal</u>	€ 427.250	€ 834.500	€ 1.053.750

In de bijlage bij deze memo staat een korte toelichting per project, hieronder gaan we nader in op het andere inkoopmodel.

3.1 Anders inkopen, samenwerken met aanbieders

Op dit moment doen we in regionaal verband de voorbereidingen van een nieuwe inkoop van de jeugdzorg en Wmo voor de komende jaren. De beoogde startdatum ligt in 2021. Wij hebben in onze regio, net als in meer regio's in Nederland, vanaf het begin ingezet op het zogenaamde 'open house' model. In dit model kunnen aanbieders wanneer zij aan een aantal voorwaarden voldoen zich inschrijven op het contract. Een groot voordeel van dit model is dat er geen sprake is van allerlei regelgeving rond (Europese) aanbesteding en dat de keuzevrijheid van inwoners erg groot is. Een groot nadeel is dat het aantal aanbieders erg groot wordt. In het geval van de Achterhoekse gemeenten gaat het om ruim 300 aanbieders voor jeugdzorg en Wmo samen, wat de nodige administratieve lasten met zich meebrengt. Een ander groot nadeel is dat met zoveel aanbieders geen goede samenwerkingsrelatie opgebouwd kan worden en die is noodzakelijk om samen te kunnen transformeren; hulp inzetten zo licht als mogelijk en zo zwaar als nodig, tijdig afschalen, voorkomen van stapeling van zorg enzovoort.

Er wordt in regionaal verband ook nagedacht over de financieringsvorm van de in te kopen zorg. Op dit moment werken wij met het p x q model (prijs x aantal), dit geeft meer sturingsmogelijkheden dan het model van Diagnose Behandelcombinaties uit het verleden. Omdat de tarieven voor de verschillende producten zijn bepaald in ons Inkoopdocument ontstaat er echter tussen aanbieders en bijvoorbeeld de VMK medewerkers veelvuldig discussie over de aard van het product (goedkopere of duurdere zorg) en het aantal uren en de duur van de zorg. Dit bevordert de transformatie niet. Wij proberen nu voor de komende jaren een vorm van inkoop te ontwikkelen waarbij sturing en transformatie zo optimaal mogelijk kan plaatsvinden. Dit betekent in ieder geval dat we zullen inzetten op samenwerking met aanbieders om tot een vermindering van de uitgaven te komen.

4. Spoor 2: Sturen als onderdeel van het reguliere werk

Binnen het spoor 'projecten en acties' worden belangrijke stappen gezet in het verder brengen van de transformatie en daarmee in een ombuiging van kosten. Daarnaast is er meer nodig. Wij zijn ervan overtuigd dat we binnen het spoor 'sturen als onderdeel van het reguliere werk' écht de transformatie verder en sneller in beweging kunnen brengen. Dit doen we met oog en aandacht voor de inwoner en om de noodzakelijke ombuigingen in de kosten te realiseren. We verwachten hier een besparing te kunnen realiseren van bij benadering € 1.500.000. We gaan nu in op wat we met dit sturen als onderdeel van het reguliere werk bedoelen.

4.1 Aansluiten en optimaliseren bestaande werkzaamheden en werkvormen

In diverse werkoverleggen is specifieke aandacht voor sturen in het sociaal domein. We kunnen inmiddels redelijk volgen hoe uitgaven verlopen en deze zijn voor ons tot op zekere hoogte te verklaren. Een volgende stap die we willen zetten is dat we naast reactief, steeds meer aan de voorkant van het proces komen en betere invulling kunnen geven aan het sturen. Daarvoor is een kwaliteitsimpuls nodig op onze informatie en op de manier waarop we die gebruiken. We gaan een werkwijze ontwikkelen waarbij we voortdurend relevante informatie verzamelen, analyseren en tot sturingsinstrument voor de organisatie maken. We gaan structureler en diepgaander dan nu mogelijk is analyseren en rapporteren over afwijkingen van prognoses en daarop reageren. Om dit mogelijk te maken gaan we het volgende doen:

- Inzet BI tool (business intelligence hulpmiddel), hiermee zorgen wij voor een permanent adequaat inzicht in onze bedrijfsvoering waarbij ook sturingsinformatie voor Voormekaar beschikbaar komt. Deze sturingsinformatie zal leiden tot verdere optimaliseren van de werkwijze van Voormekaar. De testversie is gereed en wordt de komende maanden geïmplementeerd.
- Inzet van een Business Controller Sociaal Domein die als opdracht heeft om goede stuurinformatie en stuurmogelijkheden te ontwikkelen. Hiervoor zal de controller als eerste een grondige analyse maken van de uitgaven en inkomsten Sociaal Domein in Berkelland. De inzet daarvan is beter bepalen waar het tekort precies door veroorzaakt wordt en op welke manieren we hierin kunnen sturen. De inzet van de Business Controller Sociaal Domein is een absolute randvoorwaarde voor de noodzakelijke kwaliteitsimpuls van onze sturingsmogelijkheden. De inzet van de Business Controller Sociaal Domein zal in de loop van dit jaar leiden tot nieuwe ideeën en voorstellen voor doorpakken sturen in het Sociaal Domein.

4.2 Aansluiten bij de doorontwikkeling van Voormekaar

De sleutel tot transformatie in het sociaal domein ligt voor een groot deel in het directe contact dat Voormekaar heeft met inwoners die een hulpvraag hebben. Aan de keukentafel wordt invulling gegeven aan begrippen als normaliseren en de-medicaliseren. Daar sluit de doorontwikkeling van Voormekaar ook bij aan door de aandacht voor actieve casusregie, hét sturingsmiddel bij uitstek.

Actieve casusregie betekent onder andere dat aan de voorkant van het contact en tijdens het traject gestuurd wordt op de eerder genoemde uitgangspunten die wij hanteren in het sociaal domein, namelijk normaliseren, de-medicaliseren, positieve gezondheid, preventie en werken vanuit de bedoeling. Dit uit zich onder andere in de gesprekken die

Voormekaar-medewerkers met inwoners voeren en in de analyse en afweging die zij maken naar aanleiding van de hulpvraag. Het uit zich ook in de vertaling naar de manier waarop het eigen netwerk van de inwoner kan worden ingezet en naar de eventueel in te zetten zorg en hulp. We zien het tenslotte ook terug in het contact dat Voormekaar heeft met aanbieders en verwijzers wanneer het gaat om zaken als voorkomen van stapeling en opplussen van in te zetten hulp.

Actieve casusregie zal daardoor dus leiden tot een vermindering van de uitgaven.

De doorontwikkeling van Voormekaar heeft geleid tot veel verbeteringen, onder andere op het gebied van de bedrijfsvoering en de kwaliteit van dienstverlening. Wij hebben ook geconstateerd dat wij er met deze doorontwikkeling nog niet zijn. Wij zijn van mening dat Voormekaar zelf meer kortdurende hulpverlening zou moeten bieden en nog meer inzet zou moeten plegen op toeleiding naar voorliggende voorzieningen zoals de ondersteuning door mantelzorgers, sport, ontmoetingsmogelijkheden en het jongerenwerk. Ook zou Voormekaar op basis van beschikbare monitoringinformatie zelf meer inzicht moeten krijgen in stuur- en verbetermogelijkheden. Tenslotte zien we in de praktijk dat actieve casusregie door Voormekaar, zoals eerder genoemd en volgens ons hét sturingsinstrument bij uitstek, op dit moment onderbelicht blijft.

Wij zijn er van overtuigd geraakt dat deze noodzakelijke verdere doorontwikkeling niet mogelijk is onder de huidige omstandigheden. Er moeten eerst twee belemmeringen worden weggenomen.

Ten eerste zien wij dat de huidige formatie niet toereikend is om de gewenste werkwijze in te voeren. In korte tijd heeft Voormekaar te maken gehad met veel landelijke en lokale veranderingen, zoals de invoering van het abonnementstarief en gevolgen van rechterlijke uitspraken over onder andere huishoudelijke werk. Bovendien staan er nog veel veranderingen op de planning, zoals het werken volgens de nieuwe sociaal domein brede verordening. Ook is er een toenemend aantal hulpvragen en de complexiteit van de hulpvragen neemt toe. Medewerkers staan voortdurend onder druk en moeten prioriteit geven aan het beperken van de wachtlijsten en kunnen dus eenvoudigweg onvoldoende aandacht besteden aan de inzet van zorg die zo licht als mogelijk is en zo zwaar als noodzakelijk. Hiermee wordt een belangrijke mogelijkheid om kosten te beheersen onvoldoende benut.

Ten tweede zorgt het ontbreken van een goed inhoudelijk kader dat de professionals van Voormekaar teveel vanuit eigen afwegingen, ad hoc en incidentgedreven hun werk moeten doen. Hierdoor worden ze in discussie met inwoners en aanbieders teveel op zichzelf teruggeworpen.

De benodigde doorontwikkeling kan daardoor onvoldoende geborgd worden.

4.3 Belemmeringen wegnemen

Het plan van aanpak 'Doorpakken in het sociaal domein' richt zich op het wegnemen van de zojuist benoemde belemmeringen. Hiervoor is het volgende nodig:

1. Formatie die toereikend is voor de gewenste werkwijze van Voormekaar
Actieve casusregie door Voormekaar is volgens ons hét sturingsinstrument bij uitstek. We verwachten van medewerkers dat zij actief gaan sturen, bijvoorbeeld in:

- a. Het zelf meer bieden van kortdurende hulpverlening of toeleiding naar voorliggende voorzieningen zoals het mantelzorgsteunpunt en het jongerenwerk;

- b. Het strakker indiceren, bijvoorbeeld bij Huishoudelijke Hulp op basis van een nieuw normenkader;
- c. Op basis van monitoringinformatie zelf inzicht krijgen in stuur en verbetermogelijkheden.

Om die werkwijze ruimte te kunnen geven, moet de formatie daarop toegesneden zijn. Om te kunnen bepalen of Voormekaar voor deze manier van werken op orde is hebben wij in het najaar van 2019 in het kader van de doorontwikkeling van Voormekaar Adviesbureau KokxDe Voogd opdracht gegeven om een vergelijkend onderzoek te doen. Uit dit onderzoek (inclusief benchmark met vergelijkbare gemeenten) komt naar voren dat voor het werken volgens casusregie bij Voormekaar een formatie-uitbreiding nodig is van 7,55 fte. Rekening houdend met de te verwachten stijging van het aantal hulpvragen op grond van demografische ontwikkelingen en nieuw beleid (bijvoorbeeld inzet in het kader van de Wet Verplichte GGZ) komt daar nog 1,79 fte bij. Totaal dus 7,55 fte + 1,79 fte = 9,34 fte.

Wij gaan ervan uit dat we door effectiever en efficiënter te gaan werken en door nu vol in te zetten op de verdere doorontwikkeling door inzet van een implementatieprojectleider we met de volgende uitbreiding kunnen volstaan:

- a. 3 fte tijdelijk voor een halfjaar (primair gericht op het wegwerken van de wachtlijsten)
- b. 3 fte tijdelijk voor drie jaar
- c. 4 fte structureel.

2. Een duidelijk kader waarbinnen de professionals hun werk kunnen uitvoeren.

Wij ontwikkelen, samen met de professionals, een duidelijk kader waarbinnen Voormekaar werkt zodat er een gezamenlijke koers komt waarin gestructureerd en met het doel voor ogen gewerkt wordt. Dit kader bestaat uit vier onderdelen. Als eerste is een uitvoeringsvisie nodig die invulling geeft aan begrippen als normaliseren en de-medicaliseren. Deze uitvoeringsvisie geeft handvatten aan de professionals van Voormekaar. De uitvoeringsvisie maakt duidelijk waar Voormekaar voor staat, wat inwoners van Voormekaar kunnen verwachten en ook wat zij niet kunnen verwachten. De uitvoeringsvisie is voor de zomer gereed en wordt ter informatie gedeeld met de raad. De uitvoeringsvisie is leidend voor de andere drie onderdelen van het kader, te weten:

- Deskundigheidsbevordering
- Kwaliteitsmanagement,
- Bedrijfsvoering.

Om het werken volgens dit kader bij Voormekaar succesvol te organiseren en daarnaast te zorgen voor blijvende inbedding, is de bovengenoemde extra inzet nodig.

5. Overzicht benodigde investeringen

Om de transformatie en het sturen binnen het sociaal domein op een maximale manier vorm te kunnen geven en op die manier tot substantiële en duurzame ombuigingen te kunnen komen moeten we nu doorpakken. Dat vraagt wel van ons dat we eerst moeten investeren, de kosten gaan voor de baat uit. De randvoorwaarden die wij constateren en willen invullen zijn samenvattend:

- Inzet van een verbinder/aanjager/implementatieprojectleider voor sturing in het sociaal domein

- Inzet van een businesscontroller Sociaal Domein
- Ontwikkelen van een uitvoeringsvisie en sturingsinstrumenten voor Voormekaar als kader waarbinnen de professionals hun werk kunnen doen
- Formatie toereikend maken voor de gewenste werkwijze van Voormekaar

6. Totaaloverzicht besparingsmogelijkheden

In de voorgaande paragrafen zijn de twee sporen inhoudelijk toegelicht. In onderstaande tabel vatten wij samen welke besparing we met dit plan willen realiseren.

Omschrijving	Besparing 2020	Besparing 2021	Besparing 2022
Projecten en acties	€ 427.250	€ 834.500	€ 1.053.750
Actieve casusregie	€ 0	€ 750.000	€ 1.500.000
Totaal	€ 427.250	€ 1.584.500	€ 2.553.750

Dit zijn de besparingsmogelijkheden die wij op dit moment in gang zetten. Daarnaast blijven wij voortdurend zoeken naar verdere besparingsmogelijkheden, zoals gezegd zullen we hiervoor onder andere gebruik maken van de analyses van de businesscontroller.

De besparingen die in de overzichten zijn opgenomen kennen ook nog een aantal disclaimers. Het betreft ramingen en die kennen onzekerheden omdat sturen in het sociaal domein complex is en er zich omstandigheden kunnen voordoen die wij niet kunnen voorzien op dit moment.