
Betere financiële beheersbaarheid sociaal domein gemeente Waterland

Gerichte maatregelen op basis van grondige analyse van kosten en prestaties



18831-05

rapport

18 april 2019

I Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
2	Uitgaven en beschikbare middelen sociaal domein	4
2.1	Afbakening sociaal domein.....	4
2.2	Uitgaven sociaal domein.....	4
2.3	Beschikbare middelen sociaal domein	6
3	Vergelijking met referentiegemeenten.....	8
3.1	Inleiding	8
3.2	Basisondersteuning	8
3.3	Sociaal team.....	10
3.4	Participatie & inkomen	11
3.5	Jeugdhulp	14
3.6	Wmo maatwerk.....	16
4	Relevante maatregelen	18
4.1	Typering financiële situatie sociaal domein Waterland	18
4.2	Besparen op achterkant (1): Participatie & overig inkomen	20
4.3	Besparen op achterkant (2): Wmo maatwerk.....	21
4.4	Besparen op achterkant (3): Jeugdhulp	23
4.5	Investeren in de voorkant.....	24

1 Inleiding

aanleiding

Sinds 2017 wordt de gemeente Waterland geconfronteerd met financiële tekorten in het sociaal domein. Ten opzichte van de begroting was er in 2017 sprake van tekorten van 0,2 miljoen euro op Participatie, 1,0 miljoen euro op Wmo en 0,4 miljoen euro op Jeugd. In de integrale begrotingsupdate van 2018 is een bedrag van 1,9 miljoen euro bijgeraamd voor het sociaal domein. Op grond van afspraken in het Coalitieakkoord heeft dit geleid tot een taakstellende opdracht voor het sociaal domein van 1,7 miljoen euro.

Eerder heeft Waterland onderzoek laten doen naar de achtergronden van de tekorten. Op basis daarvan heeft de gemeente een plan van aanpak opgesteld met een aantal actiepunten en maatregelen voor de korte en langere termijn. Een deel van deze maatregelen is inmiddels ingevoerd samen met een aantal organisatorische veranderingen. Een belangrijke vraag die nog openstaat is hoever de gemeente moet gaan gezien haar ambities in het sociaal domein en de beschikbare middelen. Tegen deze achtergrond heeft de gemeente behoefte aan nadere analyses om de gewenste inzichten te verkrijgen, waaronder een benchmark met vergelijkbare gemeenten en meer inzicht in de financiële effecten die verwacht kunnen worden van (voor)genomen en mogelijk aanvullende maatregelen.

opdracht

De gemeente Waterland heeft Cebeon verzocht onderzoek te doen om meer inzicht te krijgen in mogelijkheden om de tekorten terug te dringen en de grip op het sociaal domein te verbeteren. Daarbij wil de gemeente weten hoe de financiële situatie van Waterland zich verhoudt tot die in andere, vergelijkbare gemeenten. Het doel is om de financiële beheersbaarheid van het sociaal domein op korte en langere termijn te verbeteren.

Gegeven de problematiek in het sociaal domein van Waterland en de actiepunten zoals beschreven in het *Plan van Aanpak Sociaal Domein 2018* richt het onderzoek zich op de volgende vragen:

1. geef een objectief beeld van een realistisch uitgavenniveau voor het sociaal domein in Waterland, gespecificeerd naar onderdelen. Hiervoor worden de uitgaven, prestaties en uitvoeringspraktijk in Waterland gespiegeld aan de middelen die via het gemeentefonds beschikbaar komen en aan de situatie in een aantal geschikte referentiegemeenten;
2. breng in beeld welke (aanvullende) maatregelen een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan de gewenste transformatie en financiële beheersing in het sociaal domein en welke financiële effecten hiervan kunnen worden verwacht;
3. geef een overall advies voor de financiële beheersing in het sociaal domein.

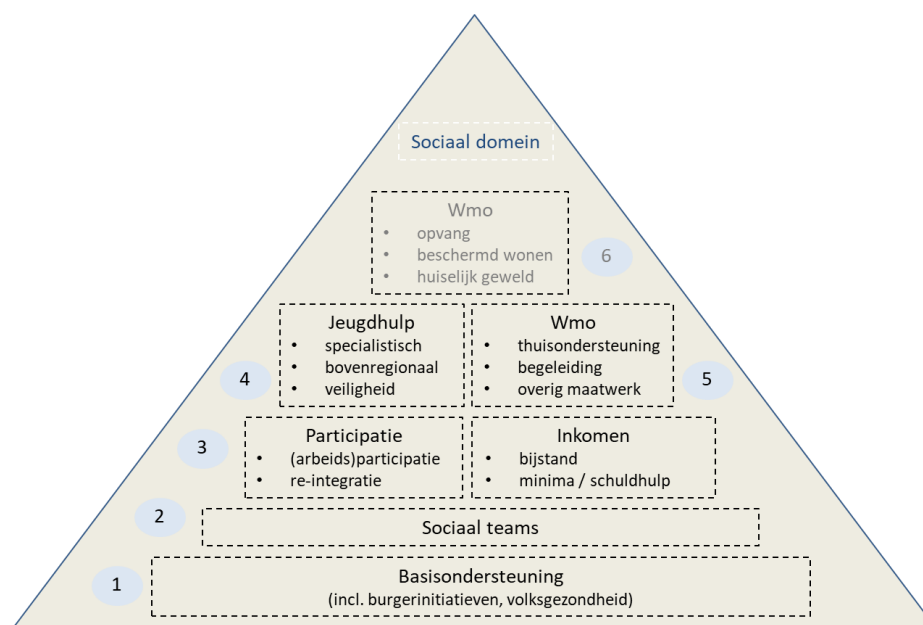
leeswijzer

In dit rapport presenteren we de bevindingen van de uitgevoerde analyses. Eerst brengen we in beeld hoe de uitgaven aan het sociaal domein in Waterland zijn opgebouwd en vergelijken deze met de middelen die de gemeente hiervoor via het gemeentefonds heeft ontvangen (hoofdstuk 2). Met behulp van een zorgvuldige spiegel aan de praktijk van een groep referentiegemeenten schetsen we vervolgens wat als realistisch uitgavenniveau voor Waterland kan worden gezien en waar(om) de huidige uitgaven hiervan afwijken (hoofdstuk 3). Op basis van de cijfermatige analyses en gesprekken met gemeentelijke deskundigen benoemen we welke soorten maatregelen een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan een betere financiële beheersing van het sociaal domein in Waterland (hoofdstuk 4).

2 Uitgaven en beschikbare middelen sociaal domein

2.1 Afbakening sociaal domein

Uit landelijk onderzoek blijkt dat er tussen gemeenten grote verschillen zijn in de afbakening van het sociaal domein.¹ Voor het onderhavige onderzoek is aangesloten bij de afbakening die de gemeente Waterland hanteert. Dit betekent dat het sociaal domein met name betrekking heeft op beleidsprogramma 3.² Binnen het sociaal domein zijn de volgende onderdelen onderscheiden.³



Onderdeel 6 is in de figuur op de achtergrond geplaatst, omdat dit nu nog vooral taken omvat die ten laste komen van budgetten van de centrumgemeente (Purmerend).

2.2 Uitgaven sociaal domein

begroting 2018: actueel en representatief beeld uitgaven

In het kader van het onderzoek zijn de lasten en baten voor enkele opeenvolgende jaren in beeld gebracht (rekening 2017, diverse standen van de begroting 2018 en primitieve begroting 2019). De tekorten die zijn ontstaan in de jaarrekening 2017 zijn in de tweede integrale begrotingsupdate van 2018 bijgeraamd. Daarom geeft de gewijzigde begrotingsstand van 2018 een actueel beeld van de situatie van het sociaal domein in Waterland. Hierin zijn de wijzigingen tot en met november 2018 verwerkt. Deze stand staat centraal in de analyses.

¹ Cebon, *Sociaal domein tussen transitie en vernieuwing: ontwikkeling gemeentelijke bestedingen 2016-2016*, Amsterdam, 2017.

² Onderdelen die betrekking op onderwijsvoorzieningen zijn, vanwege de vergelijking met referentiegemeenten, buiten beschouwing gelaten. Naast programma 3 zijn zeer beperkte uitgaven meegenomen die betrekking hebben op gehandicapten parkeren.

³ Om een adequaat beeld van de relevante lasten en baten per onderdeel te krijgen, zijn de apparaatslasten zoals die staan verantwoord in de gemeentelijke exploitatie nader toegedeeld aan de genoemde onderdelen op basis van door de gemeente aangereikte informatie over de daadwerkelijke inzet van personeel. Daarnaast is in de analyse aandacht gegeven aan relevante mutaties reserves en overhead.

Gaandeweg het onderzoek is gebleken dat de uitvoeringspraktijk niet overeenkomt met de boekhoudkundige werkelijkheid in de financiële administratie van Waterland. Deze frictie heeft zich gemanifesteerd in de toedeling van apparaatslasten naar de verschillende onderdelen binnen het sociaal domein, met name bij het onderscheid tussen de toegang van Wmo, Jeugdhulp en Participatie en backoffice-activiteiten. Naar aanleiding van deze bevindingen heeft de gemeente een gecorrigeerde opgave verstrekt van de salarislaster van de afdeling Zorg en Welzijn naar verschillende onderdelen binnen het sociaal domein.

omvang en opbouw netto lasten sociaal domein 2018

Het onderzoek richt zich op de netto lasten van het sociaal domein die ten laste komen van de algemene middelen (uitkering gemeentefonds en eigen middelen⁴). Dit zijn de in de exploitatie verantwoorde lasten minus taakgerelateerde baten (zoals specifieke middelen voor bijstandsuitkeringen).⁵ Onderstaande tabel geeft een overzicht van de netto lasten per onderdeel van het sociaal domein in Waterland.

Tabel 2.1: Netto lasten onderdelen sociaal domein Waterland bijgestelde begroting 2018

Onderdeel	netto lasten: miljoenen euro's	netto lasten: euro's per inwoner
1 Basisondersteuning	1,4	81
2 Toegang / sociaal team	1,0	60
3a Verstrekkingen minimabeleid	0,4	21
3b Participatie & overig inkomen	2,1	120
4 Jeugdhulp	2,9	165
5 Wmo maatwerk	3,1	180
Totaal sociaal domein	10,8	627

Als gevolg van afrondingen kunnen totalen afwijken van de som der delen

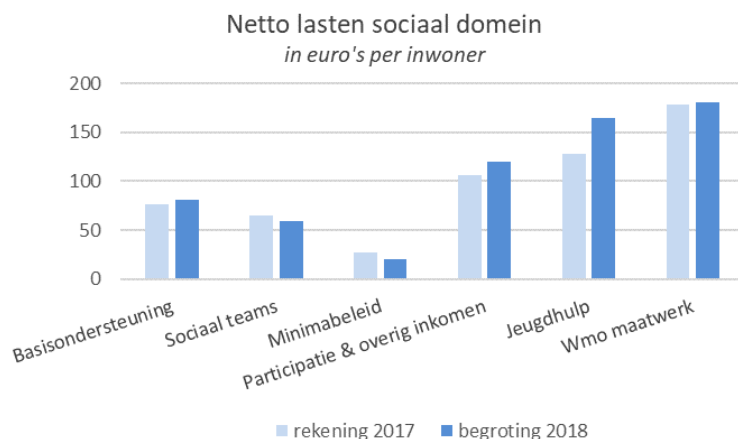
De totale netto lasten voor het sociaal domein van Waterland bedragen in 2018 circa 10,8 miljoen euro ofwel 627 euro per inwoner. Het grootste deel daarvan wordt besteed aan Wmo maatwerk (oude en nieuwe taken) en Jeugdhulp. Ook met Participatie & overig inkomen zijn substantiële budgetten gemoeid. Dit betreft in 2018 met name de gemeentelijke bijdrage aan de sociale werkvoorziening, het tekort op het bijstandsbudget, uitgaven in het kader van re-integratie en uitvoeringslasten (inclusief minimabeleid). Daarnaast worden middelen besteed aan Basisondersteuning (welzijnswerk, bijdragen aan inwonersinitiatieven, e.d.) en de Toegang (sociaal teams). Een beperkt deel van de middelen wordt besteed aan verstrekkingen in het kader van het Minimabeleid (bijzondere bijstand, schuldhulpverlening en kwijtschelding).

ontwikkeling netto lasten 2017-2018

Als de begrote netto lasten 2018 worden afgezet tegen de gerealiseerde netto lasten in 2017 levert dat het volgende beeld op.

⁴ Zoals belastinginkomsten en diverse inkomsten uit bedrijfsmatige activiteiten van gemeenten (o.a. beleggingen, grondexploitatie).

⁵ Inclusief een toerekening van de formatie en budgetten voor inhuur en opleiding van de afdeling Zorg en Welzijn.



De netto lasten voor Basisondersteuning, Participatie & overig inkomen, Jeugdhulp en Wmo maatwerk zijn ten opzichte van 2017 duidelijk toegenomen. De begrotingsupdate heeft met name bij Jeugdhulp gezorgd voor een forse verhoging. Hiertegenover staan lagere netto lasten voor Sociaal teams en Minimabeleid. Daar waren de feitelijke lasten in 2017 hoger. Voor het totaal van de netto lasten sociaal domein is voor 2018 een toename begroot van circa één zesde.⁶

2.3 Beschikbare middelen sociaal domein

financiële overschrijding: vooral nieuwe taken

De financiële overschrijding voor het sociaal domein in 2017 deed zich in hoofdzaak voor bij nieuwe taken die in 2015 zijn gedecentraliseerd naar gemeenten. Dit is niet verwonderlijk als wordt bedacht dat de eerste jaren maar beperkt ervaringscijfers beschikbaar waren. Hiermee ontbrak een belangrijke basis om tot een reële begroting te komen. Evenals veel andere gemeenten is Waterland daarom uitgegaan van budgetneutraliteit: de begroting sluit aan bij de middelen die beschikbaar komen via de integratie-uitkering sociaal domein. De eerste jaren brengen nieuwe taken vaak meer kosten mee, zodat de kans op overschrijding van een budgetneutrale begroting reëel is en de gemeente genoodzaakt wordt om ad hoc via begrotingsupdates extra middelen beschikbaar te stellen.⁷ Hierbij speelt tevens mee dat van de beoogde transformatie in het sociaal domein pas na verloop van tijd de vruchten kunnen worden geplukt (kosten gaan vóór de baten).

Nu de integratie-uitkering sociaal domein is opgegaan in de algemene uitkering is een belangrijke basis voor een budgetneutrale begroting weggevallen. Met meer en betrouwbaarder ervaringscijfers over de lokale en regionale praktijk kan nu worden toegewerkt naar een reële begroting. Daarbij is het belangrijk om het beeld voor nieuwe én oude taken en middelen binnen het sociaal domein als geheel in ogenschouw te nemen.

dekking uit algemene middelen: betekenis kostenoriëntatie gemeentefonds

De netto lasten van de –oude en nieuwe– taken in het sociaal domein worden gedekt uit de algemene middelen die gemeenten ontvangen via het gemeentefonds.⁸ Dit omvat zowel de algemene uitkering als diverse integratie-uitkeringen (oude taken Wmo en nieuwe taken sociaal domein). Met het oog op een integrale

⁶ Voorlopige beelden wijzen erop dat de realisatie voor Jeugdhulp en Wmo maatwerk lager uitvalt dan verwacht.

⁷ Zie bijvoorbeeld Cebeon, *Sociaal domein 2015: een bijzonder jaar in cijfers*, februari 2017.

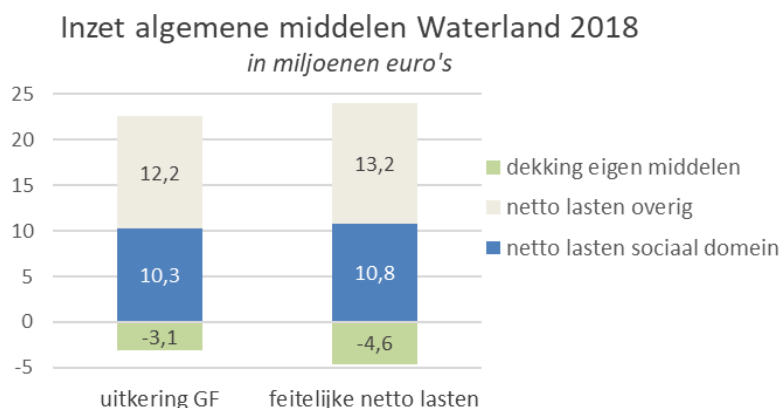
⁸ De financiële verdeling die ten grondslag ligt aan het gemeentefonds is grotendeels door Cebeon ontwikkeld in opdracht van de betrokken ministeries. Ook is Cebeon periodiek betrokken bij werkzaamheden in het kader van het onderhoud van het verdeelstelsel.

werkwijze in het sociaal domein dienen deze taken en middelen in samenhang te worden gezien. Gemeenten kunnen deze algemene middelen naar eigen inzicht besteden, desgewenst ook buiten het sociaal domein. Tegelijkertijd geldt dat de verdeling van het gemeentefonds is gebaseerd op het principe van kostenoriëntatie: de budgetten zijn afgestemd op de kosten die gemeenten noodzakelijkerwijs moeten maken om hun taken adequaat uit te voeren, rekening houdend met de lokale omstandigheden die van invloed zijn op hun kostenniveau (zoals demografische en sociaal-economische kenmerken). Daarmee vormt de uitkering uit het gemeentefonds een objectieve indicatie van de structurele kosten van gemeentelijke taken, uitgaande van een gemiddeld efficiënte uitvoering en voorzieningenniveau.

integrale afweging binnen totaal beschikbare middelen

In 2018 heeft de gemeente Waterland via het gemeentefonds circa 10,3 miljoen euro (circa 598 euro per inwoner) ontvangen voor de bekostiging van haar taken in het sociaal domein. Binnen dit totaal is een onderscheid te maken naar Participatie en inkomen enerzijds en overige onderdelen anderzijds. Voor Participatie en inkomen gaat het om een bedrag van circa 1,8 miljoen euro, zodat voor de andere onderdelen (met name Jeugdhulp en Wmo maatwerk) samen circa 8,5 miljoen euro beschikbaar is.⁹ Bij de verdeling van de algemene middelen via het gemeentefonds wordt rekening gehouden met de mogelijkheden die gemeenten hebben om een deel van hun uitgaven te bekostigen uit eigen algemene middelen (inkomsten uit onroerende zaakbelasting en overige eigen middelen).

Hieronder is weergegeven hoe Waterland haar algemene middelen in 2018 inzet en hoe zich dit verhoudt tot de middelen zoals die via het gemeentefonds beschikbaar komen voor het gehele takenpakket van Waterland (binnen en buiten het sociaal domein).



Deze vergelijking laat zien dat Waterland voor het sociaal domein in 2018 circa 0,5 miljoen euro meer heeft begroot dan daarvoor beschikbaar is (*blauwe vlakken*). Het 'tekort' wordt opgevangen uit eigen middelen. De figuur maakt namelijk ook duidelijk dat de gemeente over meer eigen middelen kon beschikken dan waarmee in het gemeentefonds rekening wordt gehouden (*groene vlakken*). Het grootste deel van deze extra eigen middelen wordt ingezet voor taakvelden buiten het sociaal domein (*grijze vlakken*).

In hoeverre de huidige netto lasten van het sociaal domein in Waterland een realistisch niveau weerspiegelen, is een vraag die we in het volgende hoofdstuk beantwoorden.

⁹ Vanwege de sterke verwevenheid (oude en nieuwe taken) is een nader onderscheid binnen deze overige taken weinig zinvol.

3 Vergelijking met referentiegemeenten

3.1 Inleiding

inzicht in achtergronden hogere uitgavenniveau

Uit de voorgaande analyse is gebleken dat de begrote uitgaven aan het sociaal domein in 2018 ongeveer 0,5 miljoen euro hoger zijn dan de gemeente Waterland via het gemeentefonds beschikbaar heeft. Om tot gerichte maatregelen te kunnen komen, is inzicht nodig in de vraag bij welke onderdelen dit ‘tekort’ zich met name manifesteert en wat de achtergrond hiervan is. Hiervoor hebben we een gedegen vergelijking gemaakt met de situatie in een aantal vergelijkbare gemeenten. De bevindingen uit deze vergelijkende analyse presenteren we per onderdeel in de volgende paragrafen. Daarbij betrekken we ook –voor zover beschikbaar– relevante gegevens over prestaties.¹⁰

zinvolle vergelijking door rekening te houden met structuurverschillen

In overleg met de opdrachtgever is een aantal gemeenten geselecteerd waarmee Waterland op zinvolle wijze kan worden vergeleken. Het betreft gemeenten met vergelijkbare structuurkenmerken die relevant zijn voor de kosten in het sociaal domein. We hebben zowel uitgaven als prestaties van Waterland vergeleken met zes referentiegemeenten waarvoor in het kader van het onderzoek bruikbare informatie is verkregen.¹¹ Om een zinvolle vergelijking mogelijk te maken, zijn de netto lasten van deze referentiegemeenten gecorrigeerd voor verschillen in afbakening van het sociaal domein en relevante structuurkenmerken.¹² De kosten van gemeenten worden immers bepaald door een combinatie van kostenbepalende structuurkenmerken en eigen keuzes inzake het voorzieningenniveau (aantal en kwaliteit voorzieningen) en de uitvoeringspraktijk (organisatie, werkwijze, efficiëntie). Door bij de vergelijking optimaal rekening te houden met verschillen in structuurkenmerken kan inzichtelijk worden gemaakt wat de financiële effecten zijn van eigen gemeentelijke keuzes.

3.2 Basisondersteuning

inhoud

Dit onderdeel heeft met name betrekking op welzijnswerk, jeugd en jongerenwerk, maatschappelijk werk, vrijwilligerswerk en mantelzorg, subsidies voor inwonersinitiatieven, uitgaven in het kader van inburgering en publieke gezondheid. Basisondersteuning speelt een belangrijke rol bij de transformatie in het sociaal domein. Centrale gedachte hierbij is dat door een adequaat aanbod van basisvoorzieningen (inclusief ondersteuning van de ‘samenkracht’ van inwoners zelf) het beroep op duurdere (maatwerk)voorzieningen kan worden beperkt.

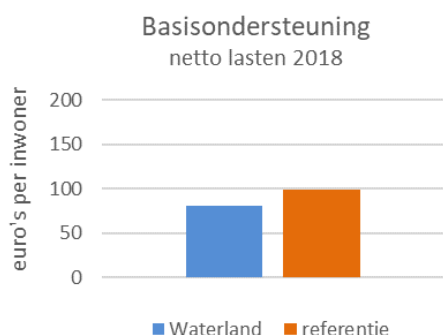
¹⁰ Deze gegevens zijn overwegend ontleend aan de landelijke monitor sociaal domein, tenzij anders aangegeven. Landelijke gegevens blijken niet altijd betrouwbaar te zijn. Waar deze beschikbaar waren, zijn gemeentelijke cijfers gebruikt.

¹¹ Dit betreft Eijssden-Margraten, Kaag en Braassem, Landsmeer, Nieuwkoop, Rucphen en West Maas en Waal.

¹² Wanneer een referentiegemeente bijv. oorbeld meer jongeren heeft dan Waterland wordt hiervoor gecorrigeerd. Op deze manier zorgen we ervoor dat cijfers van referentiegemeenten vergelijkbaar zijn met die van Waterland. Tevens is op vergelijkbare wijze rekening gehouden met overheadkosten.

netto lasten

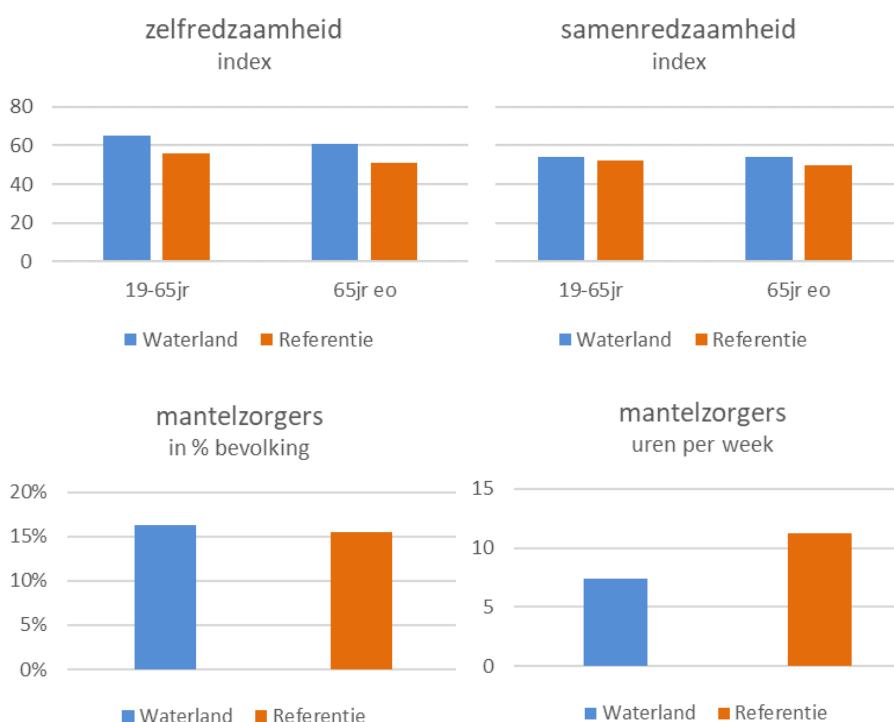
Hieronder zijn de uitkomsten gepresenteerd van de vergelijking met referentiegemeenten.



De netto lasten van Basisondersteuning zijn in Waterland lager dan het referentieniveau. Dit hangt vooral samen met uitgaven in de sfeer van welzijnswerk en informele zorg. Voor publieke gezondheid liggen de netto lasten op een vergelijkbaar niveau.

prestaties en overige achtergronden

Over de prestaties van dit taakonderdeel zijn weinig indicatoren voorhanden. Hieronder zijn de scores van Waterland op enkele indicatoren vergeleken met die van de referentiegemeenten.



In de figuren is te zien dat het relatief lage netto lastenniveau in Waterland samengaat met een iets hogere score op zelf- én samenredzaamheid¹³ van de bevolking. In lijn hiermee geeft een iets groter percentage mantelzorg. Tegelijkertijd leveren Waterlandse mantelzorgers gemiddeld minder uren mantelzorg per week. In de informele hulp en ondersteuning is er in Waterland dus nog winst te behalen.

Uit de focusgesprekken komt naar voren dat in Waterland relatief weinig algemene voorzieningen zijn en deze zijn grotendeels geconcentreerd in Monnickendam. De andere kernen zijn eigenlijk te klein en door de afstand worden doelgroepen niet bereikt. Zo is het Centrum voor Jeugd & Gezin (CJG) maar beperkt opgetuigd: de dienstverlening bestaat vrijwel uitsluitend uit de consultatiebureaus en is deze veel minder gericht op opvoedingsondersteuning. Daarnaast kent Waterland weinig kleinschalige basisvoorzieningen,

¹³ De samenredzaamheid weegt ook de belasting (wel of niet zwaar) mee die mantelzorgers ervaren.

zoals vrijwilligersvervoer en dagopvang. Dit hangt mede samen met het –tot nu toe aangeboorde– potentieel aan vrijwilligers (overwegend ouderen).

3.3 Sociaal team

inhoud

Dit onderdeel omvat de uitvoeringskosten van de toegang tot het sociaal domein. Door het afschalen naar goedkopere vormen van (maatwerk)ondersteuning of basisvoorzieningen en het vergroten van de zelfredzaamheid van burgers te bevorderen kan de toegang een belangrijke bijdrage leveren aan de transformatie in het sociaal domein en daarmee te realiseren kostenbesparingen.

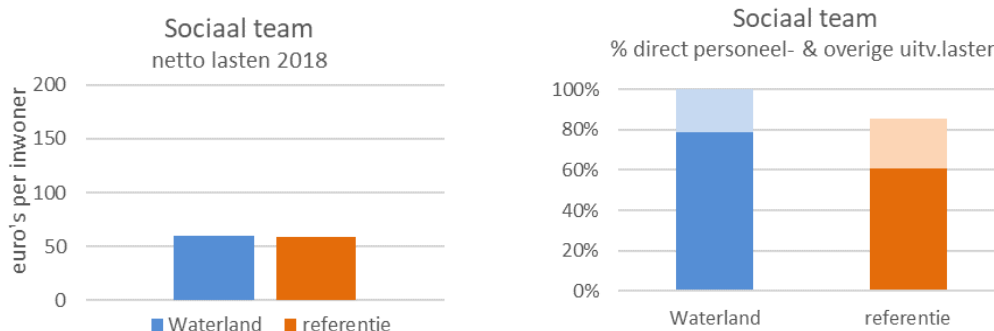
In Waterland is de toegang vanaf 2019 domein/doelgroepspecifiek georganiseerd via afzonderlijke routes:

- Jeugd: kernteam Jeugd en Gezin. Dit functioneert als netwerk waarin verschillende ketenpartners participeren onder leiding van een CJG-coördinator die in dienst is van de gemeente. Uitgangspunt is dat hulpvragen breed/integraal worden beoordeeld. Burgers stappen echter nog steeds vaak naar hun huisarts, waardoor een relatief groot deel van de verwijzingen buiten het kernteam Jeugd en Gezin om loopt. De maatwerkvoorzieningen waarnaar huisartsen verwijzen, komen echter voor rekening van de gemeente. Bij huisartsen vindt geen integrale beoordeling plaats;
- Wmo: afzonderlijk loket als onderdeel van de gemeentelijke organisatie. In het Wmo-loket worden aanvragen van burgers beoordeeld. Bij vermoeden van bredere problematiek vindt zonodig huisbezoek plaats en/of wordt casusoverleg gehouden;
- Participatie & inkomen: de taakgroep Sociale Zaken als onderdeel van de gemeentelijke organisatie verricht ook de intake. Bij aanmelding wordt eerst een intake gedaan voor werk ('work first'). Voor mensen met beperkte arbeidsmogelijkheden, zoals statushouders, vindt daarna zonodig een rechtmatigheidstoets plaats voor een uitkering.

Wanneer bij Jeugd of Wmo een meervoudige ondersteuningsvraag wordt ingediend, wordt een breed casusoverleg georganiseerd. Zo'n overleg kan ook plaatsvinden bij signalering door bijvoorbeeld schoolmaatschappelijk werk of Vluchtelingenwerk. Vanuit re-integratie ontbreekt een breed casusoverleg. Verder worden aanvragen Jeugd en Wmo die worden afgewezen of doorgezet naar het voorliggend veld (nog) niet geregistreerd.

netto lasten

Hieronder zijn de uitkomsten gepresenteerd van de vergelijking met referentiegemeenten. Omdat personeel bij dit onderdeel een belangrijke component vormt, geven we –naast de totale netto lasten– ook aan wat het aandeel is van de directe personeelslasten.



De netto lasten van Sociaal teams zijn in Waterland vergelijkbaar met het referentieniveau. Wel is het aandeel directe personeelslasten in Waterland duidelijk hoger: de gemeente zet bij dit onderdeel relatief meer personeel in.

prestaties en overige achtergronden

Tussen gemeenten is er sprake van verschillen in de wijze waarop zij hun toegang hebben ingericht. Deze verschillen hangen deels samen met uitgaven op andere onderdelen (met name Basisondersteuning, Wmo en Jeugdhulp). Zo leidt meer inzet van basisondersteuning enerzijds tot minder zorgvraag bij de sociaal teams. Anderzijds kan het ontbreken van een integrale werkwijze in de toegang leiden tot hogere lasten voor maatwerkvoorzieningen.¹⁴

Om de uitgaven aan het sociaal team in perspectief te kunnen plaatsen, is het nuttig om een relatie te leggen met de prestaties van de teams. Zo is er informatie beschikbaar over het aantal verwijzingen naar gespecialiseerde jeugdhulp door de gemeente (kernteam; zie ook paragraaf 3.5). Het aandeel verwijzingen door de gemeente is in Waterland beduidend lager (circa 11%) dan bij referentiegemeenten (circa 29%). Zowel het aandeel verwijzingen door huisartsen als van overige verwijzers (zoals gecertificeerde instellingen) is in Waterland fors (meer dan 10%-punt) hoger dan bij referentiegemeenten. Daarnaast voert Waterland minder ambulante jeugdhulp zelf uit.¹⁵ Het gaat hierbij om minder complexe hulp om te voorkomen dat problematiek escaleert. In referentiegemeenten verlenen sociaal teams ook voor de Wmo zelf kortdurende ondersteuning.

3.4 Participatie & inkomen

3.4.1 Minimabeleid

inhoud

Dit onderdeel heeft met name betrekking op verstrekkingen bijzondere bijstand¹⁶, aanvullende regelingen voor minima (collectieve ziektekostenverzekering, kindpakketten), schuldhulpverlening en kwijtschelding van gemeentelijke heffingen.

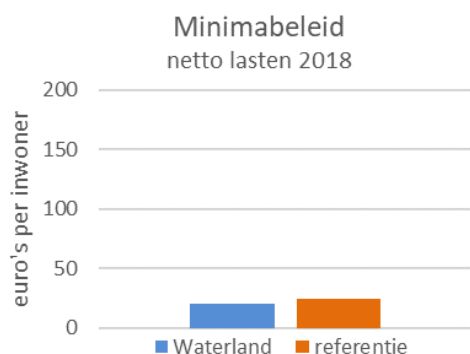
netto lasten

Hieronder zijn de uitkomsten gepresenteerd van de vergelijking met referentiegemeenten.

¹⁴ Bij Waterland is per 2019 een omslag gemaakt van integraal loket naar domein/doelgroepsspecifieke toegangen.

¹⁵ Volgens deskundigen binnen de gemeente kan dit deels ook samenhangen met registratieproblemen.

¹⁶ Inclusief bewindvoering, individuele inkomenstoeslag, woon-, vervoer- en ziektekosten en Bbz.



De netto lasten van minimabeleid zijn in Waterland iets lager dan het referentieniveau. Referentiegemeenten geven met name meer uit aan verstrekkingen in het kader van bijzondere bijstand en schuldhelpverlening. De netto lasten aan kwijtschelding wijken in Waterland niet veel af.

prestaties en overige achtergronden

Hoewel Waterland een vergelijkbaar percentage huishoudens met een laag inkomen heeft als de referentiegemeenten, besteedt Waterland iets minder aan minimabeleid. Dit verschil zit niet zozeer in het aantal regelingen voor minima, maar meer in het bereik daarvan. Uit eerder onderzoek blijkt dat er geen sprake is van een groter aandeel afgewezen aanvragen¹⁷, maar dat het aandeel bereikte huishoudens beperkter is. Dit is terug te zien in het aantal aanvragen voor bijzondere bijstand en het aantal trajecten schuldhelpverlening.

Het is een politieke keuze om in te zetten op een uitgebreide set van regelingen en een groot bereik dan wel om het armoedebeleid soberder in te richten. Gemeenten hebben hierin veel vrijheidsgraden. Meer ondersteuning in de vorm van minimaregelingen kan bijdragen om (op termijn) duurdere zorgvormen te voorkomen, maar deze relatie is bij referentiegemeenten niet één op één te maken. Denk bijvoorbeeld aan participatie van kinderen uit huishoudens met een laag inkomen op het gebied van sport en cultuur.

3.4.2 Participatie & overig inkomen

inhoud

Dit onderdeel omvat voornamelijk klassieke taken van gemeenten in de vorm van: uitvoeringskosten in het kader van inkomen en participatie (inclusief uitvoering minimabeleid), de gemeentelijke bijdrage¹⁸ aan de sociale werkvoorziening (Baanstede/Leerwerkbedrijf Waterland), het saldo op de bijstandsuitkering¹⁹ en uitgaven in het kader van re-integratie en loonkostensubsidies.

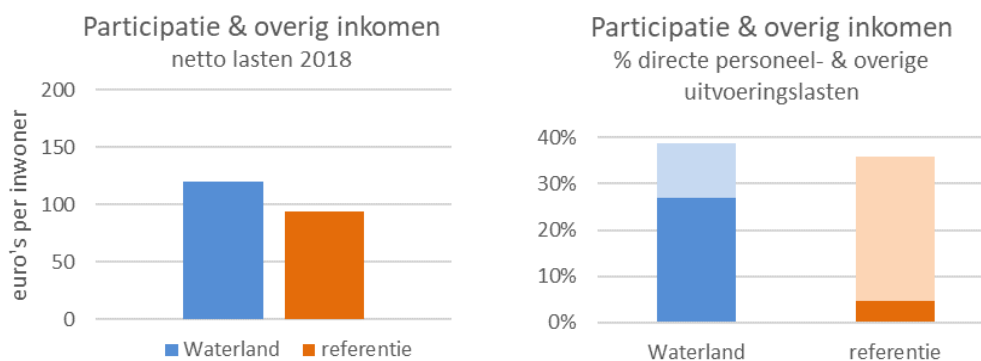
netto lasten

Hieronder zijn de uitkomsten gepresenteerd van de vergelijking met referentiegemeenten. Omdat dit onderdeel in belangrijke mate een uitvoerend karakter heeft, geven we –naast de totale netto lasten– ook aan wat het aandeel is van de directe personeelslasten en de overige uitvoeringslasten.

¹⁷ Divosa Benchmark Armoede en Schulden, rapportage 2017 module armoedebeleid.

¹⁸ Tegenover deze bijdrage staat een vergoeding van het Rijk die onderdeel uitmaakt van de algemene uitkering van Waterland.

¹⁹ Gemeenten ontvangen van het ministerie van SZW een specifieke uitkering (BUIG) ter bekostiging van hun uitgaven aan bijstandsuitkeringen..



De netto lasten op dit taakonderdeel zijn in Waterland hoger dan het referentieniveau. Dit houdt verband met het saldo op de bijstandsuitkering, uitgaven aan re-integratie en uitvoeringslasten. Bij de sociale werkvoorziening is sprake van een min of meer vergelijkbaar lastenniveau.²⁰ Als we inzoomen op de uitvoeringslasten is zichtbaar dat het aandeel directe personeelslasten in Waterland fors hoger is: de gemeente zet bij dit onderdeel relatief meer personeel in. Per saldo blijkt dit minder efficiënt te zijn.

prestaties en overige achtergronden

Evenals bij Waterland zijn de uitgaven aan bijstandsuitkeringen bij de referentiegemeenten gemiddeld hoger dan de rijksuitkering die zij hiervoor ontvangen. Wel is dit tekort in Waterland groter. Dit wordt veroorzaakt door een daling van de uitstroom naar werk (zie ook diagrammen hieronder). Dit hangt samen met een relatief grote groep die al langer in de bijstand zit, terwijl het aandeel van statushouders met ruim 20% relatief groot is.²¹

Ook de lasten van re-integratie zijn in Waterland relatief hoog. Er worden relatief weinig re-integratietrajecten ingezet, maar wel veel loonkostensubsidies. De effectiviteit van de trajecten (werk na re-integratie) ligt daarnaast op een aanzienlijk lager niveau dan bij referentiegemeenten.

Dat de lasten van de sociale werkvoorziening in Waterland vergelijkbaar zijn, is het gecombineerde effect van enerzijds een veel kleiner aantal werknemers en anderzijds relatief hoge gemiddelde kosten per werknemer. Volgens gemeentelijke deskundigen heeft dit laatste te maken met een piek van relatief dure werknemers die net voor hun pensioen zit. Ook is Waterland uit de gemeenschappelijke regeling gestapt en heeft zij zelf het Leerwerkbedrijf Waterland georganiseerd.

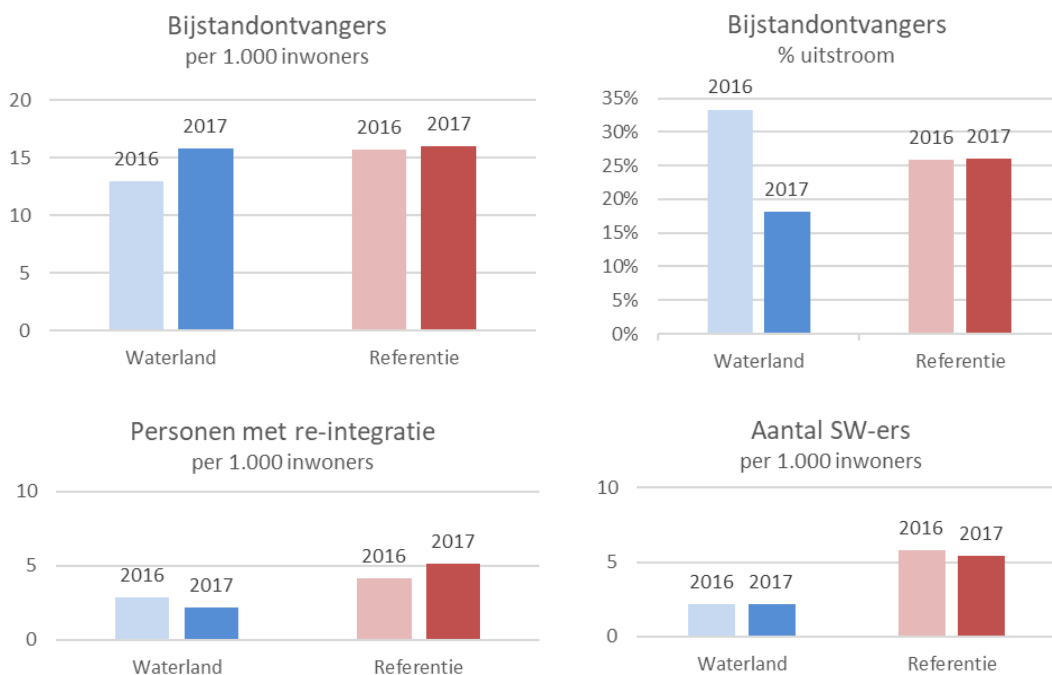
De uitvoeringslasten op het gebied van inkomen en participatie zijn in Waterland relatief hoog. Eén factor betreft de kleine schaal waarop de uitvoering is georganiseerd (samen met de gemeente Landsmeer). In andere gemeenten is ervoor gekozen om de uitvoering onder te brengen bij een (grote) intergemeentelijke organisatie.²² Een andere factor is de externe inhuur van medewerkers vanwege langdurige afwezigheid en hoge ondersteuningskosten voor ICT.

Hieronder zijn de scores van Waterland op enkele indicatoren met betrekking tot caseload en uitstroom vergeleken met die van de referentiegemeenten.

²⁰ De vergelijking van dit onderdeel is gebaseerd op gegevens van vier referentiegemeenten.

²¹ Bij andere gemeenten is dit gemiddeld circa 15%. Uit landelijk onderzoek van het CBS blijkt dat 2,5 jaar na het verkrijgen van een verblijfsvergunning circa 11% van de statushouders met een bijstandsuitkering is uitgestroomd naar werk.

²² Voor zover we hebben kunnen nagaan betreft dit veelal een schaalomvang van minstens 80.000 inwoners.



In de staafdiagrammen is te zien dat het relatieve aantal bijstandontvangers vanaf 2017 vergelijkbaar is met referentiegemeenten (*linksboven*). Opvallend is dat uitstroom in dat jaar een dip vertoont in Waterland (*rechtsboven*). Dit houdt vooral verband met de forse toename van de totale populatie bijstandontvangers als gevolg van de instroom van statushouders. Het inlopen van een achterstallige taakstelling vergde in 2017 veel aandacht. Mede hierdoor is minder inzet geleverd voor re-integratie (*linksonder*). Het aantal werknemers in de sociale werkvoorziening is in Waterland kleiner dan in referentiegemeenten (*rechtsonder*). Gemiddeld is dit aantal in die gemeenten meer dan het dubbele.

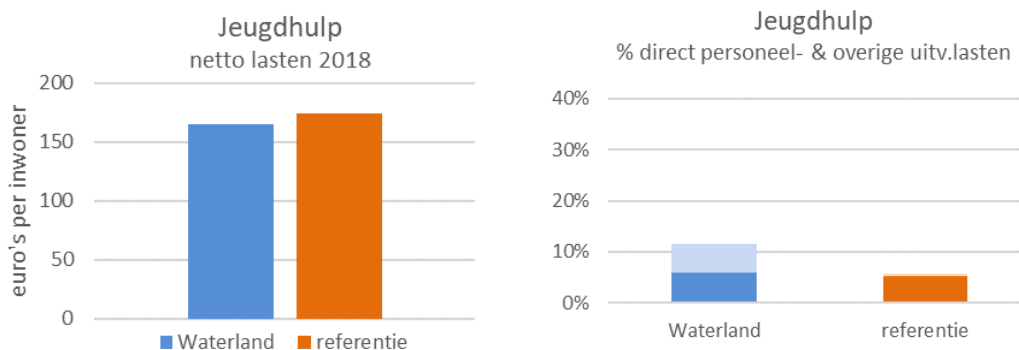
3.5 Jeugdhulp

inhoud

Dit onderdeel heeft met name betrekking op specialistische jeugdhulp, jeugdbescherming/jeugdreclassering en preventieve jeugdhulp. Het betreft grotendeels nieuwe taken die per 2015 aan gemeenten zijn overgedragen. Jeugdhulp kan in twee vormen worden aangeboden: via zorg in natura of een persoonsgebonden budget. Er zijn verschillende partijen die jeugdigen kunnen verwijzen naar zorg die door de gemeente wordt vergoed. Naast het kernteam Jeugd en Gezin zijn dat vooral huisartsen en gecertificeerde instellingen.

netto lasten

Hieronder zijn de uitkomsten gepresenteerd van de vergelijking met referentiegemeenten. Behalve de totale netto lasten is ook inzicht geboden in het aandeel van de directe personeelslasten en overige uitvoeringslasten.



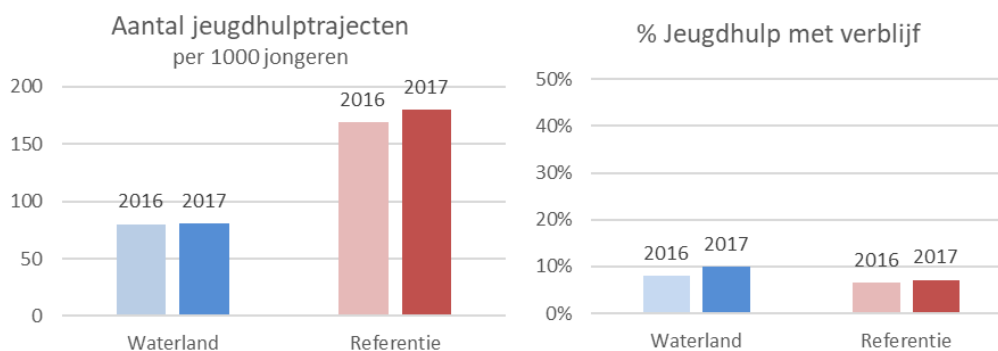
De netto lasten van jeugdhulp zijn in Waterland lager dan het referentieniveau. Dit houdt vooral verband met jeugdzorgtrajecten.²³ De uitvoeringslasten zijn daarentegen hoger dan in referentiegemeenten. Dit betreft niet zozeer personeel (het aandeel directe personeelslasten is in Waterland vergelijkbaar), maar overige uitvoeringslasten (ICT, inkoop, administratie en toegerekende overhead).

prestaties en overige achtergronden

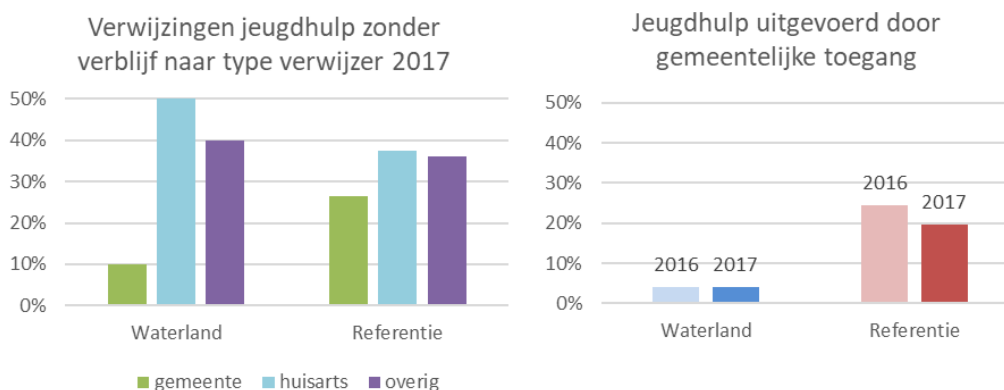
Gemeenten staan hier voor een moeilijke transformatieopgave, terwijl de zorgvraag de laatste jaren toeneemt en de via het gemeentefonds beschikbaar gestelde budgetten afnemen. Bij sommige gemeenten zijn de beschikbare budgetten leidend bij het bepalen van hun beleid, wat bij een toenemend beroep op jeugdhulp kan leiden tot wachtlijsten. Andere gemeenten, waaronder Waterland, nemen de kwaliteit als uitgangspunt, wat bij een toenemend beroep op jeugdhulp kan leiden tot budgettaire problemen. Mede om de kosten op dit onderdeel beheersbaar te houden is per 2018 een nieuwe (resultaatgerichte) regionale inkoopstelsel geïntroduceerd. Hierbij worden arrangementen ingedeeld in segmenten (omvattendheid van specialistische jeugdhulp), intensiteiten (mate en duur) en profielen (categorieën van hulpvragen). Deze Segment Profiel Intensiteit-Combinaties (SPIC's) zijn primair bedoeld om afspraken te maken tussen verwijzers, lokale toegang en jeugdhulpaanbieders, waarbij de gemeente administratief registreert en bekostigt.

De uitvoeringslasten zijn in 2018 relatief hoog vanwege externe inhuur en het aanpassen van ICT-systemen. De lasten voor de organisatie omvatten zowel lokale als regionale backoffice activiteiten. Administratie en facturering vinden lokaal plaats, terwijl aanbesteding en contractbeheer regionaal zijn belegd.

Hieronder zijn de scores op een aantal indicatoren weergegeven met betrekking tot de verstrekking van jeugdhulp in Waterland en de referentiegemeenten.



²³ Bij Waterland is er geen inzicht in de lasten per type jeugdzorgtraject (zoals ambulante en residentiële jeugdhulp).



In de diagrammen is te zien dat het aantal jeugdhulptrajecten in Waterland relatief laag is (*linksboven*). Het aandeel van (duurdere) zorgvormen met verblijf is wel hoger dan in de referentiegemeenten (*rechtsboven*).²⁴ Ongeveer de helft van de verwijzingen naar jeugdhulp zonder verblijf komt in Waterland van de huisartsen, terwijl circa een tiende van de verwijzingen via de gemeente loopt. Dit beeld wijkt af van de referentiesituatie waar een groter deel van de verwijzingen via de gemeente loopt. (*linksonder*)

Gegeven het fors lagere aantal trajecten in Waterland zijn de gemiddelde kosten per traject hoger: in 2017 gaat het om bedragen in de orde van circa 7.000 euro, terwijl dit in referentiegemeenten gemiddeld op een niveau van circa 5.000 euro ligt. In 2018 lijken de gemiddelde kosten per traject toe te nemen, maar hierbij spelen ook incidentele factoren een rol (zoals afkoop van trajecten vanwege de overgang op de SPIC-methode).²⁵ Ook in andere regio's is met de overgang op vormen van resultaatbekostiging sprake van een initiële kostenstijging per traject/jeugdige. Daarnaast stijgen de tarieven van kinderschermingsmaatregelen (drang en dwang) waardoor de kosten toenemen.

3.6 Wmo maatwerk

inhoud

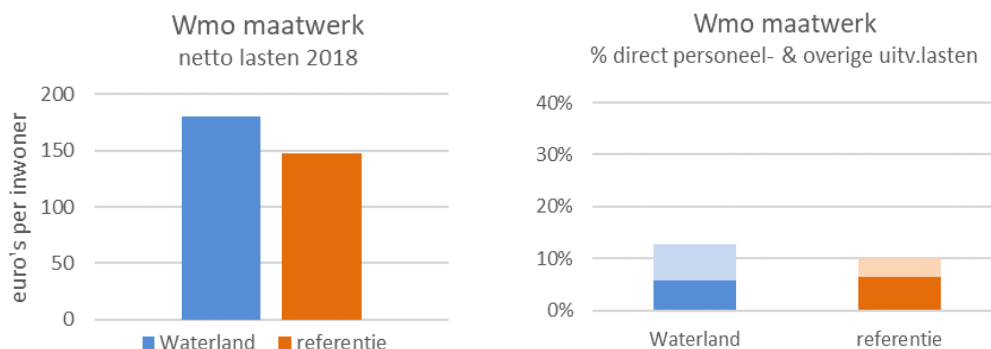
Dit taakonderdeel heeft met name betrekking op verstrekking van hulp bij het huishouden, ondersteuning thuis (begeleiding, dagbesteding en persoonlijke verzorging) en hulpmiddelen & voorzieningen (rolstoelen, woonvoorzieningen, vervoer). Hiervoor zijn in Waterland eigen bijdragen van gebruikers relevant.

netto lasten

Hieronder zijn de uitkomsten gepresenteerd van de vergelijking met referentiegemeenten voor Wmo. Behalve de totale netto lasten is ook inzicht geboden in het aandeel van de directe personeelslasten en overige uitvoeringslasten.

²⁴ Om zorgvormen met verblijf beter te kunnen onderscheiden is per 2019 een afzonderlijke SPIC geïntroduceerd (in 2018 maakten deze nog onderdeel uit van segment C).

²⁵ Inmiddels is regionaal al een belangrijke maatregel genomen: er wordt nu gestart in het goedkopere segment B (tenzij het evident is dat segment C het meest passend is), eventueel wordt een extra SPIC in dit segment toegekend en pas dan komt eventueel segment C in beeld.

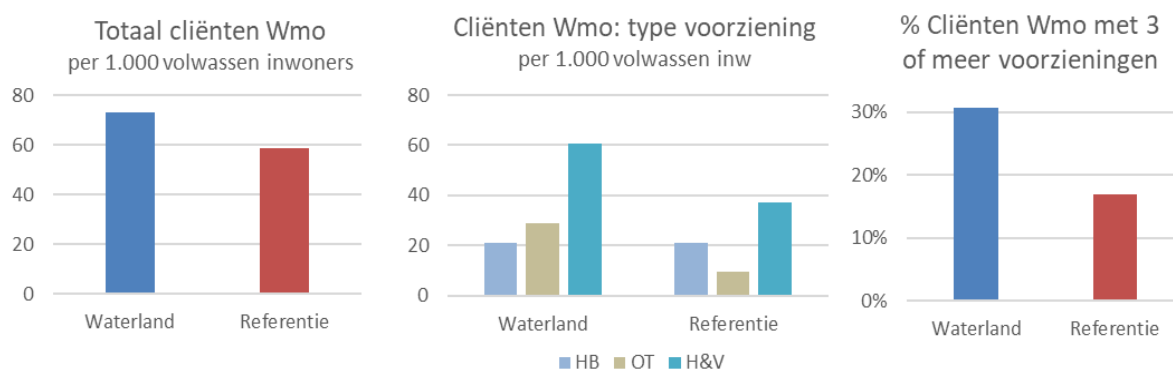


Bij dit taakonderdeel maatwerk zijn de netto lasten in Waterland fors hoger dan het referentieniveau. Dit manifesteert zich vooral bij de verstrekkingen van maatwerk en in mindere mate in de uitvoering. Evenals bij jeugdhulp betreft dit laatste niet zozeer personeel (het aandeel directe personeelslasten is in Waterland lager), maar overige uitvoeringslasten (ICT, inkoop, administratie en toegerekende overhead). De baten uit eigen bijdragen zijn vergelijkbaar aan die in referentiegemeenten.

prestaties en andere achtergronden

Sinds de transitie in 2015 is het beroep op en de kosten van de 'klassieke' Wmo (hulp bij het huishouden en hulpmiddelen & voorzieningen) in Waterland afgenomen en zijn er duurdere zorgvormen bijgekomen (begeleiding en dagbesteding). Met name vanaf 2017 is er sprake van een forse kostentoename dat voor een belangrijk deel betrekking heeft op begeleiding.²⁶ Voor een ander deel hangt dit samen met incidentele ontwikkelingen, zoals met enkele dure woningaanpassingen.

Het aantal gebruikers van Wmo-maatwerkvoorzieningen in Waterland is vergeleken met de referentiegemeenten.²⁷ Omdat over eerdere jaren onvoldoende bruikbare gegevens beschikbaar waren, is de vergelijking gebaseerd op cijfers over het eerste halfjaar 2018.



Het beroep op Wmo-maatwerkvoorzieningen ligt in Waterland duidelijk hoger dan in referentiegemeenten (*links*). Dit houdt met name verband met Begeleiding (OT; Ondersteuning Thuis) en Hulpmiddelen en voorzieningen (H&V) (*midden*). Verder is opmerkelijk dat het aantal Wmo-cliënten met een stapeling van verschillende maatwerkvoorzieningen (hulp bij huishouden, begeleiding, dagbesteding, vervoermiddelen etc) in Waterland duidelijk hoger ligt (*rechts*).

²⁶ In de gemeentelijke notitie *Analyse tekorten in het sociaal domein, bijlage WMO*, april 2018 gaat het om een toename van circa 1,0 mln euro.

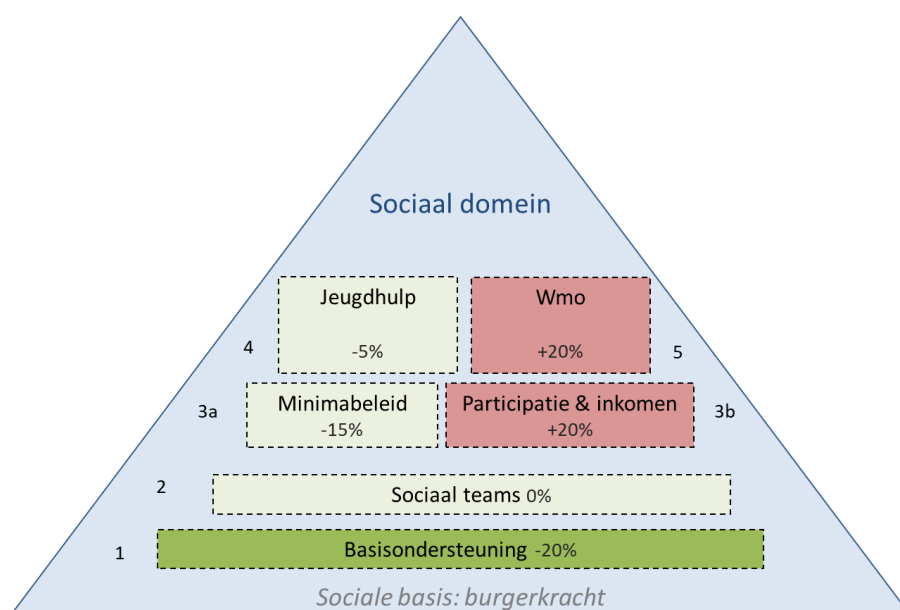
²⁷ Niet voor alle referentiegemeenten waren bruikbare gegevens beschikbaar. De vergelijking is gebaseerd op vier referentiegemeenten. Omdat de cliëntprofielen afwijken van de landelijke indeling heeft de gemeente een opgave verstrekt van aantallen cliënten per type voorziening.

4 Relevante maatregelen

4.1 Typering financiële situatie sociaal domein Waterland

relatieve lastenpatroon Waterland: met name bij Participatie en Wmo hoge lasten

Voor het sociaal domein als geheel overstijgen de netto lasten van Waterland in 2018 de beschikbare middelen met ongeveer 0,5 miljoen euro. Dit komt neer op circa 4,5% van de netto lasten. Met behulp van een vergelijking met de referentiegemeenten is in het vorige hoofdstuk inzichtelijk gemaakt hoe de relatieve lastenpatronen van Waterland op de onderscheiden onderdelen eruit zien. Onderstaande figuur geeft een samenvattend overzicht in termen van de sociale pyramide.



De percentages geven aan hoe groot het verschil met referentiegemeenten is ten opzichte van de netto lasten in de begroting 2018. Met name bij Basisondersteuning zijn de netto lasten van Waterland relatief laag en in mindere mate ook bij Jeugdhulp en Minimabeleid. Bij Wmo maatwerk en Participatie & overig inkomen daarentegen heeft Waterland juist relatief hoge netto lasten. De lasten van de toegang (Sociaal teams) kennen een vergelijkbaar niveau. De belangrijkste achtergronden van deze verschillen kunnen als volgt worden samengevat:

- Basisondersteuning: relatief minder aanbod van voorzieningen;
- Minimabeleid: relatief minder bereik van voorzieningen, in het bijzonder schuldhelpverlening;
- Participatie en overig inkomen: relatief minder uitstroom uit de bijstand en hogere uitvoeringskosten;
- Jeugdhulp: relatief minder jeugdigen in traject, maar wel hogere uitvoeringskosten;
- Wmo maatwerk: relatief veel cliënten (begeleiding en hulpmiddelen) en hogere uitvoeringskosten.

uitgavenverschillen als indicatie voor besparingsmogelijkheden

Op basis van deze uitgavenpatronen van Waterland zijn mogelijkheden verkend om de kosten in de toekomst beheersbaar te houden. We hebben gesprekken gevoerd met deskundigen van de betrokken teams van Waterland en bij referentiegemeenten nagegaan met welke soorten maatregelen zij hun uitgaven beheersbaar houden. Wanneer vergelijkbare gemeenten in staat zijn om een taak met een bepaald

uitgavenniveau uit te voeren, zou dit in principe ook mogelijk moeten zijn in Waterland. Vervolgens kan worden beoordeeld of het daarmee samenhangende voorzieningenniveau acceptabel is voor Waterland.

inzicht in bijdrage aan beheersing financiën ook zonder exacte kwantificering maatregelen

Hoewel veel moeite is gedaan om de financiële effecten van maatregelen aan de hand van informatie van referentiegemeenten eenduidig te kwantificeren, blijkt dat in de praktijk vaak niet goed mogelijk. Maatregelen kunnen niet los van elkaar worden beschouwd, omdat gemeentelijke taken binnen het sociaal domein sterk met elkaar samenhangen. Maatregelen op het ene onderdeel kunnen leiden tot effecten op andere onderdelen, waardoor beoogde besparingen (deels) teniet worden gedaan. Sommige maatregelen hebben alleen het beoogde effect wanneer ze adequaat en samen met andere maatregelen worden geïmplementeerd. Ook kunnen kostenbesparingen negatieve gevolgen hebben voor het voorzieningenniveau (kwaliteit of bereik) die politiek wellicht onwenselijk worden geacht. Het is daarom belangrijk maatregelen niet geïsoleerd te beoordelen, maar in samenhang en zo mogelijk in relatie tot te verwachten effecten op het voorzieningenniveau. Daarnaast speelt een rol dat potentiële baten vaak pas na enige tijd tot uiting komen en de beoogde transformatie nog volop in gang is. Bovendien blijken veel data –die kunnen helpen bij de onderbouwing– vaak niet beschikbaar of van onvoldoende kwaliteit. Wel kunnen mogelijke kostenbesparingen worden afgeleid op basis van globale indicaties van kostenverschillen met referentiegemeenten. Tevens kan op basis van opgehaalde informatie worden aangegeven van welke maatregelen substantiële besparingen kunnen worden verwacht en welke maatregelen minder zoden aan de dijk zetten. Op deze wijze wordt duidelijk met welke maatregelen de beheersing van de uitgaven in het sociaal domein het meest geïndiceerd is.

uitgavenpatroon duidt op noodzaak tot verdieping transformatie

Het geschetste relatieve uitgavenpatroon van Waterland duidt erop dat een verdieping van de transformatie van het sociaal domein nodig is om een toereikend aanbod van voldoende kwaliteit ook op termijn financieel mogelijk te maken. Dit vraagt om een samenhangende aanpak, waarbij het verder verbreden en versterken van verbindingen cruciaal is:

- verbindingen met de sociale basis: burgers en maatschappelijke partners (informele organisaties);
- verbindingen met ketenpartners: aanbieders en externe verwijzers;
- verbindingen intern: tussen de verschillende taakvelden en teams binnen de gemeente en met buurgemeenten/regio.

De transformatie behelst een leerproces dat ook van de gemeente een nadere bezinning vraagt op wat zij zelf moet/wil doen en wat meer/beter kan worden overgelaten aan de maatschappij (burgers), uitvoerende partijen (professionals) en/of regionale samenwerking (inkoop, beleidsontwikkeling, backofficetaken e.d.). Daarbij is bijzondere aandacht nodig voor een goede positionering en toerusting van de sociaal teams: zij fungeren immers als centrale schakel tussen ‘voor- en achterkant’.

maatregelen: investeren in voorkant & besparen op achterkant

Tegen deze achtergrond dienen kansrijke maatregelen zich te richten op investeringen in de *voorkant* (meer preventie, informele en basishulp) en kostenbesparingen aan de *achterkant* (minder specialistische ondersteuning). In de volgende paragrafen geven wij hiertoe een concrete uitwerking. Mede op basis van informatie van referentiegemeenten hebben we een zo realistisch mogelijke inschatting gemaakt van de potentiële opbrengsten van relevante besparingsmaatregelen en indicatief benodigde investeringen vanuit het totale tekort (per saldo 0,5 miljoen euro). De implementatie hiervan zal naar verwachting geruime tijd vergen. Daarom verdient het aanbeveling dat de gemeente een zorgvuldig tijdspad uitstippelt in samenspraak met alle betrokken partijen.

4.2 Besparen op achterkant (1): Participatie & overig inkomen

a. verminderen aantal bijstandsuitkeringen

In de uitvoeringsagenda heeft de gemeente een set samenhangende maatregelen opgenomen om het aantal uitkeringen te verminderen (door de uitstroom naar werk te vergroten). Op basis van ons onderzoek achten we de volgende maatregelen het meest kansrijk:

- beleid strikt blijven toepassen met nadruk de mogelijkheden van mensen om te werken en wanneer dat niet lukt oriëntatie te houden op rechtmatigheid van uitkeringen;
- aanbod van sollicitatietraining om kansen op de arbeidsmarkt te vergroten;
- focus op de top 50 door intensieve begeleiding te bieden aan cliënten die kansrijk zijn voor uitstroom;
- intensiveren van de samenwerking met uitzendbureaus;
- trajectplan voor het gehele bestand gericht op activering;
- ontwikkelen van duale trajecten voor statushouders (bij leerwerkbedrijf);
- intensiveren van de contacten met het WSP Amsterdam om het vacature-aanbod te vergroten.

Ook andere genoemde maatregelen kunnen een bijdrage leveren:

- intensiveren van fraudebestrijding door risicogericht fraude op te sporen;
- evaluatie van het leerwerkbedrijf;
- onderzoek naar de mogelijkheid om een dagactiviteitencentrum te starten voor personen met een zeer grote afstand tot de arbeidsmarkt.

In de uitvoeringsagenda is als doel gesteld om met deze maatregelen het aantal uitkeringen met 6 te verminderen, resulterend in een besparing van een halve ton. Gelet op de praktijk van referentiegemeenten zou een hoger ambitieniveau haalbaar moeten zijn. Als Waterland tenminste op het gemiddelde uitstroompercentage van de referentiegemeenten uitkomt, kan het streefaantal tenminste verdubbelen.²⁸ Om dit te bereiken, zou er ook aandacht moeten zijn voor het bredere belang van een passende aanpak voor groepen met grote afstand tot arbeidsmarkt. Naast statushouders stromen ook bijstandsontvangers met een hogere leeftijd of langere uitkeringsduur doorgaans lastiger uit. Uit financieel oogpunt roept dat de vraag op in hoeverre de inspanningen voor deze groepen zich moeten richten op het vinden van betaald werk. Wellicht is het zinvoller te focussen op het vinden van een zinvolle en maatschappelijk nuttige dagbesteding. De beschikbare capaciteit en middelen kunnen dan effectiever worden ingezet voor meer kansrijke groepen.

Hierbij is tevens een relatie te leggen met de Wmo. Zo laat een aantal referentiegemeenten mensen met grotere afstand tot de arbeidsmarkt werkervaring en -ritme opdoen door het verrichten van werkzaamheden voor Wmo-cliënten zodat ze langer zelfstandig kunnen blijven wonen. Het gaat om vormen van dienstverlening in de sfeer van basisvoorzieningen: klussendienst, boodschappenservice, en dergelijke. Daarnaast kan worden gedacht aan dorpsconciërges die winkelstraten schoon en verzorgd houden (in samenwerking met ondernemersverenigingen). Een en ander kan met relatief beperkte subsidies worden ingevuld.

b. verhogen opbrengsten uit parttimewerk

Daarnaast zet de gemeente in op het verhogen van de opbrengsten uit parttimewerk. In de uitvoeringsagenda wordt ervan uitgegaan dat dit circa een halve ton kan opleveren. Wij achten hogere opbrengsten mogelijk als het aantal uitstromers naar werk toeneemt. Uitgaande van een gemiddelde opbrengst van circa 500 euro per maand zou dan een totaalopbrengst mogelijk zijn die ongeveer op het dubbele uitkomt.

²⁸ Dit gemiddelde is overigens lager dan het uitstroompercentage dat Waterland in 2016 heeft weten te realiseren.

c. efficiëntere uitvoering

Vanuit de praktijk van referentiegemeenten kan aanvullend nog een derde categorie maatregelen worden benoemd: efficiëntere uitvoering. Hierbij denken we met name aan:

- opschalen naar regionaal niveau: Waterland heeft de uitvoering van de Participatiewet op kleine schaal georganiseerd in samenwerking met Landsmeer. Dit brengt niet alleen relatief hoge uitvoeringskosten mee, maar maakt de uitvoering ook kwetsbaarder voor externe risico's. Zo kan langdurige afwezigheid (ziekte e.d.) tot gevolg hebben dat achterstanden ontstaan in het opstarten van (re-integratie)trajecten of dat onvoldoende capaciteit beschikbaar is voor investeringen in bedrijfscontacten of fraudebestrijding. Referentiegemeenten hebben de uitvoering op grotere schaal georganiseerd (tot wel 7 gemeenten) waarbij samenwerking wordt gezocht met grotere gemeenten en meer expertise beschikbaar komt;
- (nog) meer in één hand brengen van werk & inkomen: in Waterland vindt wel afstemming plaats tussen beide onderdelen, maar wordt de intake niet gezamenlijk gedaan en zijn er (nog) geen doorlopende leer- en werklijnen. Referentiegemeenten zien een gecombineerde intake als vorm van instroompreventie die verder gaat dan het vraagstuk van rechtmatigheid. Dit leidt ertoe dat veel aanvragen voor een uitkering niet uitmonden in een aanvraag, omdat ze direct aan werk kunnen worden geholpen.²⁹ Daarnaast geeft deze combinatie meer mogelijkheden om samenwerking tussen diverse uitvoeringsorganisaties (gemeentelijk, re-integratiediensten en projecten) te optimaliseren. Dienstverlening kan zo op elkaar worden afgestemd dat er doorlopende leer- en werklijnen ontstaan op het gebied van diagnose, plaatsing en ontwikkeling, met als doel doorstroom te verbeteren en uitstroom te versnellen.

Indien Waterland de uitvoering op deze wijze aanscherpt, zou dit op basis van de praktijk van referentiegemeenten een indicatieve besparing kunnen opleveren in de orde van een vijfde tot een kwart van de huidige uitvoeringskosten.

Samenvattend kunnen genoemde maatregelen leiden tot het volgende beeld van indicatieve opbrengsten.

Maatregel	Verwachte indicatieve opbrengst (x dzd euro)
a verminderen aantal uitkeringen	100 - 150
b verhogen opbrengsten parttimewerk	70 - 100
c efficiëntere uitvoering	160 - 200
Totaal Participatie & overig inkomen	330 - 450

4.3 Besparen op achterkant (2): Wmo maatwerk

a. afschalen van ambulante ondersteuning

Om het aantal cliënten ondersteuning thuis te verminderen, is een substantiële afschaling nodig. Dit kan globaal langs twee sporen: (a) maatwerk met een lager profiel en/of (b) ondersteuning met behulp van basisvoorzieningen.

Een eerste categorie kansrijke maatregelen vanuit de praktijk in referentiegemeenten kan worden samengevat onder de noemer 'scherper zijn aan de poort en tijdens trajecten'. Referentiegemeenten monitoren het gebruik door strakkere periodes te hanteren voor de indicatie van maatwerkvoorzieningen (een vaste korte periode of via een protocol waarmee bij indicering het zorggebruik wordt ingeschat). Ook wordt met periodieke herindicatie en/of gerichte controles op het gebruik nagegaan in hoeverre de cliënt de verstrekte voorziening nog nodig heeft of dat inmiddels algemene voorzieningen passender zijn. In lijn hiermee heeft Waterland in de uitvoeringsagenda de volgende maatregelen opgenomen:

²⁹ Bij een referentiegemeente wordt in slechts 40% van de aanvragen daadwerkelijk een uitkering aangevraagd.

- frequenter her-indiceren (gestandaardiseerde termijnen) en sturen op tijdige afschaling van zwaarte van de ondersteuning om te waarborgen dat er blijvend op maat zorg wordt geleverd;
- trajecten zoveel mogelijk maximaliseren voor bijvoorbeeld de duur van 1 jaar;
- verbeteren van de registratie van de intake (vereenvoudigen/digitaliseren van aanvragen).

Naast het strakker (her)indiceren van voorzieningen dient ook meer aandacht uit te gaan naar een integraler benadering van de cliënt. De stapeling van voorzieningen in Waterland lijkt erop te wijzen dat cliënten gemakkelijk voorzieningen toegewezen krijgen. Er zijn kostenbesparingen te realiseren als meer wordt verwezen naar het sociaal netwerk en meer preventieve inzet plaatsvindt vanuit basisvoorzieningen. De beoogde analyse van het Wmo-bestand kan hiervoor goede aanknopingspunten opleveren. Betere beschikbaarheid en benutting van basisvoorzieningen, aansluitend op de sociale basis (burgerkracht), is een belangrijke tweede categorie maatregelen die we in de praktijk van referentiegemeenten terugzien. Waterland heeft hiervoor al bepaalde maatregelen in de uitvoeringsagenda opgenomen (zie paragraaf 4.5).

Ook andere maatregelen uit de uitvoeringsagenda kunnen besparingen opleveren:

- regionaal doorontwikkelen van arrangementen om beter aan te sluiten bij de zorgvraag en overleg met aanbieders over mogelijke prijsaanpassingen;
- indicaties laten ingaan op datum van de CAK-periode, zodat wordt betaald vanaf het moment van zorglevering.

Met behulp van deze maatregelen zou het –gelet op de praktijk van referentiegemeenten– haalbaar moeten zijn om het aantal cliënten met maatwerkondersteuning te verminderen. Om een indicatieve besparing te becijferen, kan worden uitgegaan van een fifty-fifty verhouding voor de twee sporen. Daarbij is voor het spoor ‘maatwerk met een lager profiel’ gerekend met een mogelijke kostenreductie van circa een derde ten opzichte van de huidige gemiddelde kosten per cliënt en voor het spoor ‘ondersteuning met behulp van basisvoorzieningen’ met een kostenreductie van circa tweederde.

b. aanscherpen kaders voor hulpmiddelen & voorzieningen

Voor dit onderdeel zijn overwegend maatregelen voorgesteld ter aanscherping van beleidsmatige kaders:

- ontwikkelen van (scherpere) beleidsregels voor algemeen gebruikelijke voorzieningen;
- doorberekenen van leges voor de aanvraag van een AOV-pas aan cliënten;
- maximaliseren van het aantal kilometers dat mensen mogen reizen met aanvullend openbaar vervoer (tot circa 2.000 km per jaar). Dit betreft echter beperkt aantal mensen;
- verhogen van de ritprijs. Dit lijkt weinig kansrijk omdat de prijs nu al gelijk is aan een gewone OV-rit;
- aanvragen van dure woningaanpassingen (meer dan 50.000 euro) collegiaal toetsen;
- meer aandacht aan naleving, handhaving en fraudepreventie;
- beleid inzake tijdelijke verhuur van goedkope woningen (regionaal).

Naast aanscherping van kaders en een kritischer toekenning op basis hiervan kan vanuit de vergelijking met referentiepraktijken aanvullend worden gewezen op de bijdrage van een verschuiving naar basisvoorzieningen. Bij individueel vervoer kan worden gedacht aan het stimuleren van gebruik van collectief vervoer en/of vrijwilligersvervoer. Ook het ‘poolen’ van hulpmiddelen en waar mogelijk geprotocolleerde toekenning via leveranciers kunnen besparingen opleveren. Met zulke maatregelen kan het aantal cliënten van maatwerkvoorzieningen worden verminderd richting het referentieniveau.

c. uitvoering

Bij de uitvoering gaat het om een efficiëntieslag die met name vorm kan krijgen door opschaling van niet-personele kosten, bijvoorbeeld door ICT en administratie te bundelen met andere gemeenten. Indien

Waterland de uitvoering op deze wijze aanscherpt, zou dit op basis van de praktijk van referentiegemeenten een indicatieve besparing kunnen opleveren tot een derde van de huidige uitvoeringskosten.³⁰

Samenvattend kunnen genoemde maatregelen leiden tot het volgende beeld van indicatieve opbrengsten.

<i>Maatregel</i>	<i>Verwachte indicatieve opbrengst (x dzd euro)</i>
a afschalen ambulante ondersteuning	200 - 220
b aanscherpen kaders voor hulpmiddelen & voorzieningen	90 - 100
c efficiëntere uitvoering	90 - 100
Totaal Wmo	380 - 420

4.4 Besparen op achterkant (3): Jeugdhulp

Vanuit het onderzoek is er geen directe noodzaak om besparingen te realiseren op jeugdhulp. Dit neemt niet weg dat er aanknopingspunten zijn tot meer efficiëntie en/of effectiviteit. Ook in de uitvoeringsagenda zijn maatregelen benoemd. Het is van belang om te bezien hoe deze zich verhouden tot de uitkomsten van het onderzoek. Hieronder benoemen we een aantal aandachtspunten bij de voorgestelde maatregelen.

De maatregelen die bij Wmo maatwerk zijn benoemd, hebben in grote lijnen ook betekenis voor jeugdhulp. Zo is meer preventieve inzet gewenst om eventuele problematiek vroegtijdig(er) te signaleren en adequaat op te pakken (incl. doorverwijzing). Eén van de maatregelen waaraan de gemeente werkt is om het CJG meer te promoten als de organisatie voor opgroei- en opvoedproblematiek, nu het in het nieuwe diensten-centrum wordt opgenomen.³¹ Vanuit ervaringen bij referentiegemeenten onderstrepen we in dit verband het belang van korte lijnen tussen en goede afstemming met partners in het onderwijs/kinderopvang, jeugd- & jongerenwerk en huisartsen. Zo kan met inzet van de praktijkondersteuner huisarts (POH) het aantal verwijzingen naar specialistische hulp worden verminderd (zie ook paragraaf 4.5). Een integrale werkwijze van de gemeentelijke toegang is daarbij een belangrijk uitgangspunt. Een andere maatregel is om bij nieuwe cliënten waar mogelijk te starten met een lager profiel of intensiteit zodat blijvend ‘zorg op maat’ wordt geleverd. Tevens kan worden overwogen om ambulante vormen van jeugdhulp door het kernteam en/of partners in de basisinfrastructuur te bieden. Met deze en andere preventieve maatregelen kan er tevens meer zicht komen op de achtergrond van het relatief kleine aantal jeugdigen dat specialistische hulp ontvangt.

Daarnaast geldt voor (het lokale deel van) de uitvoering van jeugdhulp dat maatregelen wenselijk zijn ter vergroting van efficiëntie. Deze backoffice-taken kunnen conform aan die voor de Wmo worden opgepakt.

Samenvattend kunnen genoemde maatregelen leiden tot het volgende beeld van indicatieve opbrengsten.

<i>Maatregel</i>	<i>Verwachte indicatieve opbrengst (x dzd euro)</i>
a versterken CJG	20 - 30
b verbeteren samenwerking met huisartsen door inzet POH	50 - 80
c indicaties starten op lager profiel of intensiteit	40 - 60
d efficiëntere uitvoering	90 - 100
Totaal Jeugdhulp	200 - 270

³⁰ In de praktijk kan dit minder zijn, omdat een deel van de uitvoeringskosten in 2018 een tijdelijk karakter had (aanpassing van ICT-systemen).

³¹ Het is de bedoeling dat ook SCC De Bolder en de wijksteunpunten Monnickendam, Broek in Waterland en Marken hiervan deel gaan uitmaken.

4.5 Investeren in de voorkant

a. basisondersteuning

In eerste instantie vragen maatregelen bij dit onderdeel om investeringen, maar referentiegemeenten verwachten dat deze op termijn een drukkend effect hebben op de kosten van maatwerk (Wmo en Jeugdhulp). Waterland heeft hiervoor de volgende maatregelen in de uitvoeringsagenda opgenomen:

- realiseren van een dienstencentrum, onder andere met een dagopvang voor (dementerende) ouderen;
- uitbreiden van basisvoorzieningen door samenwerking tussen WonenPlus en thuiszorg, waaronder het organiseren van preventieve bijeenkomsten met lotgenoten om complexe zaken klein te houden;³²
- in samenhang hiermee realiseren van resultaatsturing op ingekochte dienstverlening van WonenPlus, SMD en MEE door de subsidierelatie te transformeren naar een inkooprelatie.

Op basis van onze verkenning naar de situatie in andere gemeenten benoemen we aanvullend de volgende maatregelen met een per saldo kostenbesparend effect:

- *faciliteren en/of ontwikkelen van basisvoorzieningen* zoals huiskamerprojecten gericht op ontmoeting en het opzetten van preventienetwerken ter voorkoming van eenzaamheid en veilig ouder worden. Hierbij is het niet zozeer de bedoeling dat de gemeente basisvoorzieningen bekostigt, maar dat (vrijwilligers)organisaties en aanbieders van zorg, onderwijs, wonen, sport/recreatie elkaar beter weten te vinden en slimme combinaties ontwikkelen. De gemeente kan hierin een actieve rol spelen door lokale afstemming tussen partijen en met het sociaal team te faciliteren. De mogelijkheden liggen vooral in het maken van slimme combinaties tussen formele en informele zorg. Wanneer er voldoende adequate³³ basisvoorzieningen zijn en het gebruik hiervan zoveel mogelijk wordt gestimuleerd (rol toegang), kan worden bespaard op kosten van duurdere zorgvormen. Aandachtspunt hierbij is dat van laagdrempelige voorzieningen een aanzuigende werking kan uitgaan met een mogelijk opwaarts effect op de kosten. Daarom zijn ook de volgende bullets van belang;
- *uitbreiding ondersteuning van vrijwilligers en mantelzorgers*: de participatie van vrijwilligers en mantelzorgers kan verder worden versterkt door bijvoorbeeld periodieke waardering van mantelzorgers, mantelzorgsteunpunten in iedere kern (gericht op informeren, adviseren, verwijzen en signaleren van wensen en behoeften) en inrichten van vrijwilligersnetwerken (vraag en aanbodgericht in samenwerking met aanbieders en verenigingen). In het verlengde hiervan stimuleren referentiegemeenten ook gebruik van vrijwilligersvervoer. Zulke vormen van vrijwilligersinzet hebben ook als voordeel dat minder beschikkingen en facturen behoeven te worden afgegeven. Als de sociale basis wordt versterkt, kan deze wellicht ook in de nazorg een rol spelen;
- *stimuleren van inwonersinitiatieven* bijvoorbeeld door het vormgeven en promoten van een subsidie-loket bij inwoners en vrijwilligersorganisaties. Hierbij is aansluiting wenselijk met de toegang (Wmo-loket) of maatschappelijke partners.

Tegen deze achtergrond achten wij één voorgestelde maatregel niet effectief: het neerwaarts bijstellen van de financiële mantelzorgwaardering. Dit kan een verkeerd signaal geven ('informele ondersteuning wordt niet gewaardeerd'). Wij geven in overweging om vooral in te zetten op vormen van waardering die als ondersteunend worden ervaren. In het aanbod van basisondersteuning zou juist meer moeten worden geïnvesteerd in het ondersteunen van vrijwilligersinitiatieven (inclusief informele zorg), waarmee de burgerkracht wordt versterkt. Dit kan preventief werken voor een beroep op maatwerk.

b. toegang / sociaal teams

Referentiegemeenten proberen hun kosten mede beheersbaar te houden via een integrale benadering van de toegang. In Waterland is de toegang anders georganiseerd, met name op de volgende elementen:

³² Knelpunten rond de in/doorstroom van multiproblematiek onderstrepen ook de noodzaak tot een meer integrale toegang voor Wmo en jeugd.

³³ Aanbod dat voorziet in een behoefte en daadwerkelijk bijdraagt aan het beperken van het beroep op (gespecialiseerd) maatwerk.

- niet ‘sociaal domein-breed’, maar ingestoken vanuit doelgroepen of subdomeinen. Dit vormt een belangrijk aandachtspunt bij het optimaal vormgeven van een integrale benadering van (potentiële) hulpvragen en het realiseren van samenhangende ondersteuning aan kwetsbare inwoners;
- minder laagdrempelig: het Wmo-loket en de taakgroep Sociale Zaken zijn alleen fysiek toegankelijk op het gemeentehuis en het kernteam Jeugd en Gezin via het CJG. Bij referentiegemeenten is er veelal toegang op meerdere laagdrempelige plekken in verschillende kernen (zoals welzijnsorganisaties, buurthuizen en huisartsenpraktijken) waar burgers in praktijk eerder komen.³⁴

Specifiek in relatie tot jeugdhulp is ook een intensievere samenwerking met huisartsen van belang. Ervaringen in andere gemeenten wijzen uit dat huisartsen vaak doorverwijzen naar dure/intensieve vormen van jeugdhulp. In veel gemeenten zijn positieve ervaringen opgedaan met gemeentelijke bekostiging van praktijkondersteuners huisarts (POH). Deze nemen de huisarts werk uit handen en kunnen vaak zelf met een aantal gerichte gesprekken ondersteuning bieden en naar (kosten)effectieve zorg verwijzen. Zo kan minder complexe zorg sneller worden aangeboden en wordt voorkomen dat problemen verergeren. Ook wanneer moet worden doorverwezen naar specialistische zorg kan de POH een rol spelen bij het voorkomen of beperken van wachtlijsten. Daarbij zijn goede afspraken met het sociaal team van belang. Om huisartsen te faciliteren, is ook Waterland gestart met het (gedeeltelijk) bekostigen van een POH in enkele huisartspraktijken. Deze sluit aan bij het kernteamoverleg. Waterland kan verdere kostenbesparingen realiseren door een uitrol naar andere praktijken/kernen of door leden van het kernteam in praktijken te laten meedraaien.

c. minimabeleid

Aangezien dit onderdeel weinig wettelijke voorschriften kent, hebben gemeenten veel keuzevrijheden ten aanzien van het voorzieningenpakket dat zij hun burgers aanbieden. Dit biedt mogelijkheden om bepaalde kostenbesparingen te realiseren, bijvoorbeeld door de norm voor minimabeleid te verlagen. Daar staan wel risico's tegenover van toenemende kosten elders in het sociaal domein, onder andere omdat veel zorgproblematiek vaak een relatie heeft met schulden. Referentiegemeenten kiezen er om die reden juist voor te investeren in minimabeleid (met name schuldhelpverlening en kindregelingen). Gezien het lagere uitgaansniveau van Waterland en het gegeven dat schuldenproblematiek vaak lang ‘onder de radar’ blijft, adviseren we om meer in te zetten op (preventieve) schuldhelpverlening. Daarmee kunnen ook belemmeringen worden weggenomen voor maatschappelijke participatie.

benodigde investeringen

In deze paragraaf zijn mogelijke maatregelen geschetst die nauw samenhangen met besparingsmaatregelen uit de voorgaande paragrafen. Hoe deze maatregelen precies worden ingevuld en welke aanvullende maatregelen nodig zijn, is op dit moment niet bekend. Wel is duidelijk dat een en ander vraagt om investeringen door de gemeente. Om hiervan een globale indicatie te geven, hebben we –op basis van inzichten uit de praktijk van referentiegemeenten– een ruwe inschatting gemaakt. Dit leidt tot het volgende beeld.

Maatregel	Indicatieve inschatting (x dzd euro)
a versterken basisinfrastructuur	
b lokale toegang beter in positie brengen	
c minimabeleid	
Totaal investeringen	300 - 350

³⁴ Zo zijn er voorbeelden waarin de toegang (sociale teams) wordt uitbesteed aan –combinaties van– maatschappelijke partners die al een infrastructuur hebben in de kernen.