



Gemeente Maastricht

Gemeenteraad

BEZOEKADRES
Mosae Forum 10
6211 DW Maastricht

POSTADRES
Postbus 1992
6201 BZ Maastricht

ONDERWERP
Draaiknoppen sociaal domein

DATUM
18 mei 2017

BIJLAGEN
presentatie draaiknoppen
tbv informatiebijeenkomst
dd 30 mei 2017

BEHANDELD DOOR
M (Marike) Arents

DOORKIESNUMMER
043 - 350 4194

ONZE REFERENTIE
2017-15814

E-MAILADRES
marike.arents@maastricht.nl

FAXNUMMER
043 - 350 4141

UW REFERENTIE

Geachte meneer/mevrouw,

Op 30 mei aanstaande vindt over de draaiknoppen sociaal domein een stadsronde plaats in de vorm van een informatiebijeenkomst. Ter voorbereiding van deze ronde treft u in deze memo nadere informatie over de achtergrond van de draaiknoppen aan.

In 2016 is het niet langer mogelijk gebleken om de rijkskortingen op het budget voor de 3 decentralisaties op te vangen. Het jaar 2016 wordt afgesloten met een tekort van ruim € 8 mln. voor deze decentralisaties. Op basis van gedegen analyses heeft het college besloten om verschillende acties (draaiknoppen) te ondernemen om binnen het sociaal domein inkomsten en uitgaven met elkaar in de pas te brengen. Aangezien de budgetoverschrijdingen zich voornamelijk voordoen bij Jeugd, Beschermd Wonen, armoede en de uitvoeringskosten, richten de acties zich op deze thema's. De financiële uitwerking van deze acties wordt meegenomen in de begroting 2018 met daarbij de opdracht om in dat jaar € 3,5 mln. te besparen. Zie hiervoor de kaderbrief die tevens op 30 mei, in de raadsvergadering, wordt gepresenteerd.

Landelijke lobby voor frictiebudget

Naast het verminderen van de uitgaven voor de 3 decentralisaties, is ook ingezet op een landelijke lobby om de inkomsten vanuit het Rijk te vergroten. Mede op aandringen van Maastricht en Leeuwarden heeft de VNG onlangs AEF onderzoek laten uitvoeren naar de tekorten in het sociale domein. Er is gebleken dat het voor vele gemeenten niet mogelijk is om de snelheid van de budgettaire veranderingen bij te houden in uitvoering en beleid, waardoor sommige gemeenten of

Memo



regio's grote financiële risico's kunnen lopen. Dit lijkt zeker op te gaan voor de gemeenten/regio's waar een combinatie van krimpende bevolking, lage sociaal-economische status en hoge zorgconsumptie aan de orde is, zoals Noord-Nederland en Zuid-Limburg.

Belangrijkste conclusie uit het onderzoek van AEF is dat het tempo van de transformatie en het inboeken van de effecten daarvan niet overeenkomt met de rijkskortingen op het budget Sociaal Domein. De insteek van de lobby is om de komende jaren financiële ruimte te krijgen om de benodigde transformatie door te zetten.

Beschermd wonen

Maastricht is door het Rijk aangewezen als centrumgemeente voor de uitvoering van Beschermd Wonen, voor de regio Maastricht-Heuvelland en de Westelijke Mijnstreek (Gemeenten: Beek, Eijsden-Margraten, Gulpen-Wittern, Maastricht, Meerssen, Schinnen, Sittard-Geleen, Stein, Vaals en Valkenburg a/d Geul). Het betreft zowel beleidsvoering, inkoop en contractering, als uitvoering (indicatiestelling en afgeven beschikkingen). Het budget Beschermd Wonen 2014 is zonder korting per 2015 naar Maastricht overgeheveld.

De centrumconstructie vervalt per 2020. Alle gemeenten worden dan zelf verantwoordelijk voor Beschermd Wonen en bepalen zelf op welke schaal en op welke manier zij in de toekomst willen samenwerken. De Heuvellandgemeenten hebben aangegeven vanaf 2020 te willen samenwerken op de schaal Maastricht-Heuvelland. De middelen worden per 2020 verdeeld onder alle gemeenten op basis van een nog te ontwikkelen objectieve verdeelsleutel.

Sinds 2015 neemt het aantal cliënten Beschermd Wonen fors toe: in 2016 ligt de instroom 25% hoger dan in 2015. De toename speelt in de gehele regio waarvoor Maastricht centrumgemeente is. Het is het gevolg van enerzijds een verhoogde instroom, en anderzijds van belemmeringen van de uitstroom.

Oorzaken voor de hogere instroom zijn onder andere:

- Extramuralisering GGZ-bedden. Onlangs heeft de voorzitter van het Schakelteam Personen met verward Gedrag, Onno Hoes, aangegeven dat de volgorde van saneren van de GGZ verkeerd is geweest. Het schrappen van een derde van de bedden in de GGZ had niet mogen gebeuren voordat de vervangende zorg in de wijken goed was geregeld.
- Groei aantal aanbieders van Beschermd Wonen (aanbod creëert haar eigen vraag);



- Een hoog aantal jongeren (18-23 jr) dat instroomt vanuit voorafgaande Jeugdvoorzieningen.

De uitstroom uit Beschermd Wonen is beperkt door:

- Het geringe woningaanbod voor deze doelgroep (o.a. beschikbaarheid, de betaalbaarheid, eisen verhuurders);
- Manco's in de aansluiting met aangrenzende voorzieningen: een aantal cliënten in Beschermd Wonen zou ook geholpen kunnen zijn met individuele begeleiding. Die is dan ook nodig buiten reguliere kantooruren;
- De bestaande overgangsregeling: Mensen met een Beschermd Wonen-indicatie van vóór 2015 hebben een overgangsgarantie van 5 jaren. In de praktijk betekent dit dat er geen tussentijdse herindicatiemomenten gepland worden, maar voor sommige cliënten kan een beter passend traject worden afgesproken.

De draaiknoppen voor de volume- en kostenontwikkeling bij Beschermd Wonen richten zich op het realiseren van een passende instroom, het bevorderen van de doorstroom binnen Beschermd Wonen en het bevorderen en borgen van duurzame uitstroom (zie de presentatie).

Jeugd

Voor de gedecentraliseerde taken op het gebied van jeugdhulp wordt een structureel financieel tekort verwacht t.o.v. het budget dat door het Rijk is overgeheveld. In 2015 werd dit budget op basis van historische kosten overgeheveld en was de uitvoering van deze nieuwe taken vrijwel budgettair neutraal. In 2016 bedraagt het tekort € 4,9 mln. Dit komt deels door een terugloop van de beschikbare middelen en deels door een toename van het aantal cliënten dat jeugdhulp ontvangt.

Het aantal cliënten dat jeugdhulp ontvangt in de vorm van een Zorg in natura-arrangement stijgt in 2016 met 13% (van 2.036 in 2015 naar 2.368 in 2016). Het aantal toegekende persoonsgebonden budgetten en de kosten per cliënt dalen weliswaar, maar dit weegt financieel niet op tegen de stijging van het aantal jongeren met toegekende jeugdhulp.

Het zorglandschap is sinds de decentralisatie aan het veranderen. Het aantal gecontracteerde aanbieders is sterk gegroeid. Hierdoor is de markt verschoven en hebben de traditionele, grote aanbieders omzet verloren ten gunste van innovatieve, kleinere aanbieders. Dit leidt tot een stimulans voor aanbieders om volume te behouden.



Ten aanzien van de draaiknoppen voor Jeugd is de constatering dat op korte termijn aanvullend onderzoek nodig is naar de oorzaken van de groei in het aantal cliënten jeugdhulp. Daarin is bijzondere aandacht nodig voor de druk vanuit andere wetten/overheden, o.a. Wet langdurige zorg (Wlz), Passend Onderwijs, Veilig Thuis en justitie/reclassering. Daarnaast is het zinvol om in te zetten op strategisch partnerschap met een aantal aanbieders van jeugdzorg in het kader van de transformatieagenda. En ook het inzetten op een sterkere verbinding met sociale teams en afspraken met de niet gemeentelijke doorverwijzers zijn van belang. Tijdens de presentatie worden deze draaiknoppen nader besproken.

Armoede

In Maastricht bestaat meer armoede dan het landelijk gemiddeld. In 2016 leefden 9.320 huishoudens in armoede. Dat is 16,1 % van alle huishoudens in Maastricht. 2.526 kinderen groeiden op in een huishouden met een inkomen tot 110% van het wettelijk sociaal minimum. Dit betreft 15,1% van alle kinderen tussen 0 en 18 jaar.

Armoede treft niet alleen mensen met een uitkering. Uit gegevens van Stimulansz blijkt dat in 36% van de huishoudens met een inkomen tot 110% van het sociaal minimum de inkomsten uit sociale voorziening komen (denk aan bijstand, WAJONG), in 40% uit inkomstenverzekeringen (denk aan WW, WAO, WIA), in 8 % uit eigen onderneming en in 16% uit arbeid.

Armoedebestrijding is van oudsher het verbeteren van de inkomenspositie. Wettelijk via bijzondere bijstand, toeslagen en dergelijke, en lokaal via minimabeleid en via schuldhulpverlening. Het Rijk geeft gemeenten nog steeds de mogelijkheid om binnen kaders eigen (inkomens)beleid te voeren. Maar er wordt ook steeds meer verbinding gezocht met maatschappelijke participatie, onderwijs, jeugdzorg enz.

Gemeenten krijgen van de rijksoverheid geld voor bijzondere bijstand en minimabeleid gezamenlijk. Uit dit budget worden ook de kosten van schuldhulpverlening betaald. Alle wettelijke taken vormen open einderegelingen. Hierop kan altijd een beroep worden gedaan als de aanvrager aan de wettelijk voorgeschreven regels voldoet. De hoogte van de geraamde budgetten kan dan ook geen reden zijn tot weigering van de aanvraag. Hoewel het armoedebudget van de gemeente in de afgelopen jaren fors is toegenomen, zijn de uitgaven nog harder gestegen. Het overgrote deel van het armoedebudget wordt besteed aan bijzondere bijstand en minimabeleid.



De groei van de uitgaven voor armoede wordt veroorzaakt door:

- Autonome groei: de prijzen van diensten en productenuitgaven waarvoor bijzondere bijstand wordt vergoed, zijn de afgelopen jaren gestegen. Dat heeft gevolgen voor de bedragen die vanuit de bijzondere bijstand worden vergoed.
- Een toename van de potentiële doelgroep: in 2014 hadden 9.037 huishoudens een inkomen tot 110% wettelijk sociaal minimum, in 2015 betrof het 9.142 huishoudens. En in 2016 leefden 9.320 huishoudens in armoede.
- Besluit Actieplan Armoede (december 2015) & nieuwe innovatieve acties vanuit het Actieplan Armoede (€ 400.000).
- Diverse moties: Vereenvoudiging toegang (november 2015), Jongeren en schulden (juli 2016, € 300.000), Extra geld voor kinderen in armoede (november 2016, € 618.000).

De mogelijke draaiknoppen voor armoede zijn weergegeven in de presentatie.

Inkoop

De gemeente Maastricht koopt sinds 2015, via bestuurlijk aanbesteden, als centrumgemeente zorg in op drie niveaus:

1. Wmo: schaal Maastricht-Heuvelland (6 gemeenten)
2. Beschermd wonen: Maastricht-Heuvelland en Westelijke Mijnstreek (10 gemeenten, tot 2020)
3. Jeugdzorg: geheel Zuid Limburg (18 gemeenten).

In 2015 is gestart met 120 zorgaanbieders Wmo en Jeugd. Inmiddels is dit aantal opgelopen tot circa 300. Elke zorgaanbieder die aangeeft aan de minimale kwaliteitseisen te voldoen komt in aanmerking voor een raamovereenkomst (zonder omzetgarantie). Hiermee is een maximale keuzevrijheid voor de inwoners gewaarborgd. Dit was een belangrijk bestuurlijk uitgangspunt. Met deze aanpak zijn we er voor de regio in geslaagd de zorgcontinuïteit voor de burgers te garanderen, de belangrijkste gemeentelijke opgave bij de start van de drie decentralisaties.

De wijze van inkoop vormt een mogelijke draaiknop. Sinds januari 2017 is een nieuwe arrangementensystematiek ingevoerd die de gemeente meer regie geeft.

De belangrijkste aanpassingen zijn:

- Uniformering van tarieven met afrekening per maand of per traject in plaats van gemiddelde jaartarieven.



- Het degressief tarief verblijf Jeugd en Beschermd Wonen, wat inhoudt dat als een grens van een afgesproken plafond is bereikt, een aanbieder nog steeds cliënten kan opnemen maar hiervoor wel een lager tarief ontvangt.
- Het arrangement 'Start' bij de alternatieve verwijzroute voor jeugdzorg. Een belangrijk deel van de zorginstroom bij de jeugdzorg loopt niet via de gemeentelijke toegangsconsulenten maar via bijvoorbeeld de huisarts. Hierop kan de gemeente moeilijk sturen. Het inbouwen van een extra beslismoment na een eerste start van een traject, brengt de consulenten van de toegangsteams van SZMH in de positie toe te wijzen naar het juiste arrangement als de cliënt een vervolgetraject nodig heeft;
- Het aanscherpen van kwaliteitseisen aan aanbieders.

Zie de presentatie voor de financiële effecten van deze wijzigingen.

Uitvoeringskosten

Bureau Berenschot heeft de kosten en formatie van beleid en uitvoering in het sociale domein van de gemeente Maastricht vergeleken met andere gemeenten. Het gaat dan om gemeenten die tussen 40.000 en 200.000 inwoners hebben en een vergelijkbare werklast kennen (het aantal uitkeringsgerechtigden, aantal wmo- cliënten en aantal jeugd-clieñten).

Zij concluderen het volgende:

- Voor de Participatiewet en schuldhulpverlening zijn de kosten per bijstandsontvanger 18% hoger dan gemiddeld;
- De kosten per Wmo-clieñt zijn 4% hoger dan gemiddeld;
- De kosten per jeugdclieñt zijn 18% hoger dan gemiddeld.

Deze hogere kosten hangen samen met keuzes die zijn gemaakt over de uitvoering van de taken. Zo voert Maastricht een ruimhartig armoedebeleid, waardoor verhoudingsgewijs meer tijd wordt besteed aan bijzondere bijstand en schuldhulp. Bij de Wmo is het huidige beleid om klantcontacten niet te differentiëren maar om bij een ruime meerderheid van cliënten een uitgebreid keukentafelgesprek te voeren. Hierdoor liggen de uitvoeringskosten bij de Wmo hoger. Bij Jeugd komen de hogere kosten deels door de 'beweging naar voren' waarbij de verbindingen die het team maakt met scholen, huisartsen en sociale teams op termijn moeten resulteren in een betere vroegsignalering en uiteindelijk minder inzet van intensieve zware hulpverlening. Bovendien heeft het team een



belangrijke coördinerende en stimulerende rol in het met de netwerkpartners ingezette concept van '1-gezin, 1 regisseur, 1 plan'.

De draaiknoppen voor de uitvoering kennen 3 hoofdlijnen. Het betreft optimalisatiemogelijkheden door:

- proces- in plaats van caseloadgericht te werken bij inkomenstaken (Participatiewet). De realiseerbare besparing kan op 2 manieren worden ingezet. Het kan als financiële besparing worden ingeboekt. Een alternatief is om de vrijgekomen middelen te besteden aan re-integratie- en activeringstaken, zodat op middellange termijn een grotere uitstroom uit de uitkering kan worden gerealiseerd;
- een groepsgewijze aanpak bij re-integratie;
- te differentiëren in klantcontact, zowel bij de Participatiewet als bij de Wmo ('enkelvoudig wat enkelvoudig kan, meervoudig wat meervoudig moet');
- een andere wijze van aanbesteden en nauwere samenwerking met aanbieders van trajecten/voorzieningen en andere partners (met name bij Jeugd).

In de presentatie wordt het besparingspotentieel van deze draaiknoppen aangegeven.

Tenslotte

De inventarisatie van de draaiknoppen biedt diverse aanknopingspunten om komende jaren de tekorten in het sociale domein gefaseerd terug te dringen. Belangrijke conclusie van de bestuursopdracht is dat het draaien aan het merendeel van de draaiknoppen niet acuut bezuinigingen oplevert. Zoals vaak geldt, gaan de kosten voor de baat uit. Investerings in de verdere professionalisering van de toegangsconsulenten zijn bijvoorbeeld noodzakelijk voordat het besparingspotentieel van een adequatere toegang kan worden verzilverd.

Verder is het ook van belang de integraliteit binnen het sociale domein in het vizier te houden. Op korte termijn fors besparen op jeugdzorg kan op middellange termijn een negatief effect hebben op het gebruik van de Wmo, bijvoorbeeld voor Beschermd Wonen. De analyse van de tekorten bij Beschermd Wonen getuigt daarvan. Bij de nadere uitwerking van een aantal draaiknoppen zal hier rekening mee dienen te worden gehouden.

Hoogachtend,



Burgemeester en wethouders van Maastricht,

de secretaris,

de burgemeester,

Memo