

College van burgemeester en wethouders

GOEDGEKEURD

Zitting van 30 juni 2020

Beleid en Uitvoering - Samenleving en
Ontwikkeling

**24 2020_B&W_00281 Informatienota - Rapporten financiële beheersbaarheid
 Sociaal domein - informeren**

Samenstelling:

Aanwezig:

de heer R. Bats, Burgemeester; de heer B. Harmsma, Wethouder; mevrouw T. Jongman, Wethouder;
de heer M. Scheringa, Wethouder; mevrouw T. Bijl; mevrouw J. Groot de, Secretaris

Samenvatting

In 2019-2020 heeft de VNG Visitatiecommissie "Financiële beheersbaarheid Sociaal domein", op ons verzoek, onderzoek gedaan in Steenwijkerland. Wij willen deze rapportage graag tijdens een werkvergadering na de zomer met u te bespreken. Bij die bespreking wilden wij eveneens de tussenstand van het plan van aanpak Jeugdhulp betrekken.

Tijdens de politieke markt van 23 juni jl. over de jaarstukken zijn er door u als raad veel vragen gesteld over de financiële beheersbaarheid in het sociaal domein. In de beantwoording van deze vragen hebben wij onder meer verwezen naar de VNG-rapportage, die u ter voorbereiding op de werkvergadering nog aangeboden zou worden. In het kader van de vele vragen die er leven bij u, wilden wij dan ook niet wachten tot na de zomer om u de genoemde rapporten te doen toekomen, maar deze reeds nu toe te sturen. Naast de beide documenten zelf (zie bijlage) vindt u in deze informatienota een korte inhoudelijke samenvatting vanuit beide rapporten.

Informatienota

Inleiding

Visitatie VNG commissie financiële beheersbaarheid Sociaal domein

Afgelopen jaar is de gemeente Steenwijkerland op ons eigen verzoek, naast negen andere gemeenten in het land, door genoemde commissie onderzocht. Dit onderzoek onder 10 gemeenten is niet alleen van waarde voor de 10 gemeenten, maar is voor de VNG een basis om het gesprek aan te gaan met het rijk over de financiële beheersbaarheid van het sociaal domein en de rol van het rijk daarin.

De aanleiding om ons aan te melden is onze behoefte om de transitieopgave aan te scherpen en de wens om feedback te krijgen van een onafhankelijke commissie, zodat wij met de ervaringen van andere gemeenten, onze lokale opgave verder kunnen helpen. Het visitatierapport past daarmee in een ontwikkeling waar ook het in 2019 opgestelde plan van aanpak Grip op de jeugdkosten onderdeel van uit maakt, evenals het in 2020 aan u toegezonden vergelijkbare plan voor de WMO.

De commissie heeft op basis van schriftelijke cijfermatige- en beleidsinformatie en gesprekken met lokaal betrokkenen, een rapport opgesteld waarin wordt beschreven in hoeverre de gemeente grip heeft op de uitgaven in het sociaal domein. Grip in het sociaal domein betekent volgens de commissie

dat er inzicht is in de ontwikkelingen in het sociaal domein. En dat er sturing wordt gegeven op basis van dit inzicht.

Kernboodschap

Visitatie VNG commissie financiële beheersbaarheid Sociaal domein

De VNG heeft op ons initiatief met name gekeken in hoeverre we inzicht hebben op de uitgaven in het sociaal domein en in hoeverre we daar voldoende op kunnen sturen.

De visitatiecommissie beschrijft in haar rapport dat ze een onbalans ziet tussen inhoudelijke (zachte) en financiële/ cijfermatige (harde) sturing in het sociaal domein, met als gevolg minder grip en minder sturing. De commissie vindt dat de visie op het sociaal domein onvoldoende concreet is vertaald in financiële kaders, monitoring en sturing. De commissie treft dit bij meerdere gemeenten aan. Zij draagt ook goede voorbeelden aan van gemeenten die hierin al verder zijn dan wij en waar wij van kunnen leren.

Het rapport versterkt daarmee het besef dat Steenwijkerland een forse uitdaging heeft, waarbij de commissie aangeeft een lerende organisatie te zien, die kritisch naar zichzelf wil kijken. De aanbevelingen helpen ons de lokale sturing te versterken en daarmee meer grip te krijgen op het sociaal domein. Wij nemen de aanbevelingen van de commissie over.

In de afgelopen maanden hebben we, ondanks dat een groot deel van de aandacht uitging naar het zorgen voor continuïteit van zorg en het zorgdragen voor inkomensondersteuning, de ambtelijke organisatie de opdracht gegeven met de aanbevelingen aan de slag te gaan en daarbij voorrang te geven aan de maatregelen die snel ingevoerd kunnen worden. Dit betekent:

- Dat er een nieuw monitoringssysteem met kpi's wordt opgezet. Daar waar die voorheen veel informatie en indicatoren bevatte, wordt nu een systeem opgezet waarmee die informatie toegankelijker wordt, toegesneden op de verschillende en mogelijk veranderende informatiebehoefte van raad, college of management.
- Er is een stuurgroep Financiën Sociaal Domein ingesteld. Daarin zitten de meest betrokken wethouders, managers en controllers.
- In het Hernieuwd perspectief hebben we gekozen voor basiszorg en u een aantal keuzes daarover voorgelegd. Die moeten onder meer leiden tot meer grip op een betere beheersbaarheid van de financiën in het sociaal domein.
- Er is een tussenstand opgemaakt van het plan van aanpak Jeugdhulp. Zie hieronder.
- In de LTA was opgenomen dat de visie op het sociaal domein geactualiseerd wordt voor het eind van 2020. Dit traject willen we versnellen, zodat het eerder de basis kan zijn van de noodzakelijke organisatorische veranderingen. Deze visie willen we in het najaar met u bespreken;
- We hebben mensen met kennis van het sociaal domein in andere gemeenten voorstellen laten doen voor mogelijke besparingen en voor organisatorische aanpassingen. Deze aanbevelingen willen we met u bespreken op de eerder genoemde werkvergadering;
- We leren van wat andere gemeenten doen, door een kijkje in de keuken te nemen;

Tussenstand plan van aanpak Jeugdhulp

In mei 2019 hebben we het plan van aanpak Jeugdhulp met uw raad besproken. Dit plan heeft een looptijd tot en met eind 2021. Medio juni 2020 kan de volgende tussenstand gemeld worden..

Maatregel	Gedaan	Effect
Samenwerking met huisartsen	Monitoring verwijzingen huisarts naar jeugd GGZ	Inzicht in verwijzingen waardoor meerwaarde van POH- jeugd duidelijk werd.
	Inzet POH-jeugd	75% van de jeugdigen kan, sneller worden geholpen, verwijzingen worden voorkomen en uitgaven verminderen.
	Medicatiecontrole	Na eerste indicatie bleken de besparingsmogelijkheden te klein om verder actie op te ondernemen.
	Relatiebeheer huisartsen	Twee netwerk- en leerbijeenkomsten met huisartsen en POH-ers georganiseerd.
Verminderen 24-uurs zorg (verblijf)	Onderzoek naar wonen en zorg uitvoeren, zodat er alternatieven voor verblijfszorg komen.	Vraag naar combinatie wonen-en zorg is inzichtelijker, waardoor meer sturing mogelijk is op gewenste voorzieningen.
	Regionaal overleg voor versterken samenwerking met de Gecertificeerde Instellingen.	Inspanningen hebben pas op langere termijn effect.
Analyse langdurige zorg	Onderzoek naar groep van jongeren die al lang zorg ontvangt.	Analyse laat zien dat het om complexe zorg in complexe situaties gaat en levert geen eenduidig beeld op. Wel is duidelijk dat een deel van de zorg onder de WLZ valt.
	Analyse op individueel niveau van de ruim 200 jongeren.	Aanvullend verdiepende analyse van de individuele situaties. De werkzaamheden zijn in juni gestart.
Verminderen aantal top 12 zorg-intensive jongeren	Analyse op individueel niveau.	4 jongeren zijn uitgestroomd, 4 jongeren ontvangen minder dure zorg. Er zijn ook weer jongeren bijgekomen met dure trajecten.
Beperken verlengde jeugdhulp	Regionaal zijn er samenwerkingsafspraken gemaakt, omdat de voorzieningen niet lokaal beschikbaar zijn.	Nog geen financiële effecten zichtbaar.
Preventieve jeugdhulp vergroten	"Samen voor Ryan" het akkoord opvang- onderwijs – zorg is afgesloten met 27 partijen.	Kinderopvang, onderwijs en zorg trekken samen op in preventieve projecten.
	Samenwerking met Sociaal Werk De Kop is versterkt.	Meer informele ondersteuningsvormen voor kwetsbare gezinnen.
Bijeenkomsten met de 10 belangrijkste aanbieders van jeugdhulp om te komen tot een lokaal Transformatieakkoord	Opzet voor een team dat er op gericht is de juiste ondersteuning snel te realiseren, met korte lijnen tussen jeugdige, gezin, consulent , sociaal werk en zorgverlener.	Net gestart. Door Corona niet verder ontwikkeld. Nog geen meetbare resultaten.
	Opzet voor werkwijze van scholen en zorgaanbieders voor jongeren die zowel hulp vanuit onderwijs als ook vanuit	Net gestart, nog geen meetbare resultaten.

	jeugdhulp ontvangen.	
--	----------------------	--

In het plan van aanpak voor de jeugd zijn geen financiële doelstellingen vastgelegd. De Praktijk Ondersteuner Huisartsen (POH) blijkt landelijk voor met name de jeugd GGZ op jaarbasis te leiden tot een minder grote uitgave voor jeugd GGZ. Dit landelijke beeld wordt herkend, maar directe, financiële voordelen zijn lastig te herleiden.

Voor de andere doelstellingen zijn in deze tussenstand nog geen meetbare financiële resultaten te melden. Daar waar de maatregelen afhankelijk zijn van de (regionale) samenwerking, zijn die resultaten ook niet op korte termijn te verwachten.

Consequenties voor de gemeente

Zie hierboven.

Communicatie

Niet van toepassing.

Vervolg

We hebben de agendacommissie voorgesteld de werkvergadering van 8 september a.s. te reserveren om deze rapporten te bespreken. Graag lichten wij genoemde rapporten dan toe en gaan wij met u in gesprek hierover. De rapportage van de VNG en de huidige financiële situatie zijn aanleiding geweest om bureau BDO te vragen om met concrete bezuinigings- en verbetervoorstellen te komen. Het onderzoek van BDO is momenteel in de eindfase en gelijktijdig met het afronden ervan, starten we een implementatieproject op voor het doorvoeren van de aanbevelingen. Ook dit rapport en het implementatieproject zullen op de werkvergadering aan de orde komen. Naast toelichting is wat ons betreft de insteek voor de werkvergadering om tot goede vervolgafspraken te komen. Dat betreft dan onder meer hoe wij het sociaal domein financieel beheersbaar houden, daaraan gekoppeld hoe wij het kernthema "basiszorg" inhoud geven en zeker ook op welke wijze u goed de vinger aan de pols kan houden en uw controlerende rol kan vervullen.

Corona

Niet van toepassing.

Besluit

Beslispunt 1

Het college besluit de informatienota Rapporten financiële beheersbaarheid Sociaal domein vast te stellen.

Bijlagen

1. Rapport Visitatiecommissie Steenwijkerland.pdf
2. Tussenstand PvA Jeugdhulp versie 17 juni.pdf

Visitatiecommissie financiële beheersbaarheid sociaal domein

Gemeente Steenwijkerland



Inleiding op het onderzoek

De gemeente Steenwijkerland maakt gebruik van de visitatie die de VNG aanbiedt om de grip op de uitgaven in het sociaal domein te verbeteren. De visitatiecommissie (hierna: commissie) richt zich op het versterken van de grip zodat de gemeente de ontwikkelingen beter kan voorspellen en waar gewenst en mogelijk zelf kan bijsturen. De visitatie is dus niet primair gericht op het terugdringen van tekorten, hoewel tekorten uiteraard mede kunnen worden veroorzaakt door een gebrek aan grip, maar op het versterken van de positie van de gemeente in het sociaal domein.

De rapportage is gebaseerd op schriftelijke cijfermatige- en beleidsinformatie en gesprekken met lokaal betrokkenen. Op 16 oktober 2019 heeft het visitatiebezoek plaatsgevonden, waarbij gemeente en commissie op basis van een tussenrapportage het bestuurlijke gesprek hebben gevoerd. In de voorliggende eindrapportage zijn ook de uitkomsten van dit bestuurlijke gesprek verwerkt. De commissie heeft Steenwijkerland gecompimenteerd met de lerende opstelling en de geboden mogelijkheid om lokaal naar dit complexe vraagstuk te kunnen kijken. Deze rapportage is vertrouwelijk, dat wil zeggen dat de gemeente zelf beslist over eventuele verspreiding. Het advies is in de eerste plaats bedoeld voor de gemeente Steenwijkerland zelf.

De financiële beheersbaarheid in het sociaal domein is niet alleen een lokaal probleem. Het verkrijgen van inzichten en verbeteringsmogelijkheden op landelijk niveau is een tweede reden dat VNG en BZK hebben afgesproken dat de VNG visitaties door onafhankelijke experts aanbiedt. De VNG bundelt de inzichten uit de afzonderlijke rapportages en trekt daaruit lering, in vertrouwelijke afstemming met relevante partners waaronder betrokken ministeries.

De rapportage is als volgt opgebouwd. In paragraaf 1 beschrijven we kort de situatie van de gemeente Steenwijkerland en de meest recente ontwikkelingen die zich hebben voorgedaan in het sociaal domein op het gebied van grip. In paragraaf 2 werken we de onderzoeksvraag zoals deze door de gemeente is aangeleverd verder uit. De formulering van de onderzoeksvraag kan afwijken van die in de aanvraag voor de commissie als de bestuurlijke en ambtelijke intake hiertoe aanleiding geven. Paragraaf 3 valt uiteen in twee onderdelen. Allereerst presenteren we onze feitelijke bevindingen op basis van gesprekken, interviews en een documentstudie (zie in dit kader ook de disclaimer). Het tweede onderdeel bevat de analyse van de situatie in Steenwijkerland op basis van onze bevindingen. Deze analyse leidt in paragraaf 4 tot een aantal bondig geformuleerde conclusies en in paragraaf 5 tot aanbevelingen om de grip op het sociaal domein te verbeteren. In de bijlagen zijn vervolgens enkele ondersteunende bronnen opgenomen waarnaar verwezen wordt in de verschillende paragrafen. De laatste bijlage bevat tenslotte een reactie van de gemeente Steenwijkerland.

Disclaimer

Deze rapportage is tot stand gekomen op basis van een bestuurlijk en ambtelijk intakegesprek, documentstudie en een aanvullend gesprek met een medewerker van de gemeente Steenwijkerland. De beperkte doorlooptijd in combinatie met de wijze van informatieverzameling maken dat vooraf een voorbehoud gemaakt moet worden over de diepgang en juistheid van de rapportage. Hoewel de gemeente Steenwijkerland de mogelijkheid is geboden om de feitelijke juistheid te controleren heeft er geen onafhankelijke toetsing plaatsgevonden. De VNG staat ook na dit visitatietraject in verbinding met Steenwijkerland en biedt waar nodig ondersteuning bij het uitwerken van de volgende stap in het verbeteren van de grip op de uitgaven in het sociaal domein.

Grip... een begrip

In dit onderzoek staat het begrip 'grip' centraal. Grip op de uitgaven, de uitvoering en de inhoudelijke opgave in het sociaal domein als middel om eventuele tekorten terug te kunnen dringen. Het begrip 'grip' is echter een containerbegrip en wordt op verschillende manieren vertaald en begrepen. Wat daarbij niet helpt is dat grip op meerdere manieren georganiseerd kan worden en daarmee tussen gemeenten verschillend kan zijn terwijl de conclusie wel of geen grip overeenkomstig is. In dit kader zetten we daarom kort uiteen op welke manier het begrip grip in dit onderzoek wordt gehanteerd en onderzocht. In bijlage I is een meer uitgewerkte versie opgenomen.

Grip in het sociaal domein betekent:

1. Inzicht hebben in de ontwikkelingen in het sociaal domein. Dat houdt in dat er inzicht moet zijn in het gebruik van zorg, budgetverloop, in-, door- en uitstroom maar ook in de voortgang van genomen maatregelen. Daarnaast vraagt het om redeneerlijnen (beleidstheorieën) die de inzet van middelen en de uitvoering van activiteiten koppelen aan meetbare resultaten en (in-)directe effecten.
2. Sturing geven op basis van het inzicht én inzicht in de dynamieken die keuzes met zich meebrengen.

De praktijk wijst uit dat er vaak sprake is van enerzijds onvoldoende inzicht (vaak omdat redeneerlijnen niet zijn uitgewerkt en geoperationaliseerd) en anderzijds onvoldoende inzicht in de werking van de verschillende keuzes die gemaakt kunnen worden. Daardoor kunnen er keuzes gemaakt worden die in het beste geval elkaar niet optimaal ondersteunen en in het slechtste geval elkaar tegenwerken. De mate waarin gemeenten grip hebben hangt sterk af van de mate waarin zij scoren op de bovengenoemde aspecten.

In dit onderzoek zullen we langs deze aspecten in kaart brengen op welke manier de gemeente opereert in het sociaal domein en in welke mate ze sturing kan geven. Daarnaast zullen we stilstaan bij de consistentie en mate van doorvertaling van een centrale visie naar de verschillende onderdelen. Dit als randvoorwaarde om überhaupt van grip te kunnen spreken.

1 Huidige situatie Steenwijkerland

De gemeente Steenwijkerland is een gemiddeld grote gemeente (ca. 44.000 inwoners) die kampt met stijgende uitgaven en aanhoudende tekorten voor Jeugd. Kosten zijn tussen jaarlijks gegroeid, naar €10,5 miljoen in 2018. Het jeugdhulpgebruik met verblijf in de gemeente (1,7% van het totaal aantal jongeren) ligt 35% hoger dan het Nederlandse gemiddelde (1,1% van het totaal aantal jongeren ontvangt jeugdhulp met verblijf).¹ Daarbij wordt in de gemeente meer uitgegeven aan individuele voorzieningen (maatwerkdienstverlening) dan in andere gemeente van een vergelijkbare omvang en stedelijkheid (voor meer data zie bijlage II).

Ook voor de andere onderdelen van het sociaal domein (Wmo en Participatie) liggen gebruik en uitgaven in Steenwijkerland op onderdelen hoger. Daarbij is de vergelijking gemaakt met gemeenten van vergelijkbare omvang, stedelijkheid en de gemiddelde gemeente in Nederland (voor meer data zie bijlage II). Voor Wmo ligt het voorzieningengebruik voor Huishoudelijke Hulp (HH) hoger dan in vergelijkbare gemeenten. Daarnaast liggen uitgaven voor maatwerkdienstverlening boven de uitgaven in vergelijkbare gemeenten. Voor Participatie ligt het gebruik van re-integratievoorzieningen bijna tweemaal zo hoog als in een gemiddelde Nederlandse gemeente en ook aan begeleide participatie en arbeidsparticipatie wordt fors meer uitgegeven dan in gemeenten van vergelijkbare omvang en stedelijkheid.² Ook het gebruik van voorzieningen voor Beschermd Wonen ligt in Steenwijkerland hoger dan in vergelijkbare gemeenten.

Kijkend naar het sociaal domein is de centrale ambitie van Steenwijkerland dat alle inwoners kunnen deelnemen aan het sociale, maatschappelijke en economische verkeer. De gemeente hanteert daarbij een aantal uitgangspunten:

- integraliteit tussen hulpverleners, informele en formele hulp, levensdomeinen en sectoren;
- eigen keuzes van de inwoner;
- zelfredzaamheid en samenredzaamheid met behulp van het eigen netwerk.

Voor 2017 was de gemeente gefocust op de transitie van zorgtaken die met de decentralisatie bij de gemeente komen te liggen. Vanaf 2017 is meer aandacht voor het bereiken van de transformatie-doelstellingen. De gemeente heeft zichzelf als doel gesteld duurzaam ondersteuning te bieden door zelfredzaamheid, efficiëntie en effectiviteit van vangnetvoorzieningen te versterken. Hiertoe beoogt de gemeente:

- zich scherp op te stellen als opdrachtgever door concrete kaders en resultaten te benoemen;
- gebruik te maken van prikkelende bekostigingssystematiek en monitoring;
- een transparante en open relatie met aanbieders te onderhouden.

Voor Jeugd werkt de gemeente samen met andere gemeenten in de regio op het gebied van inkoop en contractmanagement. Voor de periode 2017-2019 heeft de regio een beleidsplan geformuleerd om te werken aan transformatiedoelstellingen. Daarvoor lag regionaal eveneens de focus op de transitie met continuïteit van taken en een zachte landing. Nu ligt de focus op integratie, ontschotting en resultaatgerichtheid. Steenwijkerland geeft aan dit te willen combineren met strategisch partnerschap en een continue dialoog op basis van vertrouwen. Ook op het gebied MO-BW, Werk en Inkomen en inkoop van Wmo-voorzieningen werkt de gemeente samen met andere gemeenten.

¹ CBS: <https://www.waarstaatjegemeente.nl/dashboard/Jeugd-en-jeugdhulpverlening>

² Opgemerkt moet worden dat gemeenten verschillende definities hanteren bij de registratie van deze voorzieningen, waardoor vergelijking op losse onderdelen minder betekenisvol is. De gemeente Steenwijkerland geeft bijvoorbeeld aan dat voor inkomensregelingen mogelijk ook de apparaatskosten van de IGSD zijn meegenomen. De verhoogde uitgaven voor het minimabeleid in 2017 door dat met terugwerkende kracht het Eigen Risico van de ziektekostenverzekering over 2015 en 2016 vergoed is aan mensen tot 110% van het bijstandsniveau. Hier was € 600.000,-- mee gemoeid. Nu is daar jaarlijks circa € 300.000,-- mee gemoeid.

Budgetoverschrijdingen, stijgingen en verschillen in uitgaven en cliëntaantallen ten opzichte van vergelijkbare gemeenten zijn fors te noemen. Steenwijkerland lijkt daarmee op het gebied van het Sociaal Domein voor een serieus vraagstuk te staan. Dit probleem is bovendien al langer aanwezig.

Steenwijkerland heeft zelf stappen gezet gericht op het verkrijgen van meer grip via onder andere het verkrijgen van meer inzicht en de inzet op preventie, vroegsignalering en versterkte samenwerking met partners (o.a. het voorliggend veld). Uitgaven bij Jeugd zijn door de gemeente geanalyseerd voor de jaren 2016-2018 waarna de gemeente een plan van aanpak heeft geformuleerd. De gemeente heeft eenzelfde analyse uitgevoerd voor Wmo en het plan is ook op dit terrein een plan van aanpak te formuleren. Binnenkort wil de gemeente dezelfde exercitie doen voor uitgaven onder de Participatiewet.

De gemeente heeft vanaf 2020 te maken met een aantal veranderingen. Net als in andere regio's zal BW worden gedecentraliseerd en bij de gemeente komen te liggen. Tot dit jaar is de toegang van Participatie nog neergelegd bij de uitvoeringsorganisatie IGSD. Vanaf volgend jaar wordt de toegang tot Jeugd, Wmo en Participatie in één loket bij de gemeente ondergebracht. Het laatste is in lijn met de doelstelling van de gemeente toe te werken naar een integrale wijze van het oppakken van problematiek in het Sociaal Domein.

2 Onderzoeksvraag

De achtergrond van het aanbod door de VNG van de visitatietrajecten zijn de tekorten in het sociaal domein, waar veel gemeenten mee worden geconfronteerd. Los van de vraag wat hiervan de exacte oorzaak is, bestaat consensus over het belang voor gemeenten om grip te hebben en houden op de uitgaven in het sociaal domein. Niet met de belofte dat daarmee voor alle gemeenten automatisch de tekorten kunnen worden opgelost, maar wel met de overtuiging dat zonder grip dit haast niet mogelijk is. De centrale vraag in de visitatietrajecten luidt dan ook: 'Hoe kunnen gemeenten de grip op de uitgaven in het sociaal domein verbeteren en behouden?'.

Hoewel grip het centrale thema is in alle visitatietrajecten, is iedere gemeente uniek in haar wijze waarop zij het sociaal domein heeft georganiseerd en daarvan afgeleid, in haar wijze waarop de monitoring- en sturingsmechanismen zijn ingericht. Gemeenten die zich aanmelden wordt daarom ook nadrukkelijk verzocht een eigen vraagstuk in te brengen, binnen het thema grip en het traject zo toe te spitsen op de lokale situatie.

De aanvraag van gemeente Steenwijkerland omvat een omschrijving van het probleem van stijgende uitgaven en aanhoudende financiële tekorten, meer specifiek voor Jeugd. Steenwijkerland geeft aan een gebrek aan grip te ervaren om deze tekorten terug te dringen. Daarnaast beschrijft de gemeente zijn zorgen over oplopende uitgaven in het licht van nieuwe ontwikkelingen. Meer specifiek zijn dit het Wmo-abonnementstarief en negatief uitvallende herverdelingseffecten op het gebied van Beschermd Wonen.

Tijdens de intakegesprekken op 2 september 2019 is de lokale situatie door de commissie en de gemeente verder verkend. De gemeente is op zoek naar een inhoudelijk advies wat betreft het proces binnen het sociaal domein. De overtuiging van de gemeente Steenwijkerland is dat wanneer meer inhoudelijke grip wordt verkregen ook betere grip wordt bereikt op de uitgaven. Voor de gemeente Steenwijkerland betekent dit dat zij niet inzetten op bezuinigen. De gemeente wil in samenwerking met partners zoeken naar een weg om transformatiedoelstellingen vorm te geven en via die weg de uitgaven in het sociaal domein op de langere termijn te beperken. Gemeente Steenwijkerland geeft aan dat zij ambitieus is binnen het sociaal domein en graag door wil ontwikkelen. De gemeente wil het onderzoek vanuit de commissie dan ook aangrijpen om te reflecteren op gezette stappen en na te gaan waar verbetering mogelijk is.

Naar aanleiding van de aanvraag, de verdiepende kostenanalyse en het plan van aanpak voor Jeugd, richt de commissie zich voornamelijk op het domein Jeugd. Op hoofdlijnen lijken problemen zich echter ook voor te doen bij de Wmo en Participatie. De gemeente heeft plannen om ook voor deze domeinen een plan van aanpak te formuleren op basis van eerdergenoemde verdiepende kostenanalyse en op basis daarvan wil de gemeente bijsturen. Voorliggende rapportage richt zich waar passend ook op deze onderdelen van het sociaal domein.

In samenspraak tussen de commissie en de gemeente Steenwijkerland zijn de volgende vier onderdelen van het lokale vraagstuk rond grip geformuleerd:

1. Volgt Steenwijkerland de juiste aanpak (inclusief analyseproces) om grip te krijgen op de uitgaven en de beweging naar voren, met oog op transformatiedoelen? Waar is verbetering mogelijk en zijn goede voorbeelden beschikbaar in andere gemeenten waar Steenwijkerland van kan leren?
2. Hoe kan Steenwijkerland financiering zo effectief mogelijk inzetten? Hoe kan resultaat worden gedefinieerd zodat Steenwijkerland hier goed op kan sturen richting aanbieders?
3. Zijn er manieren om toegang (procesmatig) anders te organiseren die goed werken in andere gemeenten en zich effectief hebben bewezen?
4. In de relatie met aanbieders, hoe kan Steenwijkerland voldoende sturing geven aan aanbieders vanuit een zakelijke positie? Hoe kan daarbij zo effectief mogelijk gebruik worden gemaakt van de regionale samenwerking?

3 Bevindingen en analyse

3.1 Bevindingen

In deze paragraaf presenteren we allereerst de bevindingen t.a.v. grip in de gemeente Steenwijkerland op basis van de gesprekken die zijn gevoerd en de documenten die zijn bestudeerd. Deze bevindingen worden gestructureerd aan de hand van de eerdergenoemde onderdelen van grip. De gepresenteerde volgorde binnen de onderdelen reflecteert op geen enkele wijze de mate van urgentie of belang en kent een ontwikkeling van een meer algemene bevinding naar specifieke onderdelen van de betreffende bevinding of van lokaal naar regionaal niveau.

Visie en uitgangspunten

- 1 Zowel lokaal als regionaal zijn een visie en leidende principes opgesteld die met elkaar in verbinding staan.
 - a De gemeente Steenwijkerland heeft de eerste stap richting de decentralisatie opgave, zowel lokaal als regionaal, gedegen aangepakt. Hiertoe heeft de gemeente zich eerst geconcentreerd op continuïteit en vervolgens ambitieuze transformatiedoelstellingen geformuleerd. Lokale en regionale visie en leidende principes zijn hiervan het resultaat. Deze geven handvatten om aan transformatiedoelstellingen te werken, mede omdat de lokale en regionale visie en principes op elkaar aansluiten. Overeenkomende leidende principes zijn:
 - integraliteit, ontschotting en samenwerking;
 - uitgaan van de eigen kracht en de mogelijkheden in het eigen netwerk;
 - opvang binnen lichte vormen van hulp (door lokale toegang van de gemeente);
 - prikkelende bekostigingssystematiek en het sturen op resultaten;
 - scherp en zakelijk partnerschap naar aanbieders vanuit een continue dialoog.
 - b Zowel lokaal als regionaal is draagvlak gecreëerd voor de visie en leidende principes door aanbieders hierin mee te nemen. Daarbij heeft gemeente Steenwijkerland een procesvoorstel geschreven om met de 10 grootste aanbieders in de gemeente de visie vorm te geven (transformatieakkoord).
- 2 Visie, ambities en concreet opgestelde doelen zijn beperkt uitgewerkt in SMART doelstellingen, en focus ontbreekt.
 - a De ambitiekaarten bevatten een aantal SMART doelstellingen (Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch, Tijdsgebonden) maar deze vertaalslag is op overige onderdelen beperkt gemaakt
 - b Indicatoren (effect, kwaliteit of prestatie) ontbreken om voortgang op geformuleerde doelen inzichtelijk te maken en zo te kunnen bepalen of bijgestuurd moet worden. Doelen zijn al van een concreet niveau en bevatten genoeg aanknopingspunten om deze alsnog SMART te formuleren en uit te werken naar indicatoren.
 - c In plannen is onvoldoende zicht op welke doelstellingen het meest belangrijk zijn voor de gemeente. De gemeente geeft aan met teveel dingen tegelijk bezig te zijn waardoor het risico ontstaat van verminderde focus en voortgang op hetgeen het meest belangrijk is. Daarnaast geeft de gemeente aan nog beperkt integraal problemen aan te pakken; de focus ligt op de individuele beleidsterreinen. De gemeente is zich hiervan bewust en op dit moment wordt één visie voor meerdere domeinen ontwikkeld in verbinding met financiële randvoorwaarden.
- 3 Stappen zijn gezet om het voorliggend veld optimaal te benutten.
 - a De gemeente heeft recent stappen gezet om het voorliggende veld beter te benutten. In 2017 gaf de gemeente nog weinig uit aan voorzieningen in het voorliggend veld als Wijkteams en Samenkracht en burgerparticipatie (de sociale basis, zie bijlage II). De gemeente heeft o.a. geïnvesteerd in de herinrichting van Sociaal Werk (2018) en een recent akkoord "Samen voor Ryan" (2019) tussen het voorliggend veld, onderwijs en het toegangsteam. Resultaten van beide trajecten zijn nog niet inzichtelijk.
 - De SW-organisatie werkt met 3 gebiedsgerichte teams aan het versterken van zelf- en samenredzaamheid en het bevorderen van participatie. Uitgangspunten zijn voorkomen van escalaties en inzet op substitutie en kortdurende ondersteuning, collectief waar mogelijk en netwerkversterking.

Tevens wordt een pilot gestart waarin wordt geëvalueerd welke voor- en nadelen er kleven aan langdurige ondersteuning vanuit het voorliggend veld. Omdat Steenwijkerland concludeerde dat uitvoering en methodiek van verschillende organisaties versnipperd was, is besloten het welzijns-werk te reorganiseren en te komen tot één aanbieder van sociaal werk.

- Het akkoord beschrijft de gemeenschappelijke missie van partners die in werkconferenties is ontwikkeld; "het samen borgen van de ontwikkeling van vaardigheden van kinderen om straks als volwassene zo zelfstandig mogelijk hun leven te kunnen leiden en deel te kunnen nemen aan de samenleving." In dit kader is een kennisbank, Steenwijkerland academie, opgezet. Ook zijn acties geformuleerd om vroegsignalering te verbeteren. Daarnaast is aandacht voor monitoren en samen leren, verantwoordelijkheden en sturing.
- b Uit enquêtes tussen 2015-2018 blijkt dat inwoners nog beperkt op de hoogte zijn van waar ze terecht kunnen met vragen over zelfredzaamheid en participatie (tussen 2015-2018 is 39-42% van de inwoners op de hoogte). Belangrijk op dit resultaatgebied is o.a. dat de enquête een stijging laat zien in bekendheid met de mogelijkheden in het voorliggend veld.

Monitoring en datagebruik

- 4 De gemeente onderneemt actie om inzicht te verkrijgen in oorzaken voor oplopende kosten tussen 2016-2018. Dit heeft resultaat.
- a Naar aanleiding van oplopende kosten voor Jeugd heeft de gemeente Steenwijkerland actie ondernomen. Hiertoe heeft de gemeente informatie uit databronnen ingezet om oorzaken voor oplopende kosten tussen 2016-2018 te onderzoeken. Daarnaast hebben interviews met toegangsmedewerkers plaatsgevonden.
 - b Resultaten laten zien dat sprake is van zowel een stijging in aantallen beschikkingen, betalende cliënten als kosten per trajectdag. In 2018 zijn opvallende kostentoeenames voor GGz en LvB (mensen met licht verstandelijke beperking); die voor LvB zijn verder geanalyseerd.
 - c Op basis van de analyse is een plan van aanpak en een procesvoorstel geformuleerd. Het analyseren van de klantreis en criteria voor langdurige zorg en het verder analyseren van de meest zorg-intensieve jongeren met de hoogste kosten (een eerste aanzet is gedaan), is onderdeel van dit plan van aanpak.
 - d Het procesvoorstel voor Jeugd bevat nog geen duidelijke mijlpalen die beschrijven welke resultaten worden opgeleverd (deliverables). De gemeente geeft aan zich in de fase te bevinden waar het draagvlak voor het plan bij de belangrijkste jeugdhulpaanbieders wordt gemeten. De gemeente beoogt doelen/resultaten in gezamenlijkheid te concretiseren om draagvlak te creëren.
 - e Evenals voor Jeugd is het voornemen om ook op de andere domeinen (Wmo en Participatie) een plan van aanpak te formuleren, op basis van een kostenanalyse.
 - f Voor Wmo is een analyse van oplopende kosten over 2016-2019 gemaakt. Hieruit komt voort dat zowel het aantal cliënten als de tarieven ieder jaar stijgen. Een analyse is gemaakt van oorzaken van kostenstijgingen per zorgcategorie. Ook is gekeken naar de duurste 5 cliënten. Het beeld voor 2019 ziet er niet rooskleurig uit; er blijkt een stijging te zijn van 0,66 miljoen (+6,6%) t.o.v. 2018. Oorzaak hiervan lijkt, als in andere jaren, met name te liggen in een toename van kosten van de huishoudelijke hulp, zowel verklaarbaar door een stijging van het aantal cliënten en anderzijds door een verhoging van de tarieven. Bij de stijging van cliënten verwacht de gemeente dat de aanzuigende werking van het abonnementstarief een grote rol speelt.
- 5 De gemeente heeft al goede stappen gezet op het gebied van monitoring. Het is wenselijk dat de monitoring nog verder wordt uitgebouwd en dat resultaten worden samengevat in stuurinformatie.
- a De gemeente kijkt continu naar ontwikkelingen in het aantal voorzieningen, aantal cliënten en zorggebruik bij aanbieders. De gemeente heeft een kwaliteitsmedewerker in dienst die zich bezighoudt met de monitoring.
 - b De huidige monitoring kan verder worden uitgebouwd om inhoud en financiën sterker te verbinden. Daarnaast is het nodig ontwikkelingen in de verschillende subdomeinen -Jeugd, Wmo en Participatie- meer in verbinding te brengen.
 - c Resultaten vanuit monitoring kunnen worden gebruikt om inhoud, organisatie en/of uitvoering bij te sturen. Dit vraagt van de gemeente om de belangrijkste informatie vanuit databronnen samen te

vatten en te verbinden, met als doel deze op bestuurlijk niveau te presenteren. Zowel ambtelijk als bestuurlijk is een onderzoekende kritisch reflecterende houding nodig om de juiste acties uit te zetten naar aanleiding van stuurinformatie. Op beide vlakken, het presenteren van stuurinformatie en het kritisch reflecteren op informatie, zijn voor de gemeente Steenwijkerland slagen te behalen. Deze moeten ertoe leiden dat de gemeente sneller en effectiever bij kan sturen. Voorbeelden waaruit dit blijkt zijn:

- de geringe snelheid waarmee geacteerd wordt bij verdenking op onregelmatigheden bij een aanbieder;
- achterblijvende resultaten na investeringen op het gebied van Participatie;
- gebrekkige duiding bij afwijkende cijfers in de jaarrekening.

In andere voorbeelden komt juist naar voren dat de gemeente de onderzoekende, kritisch reflecterende houding wel aanneemt. Een voorbeeld is de opdracht vanuit de portefeuillehouder financiën om tevens onderzoek uit te voeren naar onregelmatigheden bij andere aanbieders.

- 6 Het college kiest voor de strategie via grip op inhoud (het bereiken van transformatie doelstellingen) te sturen op financiën. Het is onduidelijk of deze strategie voldoende houvast biedt om op langere termijn uit te komen binnen het beschikbare budget.
 - a Na de gevoerde gesprekken is het beeld ontstaan dat de verhoudingen tussen het ambtelijk apparaat, het college en de Raad goed zijn. Er vindt veel afstemming plaats tussen het ambtelijk apparaat en het college van B&W. De Raad en de wethouder Sociaal Domein kijken kritisch, doch constructief naar de gang van zaken in het sociaal domein.
 - b De focus binnen de gemeente ligt op goede hulp voor iedere inwoner; financiën staan niet voorop. Het college heeft ervoor gekozen niet te sturen op bezuinigingen maar wil via grip op de inhoud – het bereiken van de transformatiedoelstellingen – ook grip krijgen op financiën.
 - c Het college heeft de overtuiging dat de duurzame oplossing ligt in het samen organiseren van verandering met partners. Daarbij moeten bezuinigingsmaatregelen niet de uitkomst van gesprekken met partners in de weg staan.
 - d Steenwijkerland heeft geen zicht op de vraag of deze benaderingswijze voldoende houvast biedt om uit te komen in het beschikbare budget. Het risico op slinkende reserves en onvoldoende budget voor andere beleidsterreinen ligt op de loer.
- 7 Binnen de gemeente wordt nog beperkt integraal samengewerkt tussen enerzijds de verschillende beleidsterreinen binnen het Sociaal Domein en anderzijds het Sociaal Domein en de afdeling financiën.
 - a Ambtelijk krijgen beleidsmedewerkers veel vrijheid om taken uit te voeren binnen de langetermijnagenda die met de wethouder is vastgesteld. De teamleider houdt de langetermijnagenda en ideeën van de wethouder over de uitvoering hiervan in de gaten en stuurt op samenhang en proces.
 - b Winst is te behalen in het inregelen van structurele feedbacksessies tussen domeinen. Op dit moment worden veel zaken nog sectoraal opgeleverd. Een lichte toets op inhoud en samenhang vindt plaats maar voor integraliteit is meer nodig.
 - c De gemeente probeert meerdere perspectieven binnen beleidsterreinen te organiseren en hiertoe worden medewerkers met verschillende achtergronden (o.a. financiën, data-analyse) aangenomen. De commissie constateert dat meer inspanning op dit gebied gewenst is.
- 8 Ook op regionaal niveau worden data ingezet om ontwikkelingen te volgen en bij te sturen.
 - a Regionaal is een dashboard beschikbaar waarmee gemeenten inzichten kunnen ophalen. Gemeenten kunnen zichzelf met behulp van het dashboard op indicatoren vergelijken met andere gemeenten.
 - b Het regionaal beleidsplan beschrijft dat wordt gewerkt met resultaatmeting op basis van cliënttevredenheid, uitval en doelrealisatie. Deze resultaatmeting wordt vervolgens door het Regionaal Serviceteam Jeugd IJsselland (RSJ) gebruikt om te sturen in prestatiedialogen met aanbieders.

Toegang

- 9 De toegang is herkenbaar en eenduidig georganiseerd. Vanaf 2020 is dit vanuit één loket.
 - a Vanaf 2020 wordt de toegang voor zowel Jeugd, Wmo als Participatie georganiseerd vanuit één loket bij het gemeentehuis. Het integrale loket draagt bij aan de doelstelling verschillende domeinen te integreren. Consulents zijn in dienst van de gemeente.
 - b Toegangsmedewerkers (consulents) indiceren en houden na de start toezicht op de geleverde zorgverlening in intensiteit, duur en resultaat. Wanneer aanbieders de beschikking voor het type hulp en ondersteuning willen wijzigen of verlengen, is toestemming nodig van de consulent.
 - c Om resultaten op cliëntniveau meetbaar te maken worden aan het begin van het traject met de cliënt en de aanbieder doelen geformuleerd. In samenspraak met de consulent wordt aan het einde van het traject geëvalueerd of deze doelen behaald zijn.
- 10 Uitvoeringsrichtlijnen voor toegangsmedewerkers bieden beperkt houvast. Het verduidelijken van richtlijnen en het aanreiken van handvatten maakt het mogelijk strakker te sturen op het inzetten van lichtere / minder langdurige zorgvormen, afschaling en behalen van resultaten.
 - a Voor consulents zijn uitvoeringsrichtlijnen beschikbaar om indicaties te stellen aan de start van een traject. Deze uitvoeringsrichtlijnen bieden houvast en zorgen er deels voor dat medewerkers worden gefaciliteerd op een eenduidige manier te werken.
 - b Consulents in meerdere gemeenten in de regio geven aan dat definities van profielen en producten ruimte laten voor discussie. Deze discussie grijpen aanbieders aan om zwaardere of intensievere profielen en producten aan te vragen.
 - c Uit de evaluatie van Sociaal Werk komt daarnaast dat de samenwerking tussen het voorliggend veld en de toegang niet altijd effectief verloopt en soms dubbel werk oplevert. Dit leidt tot een onnodig verhoogde werkdruk. Een hoge werkdruk is onwenselijk omdat dit de afweging van inzet van het voorliggend veld kan belemmeren of kan resulteren in het afgeven van hogere indicaties dan strikt noodzakelijk.
 - d Deze structuur biedt mogelijkheden om strak te sturen op afschaling en op resultaten. De gemeente geeft aan nog zoekende te zijn naar de juiste handvatten om te sturen. Voorbeelden zijn:
 - Hoe lang mag een traject duren?
 - Wanneer is goed "goed genoeg" en wat zijn criteria om af te schalen?
 - Hoe worden resultaten beschreven?
 - Welke rol spelen financiën in bovenstaande vragen?Het ontbreken van een helder beeld bij consulents hoe hierin te handelen, maakt dat zij zich minder seneng voelen af te schalen of kritisch op te treden naar aanbieders.
- 11 Registratie en monitoring vanuit toegang kunnen worden verbeterd. De gemeente is voornemens hier stappen in te zetten.
 - a Gemeente Steenwijkerland heeft het voornemen om bij de toegang registratiesystemen van Wmo, Jeugd en Participatie te koppelen en een data-analist in dienst te nemen.
 - b Op dit moment kan de gemeente wel zien waarvandaan en waarnaartoe wordt verwezen. Hulpvragen worden echter niet geregistreerd en gekoppeld aan hulpvragen binnen andere domeinen.
 - c De gemeente loopt bij het opzetten van een integraal registratiesysteem tegen juridische problemen op in verband met de AVG en regionale afspraken. De gemeente heeft pogingen ondernomen en wil de ambitie verwezenlijken door het integrale systeem alsnog te realiseren. De gemeente geeft aan zich graag te laten inspireren door voorbeelden in andere gemeenten waarin het al is gelukt zo'n integraal registratiesysteem op te zetten.

Inkoop, contractmanagement en bekostiging

- 12 De bekostigingssystematiek waar regionaal voor is gekozen vraagt strak contractmanagement. Lokaal contractmanagement is in ontwikkeling, waarbij verdere optimalisatie mogelijk is.
 - a In het middensegment wordt een outputgerichte bekostiging gehanteerd met een vaste prijs per profiel. Deze bekostigingsvariant geeft onvoldoende prikkels om als aanbieder een lichter profiel aan te vragen, dat minder intensief of van kortere duur is.
 - b In het topsegment wordt gewerkt met een inspanningsgerichte bekostiging. Deze bekostiging zonder budgetplafond geeft geen prikkels aan aanbieders om te sturen op het beperken van geleverde zorg per cliënt of prijs per zorgeenheid.
 - c De gemeente heeft bekostiging door middel van subsidie sterk afgebouwd. Dit is een positieve ontwikkeling omdat dit type bekostiging zonder inzicht in cliëntaantallen, zorginhoud of andere gegevens de minste sturingsmogelijkheden geeft.
 - d Steenwijkerland ziet het belang van strak contractmanagement, sturing op afschaling en het gebruik van ambulante hulpvormen. De gemeente is dan ook proactief aan de slag gegaan met het verbeteren van contractmanagement. Zo beoogd de gemeente aanbieders te betrekken bij de maatschappelijke opgave en het vormgeven van de visie van de gemeente middels transformatieakkoorden.
 - e De gemeente geeft aan zoekende te zijn in het innemen van een zakelijke positie naar aanbieders wanneer bijgestuurd moet worden. Zo vraagt de gemeente zich af welke sturingsmogelijkheden zij heeft wanneer (GGZ-)aanbieders met een monopoliepositie in gebreke blijven.
- 13 Er zijn aanwijzingen dat door risicomijdend gedrag minder strak wordt gestuurd op lichtere zorgvormen beperkt is.
 - a Zo worden bij signalen van onregelmatigheden bij een aanbieder pas na grondig onderzoek maatregelen getroffen. Tussentijds kan de aanbieder op begrip van de gemeente rekenen.
 - b De gemeente heeft weinig klachten aangaande Jeugdhulp.
 - c De gemeente vraagt zich af of jeugdigen met minder intensieve zorgvormen beter af zullen zijn. Tegelijkertijd begrijpt de gemeente dat 'normaliseren' nodig is vanuit de financiële zorgen die er zijn.
- 14 De aansluiting tussen lokaal en regionaal contractmanagement kan worden geoptimaliseerd.
 - a In regionale context geeft de gemeente aan zoekende te zijn naar de rol van de gemeente ten opzichte van het RSJ. Beiden vervullen een rol op het gebied van contractmanagement. Het RSJ treedt op namens alle 11 gemeenten en niet specifiek namens de gemeente Steenwijkerland.
 - b De gemeente is klein van omvang ten opzichte van het RSJ; eigen mogelijkheden zijn vanuit capaciteitsoogpunt beperkt.
 - c Het is nog onduidelijk welke beïnvloedingsmogelijkheden de gemeente benut om lokale en regionale uitvoering beter op elkaar aan te laten sluiten.
- 15 De gemeente slaagt er, in samenwerking met de Noord West Groep (NWG), in de stijging van uitgaven op het gebied van Participatie te beperken.
 - a Op het gebied van Participatie heeft de Noord West Groep in 2017 een Plan van Aanpak (inclusief concrete SMART doelstellingen) geformuleerd. Daarbij is een Business Case opgebouwd om uitgaven te beperken.
 - b De tekorten op Sociale Werkvoorzieningen, beschut werken en minimabeleid zijn flink gestegen de afgelopen jaren, gedeeltelijk door het afnemen van de Rijksbijdrage.
 - c Door het treffen van maatregelen is stijging de gemeentelijke bijdrage aan de NWG over 2018 lager dan geraamd (€ 500.000,- i.p.v. de geraamde € 1,2 mln).
 - d Door de aflopende rijksbijdrage en de nog te nemen maatregelen is de verwachte gemeentelijke bijdrage voor de komende jaren circa € 1 mln. op jaarbasis i.p.v. de eerder geraamde € 2 mln.

Op dit moment lijkt Steenwijkerland beperkt actief te sturen op het terugbrengen van uitgaven voor Participatie. Voor SW en werkgevers heeft de -door de gemeente gefinancierde- inzet van werknemers geen consequenties; werkgevers hebben geen verplichting aan werknemers dan wel aan de gemeente na de periode van financiering. Dit geeft aan werkgevers geen prikkels om deze werknemers perspectief te bieden voor de lange

termijn, bijvoorbeeld in de vorm van een vast contract. Daarnaast wordt onvoldoende gestuurd op het accepteren van betaald werk. De gemeente geeft aan dat deze inwoners, wanneer zij het niet naar hun zin hebben in een betaalde baan, weer overgaan naar vrijwilligerswerk. De gemeente kijkt naar het vraagstuk met het idee de samenwerking met werkgevers te versterken en de SW te versmallen, ofwel commerciëler in te steken.

3.2 Analyse

De gemeente Steenwijkerland heeft de eerste stap richting de decentralisatie opgave, zowel lokaal als regionaal, gedegen aangepakt door ambitieuze doelstellingen te formuleren en aanbieders hierin mee te nemen. Lokale en regionale leidende principes die met elkaar in verband staan, zijn hiervan het resultaat. Deze geven handvatten om aan transformatiedoelstellingen te werken. Tevens zijn stappen gezet op het gebied van preventie en vroegsignalering door het beter benutten van het voorliggend veld.

Leidende principes zijn vooralsnog beperkt uitgewerkt in SMART doelstellingen, en focus ontbreekt. Het concretiseren van de visie en ambitie en het aanbrengen focus in doelen, is noodzakelijk om voortgang op doelstellingen te borgen. Daarbij is het nodig dat de link wordt gelegd tussen inhoudelijke doelstellingen en financiële randvoorwaarden waarin deze gerealiseerd moeten worden.

Naar aanleiding van oplopende kosten tussen 2016-2018 heeft de gemeente actie ondernomen om inzicht te verkrijgen in oorzaken hiervoor. Hiertoe hebben verdiepende analyses en gesprekken met toegangsmedewerkers plaatsgevonden. Voor Jeugd heeft dit als resultaat dat er een plan van aanpak is geformuleerd. Concretisering van de aanpak dient nog plaats te vinden. Ook op de andere subdomeinen, Wmo en Participatie, heeft de gemeente plannen om een dergelijke aanpak te volgen.

Op continue basis maakt de gemeente gebruik van data door het monitoren van ontwikkelingen. Registratie en monitoring kunnen worden uitgebouwd en is nodig om meer inzicht te verkrijgen, ontwikkelingen vanuit verschillende domeinen met elkaar te verbinden, de link te leggen tussen inhoud en financiën en informatie samen te stellen die door bestuurders kan worden gebruikt om bij te sturen. Belangrijk daarbij is om integraal samen te werken tussen enerzijds de verschillende beleidsterreinen in het Sociaal Domein en anderzijds het Sociaal Domein en de afdeling financiën zodat vanuit verschillende invalshoeken kritisch wordt gekeken naar samengestelde stuurinformatie.

De toegang is herkenbaar en eenduidig georganiseerd, vanaf 2020 voor Jeugd, Wmo en Participatie vanuit één loket. Toegangsmedewerkers, in dienst van de gemeente, indiceren en houden toezicht op geleverde zorg. Huidige uitvoeringsrichtlijnen voor toegangsmedewerkers bieden daarbij nog (te) beperkt houvast om effectief te kunnen sturen op lichtere zorgvormen, afschaling en het behalen van resultaten.

Het type bekostiging waar regionaal voor is gekozen vraagt om strak contractmanagement. Lokaal contractmanagement is nog in ontwikkeling en daarbij kan de aansluiting tussen lokaal en regionaal contractmanagement worden geoptimaliseerd.

Het college kiest voor de strategie om via grip op inhoud (het bereiken van transformatie doelstellingen) te sturen op financiën. Het is onduidelijk of deze strategie voldoende houvast biedt om op langere termijn uit te komen met het beschikbare budget. De beperkte bereidheid risico's aan te gaan is een mogelijke verklaring waarom de visie op transformatie met behulp van zelf- en samenredzaamheid en lichtere hulpvormen, niet wordt gerealiseerd.

4 Conclusies

De mate van grip van de gemeente Steenwijkerland kan het beste gekarakteriseerd worden als: beperkt maar in ontwikkeling. Steenwijkerland heeft stappen gezet om de transformatiedoelstellingen te realiseren en geeft daarbij aan vertrouwen te hebben dat een goede aanpak wat betreft het inhoudelijke aspect, resulteert in een betere grip op het financiële aspect. Gemeente Steenwijkerland heeft vooralsnog de financiële ruimte om dit uitgangspunt te hanteren. De commissie vraagt zich af of deze strategie voldoende grip oplevert -binnen afzienbare termijn- in het licht van forse budgetoverschrijdingen en sterk stijgende uitgaven.

Op basis van de analyse in hoofdstuk 3 concludeert de commissie het volgende aangaande de in hoofdstuk 2 gestelde onderzoeksvragen:

- 1 Volgen we de juiste aanpak (inclusief analyseproces) om grip te krijgen op de uitgaven en de beweging naar voren, met oog op transformatiedoelen? Waar is verbetering mogelijk, en zijn er goede voorbeelden in andere gemeenten waar we van kunnen leren?

De gemeente en de regio hebben leidende principes geformuleerd, gericht op transformatiedoelstellingen. Dit hebben zij gedaan in samenspraak met betrokken partners. Leidende principes zijn op dit moment onvoldoende in samenhang geconcretiseerd. Er is nog geen sprake van een integrale geoperationaliseerde visie op het sociaal domein, de inrichting en de bekostiging. Vertaling van de visie in SMART doelstellingen en prioritering van doelstellingen missen om effectief te werken aan de visie. De monitoring van het sociaal domein is beperkt als gevolg van het ontbreken van een geoperationaliseerde visie. Er zijn data en dashboards beschikbaar binnen het sociale domein, maar het is onduidelijk hoe deze ondersteuning bieden aan de sturing op de visie.

Het is merkbaar dat de gemeente Steenwijkerland graag een slag vooruit wil maken om de visie te operationaliseren. Zo heeft de gemeente voor Jeugd kosten geanalyseerd en een plan van aanpak geformuleerd. Vooralsnog is het plan van aanpak voor Jeugd onvoldoende concreet en Steenwijkerland is voornemens het plan in gezamenlijkheid met aanbieders te concretiseren. De gemeente is van plan ook voor de andere onderdelen van het sociaal domein -Wmo en Participatie- verdiepende analyses uit te voeren en plannen van aanpakken te formuleren. Cijfers over toenames in cliënten en kosten, laten de urgentie zien om ook in deze domeinen maatregelen te nemen om sturing verder te optimaliseren. Het is van belang de analyse meer integraal op te pakken en uitkomsten betekenis te geven in concrete acties inclusief beoogde meetbare resultaten. Daarbij dienen beoogde resultaten ook een financiële component te hebben.

- 2 Hoe kunnen we financiering zo effectief mogelijk inzetten? Hoe definiëren we resultaat zo dat we hier goed op kunnen sturen naar aanbieders?

Er zijn weinig prikkels vanuit de regionale bekostigingssystematiek die lichtere hulpvormen of afschaling stimuleren. Dit maakt prikkels vanuit toegang en contractmanagement des te belangrijker. Op het gebied van monitoring, datagebruik, toegang en contractmanagement wordt de connectie tussen financiën en zorgverlening nog beperkt gemaakt. Financiën hebben geen directe prioriteit. Het college wil via grip op de inhoud –het bereiken van de transformatiedoelstellingen– grip krijgen op financiën, zonder te bezuinigen. Naar aanbieders toe heeft de gemeente vooraf geen financiële doelstellingen om uitkomsten van gesprekken te sturen. De urgentie van stijgende uitgaven en aanhoudende tekorten op het sociaal domein maken dat de commissie zorgen heeft over deze strategie. De strategie lijkt vooralsnog onvoldoende houvast te bieden om financiën in te perken en te sturen op het zo effectief mogelijk inzetten van de schaarse middelen. Financiële problemen op langere termijn, met onvoldoende investeringsruimte voor innovatie en onvoldoende beschikbare middelen voor andere beleidsterreinen, zijn mogelijk het gevolg van de gekozen strategie.

Om effectief te kunnen sturen op financiën vanuit visie en uitgangspunten is het daarnaast nodig dat stuurinformatie beschikbaar is waarin zorginhoud en financiën met elkaar wordt verbonden;

- kritisch gereflecteerd wordt op deze stuurinformatie;
- een sterke verbinding wordt gemaakt tussen Jeugd, Wmo en Participatie en financiën, alsmede binnen de subdomeinen tussen inkoop, contractmanagement en bekostiging;
- heldere kaders en afwegingscriteria beschikbaar zijn die beschrijven wanneer lichtere hulpvormen ingezet kunnen worden of wanneer af kan worden geschaald en hoe resultaten te definiëren.

Deze elementen lijken op dit moment nog onvoldoende bij de gemeente georganiseerd. Veel zaken worden nog sectoraal opgeleverd, mogelijk omdat het ambtelijk apparaat houvast vindt in de huidige manier van werken.

De gemeente heeft recent acties ondernomen om zorg en ondersteuning via het voorliggend veld te versterken door:

- het herinrichten van het sociaal werk;
- het sluiten van een akkoord met het voorliggend veld;
- onderzoek naar voor- en nadelen van langere behandeling in het voorliggend veld.

Dit kan zorgen dat beschikbare middelen effectiever worden ingezet. Het is echter nog onduidelijk welke resultaten recente acties hebben en hoe de gemeente resultaten meet. Zonder inzicht in resultaten kan niet worden gestuurd op effectiviteit.

- 3 Zijn er manieren om toegang (procesmatig) anders te organiseren die goed werken in andere gemeenten, en zich effectief hebben bewezen?

De integrale toegangspoort die vanaf 2020 in werking treedt lijkt ondersteunend aan de doelstelling om integraler te werken. De sturing vanuit de toegangspoort kan echter nog worden geoptimaliseerd. Op dit moment ontbreekt het nog aan:

- Heldere kaders en afwegingscriteria met een link naar de financiën (zie ook onderzoeksvraag 2). Kaders en criteria moeten handvatten bieden om effectief te sturen op lichtere hulpvormen aan de start, afschaling en resultaat;
- Gedegen monitoring en data-analyse vanuit een integraal registratiesysteem.

- 4 In de relatie met aanbieders, hoe kunnen we als gemeente voldoende sturing geven aan aanbieders vanuit een zakelijke positie? En hoe kunnen we daarbij zo effectief mogelijk gebruik maken van de regionale samenwerking?

In het zorglandschap heeft Steenwijkerland te maken met veel verschillende aanbieders die soms andere belangen (lijken) te hebben en dus een andere aanpak rechtvaardigen. Dit vraagt strakke sturing naar die aanbieders en scherp contractmanagement waarbij het van belang is dat het goede gesprek gevoerd kan worden. De gemeente Steenwijkerland heeft mogelijkheden om het contractmanagement te verbeteren. Dit vraagt om een goede samenwerking en ondersteuning van andere disciplines zoals beleid, inkoop en financiën. Beïnvloedingsmogelijkheden om de regionale samenwerking effectiever in te zetten in de sturing naar aanbieders, lijken nog beperkt te worden benut.

De gemeente is proactief aan de slag gegaan met het verbeteren van contractmanagement. Zo is er een procesvoorstel om in gezamenlijkheid met Jeugdaanbieders maatschappelijke resultaten te realiseren. Steenwijkerland lijkt zich onvoldoende comfortabel te voelen met sturingsmogelijkheden, door het beperkte zicht op de voortgang en de beperkte bereidheid grenzen op te zoeken en risico's aan te gaan. Verantwoordelijkheid voor cliënten, het voorkomen van klachten en het onderhouden van goede relaties met aanbieders wegen zwaar. Dit lijkt het zoeken naar alternatieven en een zakelijke opstelling in de weg te staan. In combinatie met ontbrekende prikkels vanuit de gekozen bekostigingssystematiek worden aanbieders zo onvoldoende geprikkeld om te werken aan transformatiedoelstellingen. De gemeente stuurt niet op financiële doelstellingen naar aanbieders en hanteert geen strakke consequenties wanneer aanbieders in gebreke blijven. Dit brengt een groot risico met zich mee dat tekorten aanhouden en uitgaven blijven stijgen in het sociaal domein.

5 Aanbevelingen

De transformatie in het sociaal domein is dynamisch en kent vele onzekerheden. De gemeente Steenwijkerland blijkt in staat interventies te formuleren en gericht in te zetten zoals zichtbaar is in de verdiepende kostenanalyse en het geformuleerde plan van aanpak voor Jeugd. Steenwijkerland kan kort-cyclisch leren gebruiken (vanuit de cyclus beleid, uitvoering en control) om op verschillende niveaus nieuwe perspectieven te omarmen, te ontwikkelen en te duiden. Zo kan het lerend vermogen verder worden versterkt. Vanuit stijgende uitgaven en aanhoudende budgetoverschrijdingen ontstaat urgentie om de focus te leggen op zowel inhoud als financiën.

Op basis van de conclusies in hoofdstuk 4 doet de commissie aanbevelingen om het in hoofdstuk 2 gestelde vraagstuk aan te pakken. Daarbij wordt de gemeente de mogelijkheid geboden gebruik te maken van de hulp van de VNG in de vorm van nazorg. VNG staat, net als het NJi, Movisie en Divosa in verbinding met veel gemeenten die net als Steenwijkerland grip op het sociaal domein willen verkrijgen en behouden. Voor inspiratie vanuit andere gemeenten wil de commissie (naast de genoemde bronnen in onderstaande tekst) specifiek verwijzen naar de gemeente Venlo die op korte termijn relatief grote besparingen heeft weten te realiseren. Praktijkvoorbeelden zijn ook beschikbaar via de [website van de VNG](#) (zoekterm: praktijkvoorbeelden).

- 1 Volgen we de juiste aanpak (inclusief analyseproces) om grip te krijgen op de uitgaven en de beweging naar voren, met oog op transformatiedoelen? Waar is verbetering mogelijk, en zijn er goede voorbeelden in andere gemeenten waar we van kunnen leren?

Operationaliseer de visie op het sociaal domein, de inrichting en bekostiging. Vertaal hiertoe de visie in SMART doelstellingen en definieer passende (samengestelde) indicatoren. Zorg bij het opstellen van doelen en het samenstellen van een set van indicatoren dat deze de voortgang op maatschappelijke resultaten en het budget goed inzichtelijk maken. Kijk hiervoor naar de mogelijkheden om beschikbare data te gebruiken en/of te ontsluiten. Het is daarbij van belang een afweging te maken tussen noodzakelijke stuurinformatie en administratieve lasten. Prioriteer in doelstellingen om de voortgang op de belangrijkste doelen te borgen.

Stel plannen voor Jeugd, Wmo en Participatie in samenhang op en maak deze zo concreet mogelijk. Verbind inhoudelijke doelstellingen in plannen bovendien met budgettaire doelstellingen. Gebruik ook hier indicatoren om resultaat te meten en te bepalen wanneer bij moet worden gestuurd. Hang (al dan niet in gezamenlijkheid met inwoners en aanbieders) mijlpalen met op te leveren resultaten aan procesvoorstellen zodat grip wordt verkregen en de koers naar beoogde resultaten wordt geborgd.

Een regio waarin gemeenten op een goede manier vanuit een geoperationaliseerde visie werken is West-Brabant West. Een bezoek brengen aan één van de gemeenten in deze regio geeft inspiratie en biedt handvatten om de eigen visie verder te operationaliseren. Ditzelfde kan gelden voor gemeenten Deventer, Utrecht en Hollands Kroon.

- 2 Hoe kunnen we financiering zo effectief mogelijk inzetten? Hoe definiëren we resultaat zo dat we hier goed op kunnen sturen naar aanbieders?

Gebruik de cyclus van beleid, uitvoering en control om financiën zo effectief mogelijk in te zetten.

Beleid

Heroverweeg om financiën meer prioriteit te geven en strakker te sturen op budgettaire kaders. Richt monitoring in rondom de meetbare indicatoren op zorginhoud én financiën. Vertaal vervolgens de resultaten van de monitoring naar integrale stuurinformatie. Stem de timing van de rapportages af op natuurlijke sturingsmomenten van de gemeenten. Geef betekenis aan stuurinformatie en reflecteer kritisch op de gevolgen voor beleid,

organisatie en uitvoering van toegang, inkoop en contractmanagement. Organiseer structurele (feedback-)sessies met het ambtelijk apparaat om de verbinding tussen verschillende domeinen (inhoudelijk en financieel) te borgen. Creëer daarbij ruimte voor verschillende perspectieven. Nodig ook eens een andere gemeente uit voor een kijkje in de keuken en een verfrissende blik.

Gebruik resultaten om op basis van schaarste te bepalen waar de inzet van middelen het meest gewenst en effectief is, en hierop bij te sturen. Landelijk is de trend ingezet om toe te werken naar ambulante begeleiding in de eigen woonomgeving, voor diegenen voor wie dit mogelijk is (zie o.a. rapport commissie Dannenberg). Gebruik de urgentie op financieel gebied om stevige prikkels naar aanbieders te organiseren om in dezelfde trend aan transformatiedoelstellingen te werken. Deze prikkels moeten aanbieders stimuleren lichtere hulpvormen in te zetten en tijdig af te schalen. Creëer innovatie bij grote aanbieders, door hen te laten concurreren met kleinere initiatieven. Zo heeft de gemeente Groningen in een [project](#) een subsidieregeling opgezet voor ondernemers in specifieke wijken in de stad (zie ook: <https://welkomindebuurt.gr/deelnemers/>).

Maak uitstroom vanuit zware zorgvormen ook daadwerkelijk mogelijk door te investeren in lichtere zorgvormen. Het verstevigen van de ambulante zorg (en lichtere zorgvormen) is een voorwaarde om te beginnen aan het bevorderen van de uitstroom. De gemeente Amstelveen investeert momenteel bijvoorbeeld in een wijkaanpak om cliënten beschermd wonen in de wijk te kunnen bieden. Zorgaanbieders én welzijnspartijen werken daar samen om de uitstroom mogelijk te maken. Ga een dagje langs bij Amstelveen of een andere gemeente die hierin voorop loopt (zoals Breda of Oss).

Formuleer en meet met indicatoren of investeringen in het voorliggend veld het gewenste effect hebben gehad. Indien dit niet zo is, kijk naar alternatieve programma's om te investeren in de sociale basis. Evalueer bijvoorbeeld of inwoners beter bekend zijn met de mogelijkheden in het voorliggend veld, na gemaakte investeringen (herinrichting Sociaal Werk en sluiten van het akkoord "Samen voor Ryan").

Uitvoering (zie ook deelvraag 3)

Creëer vanuit de geoperationaliseerde visie heldere uitvoeringsrichtlijnen. Deze moeten beschrijven wanneer lichtere hulpvormen in te zetten of af te schalen en hoe resultaten kunnen worden gedefinieerd. Maak gebruik van een eenduidige definitie voor resultaat in combinatie met een helder signaal (bijvoorbeeld stoplicht of cijfer) om de inspanningen van aanbieders te beoordelen. Zo wordt gemakkelijk inzicht verkregen. Dit vormt een aanknopingspunt om bij te sturen naar individuele aanbieders. Gezien de investeringen op het gebied van Participatie, is het van belang om goed te monitoren of de extra financiering leidt tot gewenste output en outcome. Neem contact op met gemeenten die ook inzetten op het bevorderen van (arbeids-)participatie middels resultaatgerichte bekostiging.³

Control (zie ook deelvraag 4)

Wanneer een sterke mate van bijsturing nodig is, is het wenselijk het collectief van aanbieders (de grootste of de ondertekenaars van het transformatieakkoord) te benaderen. Houd tevens rekening met ongewenste effecten van financiële sturing, zoals een verlaagde kwaliteit die met prijsdruk gepaard kan gaan. Cliëntervaringsonderzoek, gesprekken met aanbieders en andere (zorg)partners, kunnen signalen geven voor dergelijke effecten.

Organiseer daarnaast als gemeente eigen tegenkracht om zo zicht te krijgen op wanneer niet-passende of kwalitatief mindere dienstverlening wordt verleend. Een sociale ombudsvrouw die, in opdracht van de raad, inwoners bijstaat wanneer zij vastlopen of ontevreden zijn over dienstverlening is van meerwaarde. De ombudsvrouw en gemeente kunnen periodiek in gesprek over verbeteringen van gemeentelijke dienstverlening. Ook onafhankelijke cliëntondersteuning kan een tegenkracht voor de gemeente zijn (in 2020 en 2021 stelt VWS middelen beschikbaar om dit door te ontwikkelen, meer informatie hierover is op te vragen bij Movisie).

3 Voor informatie over de aanpak van mensen die langdurig in de bijstand zitten, zie <https://www.divosa.nl/verslag-benchlearnbijeerkomst-landurig-de-bijstand-dus-kansloos> en <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/11/20/rapport-succesvol-uit-de-bijstand-significant>

- 3 Zijn er manieren om toegang (procesmatig) anders te organiseren die goed werken in andere gemeenten, en zich effectief hebben bewezen?

Breng uitvoeringsrichtlijnen (zie onderzoeksvraag 2) in de praktijk. Organiseer regelmatig bijeenkomsten met toegangsmedewerkers waarin dialoog wordt gevoerd over welke zorg en begeleiding passend is. Wanneer is lichte zorg passend, wanneer zwaarder? Wat is goed genoeg? ⁴

Investeer in de samenwerking tussen het voorliggend veld en de toegangspoort om processen te optimaliseren en dubbel werk te voorkomen. Stel hiertoe met elkaar gezamenlijke richtlijnen en afwegingscriteria op en definieer rollen, taken en verantwoordelijkheden. Voor zover "Samen voor Ryan" hierin niet voorziet (o.a. opstellen gemeenschappelijke taal, gesprek over verantwoordelijkheden en sturing), maak ruimte voor een periodiek gesprek tussen toegangsmedewerkers en professionals in het voorliggend veld.

Creëer inzicht en breng daarbij de praktische consequenties van uitvoeringsrichtlijnen in kaart. Waar komen hulpvragen eigenlijk vandaan (wie signaleren?) Wat is de doorlooptijd van vragen? Wat zijn de 10 meest voorkomende hulpvragen? Mist er expertise op vragen? Kan de toegang de vragen goed afhandelen zonder dat deze de eigen caseload drukken? ⁵

Realiseer voor meer inzicht tevens de ambitie van een integraal registratiesysteem en de aanstelling van een data-analist bij de toegangspoort. Om obstakels waar de gemeente nu tegen aanloopt te overwinnen, is het goed met gemeenten in contact te komen die al zo'n systeem hebben opgezet. Dit zijn bijvoorbeeld de gemeenten in de regio West-Brabant West. Zoek eventueel ook -als regio- aansluiting bij het initiatief van Den Haag en VNG-realiseer om collectief data-ontsluiting op te zetten.

- 4 In de relatie met aanbieders, hoe kunnen we als gemeente voldoende sturing geven aan aanbieders vanuit een zakelijke positie? En hoe kunnen we daarbij zo effectief mogelijk gebruik maken van de regionale samenwerking?

Scherp contractmanagement verder aan en verstevig het opdrachtgeverschap vanuit de gemeente. Door daadkrachtig opdrachtgeverschap kan de gemeente ontwikkelingen bij aanbieders stimuleren. Deze ontwikkelingen moeten leiden tot ambulantisering en een meer effectieve inzet van zorg. Onder daadkrachtig opdrachtgeverschap hoort ook bijsturing in lijn met de visie, door het voeren van een scherp gesprek en tijdig ingrijpen bij misstanden en/of onwenselijke situaties. Bundel hiervoor interne krachten. Zorg voor een goede samenwerking tussen beleid, inkoop en contractmanagement. Onderzoek alternatieve sturingsmogelijkheden om bij te sturen naar aanbieders. Treedt om bekendheid met beschikbare sturingsmogelijkheden te verhogen, in contact met andere gemeenten over de sturingsmogelijkheden die zij inzetten. Leer ook van partijen in andere domeinen die opdrachtgeverschap al eigen hebben gemaakt, zoals zorgkantoren/zorgverzekeraars. Kijk een dagje in elkaars keuken als effectieve manier om in korte tijd veel inzichten te verkrijgen. Onderzoek de mogelijkheden om de regionale samenwerking te beïnvloeden met als doel deze effectiever in te zetten in de sturing naar aanbieders.

Besprek intern (op bestuurlijk niveau) wat gewenst en onwenselijk is bij het verdelen van schaarste; wanneer is "goed" ook goed genoeg met het risico op klachten en is het op scherp zetten van de relatie met aanbieders gerechtvaardigd. Bij het onderzoeken van alternatieve sturingsmogelijkheden is het belangrijk dat Steenwijkerland open staat voor andere perspectieven, ook al voelen deze perspectieven wellicht onwennig aan en vragen zij bereidheid risico's aan te gaan.

4 [Het kwaliteitskompas](#) van Movisie kan hiervoor de leidraad zijn.

5 Om de uitkomsten uit het formatieonderzoek te duiden is [de tool die binnen het programma Integraal Werken in de Wijk](#) is ontwikkeld, helpend.

Bijlage I – Grip...

Grip in het sociaal domein heeft steeds te maken met twee onderdelen: inzicht en handelingsperspectief. Om grip te kunnen hebben moet je weten welke ontwikkelingen zich voordoen en vervolgens moet je hier in meer of mindere mate sturing aan kunnen geven óf op kunnen anticiperen. Zonder dit laatste is er geen sprake van grip maar alleen van inzicht. Daarbij is het goed je te realiseren dat, zeker in het sociaal domein, er vrijwel nooit sprake kan zijn van volledige grip. Er is altijd sprake van (de kans op) externe beïnvloeding die buiten het handelings- en zichtsvermogen ligt en waar maar in beperkte mate op geanticipeerd kan worden. Gelukkig betreft dit over het algemeen maar een beperkt deel van het domein.

Het hebben van grip begint zoals gezegd met het hebben van inzicht. Echter ook inzicht komt niet vanzelf en vraagt een afbakening en een antwoord op de vraag: waar wil je inzicht in hebben? Zonder nu te verzanden in een eindeloze afpel exercitie tot de kern van de scope van je gewenste inzicht kunnen we voor het gemeentelijke sociaal domein stellen dat de visie het startpunt vormt van grip. In een visie verwoordt namelijk een ideaal toekomstbeeld voor (een deel van) de gemeente. Hierin wordt geschetst hoe de lokale samenleving functioneert, welke maatschappelijke resultaten worden bereikt en wat de uitgangspunten vormen waarmee dat ideaalbeeld gerealiseerd kan worden. Het laat zien wat je als gemeente in de kern het allerbelangrijkste vindt, zowel t.a.v. het uiteindelijke doel als ook v.w.b. de af te leggen route. Een visie hoort richting te geven en wel op z'n wijze dat duidelijk is welke richting gekozen wordt en op welke manier deze richting bewandeld wordt.

Met name die duidelijkheid blijft een lastig aspect van iedere visie, dit is ook inherent aan het concept visie. Een visie is namelijk een geabstraheerde beschrijving van een toekomstsituatie die in de praktijk altijd veel complexer is en gekenmerkt wordt door vele nuances. De taal die gebruikt wordt voor het beschrijven van een visie bestaat dan ook voornamelijk uit abstracte begrippen die goed zijn om een beeld te schetsen maar ontoereikend zijn om een precies beeld, met alle specificaties, te tekenen. Zo blijven veel visies dan ook hangen in 'container' begrippen zonder dat ze houvast geven aan de mensen die uitvoering moeten geven aan die visie. Om een visie te kunnen laten werken is het dan ook nodig om een vertaalslag te maken waarbij gemeenten de vraag: 'wat wil ik concreet zien veranderen op straat/in de wijk/bij mensen thuis?' steeds opnieuw zo concreet mogelijk beantwoorden. Met een dergelijke vertaling wordt een visie namelijk pas hanteerbaar, en - voor het krijgen van grip niet onbelangrijk - ook meetbaar en vervolgens stuurbaar.

Om een visie ook meetbaar te maken moet deze vertaling eerst nog geoperationaliseerd worden, hetgeen betekent dat er indicatoren geformuleerd worden die meetbaar zijn en bij voorkeur niet al te veel administratieve lasten met zich meebrengen, maar dit is over het algemeen een relatieve makkelijke doorontwikkeling. De voornaamste moeilijkheid bestaat uit het concreet maken van een visie omdat dit gepaard gaat met het maken van keuzes en het trekken van duidelijke grenzen.

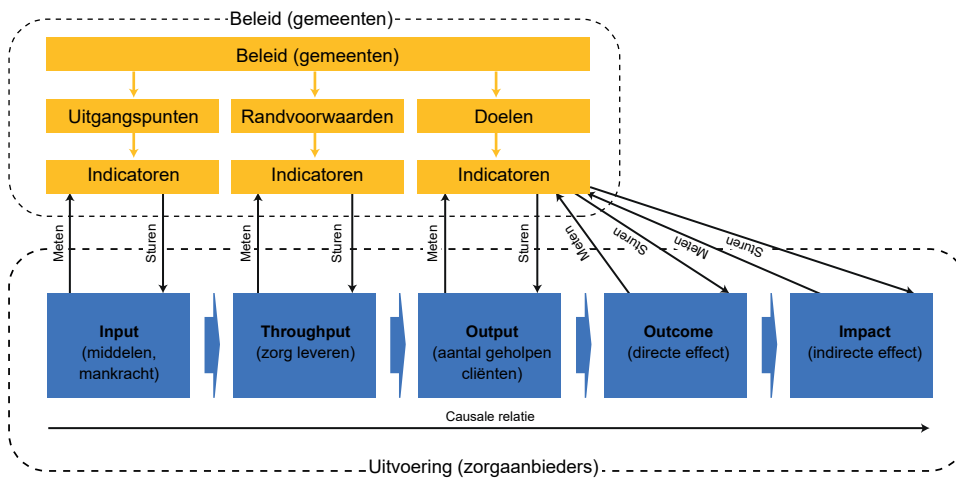
Om te komen tot inzicht is er naast deze uitwerking nog één belangrijk aspect nodig en dat is een beleidstheorie (ofwel een effecttheorie). Dit betreft een uitwerking van de redeneerlijn die loopt van de inzet van middelen (input) en de uitvoering van activiteiten (throughput) naar de concrete resultaten (output) en de directe (outcome) en indirecte (impact) effecten. Deze redeneerlijn maakt in feite zichtbaar met welke concrete handelingen bepaalde resultaten effecten verwacht worden behaald te worden. Daarbij gaat het in eerste instantie niet om reeds op voorhand vastgestelde causale relaties. Het mag best zo zijn dat redeneerlijnen achteraf niet blijken te kloppen. Door ze echter te expliciteren wordt het wel mogelijk om ze ook te toetsen en is het naderhand ook mogelijk om bij te sturen.

Het sturingsaspect van grip is met het juiste inzicht vervolgens niet meer dan draaien aan de knoppen die gegeven zijn. Deze knoppen zitten verwerkt in de organisatie van het sociaal domein (bijv. de organisatie van de toegang), de gekozen bekostigingssystematiek en de contracten met zorgaanbieders. Uiteraard hangt de mate van sturing af van de mate waarin de sturingsmogelijkheden ook geborgd zijn in uitvoeringsrichtlijnen,

afspraken en opgenomen contractuele verplichtingen. Er is echter meer mogelijk door naast de formele sturingsmogelijkheden ook de informele sturingsmogelijkheden te benutten. Die zitten veeleer in het regelmatig, in onderling vertrouwen voeren van gesprekken en het creëren van een gezamenlijk eigenaarschap. Dit kost echter wel tijd en vaak ook het nodige geduld. Onderling begrip ontstaat namelijk niet zomaar.

Desalniettemin heeft deze vorm van sturing te allen tijden wel de voorkeur boven de formele sturingsmogelijkheden. Het sociaal domein is namelijk een complex ecosysteem dat zich nooit helemaal laat vangen in afspraken, contracten of procedures en in een dergelijk ecosysteem heb je meer aan een partner dan aan een opdrachtnemer.

In onderstaand figuur is de vertaling van de visie naar operationele indicatoren en de beleidstheorie schematische weergegeven.



Bijlage II – Gegevensrapportage

In deze rapportage staat een selectie van de cijfers over Steenwijkerland uit de voor de commissie vrij toegankelijke databronnen. Deze zijn ontleend aan CBS Statline en de gemeentelijke monitor sociaal domein, tenzij anders vermeld. Dit zijn de volgende cijfers:

- Algemene kengetallen over Steenwijkerland en haar sociaal domein (afhankelijk van eventuele opvallendheden in het algemene beeld bevat dit hoofdstuk meer of minder cijfers);
- Gebruik jeugdhulp;
- Jeugdhulpgebruik per verwijzer;
- Wmo per arrangement (ondersteuning thuis, hulp bij huishouden, verblijf en opvang, hulpmiddelen);
- Gebruik voorzieningen participatiewet;
- Uitgaven sociaal domein, inclusief opvallende afwijkingen ten opzichte van de begroting.

Waar mogelijk is geprobeerd deze cijfers uit Steenwijkerland zoveel mogelijk door de tijd heen te presenteren en te vergelijken met gelijksoortige gemeenten, waarbij vaak gekozen is voor een vergelijking met gemeenten van vergelijkbare grootte (25.000 tot 50.000 inwoners), gemeenten met een vergelijkbare stedelijkheid (weinig stedelijk) en gemeenten in heel Nederland. Wanneer wordt gesproken van de controlegroepen, gaat het om deze drie groepen gemeenten, tenzij anders aangegeven. Als onderdeel van de gegevensverzameling is ook het Kenniscentrum Handhaving en Naleving (KCHN) van de VNG en het Ketenbureau i-Sociaal Domein gevraagd de kennis over de gemeente Steenwijkerland te delen.

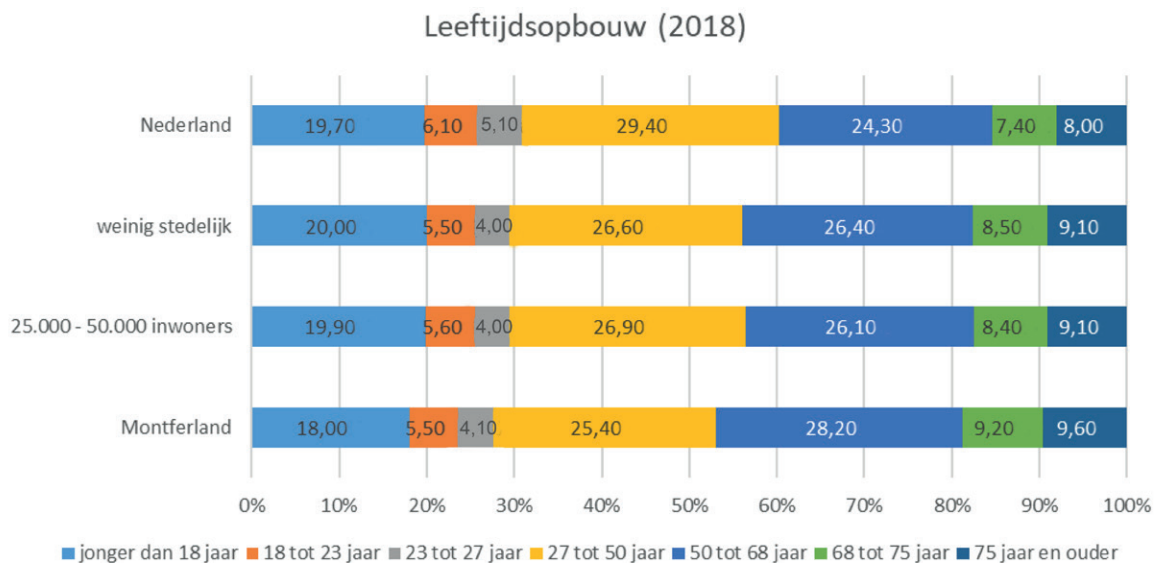
1 Opvallendheden in deze rapportage

Hieronder worden kort de belangrijkste bevindingen in deze rapportage weergegeven.

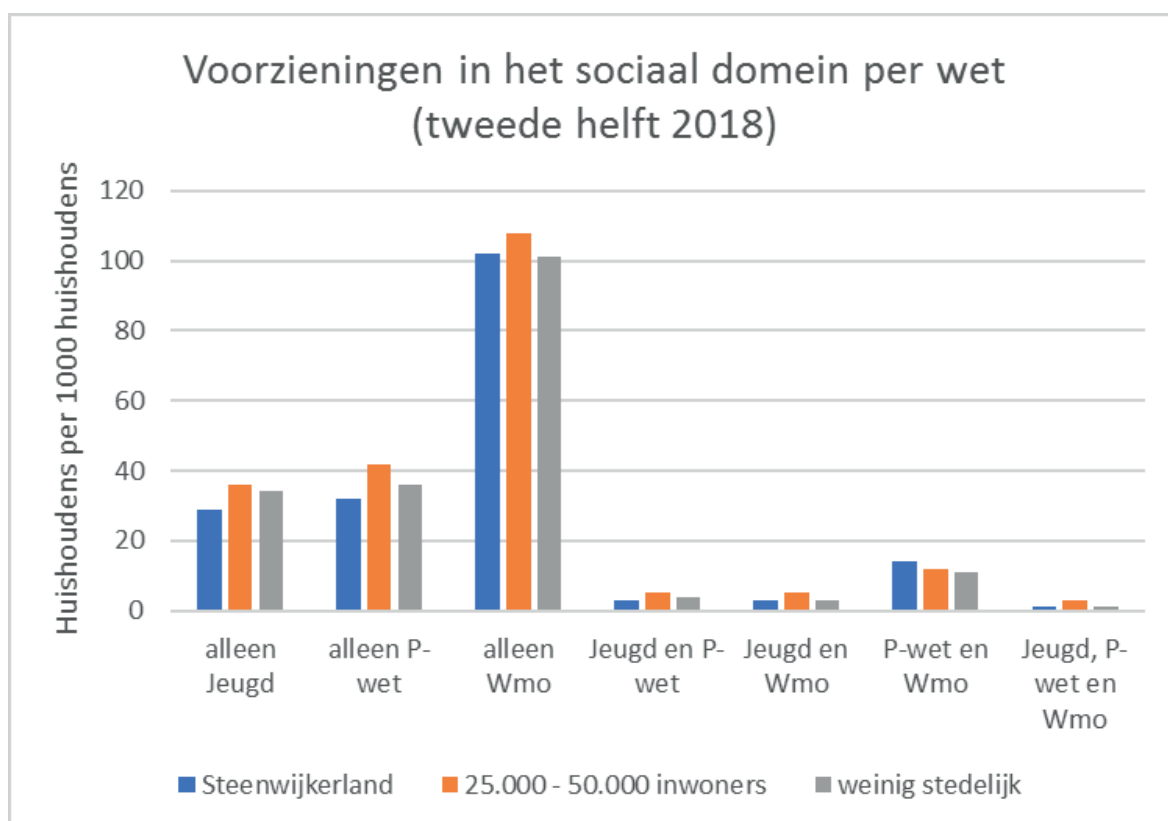
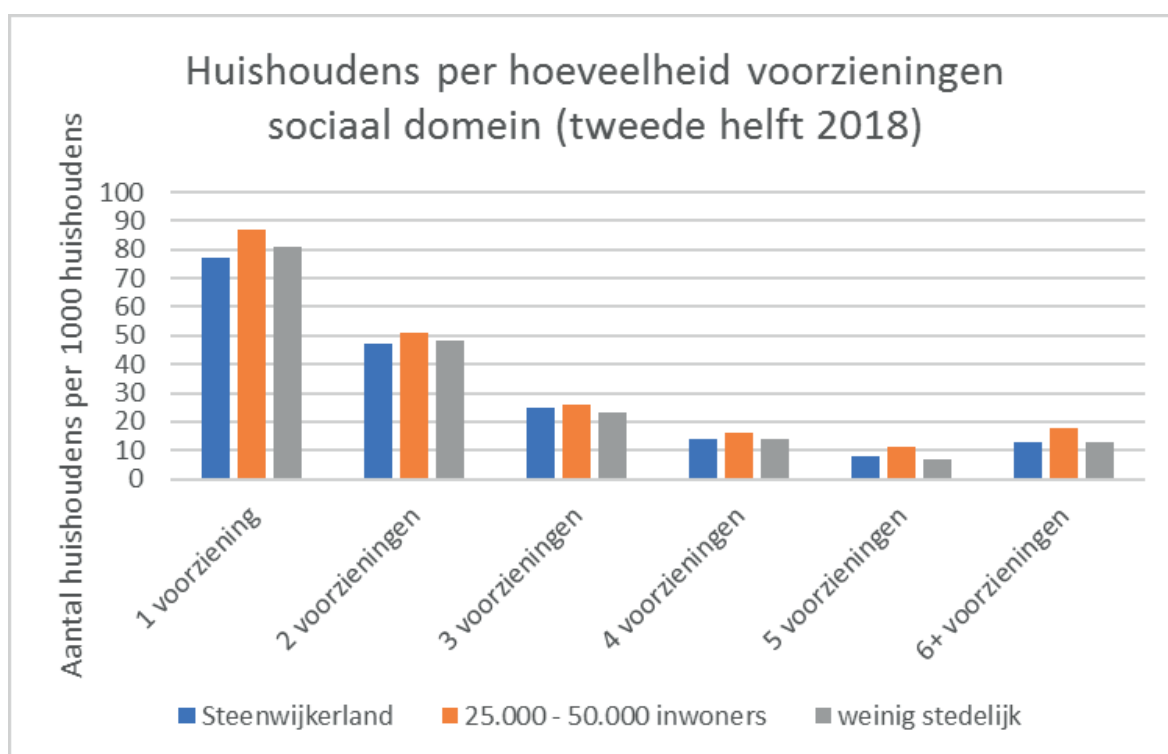
- Jeugdhulpgebruik stijgt ineens van 2017 op 2018 sterk, terwijl er tot 2017 juist een afname was. Financiële gevolgen daarvan zijn niet bekeken in deze rapportage.
- Het aantal inwoners met een inkomensvoorziening uit de Participatiewet neemt sinds 2016 met ongeveer 15 procent af en daalt tot een niveau vergelijkbaar met de controlegroepen. Het aantal inwoners met een re-integratievoorziening daalt ook, maar is nog steeds meer dan tweemaal zo hoog als in de controlegroepen. Deze beide posten maken een vrij groot deel uit van de begroting van het sociaal domein en de begroting voor deze posten wordt overschreden.
- Wmo-voorzieningengebruik is gemiddeld, alleen het gebruik van de hulp in het huishouden ontwikkelt zich heel anders dan in de drie controlegroepen (zie paragraaf 5).
- De totale uitgaven aan het sociaal domein zijn ~20 procent hoger dan in de controlegroepen 25.000 – 50.000 inwoners en weinig stedelijk, voornamelijk als gevolg van hogere uitgaven aan inkomensregelingen, begeleide participatie, arbeidsparticipatie en maatwerkdienstverlening 18- en 18+.

2 Kengetallen Steenwijkerland en haar sociaal domein

- **Inwoners:** Steenwijkerland heeft op 1 januari 2019 43.940 inwoners.
- **Geografisch en kernen:** Steenwijkerland heeft een oppervlakte van 321,59 km² en is daarmee de grootste gemeente qua oppervlakte die de Visitatiecommissie tot dusver heeft bezocht. Het bestaat uit 31 kernen en wijken, de grootste daarvan is Steenwijk.
- **Stedelijkheid:** Steenwijkerland heeft een bevolkingsdichtheid van 135 inwoners per vierkante kilometer, waardoor het in de controlegroep 'weinig stedelijk' valt. Ter vergelijking: het Nederlands gemiddelde is ongeveer 510 inwoners per vierkante kilometer.
- **Leeftijdsopbouw:** zie gestapelde staafdiagram hieronder.

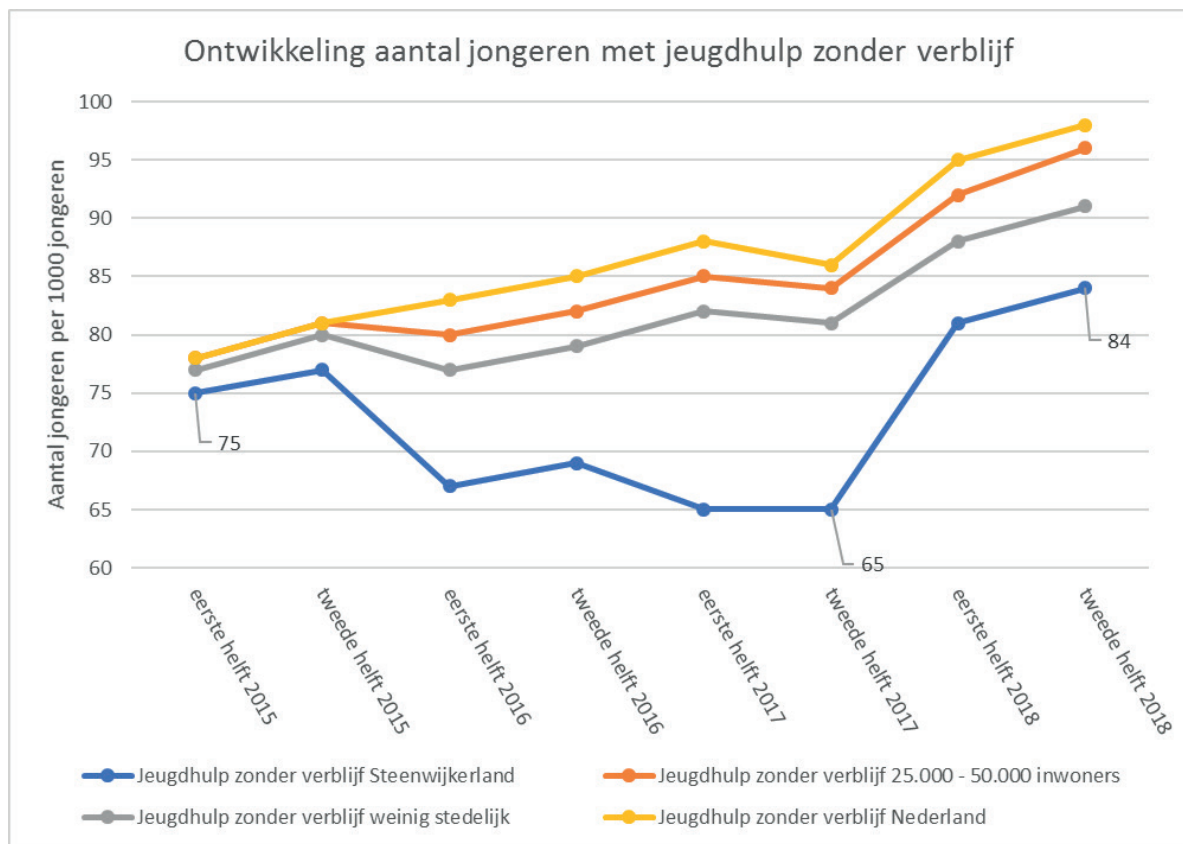


- **Jongeren tot 18 jaar:** Steenwijkerland telt op 1 januari 2018 8875 inwoners die jonger dan 18 jaar oud zijn.
- **Migratieachtergronden:** 91,5 procent van de bevolking is autochtoon, van de overige 8,5 procent heeft 4,5 procent een westerse migratieachtergrond en 4,0 procent een niet-westerse. Ter vergelijking: het Nederlands gemiddelde is 76,9 procent autochtoon, naast 10,1 procent met een westerse migratieachtergrond en 13,1 procent met een niet-westerse migratieachtergrond.
- **Opleidingen:** Steenwijkerland heeft relatief iets meer laag- en middelbaar opgeleiden (27,3 resp. 54,5 procent) dan de controlegroepen 25.000 – 50.000 inwoners (23,1 resp. 45,1 procent), weinig stedelijk (24,2 resp. 45,9 procent) en Nederland (21,1 resp. 41,7 procent). Steenwijkerland heeft daarentegen juist iets minder hoogopgeleiden.
- **Werkzame beroepsbevolking:** Steenwijkerland heeft in 2018 674 werkenden per 1000 inwoners; dat is ongeveer gelijk aan de controlegroepen (679 voor 25.000 – 50.000 inwoners en weinig stedelijk, 672 voor Nederland).
- **Lage inkomens:** 6,9 procent van de huishoudens had in 2015 een laag inkomen, waarvan 2,4 procentpunt langdurig laag. Landelijk was dit gemiddeld 8,2 respectievelijk 3,1 procent, en in de mediane gemeente was dit 5,5 procent respectievelijk 1,8 procent.
- **Gestapelde voorzieningen sociaal domein:** de gemeente Steenwijkerland heeft relatief weinig huishoudens met meerdere voorzieningen in het sociaal domein. Dit is te zien in staafdiagrammen 1 en 2 hieronder. Alleen de combinatie Participatiewet en Wmo komt iets vaker voor dan in de beide controlegroepen.



3 Jeugdzorg

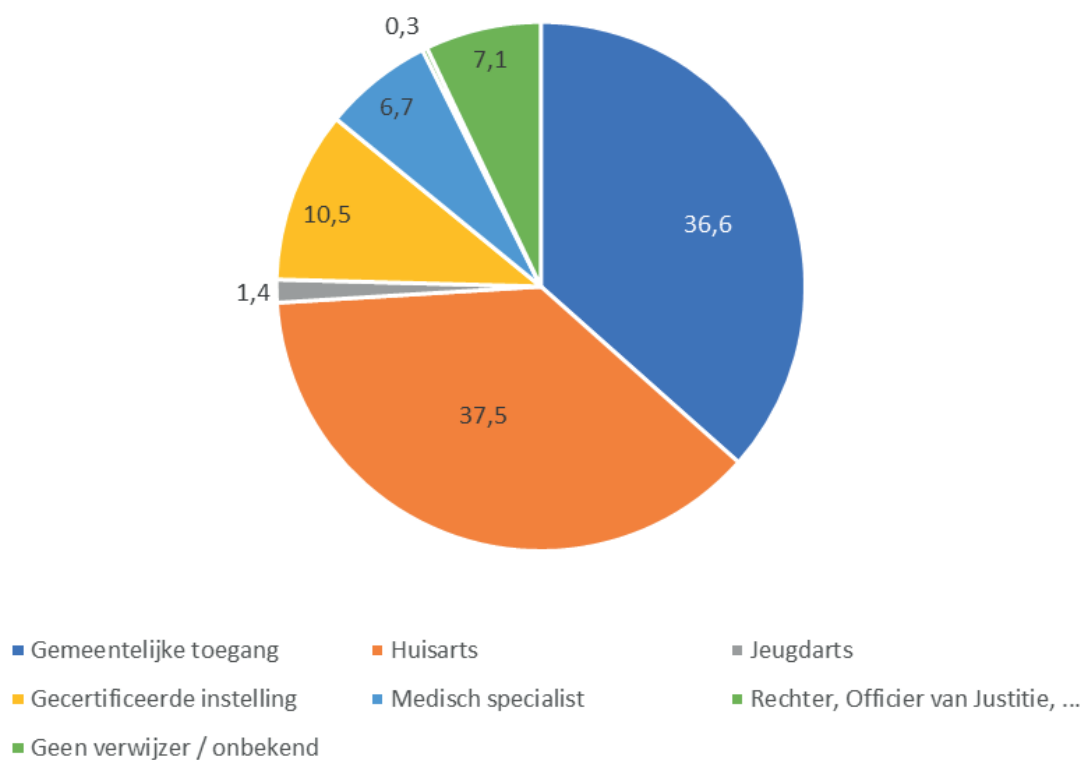
- Steenwijkerland heeft gedurende 2015 tot en met 2018 vergeleken met de controlegroepen een laag aantal jeugdhulptrajecten zonder verblijf per 1000 jongeren. Dit is te zien in grafiek 1. Dit aantal daalt, tegen de trend in, tussen de tweede helft van 2015 en de tweede helft van 2017. Daarna stijgt dit aantal ineens sterk naar 84 jongeren per 1000 jongeren met een jeugdhulptraject zonder verblijf. Over de totale gemeten periode gezien is er een stijging van 12 procent, waar de controlegroepen in dezelfde perioden stijgingen laten zien van 18 (weinig stedelijk), 23 (25.000 – 50.000 inwoners) en 26 (Nederland) procent.
- Het aantal jeugdhulptrajecten met verblijf en het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen per 1000 jongeren blijft gedurende de periode 2015 tot 2017 stabiel rond de 14 respectievelijk 12. Van 2017 op 2018 zien beide groepen een lichte stijging van 2 jongeren per 1000 jongeren, of ongeveer 15 procent. Omgerekend naar de totale populatie gaat het om een stijging van ongeveer 35 jongeren die jeugdhulp met verblijf of jeugdbescherming krijgen.



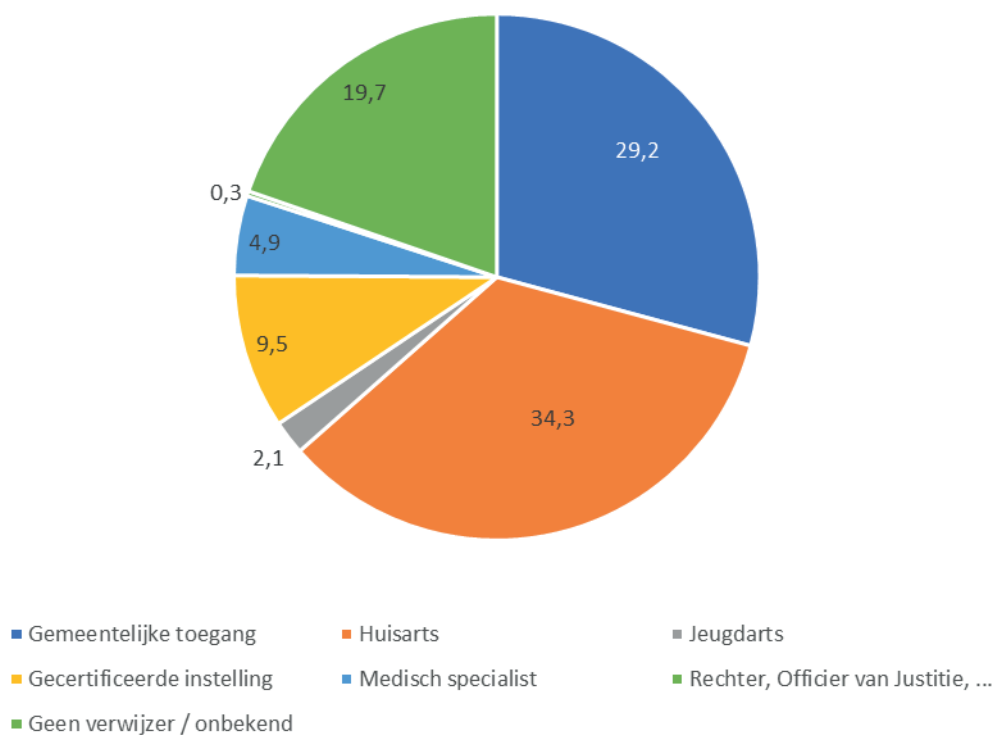
Grafiek 1, Ontwikkeling van het aantal jongeren met een jeugdzorgtraject zonder verblijf per 1000 jongeren.

- **Jeugdhulptrajecten per verwijzer:** uitgesplitst naar verwijzer heeft Steenwijkerland in 2018, vergeleken met de controlegroepen Nederland en jeugdregio IJsselland (waar Steenwijkerland deel van uitmaakt) een vergelijkbare verdeling, als gecorrigeerd wordt voor het aantal onbekend verwijzers. Zie de onderstaande drie taartdiagrammen; in de taartpunten staan de percentages van het aantal jeugdhulptrajecten dat door de corresponderende verwijzer is gestart.

Jeugdhulptrajecten per verwijzer in jeugdzorgregio IJsselland, 2018 (%)



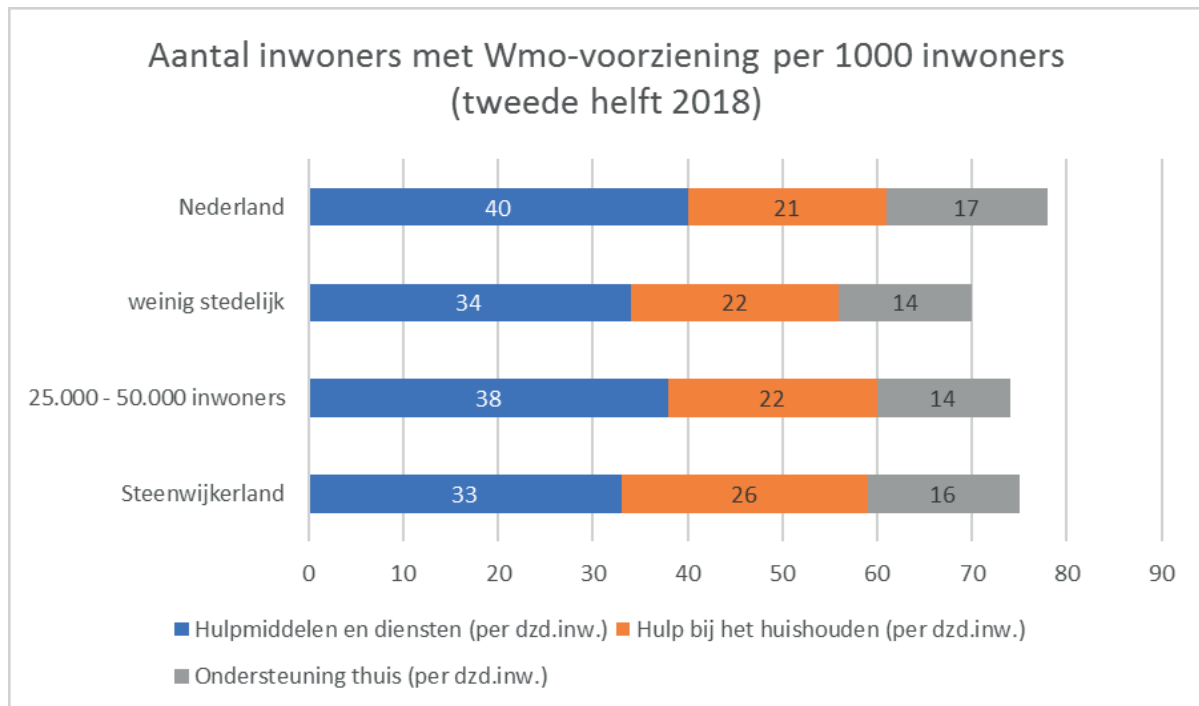
Jeugdhulptrajecten per verwijzer in Nederland, 2018 (%)



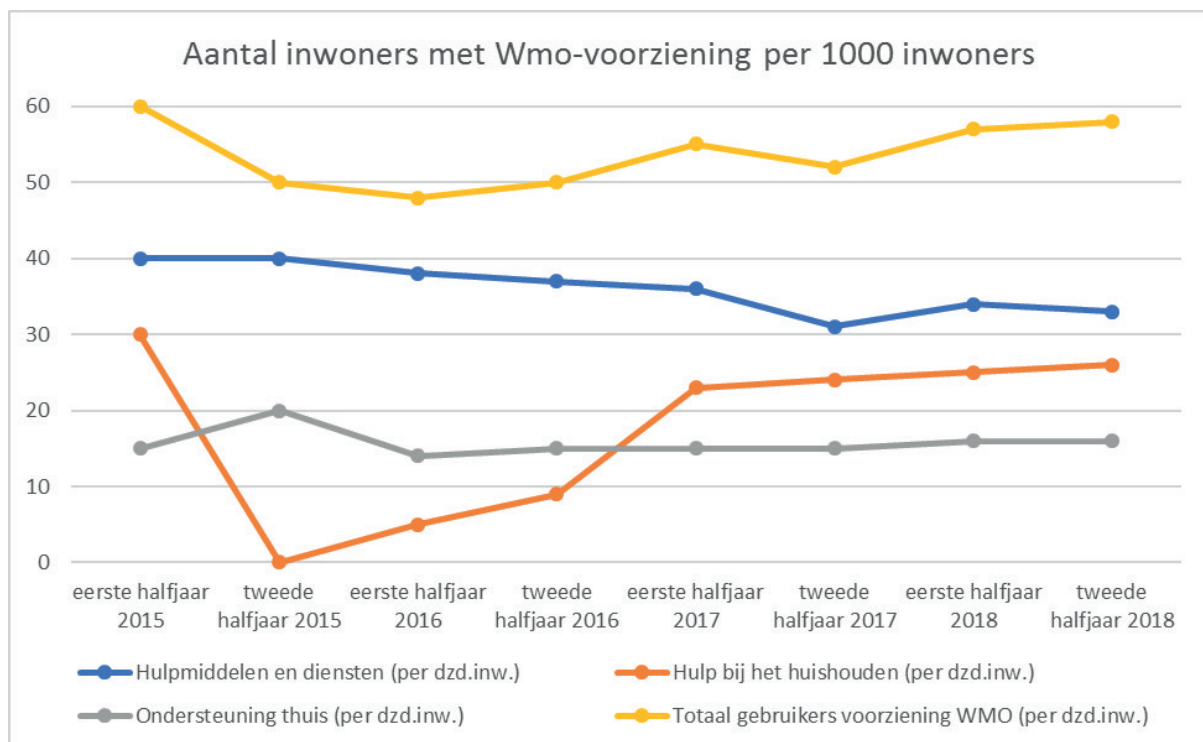
- **Herhaald beroep:** van de begonnen trajecten in 2018 is 23,7% een herhaald beroep, wat minder is dan de regionale (25,3) en landelijke (27,5) percentages. Deze percentages fluctueren per jaar (voor zowel Steenwijkerland als de controlegroepen) tussen de 21 en 29 procent. Wel hebben Steenwijkerland en de regio IJsselland consequent een iets lager percentage herhaald beroep dan het Nederlandse gemiddelde.

4 Wmo

- **Gebruik Wmo-voorzieningen:** het Wmo-voorzieningengebruik per 1000 inwoners is in de tweede helft van 2018 hoog, vergeleken met de controlegroepen weinig stedelijk en 25.000 – 50.000 inwoners. Dit is vooral een gevolg van het iets hogere gebruik van hulp bij het huishouden en ondersteuning thuis. Dit is te zien in de onderstaande staafdiagram.



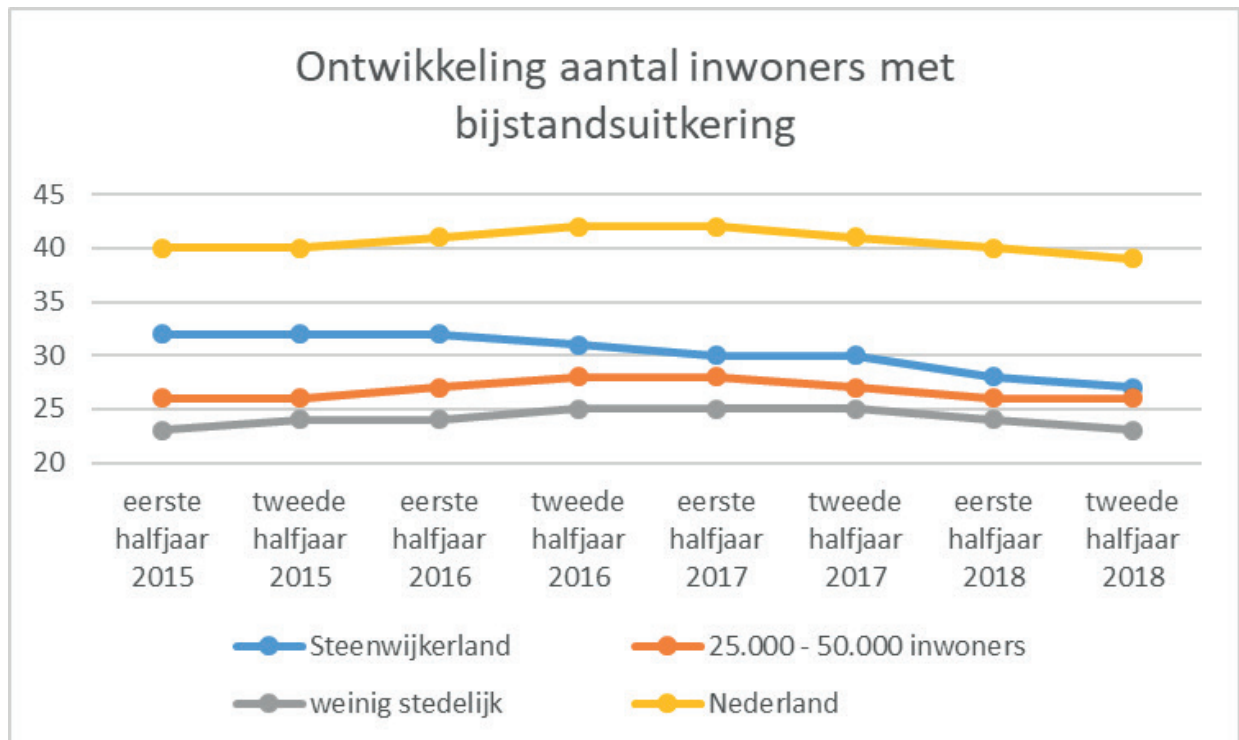
- **Ontwikkelingen gebruik Wmo:** zie onderstaande grafiek. Het gebruik van de Wmo-voorziening ondersteuning thuis blijft ongeveer gelijk en neemt licht af bij hulpmiddelen en diensten. Het gebruik van hulp in het huishouden ontwikkelt zich ongebruikelijk. Dat kan een gevolg zijn van een gewijzigde registratie of van een beleidswijziging in het toekennen van hulp in het huishouden als maatwerkvoorziening. Steenwijkerland heeft hier in 2016 als gevolg van een uitspraak van de Centrale Raad van Beroep wel een wijziging in doorgevoerd.



- **Mantelzorg:** 16,6 procent van de volwassen inwoners van Steenwijkerland geeft aan mantelzorg te verlenen. Dit is meer dan de 14,2 procent in heel Nederland die dat aangeeft, en de ~16 procent in de twee andere controlegroepen.
- **Cliëntervaring Wmo:** de verschillende aspecten van de Wmo-voorzieningen in Steenwijkerland krijgen in 2017 van de Wmo-gebruikers cijfers van 5,8 tot 7,3. Daarmee doet Steenwijkerland het minder goed dan de cijfers die gegeven worden door controlegroep Nederland (consequent tussen de 7,5 en 8,0).
- **Beschermd wonen:** Steenwijkerland behoort tot de beschermd wonen-regio Zwolle. In deze regio maken 2,7 inwoners per 1000 inwoners gebruik van een beschermd wonen-voorziening. Dat is meer dan het landelijk gemiddelde van 2,0 inwoners per 1000 inwoners en de regio is de hoogst scorende regio van Nederland, na regio's Amsterdam, Apeldoorn, Arnhem, Assen en Rotterdam.
- Aanvullend valt op dat de gemeente Steenwijkerland een hoge samenhang heeft tussen bepaalde levensgebeurtenissen (bijvoorbeeld scheiding, verhuizing, detentie) en gebruik van voorzieningen in het sociaal domein. Dit betreft de kans dat iemand die een bepaalde levensgebeurtenis meemaakt daarna gebruik maakt van een voorziening in het sociaal domein. In het geval van detentie en registratie in het WSNP is deze kans bijvoorbeeld 50 procent. Wat betreft de samenhang tussen scheidingen en gebruik van voorzieningen in het sociaal domein wordt bij dezen vermeld dat Steenwijkerland een relatief hoog aantal kinderen heeft dat te maken krijgt met een scheiding. In 2017 was dit 1,4 procent, of 126 kinderen.

5 Participatie

- **Bijstand:** Steenwijkerland heeft 27 bijstandsontvangers per 1.000 inwoners in de tweede helft van 2018; dat is vergelijkbaar met de controlegroepen 25.000 – 50.000 inwoners (26) en weinig stedelijk (23), maar een stuk lager dan het Nederlandse gemiddelde (39).
- **Ontwikkeling hoeveelheid inwoners met bijstand:** is te zien in de onderstaande grafiek. Dit aantal daalt in Steenwijkerland met 15,6 procent van een piek in de eerste helft van 2016 van 32 per 1.000 inwoners, naar 27 in de tweede helft van 2018. De controlegroepen zien vanaf een piek in 2017 een daling met ongeveer 6 tot 9 procent.



- **Gebruik re-integratievoorzieningen:** Steenwijkerland heeft gedurende de periode 2015-2018 een opvallend hoog gebruik van re-integratievoorzieningen: 64,0 per 1.000 inwoners in 2015, geleidelijk dalend tot 53,9 in 2018. Ter vergelijking: in de controlegroepen zijn er tussen de 17,0 en 26,2 bijstandsuitkeringen per 1.000 inwoners, en dit aantal stijgt juist geleidelijk tussen 2015 en 2018.

6 Begroting & realisatie sociaal domein 2017

De uitgaven per inwoner in de gemeente Steenwijkerland ten opzichte van de controlegroepen⁶ in 2017, het meest recent openbaar beschikbare jaar, staan in onderstaande tabel. Steenwijkerland geeft in totaal 1232,90 euro per inwoner aan het sociaal domein; dat is ongeveer 20 procent meer dan de controlegroepen 20.000-50.000 inwoners en weinig stedelijk. Daarnaast vallen de volgende zaken op:

Posten met hoge uitgaven in vergelijking met controlegroepen

- Kostenposten waar opvallend veel meer (>20%) per inwoner wordt uitgegeven dan door alle controlegroepen zijn de begeleide participatie en maatwerkdienstverlening 18+.
- Kostenposten waar meer (<20%) per inwoner wordt uitgegeven dan door alle controlegroepen zijn arbeidsparticipatie en maatwerkdienstverlening 18-.
- De andere kostenpost waar (in vergelijking met de controlegroepen weinig stedelijk en inwonertal 20.000-50.000) meer aan wordt uitgegeven, is inkomensregelingen.

⁶ Let op: in tegenstelling tot in eerdere controlegroepen valt Steenwijkerland hier niet in de controlegroep 25.000 tot 50.000 inwoners, maar in de controlegroep 20.000 tot 50.000 inwoners.

Posten met lage uitgaven in vergelijking met controlegroepen

- Daar tegenover staat dat Steenwijkerland juist minder uitgeeft dan de drie controlegroepen per inwoner aan samenkracht en burgerparticipatie, de wijkteams en geëscaleerde zorg 18+ en 18-.

Posten met afwijkende uitgaven in vergelijking met begroting

- Ten opzichte van de begroting 2017 is er in Steenwijkerland vooral meer uitgegeven aan inkomensregelingen, arbeidsparticipatie en maatwerkdienstverlening 18-: overschrijdingen van respectievelijk 11,4, 72,2 en 21,4 procent en opgeteld ongeveer 4,5 miljoen euro meer dan begroot.
- Door onderbesteding op enkele andere posten wordt er in totaal 3,35 miljoen euro meer uitgegeven dan begroot aan taakveld 6. Dat is ongeveer 6,2 procent op het totaal, wat vrijwel gelijk is aan de controlegroepen.

Uitgaven Sociaal Domein (2017)*	Steenwijkerland	20.000 - 50.000	Weinig stedelijk	Nederland
6.1 Samenkracht en burgerparticipatie	70,1	95,2	90	115,3
6.2 Wijkteams	36	44,8	43,5	55,1
6.3 Inkomensregelingen	396,7	310,3	292,4	473,5
6.4 Begeleide participatie	193,7	149,1	155,9	147,6
6.5 Arbeidsparticipatie	55,8	28,1	27,1	52,3
6.6 Maatwerkvoorziening (WMO)	15,7	38,4	38,7	36,5
6.71 Maatwerkdienstverlening 18+	223,2	135,4	132,8	167,1
6.72 Maatwerkdienstverlening 18-	233	184,5	194,4	208,4
6.81 Geëscaleerde zorg 18+	1	11,5	11	122,7
6.82 Geëscaleerde zorg 18-	7,7	26,9	24,2	36,1
Totaal	1232,9	1024,2	1010	1414,6
*Uitgedrukt in euro per inwoner				

Bijlage III Gesprekspartners Gemeente Steenwijkerland

- Mevrouw Marieke Dawson: Senior Beleidsmedewerker Jeugd
- Mevrouw Hinke van der Honing: Beleidsmedewerker informatie en kwaliteit
- Mevrouw Trijn Jongman: Wethouder Sociaal Domein
- De heer Eibe Karssenbergh: Teamleider Sociaal Domein
- De heer Jan Knol: Beleidsmedewerker Participatie
- Mevrouw Marianne Lindeboom: Coördinator Toegangsteam
- De heer Marcel Scheringa: Wethouder Financiën
- De heer Henk Schuitemaker: Controller Sociaal Domein
- Mevrouw Tjitske Siderius: Beleidsmedewerker Sociaal Domein

Bijlage IV – Reactie Steenwijkerland



VNG Visitatiecommissie financiële beheersbaarheid
sociaal domein

ons kenmerk
behandeld door Jannie Brunink
uw kenmerk
bijlagen -

Steenwijk
(verzendsdatum) 12 februari 2020
Onderwerp reactie gemeente Steenwijkerland n.a.v. rapport
visitatiecommissie

Geachte mevrouw Sint en meneer Vrind,

Allereerst hartelijk dank voor het visitatietraject dat we dankzij uw inzet konden doorlopen. Dank voor het rapport waarin een duidelijke analyse van de lokale situatie wordt gegeven, een analyse die leidt tot heldere conclusies en aanbevelingen.

De aanleiding om u te benaderen was onze behoefte om onze transformatieopgave aan te scherpen en de wens om feedback te krijgen vanuit een onafhankelijke commissie, zodat wij met de ervaringen van andere gemeenten, onze lokale opgave verder kunnen helpen. Daaraan levert uw rapport een bijdrage.

We onderschrijven de aanbevelingen in het rapport, die neerkomen op het versterken van de hardere sturingsvormen, vanuit de integraliteit van het sociaal domein en gebaseerd op een beter en systematisch inzicht in de belangrijkste parameters van het systeem. Daarbij realiseren we ons dat aan het versterken van de hardere sturingsvormen een vraag vooraf gaat, namelijk een inhoudelijke visie op het sociaal domein en de dialoog daarover.

We onderschrijven de aanbevelingen, al bent u stevig in uw conclusies als het gaat om de onbalans tussen inhoudelijke (zachte) en financiële/cijfermatige(harde) sturing in het sociaal domein. We herkennen dat dit leidt tot minder grip en minder sturing. Om die reden pakken we uw rapport op met de vraag 'hoe kunnen we de uitkomsten van het rapport en de aanbevelingen die worden gedaan, benutten voor het realiseren van balans in het sociaal domein'.

U merkt terecht op dat wij handelen vanuit het uitgangspunt dat we kiezen voor de juiste kwaliteit van zorg voor iedereen die dat nodig heeft. We zijn blij met uw constatering dat we een lerende organisatie zijn die bereid is kritisch naar zichzelf te kijken.

We hebben, zoals veel gemeenten met ons, de impact van de veranderende wetgeving in het sociaal domein onvoldoende overzien. En hebben we er onvoldoende financiële kaders en integrale monitoring en sturing aan verbonden. Er zijn financiële overschrijdingen, waarop wij recent analyses hebben uitgevoerd. Deze hebben nog niet geleid tot voldoende grip op de oplopende kosten.

Het rapport geeft handvatten hoe we dit kunnen verbeteren en versterkt ons urgentiebesef dat we een forse uitdaging aan moeten gaan. De aanbevelingen en adviezen helpen ons om een lokaal sturingsmodel, een Steenwijkerlandse aanpak, te realiseren.

Dit betekent dat we de adviezen van de commissie benutten om het lokale vraagstuk om evenwichtige sturing te realiseren op het sociaal domein integraal, vanuit een inhoudelijke visie in combinatie met duidelijke kaders, oppakken.

Er ligt een scherpe analyse die urgentie laat zien en die bevestigt in de uitdaging om dit lokale vraagstuk prioriteit te geven, waarbij onze inzet primair gericht is op het realiseren van een lokaal sturingsmodel.

Met vriendelijke groet,

Namens het college van burgemeesters en wethouders van Steenwijkerland,



Rob Bats
Burgemeester



Judith de Groot
Gemeentesecretaris

**Vereniging van
Nederlandse Gemeenten**

Nassaulaan 12
2514 JS Den Haag
+31 70 373 83 93
info@vng.nl

februari 2020

vng.nl

Tussenstand plan van aanpak stijgende kosten Jeugdhulp

Versie 17 juni 2020

Samenvatting

Het plan van aanpak stijgende kosten Jeugdhulp is na uw goedkeuring in juni vorig jaar van start gegaan aan de hand van zeven maatregelen. Maatregelen waarbij veel maatschappelijke partners een rol spelen, die naast greep op kosten ook bij moeten dragen aan de transformatie van de zorg voor jeugd.

De tussenstand laat zien dat het om ingrijpende maatregelen gaat, die extra inzet en expertise vragen die niet altijd meteen voorhanden is. Die intensieve samenwerking zorgt ervoor dat er leerprocessen starten, kennis wordt binnen gehaald waarbij passende ondersteuning voor elk kind in Steenwijkerland centraal staat.

Inleiding

In juni 2019 heeft u ingestemd met het plan van aanpak Jeugdhulp Steenwijkerland, een plan dat erop gericht is meer inzicht in en greep te krijgen op de stijgende kosten van jeugdhulp in de gemeente. Meer inzicht om te weten welke maatregelen effectief bijdragen om de stijgende kosten een halt toe te roepen. Maatregelen die ver gaan om naast greep op kosten ook bij te dragen aan de transformatie van de zorg voor jeugd te realiseren, waarbij veel maatschappelijke partners een rol spelen.

Bij greep op de jeugdhulp gaat om een complexe opgave omdat de gemeente er bij de overheveling in 2015 een zware taak bij kreeg. De vraag naar jeugdzorg is namelijk de afgelopen twintig jaar enorm gegroeid (en niet vanaf 2015). Exacte cijfers zijn moeilijk te geven, omdat het stelsel versnipperd en verkokerd was en verschillende wettelijke kaders kende. Landelijk onderzoek laat zien dat in 2000 naar schatting 1 op de 27 jongeren jeugdzorg kreeg, in 2009 was dit 1 op de 14 en in 2018 is dit 1 op de 8. Bij deze overheveling zijn niet alle financiële middelen mee gegaan, maar is het budget gekort tot rond de 15% in 2018.

Dit gebeurt in een samenleving die steeds ingewikkelder wordt. De impact van het aantal echtscheidingen, de hoge prestatiedruk en toenemend problematisch sociale-media-gebruik is groot. Binnen het sociale domein hangen thema's sterk met elkaar samen: onderwijsachterstanden hangen samen met thuismilieus en de ingewikkelde samenleving. Ook is er het verband tussen schuldenproblematiek, spanningen in relaties (scheidingen), overgedragen armoede, etc.. Deze complexiteit maakt dat grip op de uitgaven binnen het sociaal domein een uitdaging is die we alleen met een andere benadering en in strategisch partnerschap met onze maatschappelijke partners kunnen realiseren. Gezamenlijkheid is een voorwaarde. <https://www.nji.nl/nl/Download-NJi/Publicatie-NJi/Het-groeiend-jeugdzorggebruik-Duiding-en-aanpak.pdf>

Het resultaat waarop we ons richten is een houdbaar lokaal stelsel voor ondersteuning, begeleiding en zorg. Het primaire uitgangspunt is passende ondersteuning voor elk kind in Steenwijkerland. Het plan van aanpak omvat zeven maatregelen, waarvan hier de tussenstand wordt gegeven. Het gaat om:

1. Samenwerking met de huisartsen versterken
2. Verminderen 24 uren zorg (verblijf)
3. Analyse langdurige zorg
4. Verminderen aantal zorg-intensieve jongeren
5. Beperken verlengde jeugdhulp
6. Preventieve jeugdhulp vergroten
7. Transformatie akkoord

Tussentijdse evaluatie van de maatregelen

Maatregel 1 – Samenwerking met de huisartsen versterken

We versterken de samenwerking met de huisartsen. Als gemeente hebben we geen formele sturingsinstrumenten, bovendien zijn huisartsen een relatief autonome beroepsgroep. De gemeente heeft de ambitie om nauwere afstemming te zoeken met de huisartsen om zodat er meer gebruik gemaakt kan worden van elkaars expertise. Door elkaars kennis en kunde te vergroten is het wellicht mogelijk om vanuit gezamenlijk vastgestelde uitgangspunten het jeugdhulpbeleid vorm te geven.

Waar staan we in dit proces:

1. Relatiebeheer

Er zijn effectieve stappen gezet door relatiebeheer, communicatie en ontmoeting met de huisartsen meer uit de verf te laten komen.

Zo is er een vaste ambtelijke collega, naast de wethouder, die vanuit de gemeente de contacten onderhoudt met de huisartsen. Bij deze contacten worden ook de samenwerkingspartners betrokken, zoals Sociaal werk de Kop, Huisartsenzorg Drenthe, ZONL, Zilveren Kruis en Proscop. Zij hebben soms gemakkelijkere ingangen bij de huisartsen.

Daarnaast wordt ingezet op communicatie met de huisartsen, door met regelmaat een nieuwsbrief met relevantie ontwikkelingen te sturen.

2. Monitoring verwijzingen

Het is gelukt inzicht te krijgen in de verwijzingen van individuele huisartsen (praktijken) naar jeugd GGZ. Deze informatie benutten we in de gesprekken met de verschillende huisartsen. Hiervoor hoefde er geen monitorsysteem ontwikkeld te worden, maar ging het om het optimaler leren benutten van het registratiesysteem.

De praktijk laat zien dat de huisartsen veruit het grootste deel van de verwijzingen naar de jeugd-GGZ doen. Vanuit dit gegeven is de functie van POH-jeugd GGZ duidelijk van meerwaarde gebleken. Deze functie kan een fors deel van de verwijzingen voorkomen door zelf de ondersteuning te bieden en als er toch verwijzing nodig is, dit heel gericht te doen. Daarnaast is deze functionaris goed in staat met de huisarts of gemeentelijke toegang af te stemmen om de zorg meer sluitend te maken.

3. POH-Jeugd

De POH jeugd GGZ is grotendeels uitgerold binnen de gemeente. Een uitzondering zijn de huisartsenpraktijken aan de Kallenkoterallee (vijf onder één dak, die er tot op heden niet open voor staan en enkele kleinere praktijken met relatief weinig jeugd en jeugd-GGZ problematiek).

De ervaring van de afgelopen twee jaar is dat deze functie een fors deel van de verwijzingen kan voorkomen door zelf de ondersteuning te bieden en als er toch verwijzing nodig is, dit heel gericht te doen. Ruim 75% van de jeugdigen waar de POH-er jeugd-GGZ bij betrokken is wordt geholpen en niet verwezen. Ook leert de ervaring dat de beschikbaarheid van deze expertise in het lokale veld de slagvaardigheid bij ingewikkelde situaties vergroot. Er wordt aangegeven dat escalatie van bepaalde situaties hierdoor is voorkomen.

4. Medicatiecontrole

Het voornemen was de medicatiecontrole vanuit de tweede lijn GGZ getemporiseerd over te brengen naar de huisartsen. Dit blijkt echter weinig meerwaarde te hebben, het gaat om een zeer kleine groep kinderen, hier ligt geen besparingsmogelijkheid. Om die reden is hier niet verder op ingezet.

Maatregel 2 - verminderen 24-uurs zorg (verblijf).

De gemeente Steenwijkerland verleent relatief veel dure jeugdzorg (11 procent t.o.v. de regio met 8 procent). In Steenwijkerland maken we meer gebruik van verblijfszorg én dure ambulante trajecten. Binnen dit thema zetten we in op een aantal oplossingsrichtingen. Om onze doelen te behalen zijn wij in grote mate afhankelijk van de bereidwilligheid en inzet van zorgaanbieders. We zien een gezamenlijke verantwoordelijkheid met de gehele jeugdhulpsector voor het realiseren van onze transformatiedoelen. Dat is een complexe uitdaging en vraagt een zorgvuldig en gezamenlijk proces.

Binnen deze maatregel zetten we in op het voorkomen en afschalen van verblijfszorg. We werken met drie sporen: het voorkomen van instroom, bevorderen van doorstroom (afschaling) en bevorderen van de uitstroom binnen de 24-uurverblijfszorg.

We gaan uit van het principe dat alle kinderen thuis zouden moeten opgroeien, en alleen daar waar het niet anders kan kijken we wat een passende plek is. De inzet is erop gericht om zo snel mogelijk het perspectief van de jeugdige duidelijk te krijgen, is er perspectief dat de jongere teruggaat naar huis of wordt er een duurzame verblijfsoplossing gezocht. Dit perspectief bepaalt de aanpak. Bij deze situaties wordt altijd een gedragsdeskundige betrokken.

Waar staan we in dit proces:

1. Verminderen van 24 uurs zorg is een uitdaging die inzet van verschillende lokale en regionale partners vraagt, van zorgaanbieders, van de Gecertificeerde Instellingen (GI's) maar bijvoorbeeld ook van de partners rond het thema wonen. Veel 24 uurs zorg is vaak onderdeel van langdurige zorg, die valt binnen het Gedwongen Kader onder verantwoordelijkheid van de GI's.
Er moeten nog veel stappen gezet worden, met name in regionaal verband, om deze zorg duurzaam te verminderen. Dit gebeurt in de samenwerking met de GI's, bij de regionale inkoop Jeugdhulp en de regionale transformatieprojecten Jeugd, .
2. Naar aanleiding van het onderzoek van Companen is de samenwerking in het uitvoeringsprogramma Wonen van dit onderzoek versterkt en is de ambitie om lokaal of sub-regionaal voorzieningen te realiseren voor kleinschalig (tijdelijk) 24 uur verblijf.
3. In december 2019 zijn we het transformatieakkoord Jeugdhulp gestart, bij dit akkoord gaat het versterken van de samenwerking met de jeugdzorgaanbieders en het onderwijs voor een betere hulpverlening voor minder geld (zie maatregel 7).

Maatregel 3 - analyse langdurige zorg

We analyseren de 'klantreis' van 238 jongeren die sinds 2015 in zorg zijn en waarvan de kosten elk jaar enorm toenemen. We onderzoeken de daadwerkelijke redenen waarom jongeren lang in de jeugdhulp doorbrengen. Bovendien maken we afspraken over wanneer de zorg 'goed genoeg' is. We spreken met elkaar af aan welke voorwaarden voldaan moet worden om een jongere voldoende mogelijkheden te geven om zich te ontwikkelen en zich staande te houden in de samenleving. We stoppen met het jaar na jaar doorbehandelen van jongeren wanneer daar geen of een zeer beperkt resultaat tegenover staat.

Waar staan we in dit proces:

1. Dit is een complexe maatregel die diepgaande analyse vraagt van individuele situaties, om zicht te krijgen op wat er aan de hand is en op de handelwijze van veel verschillende zorgaanbieders.

In 2015 is de zorg voor 243 jongeren overgeheveld van de AWBZ naar de Jeugdwet, hierbij gaat het om jongeren veelal al voor 2015 zorg ontvingen, die zelf kwetsbaar zijn, bijvoorbeeld door een stoornis of beperking, waardoor thuis wonen (tijdelijk of voor onbepaalde tijd) niet mogelijk is of om een thuissituatie die kwetsbaar is waardoor de jongere (tijdelijk of voor onbepaalde tijd) niet thuis kan wonen.

Analyse van meerdere casussen laat zien: er wordt langdurig begeleiding en behandeling geboden, regelmatig door meerdere zorgaanbieders tegelijk. De kosten voor deze doelgroep zijn de afgelopen 4 jaar enorm gestegen, van 2,8 miljoen in 2015 naar 4,2 miljoen in 2018.

Er zijn geen sluitende gegevens over wie de jongeren verwezen heeft, wel is zichtbaar dat een groot deel van de jongeren is verwezen door de GI.

2. Er wordt gewerkt aan een second opinion van de zorg voor deze doelgroep, om op een dieper niveau inzicht te krijgen. Er wordt in kaart gebracht of de zorg die gegeven wordt nog nodig is en of er afgeschaald of afgebouwd kan worden en wat hiervoor nodig is. Daarnaast gaat het om inzicht krijgen in de financiering van deze zorg, valt de zorg inderdaad onder de Jeugdwet of uiteindelijk onder de WLZ (wet langdurige zorg).
3. Het gaat om een leerproces, waarbij de Toegang de benodigde kennis krijgt, met name over de WLZ.
4. Het transformatieakkoord Jeugdhulp (maatregel 7) zal benut worden om gezamenlijk antwoord te geven op de vraag wanneer de jeugdhulp 'goed genoeg' is, aan welke voorwaarden voldaan moet worden om een jongere voldoende mogelijkheden te geven om zich te ontwikkelen en zich staande te houden in de samenleving.

Maatregel 4 - verminderen aantal zorg-intensieve jongeren

We maken een verdiepende analyse op casusniveau (gevalsstudie) van de twaalf jongeren die in 2018 meer dan een ton per jaar kosten. Per casus bekijken we (op productniveau) de zorg die deze jongeren hebben ontvangen tussen 2015 en 2018. Terugkerende (kosten-opdrijvende) patronen doorbreken we. Daarnaast toetsen we de 43 zorg-intensiefste jongeren aan de instroomcriteria van de Wet langdurige zorg (Wlz). We geven geen beschikkingen meer af, als een jongere toegang krijgt tot de Wlz en de zorgkosten door het rijk betaald kunnen worden.

Waar staan we in dit proces:

Van de twaalf dure cliënten uit de analyse zijn er vijf nog steeds duur, vier zijn uitgestroomd (verhuisd of 18 geworden) en vier ontvangen nu minder dure zorg. Ook hier wordt aan een second opinion van de zorg gewerkt en wordt een leerproces doorlopen waarin de Toegang een belangrijke rol vervult.

Maatregel 5 - beperken verlengde jeugdhulp

Het bestaand beleid is dat er in principe geen verlengde jeugdhulp wordt afgegeven in Steenwijkerland. Voor twee vormen van jeugdhulp gebeurt dit wel, omdat deze zorgvormen niet bestaan in de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), de zorgverzekeringswet (Zvw) of de WLZ. Het gaat hier om pleegzorg en jeugdreclassering.

Waar staan we in het proces:

1. Op dit moment zijn de effecten nog niet zichtbaar. Voor het realiseren van verlengde jeugdhulp zijn we als gemeente aangewezen op de regio, omdat de voorzieningen hiervoor niet lokaal beschikbaar zijn. Om die reden is er in 2019 een regionale visie geformuleerd die richting geeft aan de uitgangspunten voor verlengde jeugdhulp. Daarbij is de afspraak dat er nooit verlengde jeugdhulp wordt ingezet wanneer er een andere voorziening of wet voorliggend is (WLZ, Zorgverzekeringswet of Participatiewet). Verlengde jeugdhulp is uitsluitend mogelijk wanneer er gewerkt wordt met een toekomstplan en de gemeentelijk toegang hierbij wordt betrokken.
2. Verlengde jeugdhulp kan in uitzonderlijke situaties, voor een bepaalde periode worden ingezet, wanneer er nog resultaten of doelen gerealiseerd dienen te worden, die gericht zijn op de jeugdwet en hier een duidelijke onderbouwing voor is.

Maatregel 6 – preventieve jeugdhulp vergroten

Opvallend is dat de aandacht binnen de jeugdhulp uitgaat naar de samenwerking met de zorgaanbieders (tweedelijnszorg). Het overgrote deel van het budget van jeugdhulp gaat naar de zware zorg voor ongeveer 10 procent van de jongeren in Steenwijkerland. We investeren veel minder op de preventieve jeugdhulp, terwijl we daarmee op termijn juist de zwaardere zorg zouden kunnen voorkomen en veel meer Steenwijkerlandse jongeren kunnen bereiken. We ontwikkelen een effectieve aanpak voor het ont-zorgen en normaliseren van problemen in gezinnen en beïnvloeden de verhouding tussen preventieve jeugdhulp en de tweedelijns jeugdhulp. Daarbij onderzoeken we wat mogelijkheden voor ondersteuning zijn, die aansluiten bij het gewone dagelijkse leven, ondersteuning dicht bij huis, aansluitend bij de mogelijkheden van het gezin, het eigen netwerk.

Waar staan we in het proces:

1. Goede preventie kan voorkomen dat kinderen en jongeren hulp nodig hebben. Maar onderzoek laat zien dat preventieve activiteiten veelal een beperkt effect hebben, er is een integrale aanpak nodig van bijvoorbeeld school, thuis, sport en media. Deze integrale benadering krijgt vorm in Samen voor Ryan, het Steenwijkerlands akkoord opvang – onderwijs – zorg. De gezamenlijke missie is “wij willen er samen voor zorgen dat alle kinderen in Steenwijkerland in de eerste 18 jaar van hun leven de vaardigheden ontwikkelen die ze nodig hebben om straks als volwassene zo zelfstandig mogelijk hun leven te kunnen leiden en deel te kunnen nemen aan de samenleving”. Binnen Samen voor Ryan is een gezamenlijke ambitie geformuleerd, die middels een integrale aanpak van meerdere projecten vorm krijgt.
2. In samenwerking met Sociaal Werk de Kop – wordt gewerkt aan het realiseren van vormen van (lichte, informele) ondersteuning rondom kwetsbare gezinnen. We gebruiken hierbij de inzichten vanuit positieve gezondheid (van Machteld Huber).

Maatregel 7 -Transformatieakkoord

We stellen met een aantal voor de gemeente Steenwijkerland belangrijke zorgaanbieders een akkoord op over de gezamenlijke transformatie in de jeugdhulp. Van belang hierbij is dat we erkennen dat niet één van de partijen beschikt over alle kennis en instrumenten om het probleem op te lossen (gezamenlijkheid is een voorwaarde). Ook als we succesvol slagen in de hele

transformatieopgave zal de maatschappelijke opgave blijven bestaan, zoals de inzet van maatschappelijke ondersteuning, de begeleiding bij de participatie of de hulp bij opvoedvraagstukken. Dit traject vraagt om vertrouwen en openheid over ieders belangen.

Waar staan we in het proces:

1. Als gemeente zijn we in de tweede helft van 2019, onder de noemer 'transformatieakkoord jeugdhulp Steenwijkerland' een initiatief gestart met de voor ons belangrijkste jeugdhulpaanbieders, Sociaal Werk de Kop en de samenwerkingsverbanden onderwijs. Het gaat om gezamenlijk zoeken naar succes-strategieën om de lokale transformatie jeugdhulp vorm te geven. We zijn op zoek gegaan naar mogelijkheden om elkaar te versterken en samen op te trekken.
2. Op basis van de uitkomsten van gesprekken met 10 jeugdhulpaanbieders met wie we intensief samenwerken over kansen en risico's en wat we gezamenlijk willen bereiken voor jongeren die gebruik maken van jeugdhulp, zijn er twee bijeenkomsten georganiseerd waarin de gemeente haar visie op en verwachting t.a.v. de transformatie heeft gedeeld. Het appel om gezamenlijk op te trekken in het proces is opgepakt, er is inspiratie gedeeld, ideeën uitgewisseld en doorgesproken op welke manieren een lokaal transformatieakkoord vorm gegeven kan worden. Geconstateerd werd dat verandering en goede samenwerking om lef vraagt, om buiten de lijntjes kleuren en functionele strijd.
3. Er zijn in de tweede bijeenkomst twee sporen uitgewerkt, die een vervolg krijgen:
 - a. realiseren van een snel en effectief team. Een team dat er op gericht is de juiste ondersteuning snel beschikbaar te krijgen, zwaar waar nodig, licht waar kan, dat vanuit korte lijnen samen werkt en gezamenlijk optrekt vanaf de intake.
 - b. samen optrekken van onderwijs en zorg, om een samenhangende werkwijze rondom jongeren te realiseren die zowel hulp vanuit onderwijs als ook vanuit jeugdhulp ontvangen, zodat iedere jeugdige nog meer kans krijgt om naar vermogen mee te doen.

Vervolg

De tussenstand maakt zichtbaar dat we de juiste, intensieve maatregelen nemen, waarbij onze maatschappelijke partners een belangrijke rol vervullen. Dat we een intensief proces doorlopen in samenwerking met onze maatschappelijke partners, waarin we leren en lef ontwikkelen om andere keuzes te maken in de zorg voor onze jeugdigen.