
Grip op sociaal domein gemeente Asten

Fase 1: urgentieonderzoek



I Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
1.1	Achtergrond en fasering.....	3
1.2	Fase 1: urgentieonderzoek	4
2	Deel A: Financiële situatie sociaal domein Asten.....	6
2.1	Netto lasten sociaal domein	6
2.2	Beschikbare middelen sociaal domein	8
3	Deel A: Netto lasten sociaal domein gespiegeld	10
3.1	Totaalbeeld.....	10
3.2	Beeld op onderdelen	11
3.2.1	Basisondersteuning	11
3.2.2	Sociaal teams	12
3.2.3	Participatie en inkomen.....	13
3.2.4	Jeugdhulp	14
3.2.5	Wmo maatwerk.....	16
4	Deel B: Foto voorzieningengebruik sociaal domein	18
4.1	Beschikbare informatie	18
4.2	Samenstelling zorggebruik.....	19
4.2.1	Omvang en kosten van zorg.....	19
4.2.2	Looptijd van zorg	22
4.3	Aanvullend inzicht gespecialiseerde jeugdhulp	24
4.4	Trendanalyse	25
4.4.1	Jeugdhulp	26
4.4.2	Wmo maatwerk.....	28
4.5	Doorontwikkeling	29
5	Conclusies en aanbevelingen	31
5.1	Conclusies	31
5.2	Aanbevelingen voor betere (financiële) sturing	33

1 Inleiding

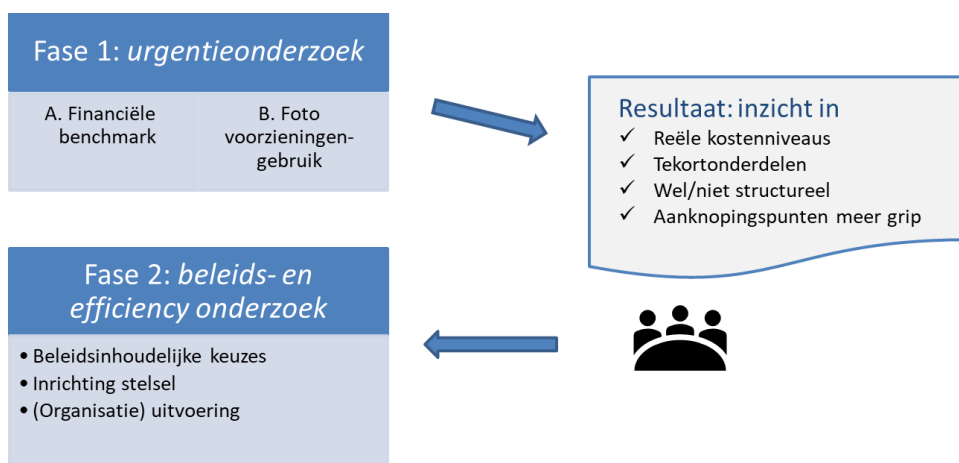
1.1 Achtergrond en fasering

doel en vraagstelling

De gemeente Asten is in 2017 geconfronteerd met een fors tekort op het sociaal domein. Bij de behandeling van de begroting 2018 heeft de gemeenteraad op 7 november 2017 unaniem een amendement aangenomen met als onderwerp *Sturing op tekorten sociaal domein*. De raad wil nadrukkelijker gaan sturen op de werkwijze en tekorten binnen het sociaal domein en wil om die reden in 2018 een rekenkameronderzoek laten uitvoeren. In het coalitieakkoord 2018-2022 is de noodzaak voor optimale grip op de processen en financiën in het sociale domein nogmaals bevestigd.

fasering

Gezien de urgentie wil de rekenkamercommissie het onderzoek gefaseerd uitvoeren.



Er wordt gestart met een urgentieonderzoek (fase 1) om te bekijken of de huidige tekorten structureel zijn en wat de oorzaak en beïnvloedbaarheid is. Deze fase kent 2 pijlers:

A. *Inzicht op hoofdlijnen: financiële benchmark sociaal domein*

De rekenkamercommissie wil op hoofdlijnen een vergelijking tussen baten en lasten sociaal domein van de gemeente Asten ten opzichte van enkele Peelmunicipaliteiten en een aantal andere vergelijkbare gemeenten. Dit geeft inzicht in overeenkomsten en verschillen en beïnvloedingsmogelijkheden. Hiervoor heeft Cebeon een benchmark verricht;

B. *Inzicht in details: inzoomen op Wmo en Jeugd ('foto' van voorzieningengebruik)*

De gemeente maakt zelf een 'foto' van de ingezette zorg en kosten op het gebied van Wmo en Jeugd door Astense burgers, op basis van een onderliggend overzicht over 2017 en een gedeelte van 2018.

De resultaten van beide pijlers zijn de basis voor de beantwoording van de deelvragen (zie hierna).

Afhankelijk van de resultaten van het urgentieonderzoek wordt later een breder beleids- en efficiëncyonderzoek uitgevoerd over beleidskeuzes/inhoud en bedrijfsvoering (fase 2).

1.2 Fase 1: urgentieonderzoek

vraagstelling

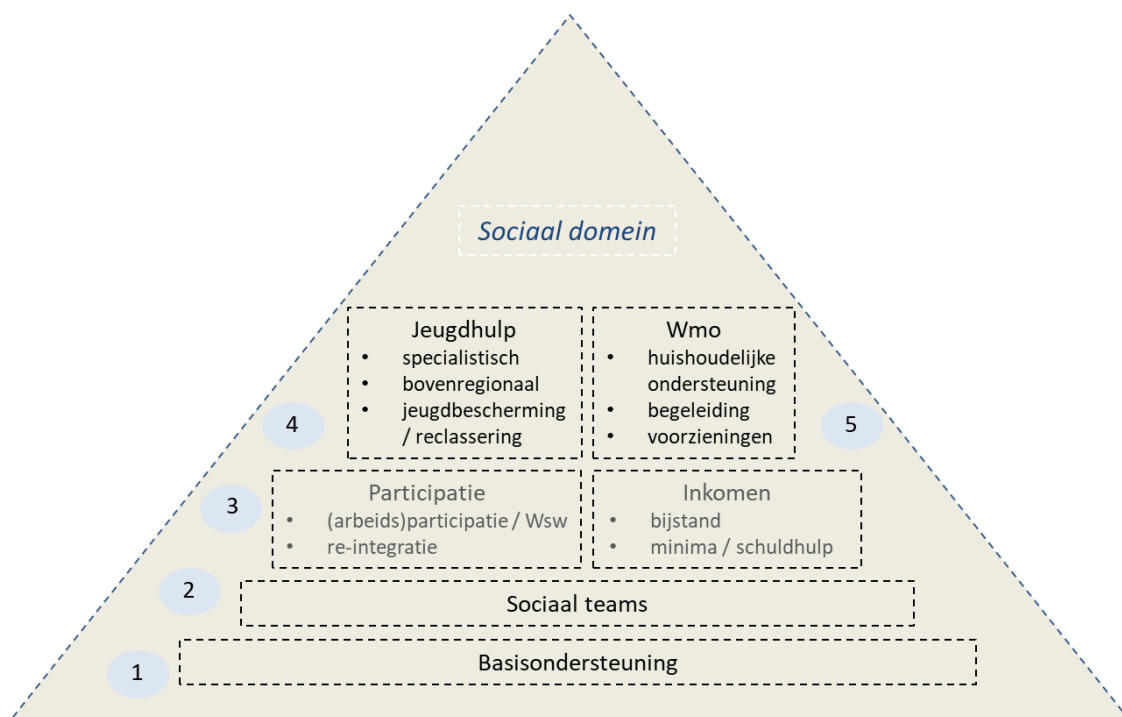
Centrale vraag van het urgentieonderzoek is: hoe krijgt de gemeente Asten *inzicht en grip op de financiën* in het sociaal domein?

De rekenkamercommissie heeft deze vraag uitgewerkt in de volgende deelvragen:

1. wat is de oorzaak van het financiële tekort op het sociaal domein in 2017 (bijna 1 miljoen euro)?
2. in hoeverre is dit een structureel tekort?
3. wat is de beïnvloedbaarheid van de onderliggende inkomsten en uitgaven (welke bijsturingsmogelijkheden zijn er)?

afbakening sociaal domein

Tussen gemeenten bestaat veel variatie in de afbakening van het sociaal domein.¹ Voor het urgentieonderzoek is er –in overleg met de rekenkamercommissie– voor gekozen om uit te gaan van de volgende afbakening.² De onderdelen onderwijs en kinderopvang, gezondheidsbeleid, sport en cultuur van het programma Sociaal domein van Asten blijven in deze onderzoeksfase buiten beschouwing.



Ter toelichting merken we op dat basisondersteuning (1) taken omvat op het gebied van welzijn, algemene voorzieningen, informele zorg, gemeenschapsaccommodaties e.d. Onder sociaal teams (2) valt het lokaal gebiedsteam (waarvan per 2018 ook de Gezins- en Jongerencoaches onderdeel zijn geworden), het dorpssteunpunt en cliëntondersteuning. Zij vormen de toegang tot de maatwerkonderdelen (4 en 5). De onderdelen van Participatie en Inkomen zijn benoemd onder (3), waarbij bijzondere bijstand wordt meegenomen onder Minimabeleid/schuldhulp. Gezien het aandeel in het tekort ligt de focus op Jeugdhulp (4) en Wmo maatwerk (5). De GR Peelgemeenten vervult als uitvoeringsorganisatie met name een rol in de administratieve verwerking van deze onderdelen en de rapportage hierover. Andere taken betreffen beleid/inkoop, bemensing (deel) van het sociaal team en het samen met de gemeenten doorontwikkelen van processen.

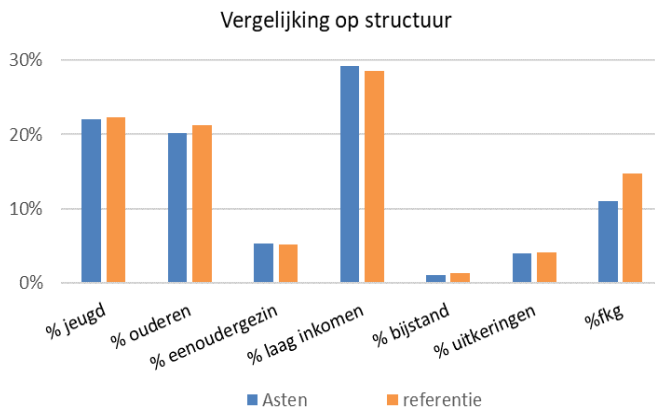
¹ Cebeon (2017), *Sociaal domein tussen transitie en vernieuwing: ontwikkeling gemeentelijke bestedingen 2015-2016*.

² Waar in het vervolg van dit rapport over sociaal domein wordt gesproken, gaat het om deze afbakening.

deel A: financiële benchmark

Centraal in de financiële benchmark staan de actuele netto lasten (zowel programma als uitvoering) voor het sociaal domein zoals die naar voren komen uit gegevens over de bijgestelde *begroting* 2018. Om een ontwikkeling in de tijd te kunnen presenteren en om zicht te krijgen op achtergronden van de financiële overschrijdingen is tevens een vergelijking gemaakt met de *gerealiseerde* netto lasten uit de rekening 2016 en 2017. Voor het beeld van Asten bekijken we tevens vooruit naar de begroting 2020 om hiermee rekening te kunnen houden bij aanbevelingen voor vervolgstappen. De gegevens zijn ontleend aan gedetailleerde bestanden uit de gemeentelijke administratie. Na bewerking en analyse zijn de gegevens van Asten teruggekoppeld naar de gemeente.

Om te toetsen wat een realistisch kostenbeeld is voor Asten hebben we de focus gelegd op een gedegen benchmark ten opzichte van een groep referentiegemeenten met vergelijkbare structuurkenmerken. Dit zijn Aalten, Laarbeek, Someren, Tytsjerksteradiel, Westerveld en West Maas en Waal. Zoals hieronder in beeld gebracht, sluiten deze gemeenten als groep goed aan bij de kenmerken van Asten. Belangrijkste uitzondering hierop betreft het langdurige medicijngebruik (fkg), waar Asten –zoals bekend– afwijkend scoort.



De referentiegemeenten hebben medewerking verleend door bruikbare informatie aan te leveren. Om te voorkomen dat ‘appels met peren’ worden vergeleken, zijn hun gegevens op vergelijkbare wijze als bij Asten gerubriceerd naar onderdelen. Daarbij is zonodig gecorrigeerd voor kostenbepalende structuurverschillen.³ Vanwege verschillende gemeentelijke praktijken is voor de vergelijking zowel bij Asten als bij de referentiegemeenten een zo goed mogelijke toedeling gemaakt van taakgerelateerde indirecte kosten.⁴

Voor de uitkomsten uit de financiële analyses, in de vorm van verschillen tussen Asten en referenties, is een cijfermatige duiding gezocht in scores op landelijke indicatoren over beleidsprestaties. Dit betreft vooral aantallen cliënten en trajecten. Zo is een samenhangend beeld verkregen van de financiën in relatie tot belangrijke prestaties.

deel B: foto voorzieningengebruik

Voor deel B heeft de gemeente Asten zelf analyses verricht. Daarin is een ‘foto’ van Asten gemaakt op basis van een detailoverzicht van zorg per cliënt. In dit overzicht zijn onder andere gegevens opgenomen over gebied, soort zorg, zorgaanbieder, looptijd en kosten. Voor het urgentie-onderzoek was detailinformatie beschikbaar voor bijna tweederde van de programmakosten 2017. Van het overige deel van 2017 en van 2018 is (nog) geen detailinformatie op cliëntniveau beschikbaar.⁵

³ Wanneer referentiegemeenten bijvoorbeeld meer jongeren of minder bijstandsontvangers hebben dan Asten wordt hiervoor gecorrigeerd. Op deze manier zorgen we ervoor dat het referentieniveau vergelijkbaar is met de netto lasten van Asten.

⁴ De overhead (concebrede ondersteunende functies) valt buiten de scope van dit onderzoek.

⁵ Voor enkele onderdelen, zoals uitvoeringskosten van Eindhoven (Jeugd), is überhaupt geen onderverdeling per cliënt beschikbaar.

2 Deel A: Financiële situatie sociaal domein Asten

Dit hoofdstuk geeft zicht op de actuele financiële situatie van het sociaal domein (zoals afgebakend in hoofdstuk 1) in Asten en hoe deze zich heeft ontwikkeld sinds 2016. Tevens wordt zichtbaar gemaakt hoe de realisatie in 2017 zich verhoudt tot de begroting.

Op begrotingsbasis geeft Asten momenteel ongeveer 11 miljoen euro uit aan het sociaal domein. De grootste onderdelen betreffen Participatie & inkomen, Jeugdhulp en Wmo maatwerk.

Ten opzichte van 2016 zijn de totale netto lasten licht afgenomen. Dit betreft met name Basisondersteuning, Sociaal teams en Participatie & inkomen. Bij Jeugdhulp en Wmo maatwerk is juist een toename van netto lasten zichtbaar. Voor 2020 wordt uitgegaan van een lager lastenniveau, met name bij Basisondersteuning, Participatie & inkomen en Jeugdhulp.

2.1 Netto lasten sociaal domein

actuele situatie

Op basis van de bijgestelde begroting 2018 is in onderstaande tabel een overzicht gegeven van de netto lasten per taakonderdeel van het sociaal domein.⁶

Tabel 3.1: Overzicht netto lasten sociaal domein Asten (begroting 2018)

Taakonderdeel	netto lasten: mln euro	netto lasten: per inwoner
1. Basisondersteuning	0,9	52
2. Sociaal teams	1,0	59
3. Participatie en inkomen	3,4	205
w.v. minimabeleid/schulddienstverlening	0,8	49
w.v. bijstand	0,4	21
w.v. overig participatie en inkomen	2,3	135
4. Jeugdhulp	3,1	187
5. Wmo maatwerk	2,5	150
Totaal	10,9	654

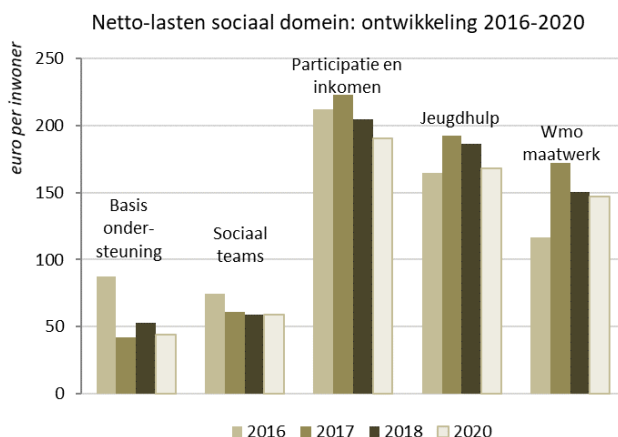
Toelichting: door afronding kunnen totalen afwijken van de som der delen.

De totale netto lasten voor het sociaal domein van Asten bedragen in 2018 bijna 11 miljoen euro ofwel ruim 650 euro per inwoner. Het grootste deel daarvan wordt besteed aan Jeugdhulp, Wmo maatwerk (oude en nieuwe taken) en Overige participatie en inkomen (re-integratie en Wsw).

ontwikkeling netto lasten 2016-2020

Als de begrote netto lasten 2018 worden afgezet tegen de gerealiseerde netto lasten in 2016 en 2017 én tegen de begroting voor 2020 levert dat het volgende beeld op.

⁶ De bedragen zijn inclusief de interne beleids capaciteit voor de betreffende onderdelen, maar exclusief overhead. Opgemerkt wordt dat in de Voorjaarsnota de verwachting is uitgesproken dat de lasten in 2018 hoger zullen uitvallen.



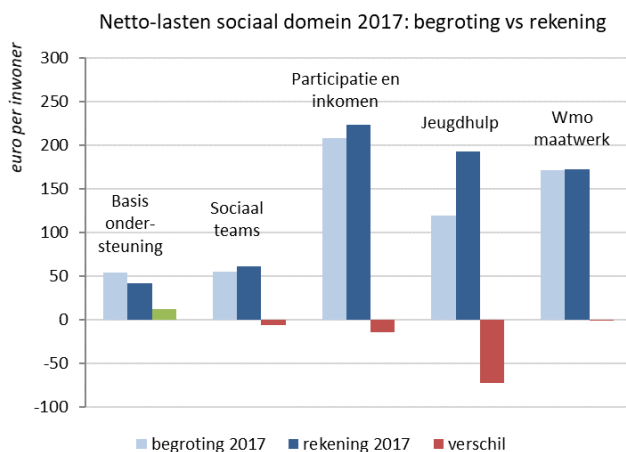
De netto lasten voor Basisondersteuning, Sociaal teams en Participatie & inkomen zijn sinds 2016 duidelijk afgenomen. Wel is er voor laatstgenoemd onderdeel in 2017 nog een lastenstijging zichtbaar.

Hiertegenover staan toegenomen netto lasten voor Jeugdhulp en Wmo maatwerk. Daar waren de feitelijke lasten in 2017 duidelijk hoger. Ook de prognoses over het eerste halfjaar 2018 laten een stijging zien van programmalasten (zie hoofdstuk 4.4).

Voor het totaal van de netto lasten sociaal domein is vanaf 2018 een reductie begroot van enkele procenten, in het bijzonder bij Basisondersteuning, Participatie & inkomen en Jeugdhulp.

ontwikkeling in 2017: verschil begroting en rekening

Om inzichtelijk te maken waar de financiële overschrijdingen in 2017 zich hebben gemanifesteerd, zijn hieronder de gerealiseerde netto lasten in 2017 afgezet tegen de begrote netto lasten.



Zichtbaar is dat in 2017 vooral bij Jeugdhulp sprake is van netto lasten die hoger zijn dan begroot. In mindere mate geldt dit ook voor Sociaal teams, Participatie & inkomen, en Wmo maatwerk.

Hiertegenover staat een positief verschil bij Basisondersteuning.

Voor het totaal komt de realisatie ruim een tiende hoger uit dan was begroot.

In de jaarrapportage 2017 van de GR Peelgemeenten worden de volgende achtergronden van de overschrijdingen bij Jeugdhulp en Wmo genoemd⁷:

- Jeugdhulp: een grote verschuiving van pgb naar zorg in natura (met name voor zorg zonder verblijf) en hogere kosten voor jeugdbescherming;⁸

⁷ Voor Participatie & inkomen (bijzondere bijstand, minimaregelingen en schulddienstverlening) kan geen compleet jaarbeeld worden gegeven, omdat een deel van de uitvoering was belegd bij de gemeente Helmond en Senzer.

⁸ De jaarrapportage laat een heldere vergelijking niet toe vanwege een andere wijze van verantwoording dan in de begroting, bijv. als het gaat om TAJ-aanbieders en Pleegzorg.

- Wmo maatwerk: de overschrijding hangt vooral samen met hogere kosten voor begeleiding. Een grote verschuiving van pgb naar zorg in natura, indexering van tarieven, een wijziging van de tarievenstructuur, herindicatie van een kleine groep overgangsccliënten, en instroom van een beperkt aantal cliënten uit beschermd wonen (relatief dure begeleiding) hebben daar geleid tot een toename van kosten. Daarnaast is er een beperkte toename van kosten voor rolstoelen en woonvoorzieningen.

2.2 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 Asten 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 de ‘budgetneutrale’ begroting reëel is.⁹ Hierbij speelt tevens een rol dat van de beoogde transformatie in het sociaal domein pas na verloop van tijd de vruchten kunnen worden geplukt (kosten gaan vóór de baten).

De integratie-uitkering sociaal domein zal binnen afzienbare tijd opgaan in de algemene uitkering. Daarmee vervalt de basis voor een ‘budgetneutrale’ begroting. Met meer (betrouwbare) ervaringscijfers kan nu worden toegewerkt naar een reële begroting. Daarbij is het belangrijk om het totaalbeeld voor nieuwe én oude taken en middelen binnen het sociaal domein in ogenschouw te nemen.

dekking uit algemene middelen: betekenis kostenoriëntatie gemeentefonds

De netto lasten van oude en nieuwe taken in het sociaal domein worden gedekt uit de algemene middelen die gemeenten ontvangen via het gemeentefonds.¹⁰ Dit omvat zowel de algemene uitkering als enkele integratie-uitkeringen (oude taken Wmo en nieuwe taken Sociaal domein). Met het oog op een integrale 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 een gemiddeld voorzieningenniveau.

integrale afweging binnen totaal beschikbare middelen

In 2018 heeft de gemeente Asten via het gemeentefonds circa 11,7 miljoen euro ontvangen voor de bekostiging van haar taken in het sociaal domein. Binnen de totale uitkering is een onderscheid te maken naar Participatie en inkomen enerzijds en overige onderdelen anderzijds.¹¹ Voor Participatie en inkomen gaat het om een bedrag van circa 3,7 miljoen euro, zodat voor de andere onderdelen (met name Jeugdhulp en

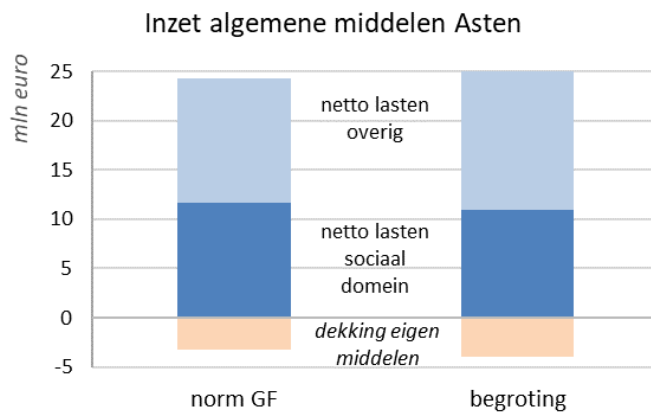
⁹ Dit wordt wel het badkuip-effect genoemd, zie bijvoorbeeld Cebeon, *Sociaal domein 2015: een bijzonder jaar in cijfers*, februari 2017.

¹⁰ 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.

¹¹ Een nadere toedeling wordt gecompliceerd door het feit dat oude en nieuwe taken door elkaar lopen.

Wmo maatwerk) samen circa 8 miljoen euro beschikbaar is. 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 Asten haar algemene middelen in 2018 inzet en hoe dat zich verhoudt tot de middelen zoals die via het gemeentefonds beschikbaar komen voor het gehele takenpakket van Asten (binnen en buiten het sociaal domein).



Asten heeft circa 0,8 miljoen euro minder begroot voor het sociaal domein in 2018 dan daarvoor beschikbaar is. Deze middelen worden dus ingezet voor andere taakvelden (inclusief overhead). Tevens is te zien dat de gemeente over meer eigen middelen kon beschikken dan waarmee in het gemeentefonds rekening wordt gehouden. Deze extra eigen middelen (met name uit onroerende zaakbelasting) worden eveneens ingezet buiten het sociaal domein. In totaal zet Asten voor taken buiten het sociaal domein ruim 1,5 miljoen meer in dan de middelen die hiervoor beschikbaar zijn via het gemeentefonds. De vraag kan worden gesteld in hoeverre deze allocatie van middelen voor de gemeenteraad (nog steeds) de meest gewenste is.

relatie met financiële overschrijdingen sociaal domein

Bij de transities in het sociaal domein in 2015 was de basis voor een goede kostenraming van de nieuwe taken gebrekkig en door het historische karakter niet goed afgestemd op gemeentelijke keuzes. Dit uit zich ook bij Asten in tekorten ten opzichte van de begroting. De voorgaande analyse maakt duidelijk dat deze overschrijdingen op het sociaal domein niet zozeer worden veroorzaakt door tekortschietende middelen, maar een gevolg zijn van het ontbreken van betrouwbare ervaringscijfers en gehanteerde uitgangspunten (budgettaire neutraliteit voor nieuwe taken en solidariteit bij regionale samenwerking voor participatie). Daardoor valt de realisatie hoger uit dan de begroting en is de gemeenteraad genooddaakt ad hoc extra middelen beschikbaar te stellen voor het sociaal domein.

In hoeverre de feitelijke netto lasten in Asten een realistisch niveau weerspiegelen, is een vraag die we in het volgende hoofdstuk beantwoorden.

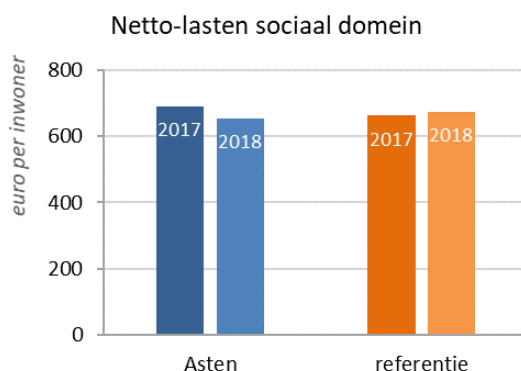
3 Deel A: Netto lasten sociaal domein gespiegeld

In dit hoofdstuk worden de netto lasten van het sociaal domein in Asten gespiegeld aan de netto lasten van de groep referentiegemeenten. Eerst geven we een totaalbeeld voor zowel de actuele situatie (begroting 2018) als de realisatie 2017. (paragraaf 3.1) Vervolgens lichten we het financiële beeld nader toe door in te zoomen op de onderscheiden onderdelen van het sociaal domein. We voorzien dit tevens van een cijfermatige duiding met behulp van prestatie-indicatoren uit landelijke bronnen.¹² (paragraaf 3.2)

3.1 Totaalbeeld

Asten geeft op basis van de actuele begroting iets minder uit aan het sociaal domein dan vergelijkbare gemeenten: de totale begrote netto lasten 2018 zijn enkele procenten lager. Dit geldt ook ten opzichte van de andere Peelgemeenten. In 2017 waren de gerealiseerde netto lasten in Asten echter duidelijk hoger.

Een vergelijking van Asten met referentiegemeenten levert het volgende beeld op voor de begrote netto lasten sociaal domein en de realisatie 2017.



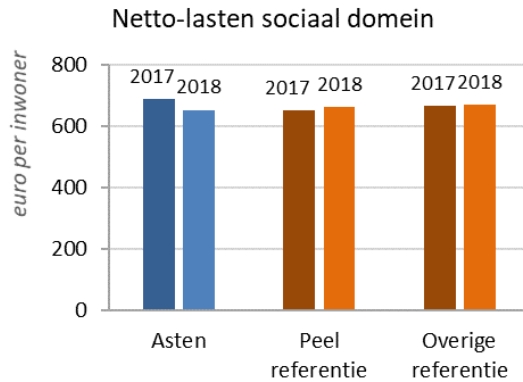
Het netto lastenniveau sociaal domein 2018 ligt in Asten iets lager dan het referentieniveau.¹³

In vergelijking met 2017 is Asten in de begroting uitgegaan van een afname van de totale netto lasten sociaal domein, terwijl referentiegemeenten juist een lichte toename hebben begroot.

Omdat 2 referentiegemeenten (Laarbeek en Someren) ook binnen de Peelregio liggen en in grote lijnen binnen vergelijkbare inhoudelijke (beleids)kaders werken, is het voor Asten relevant om meer in het bijzonder aan deze gemeenten te spiegelen. Het referentieniveau hebben we daarom gedifferentieerd naar een Peelreferentie en een Overige referentie.

¹² Deze informatie is beschikbaar op waarstaatjegemeente.nl of bij het CBS.

¹³ Hierbij merken we op dat de begroting 2018 niet tussentijds is aangepast. Wel is bij de voorjaarsnota en de tussentijdse rapportage najaar 2018 al aangegeven dat de verwachte kosten 2018 hoger uitvallen.



Deze vergelijking laat zien dat het referentieniveau voor de Peelgemeenten overeenkomt het met totale referentieniveau (vorige figuur).

De totale netto lasten voor het sociaal domein in Asten zijn in 2018 iets lager dan de netto lasten van zowel de andere Peelgemeenten als de overige referentiegemeenten. In 2017 waren de lasten van Asten juist hoger.

Een globale vergelijking op onderdelen leert dat Asten ten opzichte van de andere Peelgemeenten lagere netto lasten bij Basisondersteuning, Minimabeleid en bijstand, en Wmo maatwerk heeft begroot, en hogere netto lasten bij Sociaal teams, overige Participatie en inkomen (re-integratie/Wsw) en Jeugdhulp. In 2017 waren de feitelijke lasten ook bij Minimabeleid en Wmo maatwerk hoger.

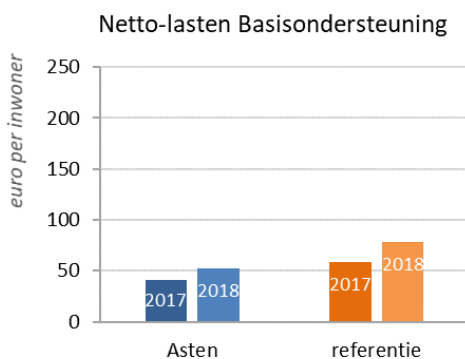
3.2 Beeld op onderdelen

3.2.1 Basisondersteuning

Asten geeft relatief minder uit aan basisondersteuning. De 'samenkracht' van volwassen Astenaren ligt op een hoger niveau dan elders. Als het gaat om informele ondersteuning geldt dat het aantal mantelzorgers iets hoger is. Wel geven zij iets minder uren mantelzorg per week.

financiën: netto lasten

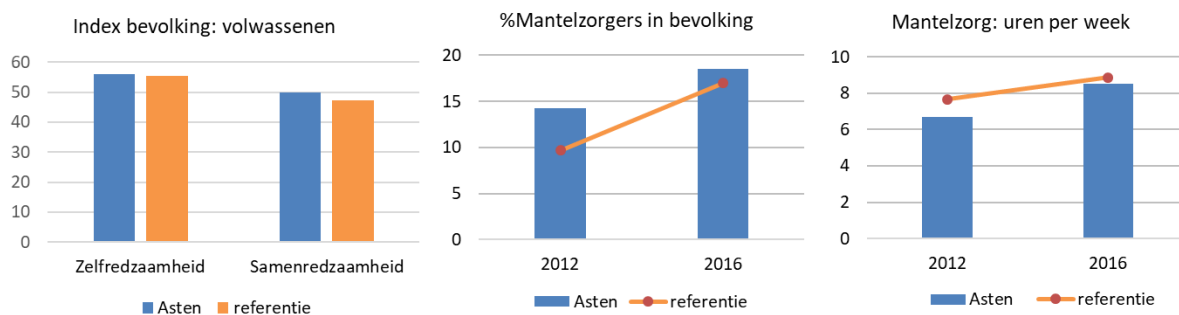
Hieronder zijn de uitkomsten gepresenteerd van de vergelijking met referentiegemeenten voor Basisondersteuning.



De actuele netto lasten van Basisondersteuning zijn in Asten duidelijk lager dan het referentieniveau. Dit lijkt vooral samen te hangen met ontwikkelingen bij referentiegemeenten, omdat het verschil in 2017 beperkter was.

prestaties: caseload

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



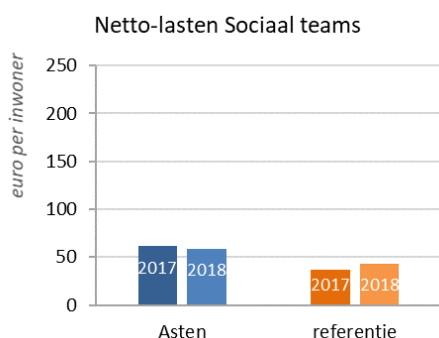
In Asten is de zelfredzaamheid onder volwassenen vergelijkbaar met referentiegemeenten, terwijl de samenredzaamheid duidelijk groter is (*links*). Dit is een gunstige situatie voor de beoogde transformatie in het sociaal domein waarbij een groter beroep wordt gedaan op de burger en diens sociale netwerk alsmede informele ondersteuning. Over dit laatste geven de andere indicatoren een beeld. Zo geeft in Asten een iets groter percentage van de bevolking mantelzorg (*midden, kolom 2016*). Wel geven zij gemiddeld iets minder uren mantelzorg per week (*rechts, kolom 2016*).

3.2.2 Sociaal teams

In Asten zijn de netto lasten van sociaal teams duidelijk hoger. Door het ontbreken van informatie over prestaties en andere achtergronden kan dit verschil niet goed worden geduid.

financiën: netto lasten

Hieronder zijn de uitkomsten gepresenteerd van de vergelijking met referentiegemeenten voor sociaal teams. Dit omvat het lokaal gebiedsteam, het dorpssteunpunt en cliëntondersteuning.



De netto lasten van sociaal teams zijn in Asten duidelijk hoger dan het referentieniveau.

prestaties

Over de prestaties van sociaal teams in de verschillende gemeenten zijn weinig indicatoren direct voorhanden.¹⁴ Dit maakt het lastig om de verschillen in lastenniveaus te duiden. In het algemeen kan worden opgemerkt dat verschillen met allerlei factoren kunnen samenhangen, waaronder uiteenlopende keuzes van gemeenten als het gaat om de rollen/taken (wel/niet ondersteuning bieden e.d.) en positionering (mate van in- en uitbesteding) van teams.

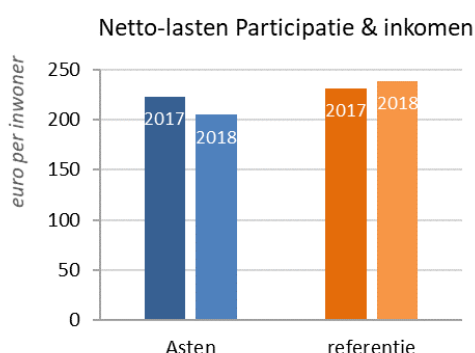
¹⁴ Er zijn gegevens over ambulante jeugdhulp die door wijkteams wordt uitgevoerd, maar deze zijn te onbetrouwbaar zijn om hieraan echt conclusies te verbinden. Indicatoren over de omvang van het beroep op zorg en ondersteuning kunnen overigens wel aanwijzingen opleveren over de prestaties van sociaal teams (zie onderdelen Jeugdhulp en Wmo maatwerk).

3.2.3 Participatie en inkomen

Asten geeft duidelijk minder uit aan Participatie & inkomen, met name aan bijstand, re-integratie en Wsw. Het verschil in lastenniveau hangt vooral samen met lagere verstrekkingen en een grotendeels kostendekkende uitkering voor de bijstand. Wel zijn de uitvoeringskosten voor minimabeleid (bijzondere bijstand) in Asten hoger. Het beroep op de bijstand is vergelijkbaar met referentiegemeenten, terwijl het gebruik van de sociale werkvoorziening in Asten duidelijk lager is. Asten leidt ook minder mensen in een re-integratietraject, maar kent een fors hoger uitstroombestand naar werk. Dit laatste geldt echter niet voor bijstandsccliënten, waar het uitstroombestand vergelijkbaar is.

financiën: netto lasten

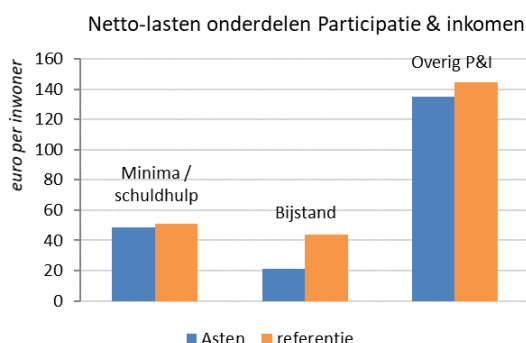
Hieronder zijn de uitkomsten gepresenteerd van de vergelijking met referentiegemeenten voor Participatie & inkomen.



In Asten zijn de actuele netto lasten van Participatie & inkomen duidelijk lager dan bij referentiegemeenten. Anders dan daar lagen de netto lasten in 2017 in Asten nog op een hoger niveau.

Dit verschil hangt samen met zowel lagere verstrekkingen (programmalasten) als lagere uitvoeringskosten.¹⁵ Tevens geldt dat de specifieke uitkering voor bijstand in Asten grotendeels kostendekkend is.

Als we voor 2018 inzoomen op de onderscheiden onderdelen, is het volgende beeld zichtbaar.



Bij alle onderdelen zijn de netto lasten van Asten lager dan het referentieniveau.

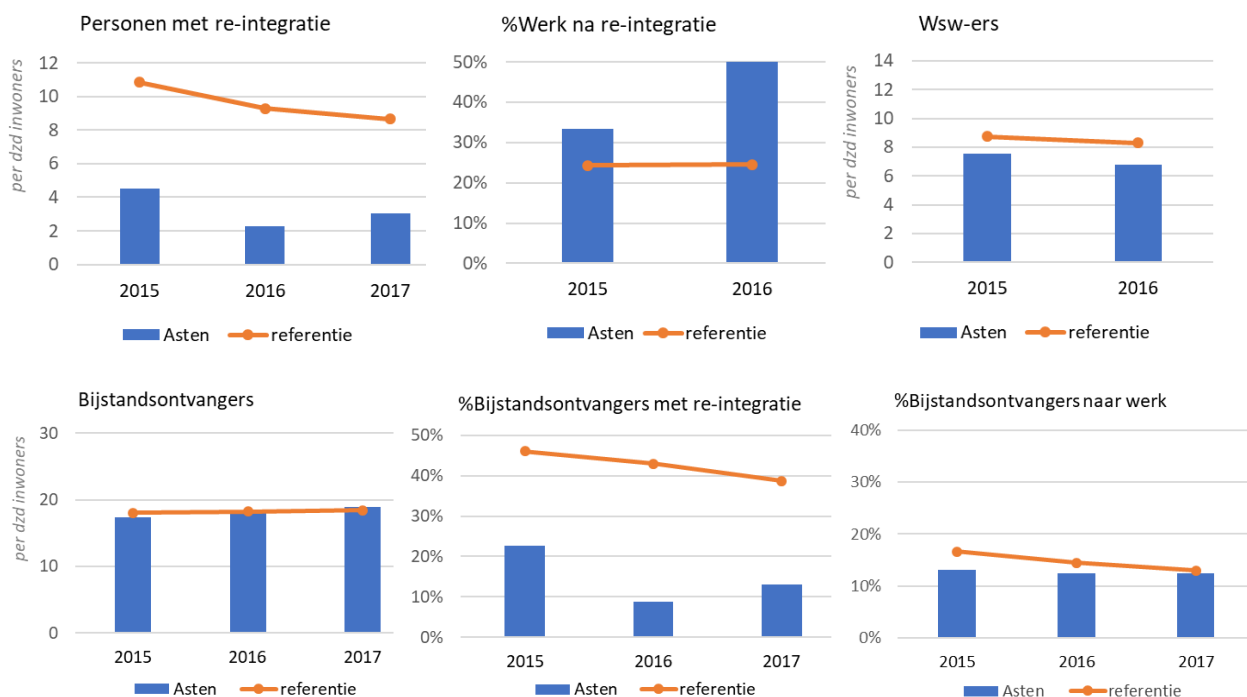
Dit geldt in het bijzonder voor bijstand en overige Participatie & inkomen (re-integratie, Wet sociale werkvoorziening/Wsw). Bij minimabeleid (bijzondere bijstand) zijn de uitvoeringskosten wel iets hoger dan elders.

Voor een nadere duiding van de achtergronden van deze verschillen hebben we een aantal prestatie-indicatoren op een rij gezet.

prestaties: in- en uitstroom

Hieronder zijn de scores van Asten op een aantal indicatoren (re-integratie, Wsw en bijstand) vergeleken met die van referentiegemeenten.

¹⁵ Door het solidariteitsbeginsel in de regionale samenwerking is er in principe altijd sprake van kostendekkendheid. De deelnemende gemeenten storten hun rijksuitkering in de regionale 'pot' en eventuele voor- en nadelen worden onderling regiobreed verrekend. Dit betekent ook dat de lasten van Asten mede afhankelijk zijn van de resultaten van de overige gemeenten in de arbeidsmarktregio Helmond-De Peel.



Uit deze vergelijking kan worden afgeleid dat Asten:

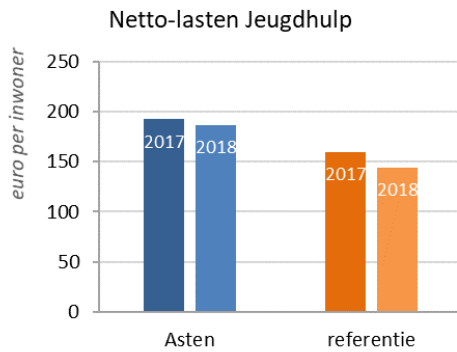
- relatief weinig mensen in een re-integratietraject heeft (*linksboven*). Na een daling in 2016 neemt dat aantal wel licht toe. Dit hangt samen met beleid van Senzer om aan Nuggers alleen standaard dienstverlening aan te bieden en geen trajecten in te zetten. Het percentage cliënten dat doorstroomt naar werk is fors hoger dan in referentiegemeenten (*midden boven*);
- minder inwoners heeft met een Wsw-uitkering (*rechtsboven*);
- een vergelijkbaar aantal bijstandsontvangers heeft (*linksonder*). Wel is dat aantal licht toegenomen. Het aandeel bijstandsccliënten dat in een re-integratietraject wordt geleid, is in Asten relatief laag maar het doorstroompercentage naar werk is vergelijkbaar (*midden en rechtsonder*).

3.2.4 Jeugdhulp

Asten geeft duidelijk meer uit aan jeugdhulp. Dit hangt niet zozeer samen met een hoger beroep op zorg of meer gebruik van dure vormen van zorg. De cliëntaantallen voor jeugdhulp en jeugdbescherming zijn namelijk iets lager dan elders, terwijl in Asten ook minder gebruik wordt gemaakt van zorg met verblijf. Mogelijk heeft het hogere lastenniveau (deels) verband met het functioneren van het lokaal team: de rol van de gemeente in de toewijzing van jeugdhulp is relatief groot. Het lijkt erop dat zij een deel van de verwijzingen door huisartsen hebben overgenomen. Niet duidelijk is welke achtergrond dit heeft en welke effecten.

financiën: netto lasten

Hieronder zijn de uitkomsten gepresenteerd van de vergelijking met referentiegemeenten voor Jeugdhulp.



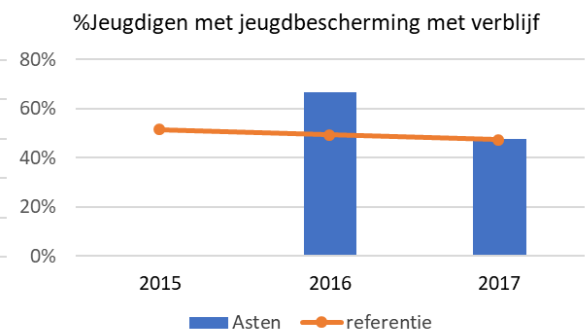
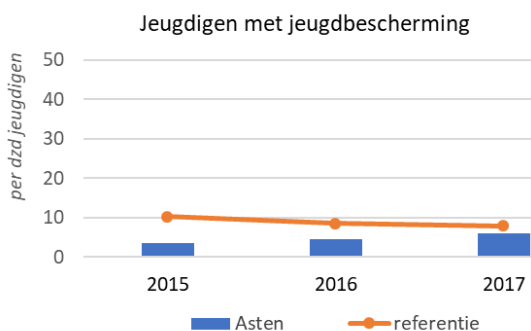
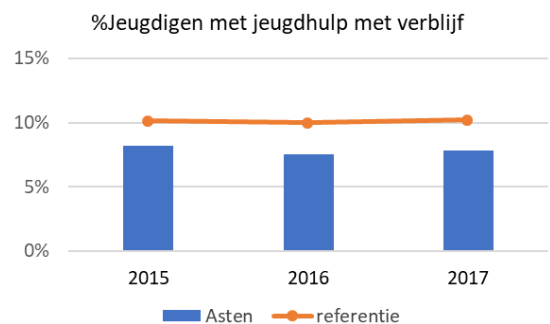
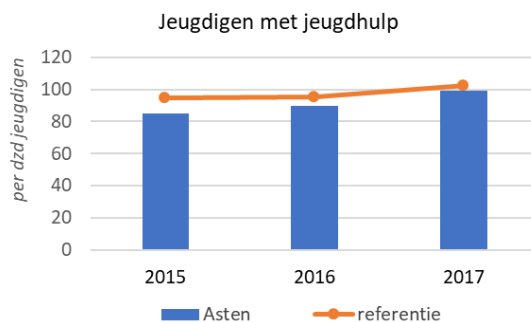
De actuele netto lasten van Jeugdhulp zijn in Asten duidelijk hoger dan het referentieniveau.

Dat hangt overwegend samen met de omvang van de verstrekte hulp. Ook in de uitvoering maakt Asten iets meer kosten.

Voor een nadere duiding van de achtergronden van dit verschil hebben we een aantal prestatie-indicatoren uit de beleidsinformatie op een rij gezet.

prestaties: aantal cliënten

Hieronder is het aantal cliënten jeugdhulp en jeugdbescherming van Asten vergeleken met dat van referentiegemeenten.

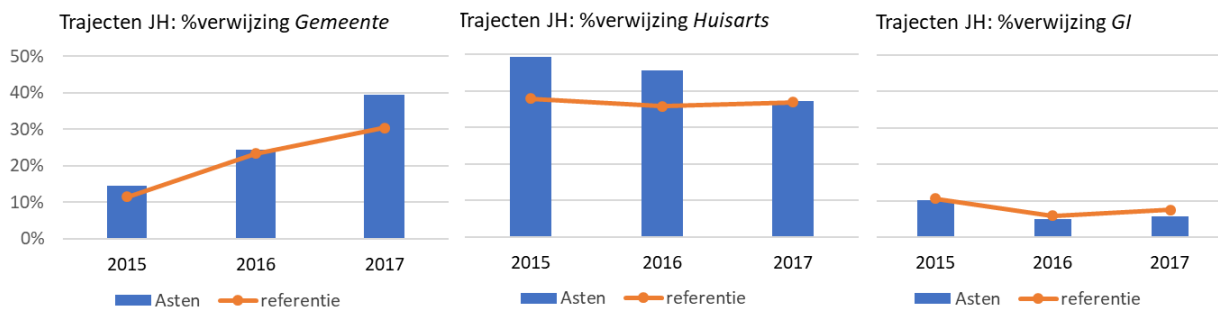


Uit deze vergelijking kan worden afgeleid dat in Asten:

- het aantal jeugdigen dat een beroep doet op jeugdhulp (*linksboven*) iets lager is dan bij referentiegemeenten, maar wel sterker toeneemt. Het aandeel cliënten dat zorg met verblijf krijgt (*rechtsboven*) is in Asten eveneens lager;
- het aantal jeugdigen met jeugdbescherming (*linksonder*) lager is dan in referentiegemeenten, maar – anders dan daar – een licht stijgende lijn laat zien. Het aandeel cliënten dat zorg met verblijf krijgt (*rechts*) wijkt in Asten niet af van het referentieniveau.

prestaties: toegang

Als het gaat om de toegang tot jeugdhulp kan het volgende beeld worden geschetst van de relatieve score van Asten op enkele indicatoren uit de beleidsinformatie.



Deze vergelijking leert dat in Asten:

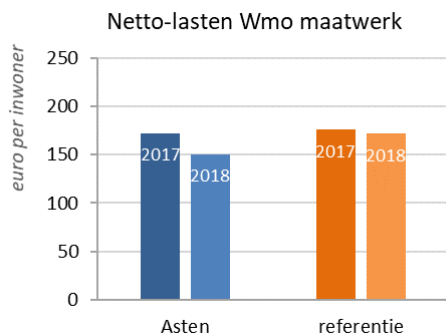
- relatief meer naar jeugdhulp wordt verwezen door de gemeente. Sinds 2015 is hierin een forse toename zichtbaar (*links*). Het aantal verwijzingen door huisartsen ligt nu op een vergelijkbaar niveau en vertoont een ontwikkeling in spiegelbeeld (*midden*);
- het percentage verwijzingen naar jeugdhulp via gecertificeerde instellingen (GI) iets lager is (*rechts*). Dit strookt met het beeld over de cliënten jeugdbescherming.

3.2.5 Wmo maatwerk

Voor Wmo maatwerk heeft Asten een lager lastenniveau dan referentiegemeenten. In deze richting wijst ook het gegeven dat er in Asten minder maatwerk-cliënten zijn. De uitvoeringskosten zijn daarentegen hoger.

financiën: netto lasten

Hieronder zijn de uitkomsten gepresenteerd van de vergelijking met referentiegemeenten voor Wmo maatwerk.



Het netto lastenniveau valt in Asten lager uit. Dit geldt zowel voor voorzieningen (hulpmiddelen e.d.) als dienstverlening (hulp bij het huishouden en ondersteuning thuis).

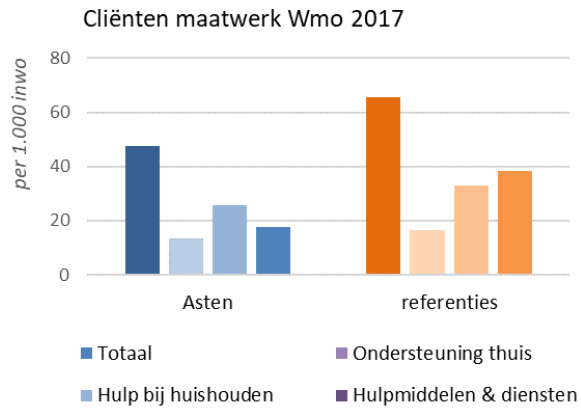
In de uitvoering (met name GR Peelgemeenten) maakt Asten daarentegen hogere kosten.

Verder valt op dat, in vergelijking met 2017, in Asten een grotere afname van netto lasten is begroot dan elders.

Voor een nadere duiding van de achtergronden van dit verschil hebben we een aantal prestatie-indicatoren op een rij gezet.

prestaties: aantal cliënten

Hieronder zijn de scores van Asten op enkele indicatoren vergeleken met die van referentiegemeenten.



Uit deze vergelijking komt naar voren dat het aantal cliënten met maatwerk in Asten kleiner is. Dit geldt zowel het totaal als alle categorieën, in het bijzonder Hulpmiddelen & diensten en in mindere mate Ondersteuning thuis (Begeleiding).

4 Deel B: Foto voorzieningengebruik sociaal domein

In dit hoofdstuk wordt een foto gepresenteerd van het zorggebruik in het sociaal domein van Asten. Dit betreft met name Jeugdhulp en Wmo maatwerk. Deze foto is grotendeels gebaseerd op detailinformatie van de gemeente Asten. De gemeente heeft zelf deze gegevens verzameld, verwerkt en geanalyseerd. De bevindingen in dit hoofdstuk zijn dus tot stand gekomen onder verantwoordelijkheid van de gemeente Asten.

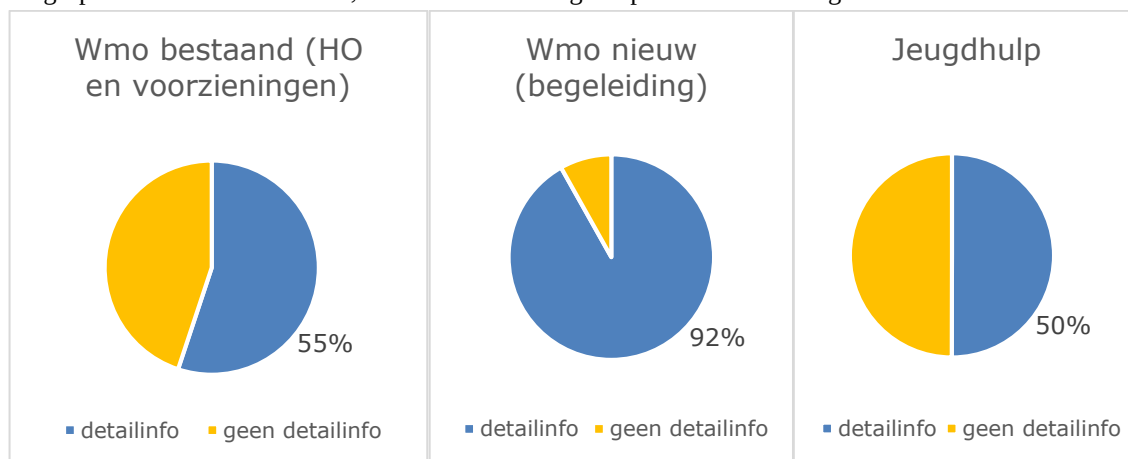
4.1 Beschikbare informatie

De insteek van deel B naar het inzicht in details ('foto' van het voorzieningengebruik) was een onderliggend overzicht over 2017 en een gedeelte van 2018 met 100% van de programmakosten voor Jeugdhulp en Wmo maatwerk. In de praktijk is deze detailinformatie op cliëntniveau voor 60% van de programmakosten over 2017 beschikbaar.

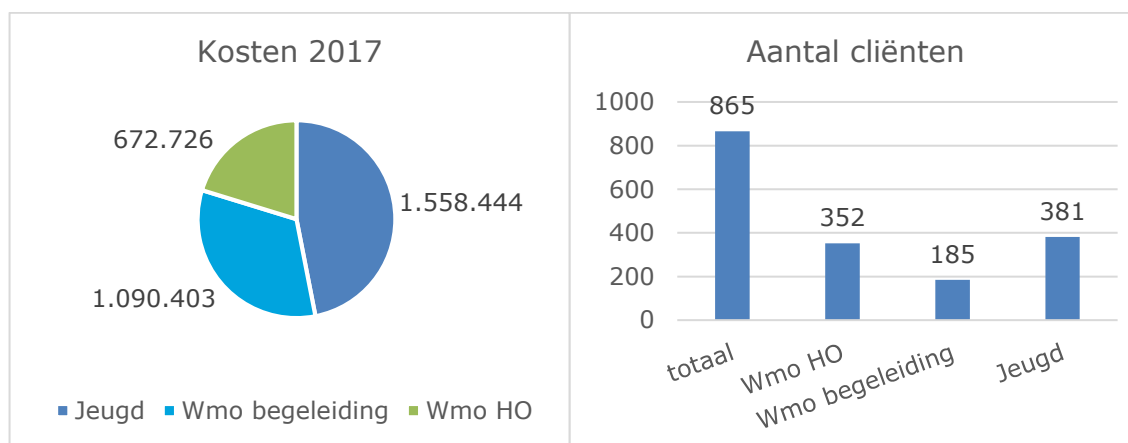
Op moment van onderzoek is voor 60% van de programmakosten van 2017 detailinformatie op cliëntniveau beschikbaar. Voor de overige 40% gaan de zorgdeclaraties niet via het cliëntregistratiesysteem maar rechtstreeks via de financiële administratie of externe partij (bijvoorbeeld facturen Wmo voorzieningen of Sociale Verzekeringsbank in geval van PGB). De totale programmakosten voor Jeugdhulp en Wmo maatwerk 2017 zijn ruim € 5,5 miljoen. In onderstaand overzicht is weergegeven van welke kosten wel en van welke kosten (nog) geen detailinformatie beschikbaar is.



Uitgesplitst naar Wmo bestaand, Wmo nieuw en Jeugdhulp ziet dit er als volgt uit.



In totaal is over een bedrag van ruim 3.3 miljoen euro detailinformatie beschikbaar. Hieronder is zichtbaar gemaakt hoe dit is samengesteld. Daarbij is ook aangegeven hoeveel cliënten in 2017 zorg hebben ontvangen, zowel totaal als uitgesplitst naar onderdelen.



4.2 Samenstelling zorggebruik

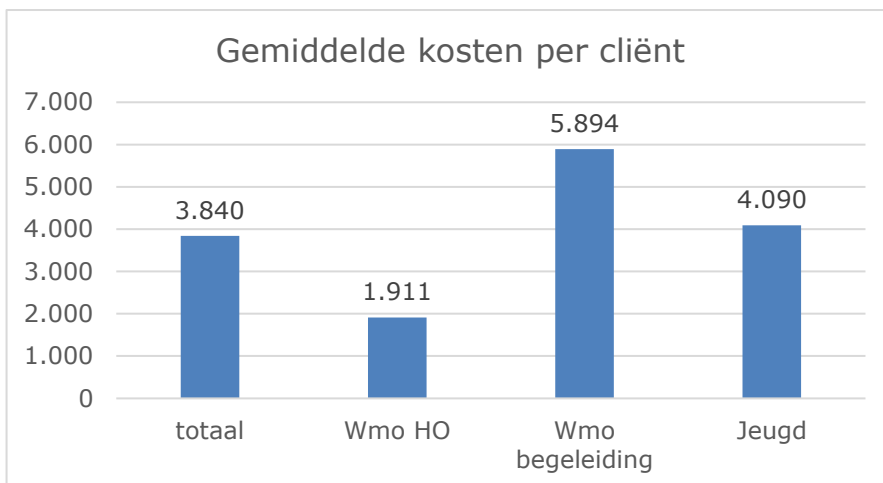
4.2.1 Omvang en kosten van zorg

gemiddelde programmakosten per cliënt

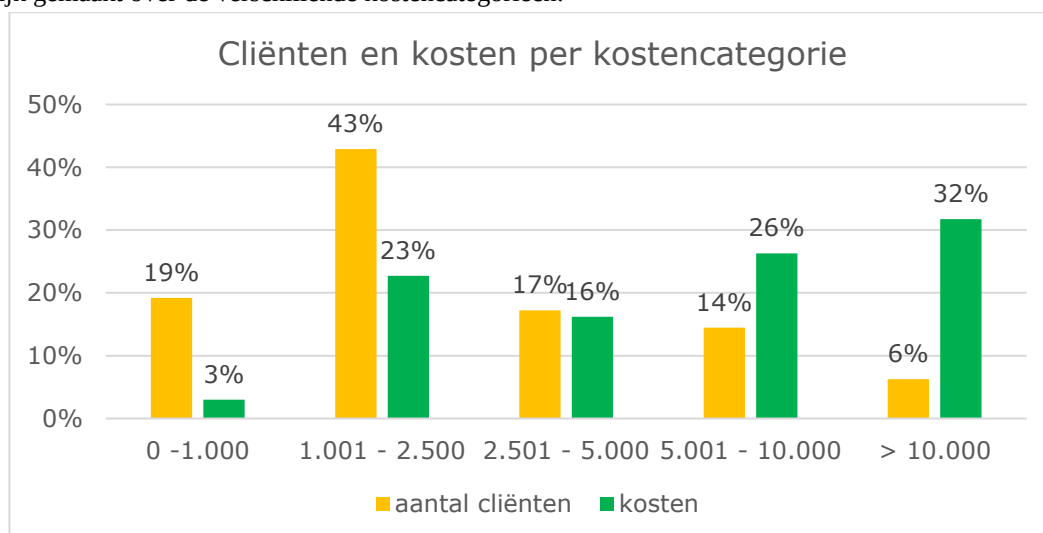
Een groot deel van de programmakosten wordt gemaakt voor een relatief klein deel van de cliënten.

- ✓ Totaal: 32% van de kosten voor 6% van de cliënten
 - ✓ Jeugd: 39% van de kosten voor 7% van de cliënten
 - ✓ Wmo nieuw (begeleiding): 44% van de kosten voor 14% van de cliënten
 - ✓ Wmo bestaand (huishoudelijke ondersteuning): hier zijn geen grote uitschieters per cliënt
- Het gemiddelde bedrag per cliënt bedraagt ongeveer 3.800 euro.

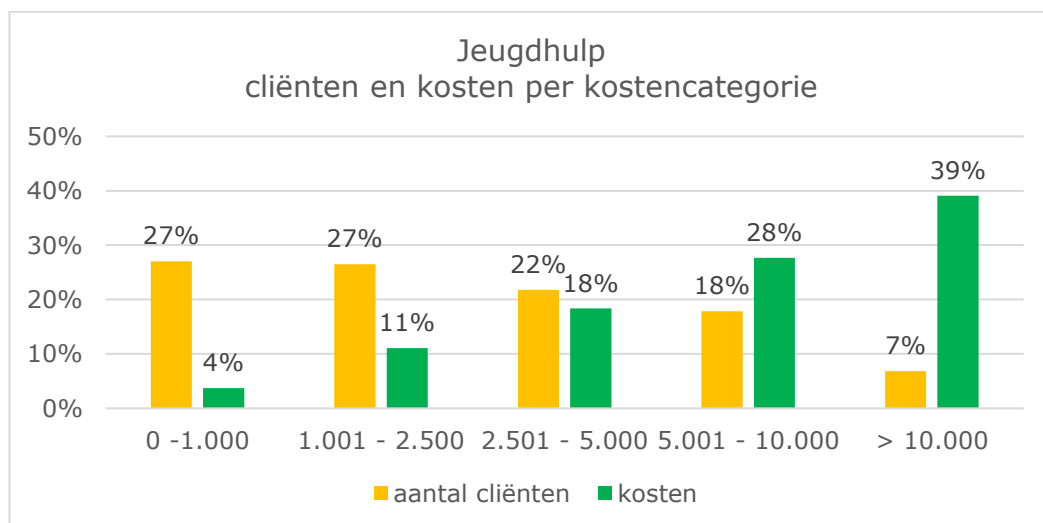
De gemiddelde kosten per cliënt zijn hieronder inzichtelijk gemaakt.

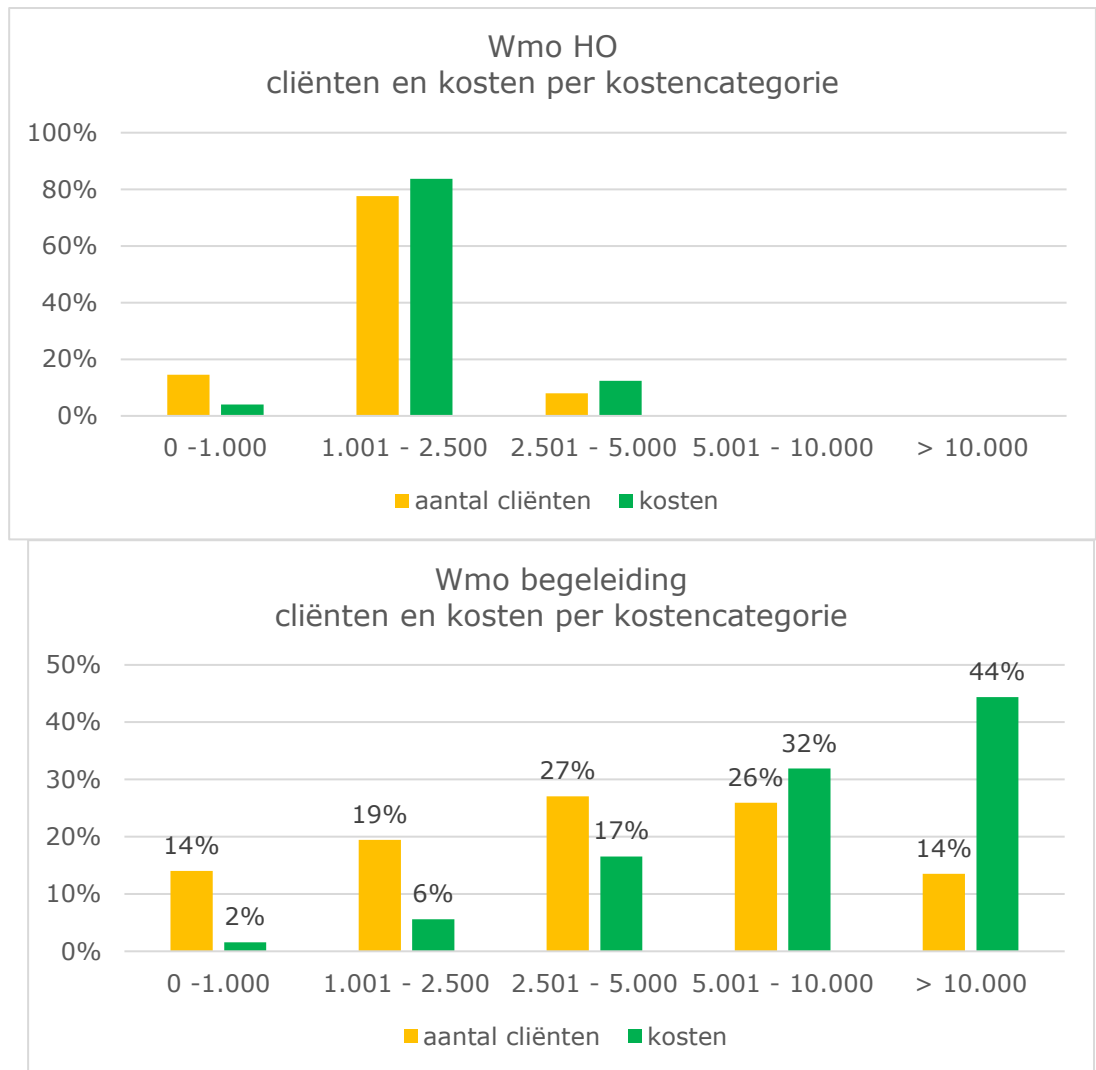


Hieronder is de verdeling van cliënten en kosten voor het totaal van Jeugdhulp en Wmo maatwerk inzichtelijk gemaakt over de verschillende kostencategorieën.



Te zien is dat 32% van de kosten wordt gemaakt voor 6% van de cliënten (*rechts*). Als we dit beeld specificeren voor Jeugdhulp, Wmo HO en Wmo begeleiding ziet dit er als volgt uit.





Het valt op dat met name bij Jeugdhulp een groot deel van de kosten (39%) wordt gemaakt voor een kleine groep cliënten (7%). Bij Wmo begeleiding wordt 44% van de kosten gemaakt voor 14% van de cliënten. Bij Wmo huishoudelijke ondersteuning zijn er geen grote uitschieters in de kosten per cliënt.

programmamakosten per aanbieder

Voor Jeugdhulp en Wmo maatwerk geldt dat 80% van de programmakosten is gemaakt bij 20% van de zorgaanbieders. Bij 5 van deze 21 zorgaanbieders wordt ongeveer 40% van de programmakosten gemaakt.

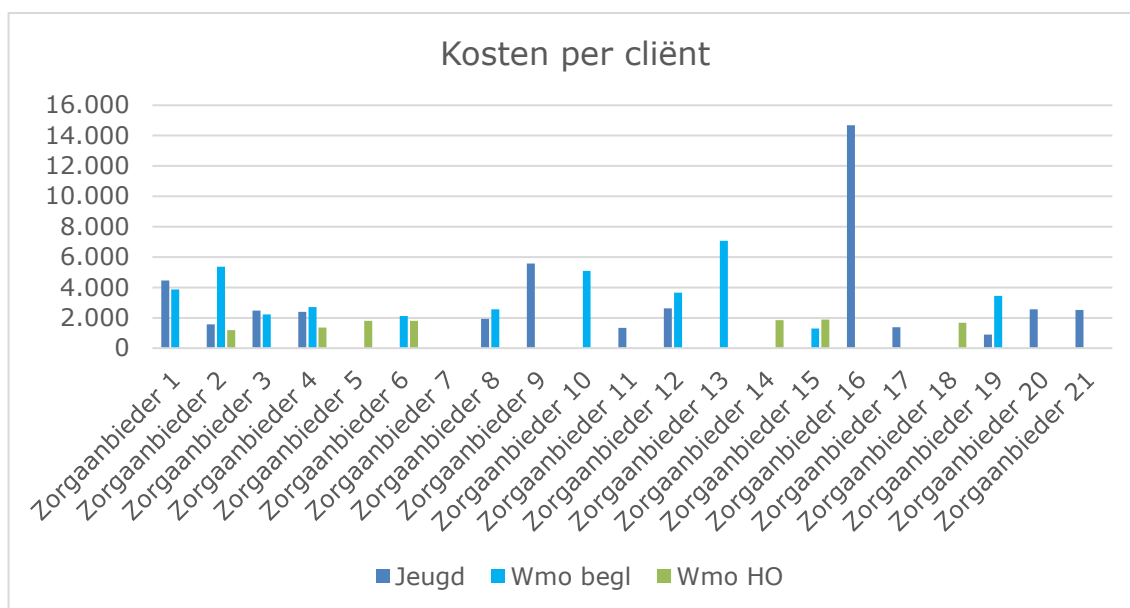
Van de zorgaanbieders die in Asten de meeste zorg leveren zijn de onderliggende kosten inzichtelijk. De 20% zorgaanbieders zijn qua aantal 21 zorgaanbieders.

De aanbieders die het meeste zorg leveren in Asten zijn: Stichting ORO, Regionaal autisme centrum (RAC), Het Levensatelier, Savant organisatie voor zorg en T-zorg. De zorg vanuit deze 5 aanbieders omvat samen 41% van de programmakosten.

programmamakosten per cliënt per aanbieder

Er zijn grote verschillen tussen de gemiddelde kosten per cliënt per zorgaanbieder.

In onderstaand overzicht zijn de gemiddelde kosten per cliënt van de grootste zorgaanbieders weergegeven.



4.2.2 Looptijd van zorg

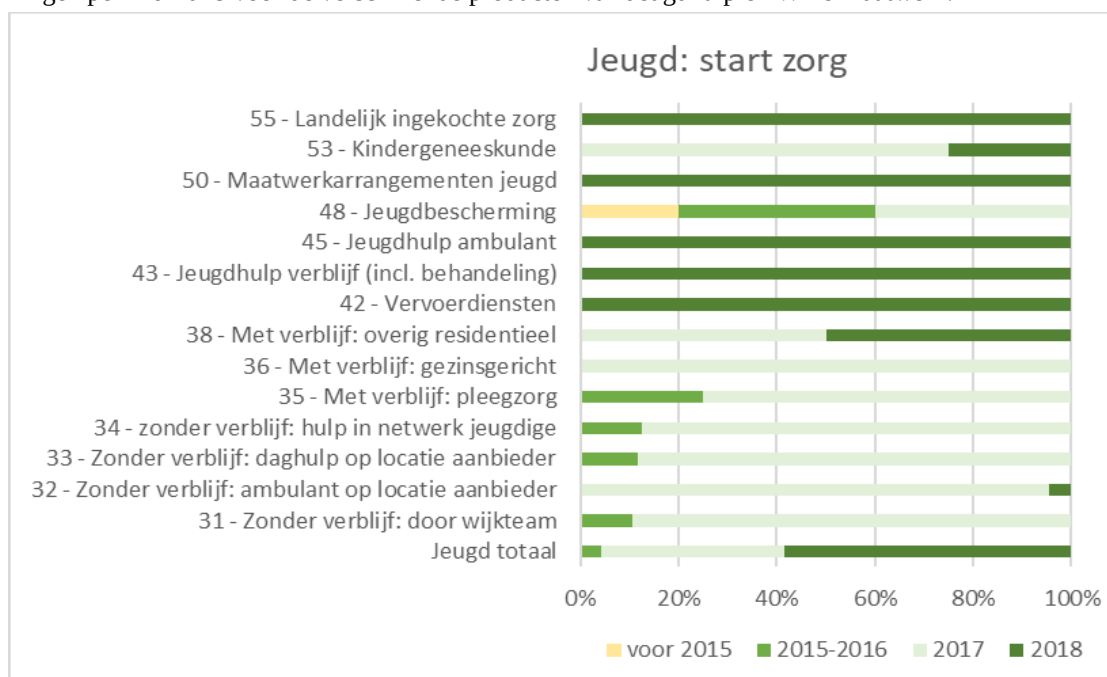
Voor de verstrekkingen die op 1-6-2018 actief zijn, is in beeld gebracht wat de duur van de verstrekking is. Dit is gebeurd door datum start zorg en datum einde zorg in beeld te brengen.

Voor de circa 1.600 verstrekkingen die op 1-6-2018 actief zijn, gelden de volgende kenmerken:

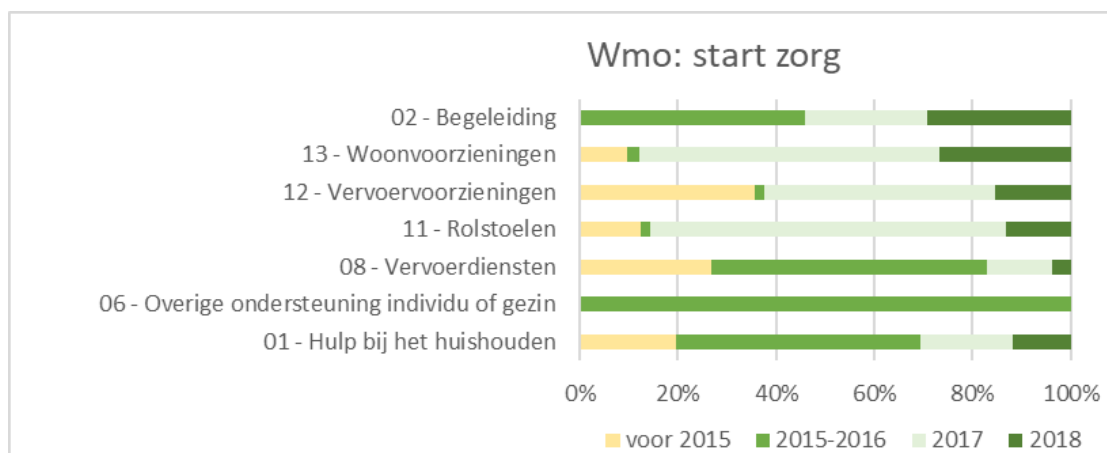
- datum start zorg: circa 38% is gestart vóór 1-1-2017;
- datum einde zorg: circa 60% is nog actief na 31-12-2019. Van deze groep heeft iets minder dan de helft als einddatum '2099' (met name rolstoelen en vervoervoorzieningen).

start zorg

De analyse op basis van de datum *start* zorg laat onderstaande spreiding zien van de openstaande verstrekkingen per 1-6-2018 voor de verschillende producten van Jeugdhulp en Wmo maatwerk.



Toelichting: De voorzieningen 31 tot en met 38 betreffen producten uit de oude Jeugd Product Diensten Catalogus (PDC) die per 31-12-2018 moeten zijn omgezet naar de nieuwe PDC.

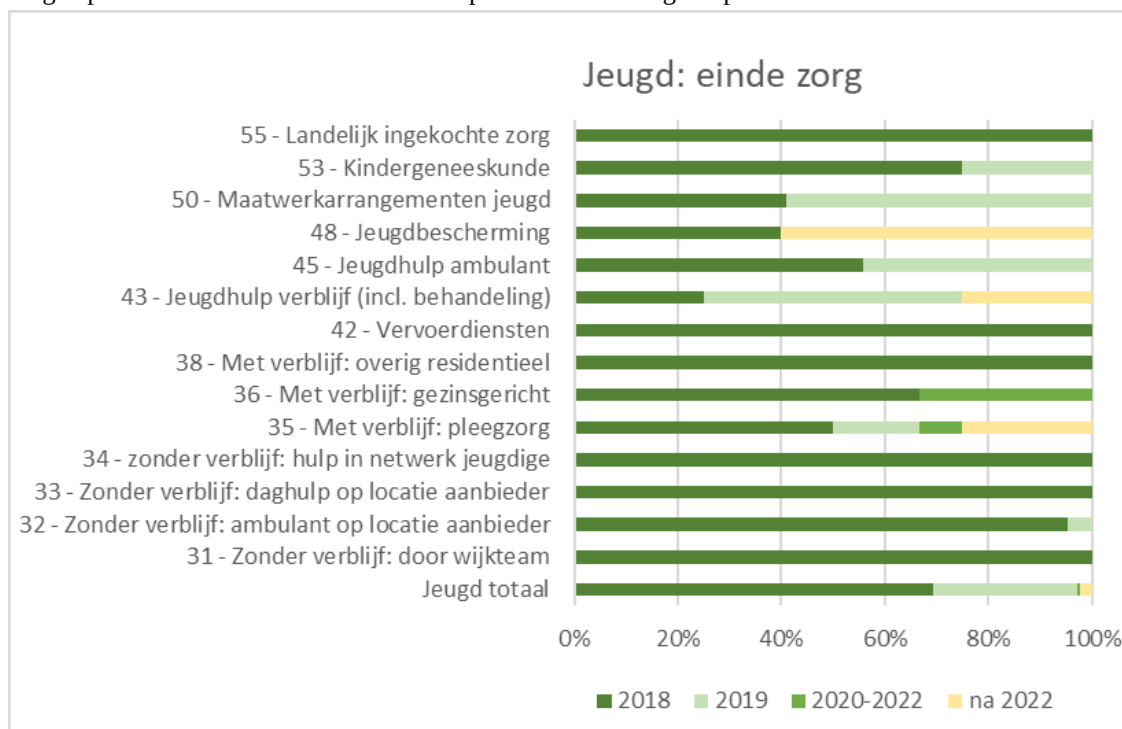


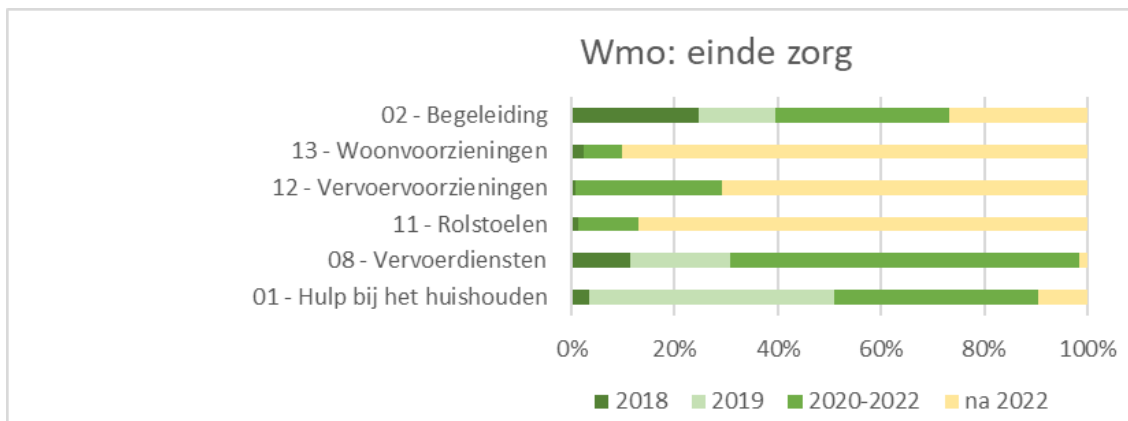
Toelichting: Categorie 06 – Overige ondersteuning individu of gezin betreft maaltijdverzorging. Categorie 08 – Vervoersdiensten betreft gehandicapten parkeerkaarten (geldigheid 5 jaar).

Bij de Wmo is te zien dat een substantieel deel van de lopende verstrekkingen nog dateert van 2015 en 2016 of zelfs daarvóór. Dit geldt met name voor (bestaande) voorzieningen alsook huishoudelijke ondersteuning. Bij begeleiding is de helft van de verstrekkingen van recenter datum (2017 of 2018). Dit laatste geldt bij Jeugdhulp in nog sterkere mate. Er is een lijst beschikbaar van het aantal voorzieningen waarop nog herindicatie moet plaatsvinden. Het gaat om 33 cliënten Wmo begeleiding.

einde zorg

De analyse op basis van de datum *einde zorg* laat onderstaande spreiding zien van de openstaande verstrekkingen per 1-6-2018 voor de verschillende producten van Jeugdhulp en Wmo maatwerk.





Zichtbaar is dat bij de Wmo relatief vaker sprake is van langer lopende verstrekkingen, met name bij (bestaande) voorzieningen voor rolstoelen, vervoer en ook wonen. Woonvoorzieningen betreffen hulpmiddelen, trapliften en woningaanpassingen. Deze worden zonder einddatum verstrekt. Daarom lopen ze door tot na 2022. Hetzelfde geldt voor rolstoelen en vervoersvoorzieningen. Bij Jeugdhulp lopen de meeste indicaties aanzienlijk korter.

4.3 Aanvullend inzicht gespecialiseerde jeugdhulp

Naast het inzicht in de detailinformatie is aanvullend inzicht verkregen in de verleende zorg bij jeugd door de TAJ aanbieders / variant B contracten.

In Asten is in 2017 voor ruim 100 cliënten zorg verleend door 9 aanbieders uit de categorie TAJ / variant B. Dit betreft bijna één derde van de totale programmakosten Jeugdhulp. De aard van de contractafspraken (vast bedrag per cliënt ongeacht duur/intentie van ingezette zorg) vraagt om specifieke aandacht en monitoring.

inhoud variant B

De gemeenten in Zuidoost-Brabant hebben jeugdhulp ingekocht via een raamovereenkomst, waarbij daadwerkelijk ingezette zorg gefactureerd wordt (variant A contract). Een belangrijk deel van de gespecialiseerde jeugdhulp voor onze inwoners wordt uitgevoerd door 9 zorgaanbieders die tot 2019 een afwijkend contract hebben genaamd variant B of TAJ-aanbieders (afspraken zijn onder regie van landelijke Transitie Autoriteit Jeugd tot stand gekomen). Het kenmerk van deze variant B is dat er sprake is van een vast bedrag per cliënt die onder behandeling is, los van de vraag hoeveel inzet aan zorg is geleverd. Daarbij is voor een aantal variant B-aanbieders regionaal een minimale drempel per jaar gegarandeerd.

De TAJ afspraken lopen tot en met 2018 en worden op dit moment herzien. In september 2018 is door de Peelgemeenten een analyse van variant B uitgevoerd, waarbij de kosten van de TAJ-afspraken zijn afgezet tegen de kosten wanneer op basis van variant A zou moeten worden afgerekend. Uit deze analyse volgt dat variant A niet perse goedkoper is.

relevante zorgaanbieders en aandeel cliënten/kosten

De 9 zorgaanbieders waar deze contractafpraak voor geldt zijn:

- ✓ Stichting Combinatie Jeugdzorg;
- ✓ GGZ Eindhoven;
- ✓ GGZ Oost-Brabant;

- ✓ Reinier van Arkel Groep;
- ✓ Bijzonder Jeugdwerk;
- ✓ Stichting Koraalgroep COD;
- ✓ Mutsaers stichting;
- ✓ Stichting Amarant Groep;
- ✓ Kompaen en de bocht / St. Kerk huis.

In Asten zijn in 2017 102 cliënten door deze 9 zorgaanbieders geholpen voor een totaalbedrag van bijna 960 duizend euro. Dit betreft 31% van de totale programmakosten Jeugd over 2017.

aandachtspunten

Uit de afstemming die hierover is gezocht met betrokkenen onderkennen we de volgende aandachtspunten indien deze TAJ afspraken worden voortgezet:

- huisarts (en gecertificeerde instellingen) en lokaal gebiedsteam (gezins- en jongerencoaches) meer inzicht geven in aanbieders en tarieven (geldt ook voor variant A);
- goede afstemming tussen huisartsen en het lokaal gebiedsteam (geldt ook voor variant A);
- stimuleren dat lichte producten en kortdurende trajecten niet bij een TAJ / variant B aanbieder afgenomen wordt;
- bij gebruik van TAJ / variant B aanbieder en meerdere producten nodig zijn, stimuleren om deze producten bij dezelfde aanbieder af te nemen .

4.4 Trendanalyse

Bij de GR Peelgemeenten is opgevraagd hoe op diverse peildata het aantal lopende verstrekkingen eruit ziet. Doel hiervan is om na te gaan in hoeverre er een trend valt te ontdekken in het verloop van aantallen. Voor de zorg in natura is hierbij ingezoomd op het aantal verstrekkingen op 4 peildata: 1-1-2017, 1-6-2017, 1-1-2018 en 1-6-2018. Voor de verstrekkingen via persoonsgebonden budget is gekeken naar 2017 t.o.v. 2018.

Vervolgens is gekeken hoe op dezelfde categorieën de totale programmakosten zich ontwikkelen. Hierbij zijn de programmakosten 2017 vergeleken met de programmakosten uit de laatste prognose van 2018 (tweede kwartaalrapportage). Het is niet mogelijk om de procentuele verschillen in het aantal verstrekkingen één-op-één te relateren aan de procentuele verschillen van de totale programmakosten. De reden hiervoor is dat er geen rekening is gehouden met de duur en intensiteit van de ingezette zorg op de peildata.

aantal verstrekkingen

Het totaal aantal verstrekkingen voor zorg in natura Jeugdhulp is licht gedaald (4%). Hierin zitten wel grote onderlinge verschillen en is de verschuiving te zien naar producten uit de nieuwe Product Diensten Catalogus (PDC). Het totaal aantal verstrekkingen voor persoonsgebonden budget is met 96% gedaald.

Het totaal aantal verstrekkingen voor zorg in natura Wmo is stabiel (1% stijging). Ook hier zijn er grote verschillen tussen producten. Zo is begeleiding toegenomen met ruim 10%. Het totaal aantal verstrekkingen voor persoonsgebonden budget is met ruim de helft gedaald. Naar verwachting zijn deze overgestapt naar zorg in natura.

programmakosten

In totaliteit zijn de kosten van Jeugdhulp o.b.v. de prognose 2e kwartaal 2018 met 7% gestegen ten opzichte van 2017. Voor de kosten van Wmo maatwerk geldt een stijging met 6%.

De trendanalyse ziet er in detail als volgt uit.

4.4.1 Jeugdhulp

aantal verstrekkingen

Zorg in natura		Aantallen				Vershil	Vershil
						1-6-2018	
						1-1-2017	in %
Rijlabels		1-1-2017	1-6-2017	1-1-2018	1-6-2018	1-1-2017	in %
Jeugd		379	406	358	364	-15	-4%
31 - Zonder verblijf: uitgevoerd door wijk- of buurtteam		52	76	59	38	-14	-27%
32 - Zonder verblijf: ambulante jeugdhulp op locatie van de aanbieder		225	227	65	43	-182	-81%
33 - Zonder verblijf: daghulp op locatie van de aanbieder		42	46	54	34	-8	-19%
34 - zonder verblijf: jeugdhulp in het netwerk van de jeugdige		34	25	15	8	-26	-76%
35 - Met verblijf: pleegzorg		13	13	13	12	-1	-8%
36 - Met verblijf: gezinsgericht		1	2	3	3	2	200%
37 - Met verblijf: gesloten plaatsing		1				-1	-100%
38 - Met verblijf: overig residentieel		3	3	3	2	-1	-33%
42 - Vervoerdiensten				1	4	4	
43 - Jeugdhulp verblijf (incl. behandeling)				5	8	8	
45 - Jeugdhulp ambulant				110	154	154	
48 - Jeugdbescherming		4	3	5	5	1	25%
50 - Maatwerkarrangementen jeugd				5	39	39	
53 - Kindergeneeskunde		4	11	18	12	8	200%
55 - Landelijk ingekochte zorg				2	2	2	
Eindtotaal		379	406	358	364	-15	-4%

Persoonsgebonden budget		Kolomlabels		Vershil	Vershil
				2018 tov	
				2017	in %
Rijlabels		2017	2018	2017	in %
Jeugd		24	1	-23	-96%
31 - Zonder verblijf: uitgevoerd door wijk- of buurtteam		13		-13	-100%
32 - Zonder verblijf: ambulante jeugdhulp op locatie van de aanbieder		3	1	-2	-67%
33 - Zonder verblijf: daghulp op locatie van de aanbieder		8		-8	-100%
Eindtotaal		24	1	-23	-96%

Het aantal verstrekkingen voor zorg in natura Jeugd is licht gedaald: er is 4% daling als peildatum 1-6-2018 wordt vergeleken met 1-1-2017. Hierin zitten wel grote verschillen en is de verschuiving te zien naar de producten vanuit de nieuwe Product Diensten Catalogus (PDC). Door de opzet van de nieuwe PDC (compressering van producten) worden er voor één cliënt vanaf 2018 een product verstrekt waar er voorheen meerdere producten werden verstrekt. Dit maakt een vergelijking en trendontwikkeling lastiger.

Het aantal verstrekkingen voor persoonsgebonden budget is met 96% gedaald als peildatum 2018 wordt vergeleken met 2017. Er is nog maar 1 verstrekking over in 2018.

programmamakosten

Zorg in natura	Programma kosten 2017 (jaar- rekening)	Programma kosten 2018 (prognose K2)	Vershil 1-6-2018 tov 1-1-2017	Vershil in %
Rijlabels				
Jeugd	2.949.866	3.215.000	265.134	9%
31 - Zonder verblijf: uitgevoerd door wijk- of buurtteam				
32 - Zonder verblijf: ambulante jeugdhulp op locatie van de aanbieder				
33 - Zonder verblijf: daghulp op locatie van de aanbieder				
34 - zonder verblijf: jeugdhulp in het netwerk van de jeugdige				
35 - Met verblijf: pleegzorg				
36 - Met verblijf: gezinsgericht				
37 - Met verblijf: gesloten plaatsing				
38 - Met verblijf: overig residentieel				
42 - Vervoerdiensten				
43 - Jeugdhulp verblijf (incl. behandeling)				
45 - Jeugdhulp ambulant				
48 - Jeugdbescherming				
50 - Maatwerkarrangementen jeugd				
53 - Kindergeneeskunde				
55 - Landelijk ingekochte zorg				
Eindtotaal	2.949.866	3.215.000	265.134	9%
Persoonsgebonden budget	Programma kosten 2017 (jaar- rekening)	Programma kosten 2018 (prognose K2)	Vershil 2018 tov 2017	Vershil in %
Rijlabels				
Jeugd	82.303	39.100	-43.203	-52%
31 - Zonder verblijf: uitgevoerd door wijk- of buurtteam				
32 - Zonder verblijf: ambulante jeugdhulp op locatie van de aanbieder				
33 - Zonder verblijf: daghulp op locatie van de aanbieder				
Eindtotaal	82.303	39.100	-43.203	-52%
Totaal Jeugd Programmakosten	3.032.169	3.254.100	221.931	7%

In totaliteit zijn de kosten voor Jeugd o.b.v. prognose 2e kwartaal 2018 met 7% gestegen t.o.v. 2017. Momenteel kan Peelgemeenten nog geen aannemelijke verklaringen geven voor de stijgende kosten van met name Jeugd in de prognose 2018. Gebrek aan historie en onvoldoende inzicht in de keten zijn hier debet aan. Qua programmakosten is de indeling zoals deze wordt gebruikt in de kwartaalrapportages Peelgemeenten niet direct te linken aan de productcategorieën in de trendanalyse. Op totaalniveau zitten grote verschillen als het procentuele verschil van het aantal verstrekkingen wordt vergeleken met het procentuele verschil in programmakosten.

4.4.2 Wmo maatwerk

aantal verstrekkingen

Zorg in natura		Aantallen				Vershil	Vershil
						1-6-2018	
						1-1-2017	in %
Rijlabels		1-1-2017	1-6-2017	1-1-2018	1-6-2018	1-1-2017	in %
WMO Bestaand		1001	1008	1015	993	-8	-1%
01 - Hulp bij het huishouden		303	301	305	297	-6	-2%
06 - Overige ondersteuning gericht op het individu of huishouden/gezin		1	1	1	1	0	0%
08 - Vervoerdiensten		160	157	146	130	-30	-19%
11 - Rolstoelen		143	134	139	145	2	1%
12 - Vervoervoorzieningen *)		344	369	381	379	35	10%
13 - Woonvoorzieningen		50	46	43	41	-9	-18%
Eigen bijdrage							
WMO Nieuw		200	204	220	221	21	11%
02 - Begeleiding		199	203	219	220	21	11%
03 - Persoonlijke verzorging		1	1	1	1	0	0%
Eindtotaal		1201	1212	1235	1214	13	1%

*) Op vervoervoorzieningen zit een grote afwijking t.o.v. de aantallen gerapporteerd in de rapportages Peelmunicipaliteiten.
Vraag hierover staat uit bij Peelmunicipaliteiten.

Persoonsgebonden budget		Aantallen		Vershil	Vershil
				2018 tov	
Rijlabels		2017	2018	2017	in %
WMO Bestaand		29	20	-9	-31%
01 - Hulp bij het huishouden		29	20	-9	-31%
WMO Nieuw		25	6	-19	-76%
02 - Begeleiding		21	4	-17	-81%
04 - Kortdurend verblijf		4	2	-2	-50%
Eindtotaal		54	26	-28	-52%

Het aantal verstrekkingen voor zorg in natura Wmo is stabiel: er is 1% stijging als peildatum 1-6-2018 wordt vergeleken met 1-1-2017. Hierin zitten wel grote onderlinge verschillen, zo is bijv. Wmo begeleiding qua aantal in deze periode met 21 gestegen (11%).

Het aantal verstrekkingen voor persoonsgebonden budget is met 52% gedaald als peildatum 2018 wordt vergeleken met 2017. Niet in detail onderzocht, maar naar verwachting zijn diverse cliënten vanuit persoonsgebonden budget overgegaan naar zorg in natura. Bijvoorbeeld bij begeleiding: 17 verstrekkingen minder bij PGB, 21 verstrekkingen meer bij ZIN.

programmamakosten

Zorg in natura	Programma kosten 2017 (jaar- rekening)	Programma kosten 2018 (prognose K2)	Vershil 1-6-2018 tov 1-1-2017	Vershil in %
Rijlabels				
WMO Bestaand	1.148.431	1.164.500	16.070	1%
01 - Hulp bij het huishouden	715.993	669.500	-46.493	-6%
06 - Overige ondersteuning gericht op het individu of huishouden/gezin	381	0	-381	-100%
08 - Vervoerdiensten	0	0	0	0%
11 - Rolstoelen	103.903	102.000	-1.903	-2%
12 - Vervoervoorzieningen *)	253.596	365.000	111.404	44%
13 - Woonvoorzieningen	104.431	59.000	-45.431	-44%
Eigen bijdrage	-29.874	-31.000	-1.127	4%
WMO Nieuw	1.090.403	1.245.300	154.897	14%
02 - Begeleiding	1.090.403	1.245.300	154.897	14%
03 - Persoonlijke verzorging	0	0	0	0%
Eindtotaal	2.238.834	2.409.800	170.967	8%
Persoonsgebonden budget	Programma kosten 2017 (jaar- rekening)	Programma kosten 2018 (prognose K2)	Vershil 2018 tov 2017	Vershil in %
Rijlabels				
WMO Bestaand	42.704	32.300	-10.404	-24%
01 - Hulp bij het huishouden	42.704	32.300	-10.404	-24%
WMO Nieuw	96.645	83.200	-13.445	-14%
02 - Begeleiding	96.645	83.200	-13.445	-14%
04 - Kortdurend verblijf	0	0	0	
Eindtotaal	139.349	115.500	-23.849	-17%
Totaal WMO Bestaand	1.191.135	1.196.800	5.666	0%
Totaal WMO Nieuw	1.187.048	1.328.500	141.452	12%
Totaal WMO Programmakosten	2.378.183	2.525.300	147.118	6%

In totaliteit zijn de kosten voor Wmo o.b.v. prognose 2e kwartaal 2018 met 6% gestegen t.o.v. 2017.

4.5 Doorontwikkeling

De doorontwikkeling van de onderliggende primaire processen inclusief beschikbare informatie hierover staat niet stil. Dit heeft ook effect op de onderliggende informatie die we gebruikt hebben voor het onderzoek van deel B. Hieronder lichten we dit toe aan de hand van enkele voorbeelden.

informatie over verwijzers

Informatie over de wettelijke verwijzers werd in 2017 nog niet geregistreerd als basisveld. Vanaf 2018 is deze informatie wel beschikbaar. Er wordt nog geen unieke naam geregistreerd van de verwijzers. Dit is wel aan te bevelen.

Er is een korte verkenning gedaan waarin we inzicht hebben verkregen in hoe er door huisartsen is verwezen over periode januari t/m juni 2018 voor de producten van jeugdhulp. Daarnaast is er inzicht in welke producten zorgaanbieders inzetten na verwijzing door de huisarts. Deze korte analyse laat zien dat verwijzingen via de huisarts soms onverwachte producten door zorgaanbieders opleveren doordat zorgaanbieders de productcode bepalen. Vanaf oktober 2018 start een pilot met de huisartsen.

vormen van Wmo begeleiding

Er is inzicht in de verschillende vormen van Wmo begeleiding en bijbehorende kosten (individueel-groep-licht-middel-zwaar). Dit biedt mogelijkheden om bijvoorbeeld voor de lichte voorzieningen te onderzoeken of een voorliggende voorziening een (goedkoper) alternatief kan bieden.

nieuw zorgpakket

Vanaf 1-1-2019 wordt een nieuw softwarepakket (ZorgNed) in gebruik genomen. Door toe te werken naar een gezamenlijk systeem wordt een slag verwacht als het gaat om effectiviteit, integraliteit en logisch kunnen werken. Er is gestart met een projectteam die de informatievoorziening in dit pakket probeert te verbeteren door het inrichten van een dashboard.

bestuurlijke werkagenda 2018-2022.

Deze werkagenda moet ervoor zorgen dat de vijf Peelgemeenten grip krijgen op de programmakosten van met name Jeugdhulp.

Kortom, er zijn diverse aanknopingspunten voor nader onderzoek. Deze zijn hierboven niet uitputtend weergegeven.

5 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk trekken we overkoepelende conclusies uit beide delen van het onderzoek. Hiermee geeft de rekenkamercommissie antwoord op de gestelde onderzoeksvragen. Tevens doet de rekenkamercommissie een aantal aanbevelingen om het inzicht en de grip op de (financiële) sturing van het sociaal domein verder te verbeteren.

5.1 Conclusies

Beantwoording onderzoeksvragen:

1. De oorzaken van het financiële tekort liggen enerzijds in de relatief hoge kosten van met name Jeugdhulp in samenhang met Sociaal team, zowel ten opzichte van de begroting als in vergelijking met referentiegemeenten. Anderzijds hangt dit samen met het feit dat de beschikbare middelen vanuit het gemeentefonds niet volledig worden ingezet voor het sociaal domein;
2. Voor het sociaal domein als geheel zijn de begrote netto lasten in Asten lager dan het referentieniveau. In 2017 was dat nog omgekeerd. Mede door het ontbreken van betrouwbare ervaringsgegevens kan (nog) niet worden vastgesteld of de lasten Jeugdhulp ook structureel hoger zullen uitvallen. Dit is mede afhankelijk van beleidskeuzes en de effectiviteit van de keten. Daarnaast zijn er bij Wmo maatwerk aandachtspunten uit oogpunt van kostenbeheersing (uitvoeringskosten, PGB's en effecten van beschermd wonen);
3. De benoemde factoren zijn in meer of mindere mate te beïnvloeden door Asten. Dit geldt vooral voor de bijstelling van de begroting en beleidskeuzes. Verder kan met ketenpartners en verwijzers het gesprek worden aangegaan gericht op wenselijke verbeteringen om de transformatie effectiever gestalte te geven. Een en ander vraagt om nader onderzoek (zie aanbevelingen).

financiële overschrijding 2017: vooral nieuwe taken

In 2017 was er sprake van een financiële overschrijding voor het sociaal domein. Die deed zich met name voor bij Jeugdhulp. Het betreft in hoofdzaak nieuwe taken die in 2015 zijn gedecentraliseerd naar gemeenten en waarvoor de eerste jaren beperkt ervaringscijfers beschikbaar waren.

Om zicht te krijgen op de achtergronden van de financiële overschrijdingen zijn de huidige lasten van Asten op het sociaal domein gespiegeld aan externe referenties: enerzijds de beschikbare middelen voor het sociaal domein vanuit het gemeentefonds en anderzijds vergelijkbare lasten van referentiegemeenten.

beschikbare middelen worden niet volledig ingezet voor sociaal domein

Gemeenten ontvangen via het gemeentefonds middelen ter bekostiging van hun taken in het sociaal domein. Dit zijn algemene middelen die zij vrij mogen besteden. De uitkering uit het gemeentefonds is echter gebaseerd op het principe van kostenoriëntatie, afgestemd op verschillen in lokale omstandigheden die van invloed zijn op het kostenniveau. De opbouw van de uitkering uit het gemeentefonds vormt daarmee een objectieve indicatie van de structurele kosten van gemeentelijke taken en geeft houvast voor het beleid en eventuele zoekrichtingen om doelmatiger en doeltreffender te gaan werken.

In dit licht bezien kan worden geconcludeerd dat Asten voor 2018 circa 0,8 miljoen euro minder heeft begroot voor het sociaal domein dan zij daarvoor via het gemeentefonds beschikbaar heeft gekregen. Deze middelen worden besteed aan andere taakvelden (buiten het sociaal domein).

tekorten sociaal domein: krappe begroting in plaats van te hoge lasten

In 2015 was de basis voor een goede kostenraming van de nieuwe taken gebrekkig en door het historisch karakter niet goed afgestemd op gemeentelijke keuzes. Gegeven het destijds beperkte inzicht in de kosten heeft Asten ervoor gekozen de benodigde middelen voor het sociaal domein te ramen door uit te gaan van het beschikbare budget voor de nieuwe taken (budgetneutraliteit).¹⁶ Bij de oude taken is het zicht op de relatie met de middelen die de gemeente via het gemeentefonds krijgt op de achtergrond geraakt doordat is begroot op basis van werkelijke lasten. Inmiddels zijn er in Asten tekorten ontstaan ten opzichte van de begrote budgetten voor het sociaal domein. Deze worden niet zozeer veroorzaakt door tekortschietende beschikbare middelen, maar door een te krappe raming van verwachte netto lasten.

netto lastenniveau sociaal domein lager dan referentiegemeenten

Voor het sociaal domein als geheel zijn de begrote netto lasten van Asten lager dan in referentiegemeenten, terwijl dit in 2017 nog omgekeerd was. Dit geldt ook als alleen wordt vergeleken met de andere Peelgemeenten. Op onderdelen is sprake van een wisselend beeld. Asten heeft vooral hogere begrote lasten bij Jeugdhulp en in mindere mate Sociaal teams. Voor Basisondersteuning, Participatie en inkomen, en Wmo maatwerk is het begrote lastenniveau relatief laag. In 2017 waren de feitelijke lasten ook bij Minimabeleid en Wmo maatwerk hoger.

belangrijkste achtergronden lastenverschillen op onderdelen

Het hogere lastenniveau bij *Jeugdhulp* hangt niet zozeer samen met een hoger beroep op zorg: de cliëntaantallen voor jeugdhulp en jeugdbescherming zijn namelijk iets lager dan elders. Ook wordt in Asten minder gebruik wordt gemaakt van zorg met verblijf. Daar staat tegenover dat er een duidelijke verschuiving heeft plaatsgevonden van (goedkopere) PGB naar zorg in natura, en daarbinnen naar producten uit de nieuwe PDC. Verder is geconstateerd dat een kleine groep cliënten verantwoordelijk is voor een groot deel van de kosten en dat de gemiddelde kosten per cliënt tussen aanbieders verschillen. Daarnaast heeft er een verschuiving plaatsgevonden van verwijzingen naar Jeugdhulp door de huisarts naar verwijzingen door het lokaal gebiedsteam. Dit roept de vraag op in hoeverre verwijzingspatronen naar typen zorg en/of aanbieders in alle gevallen even passend zijn.

Ook bij *Sociaal teams* zijn de netto lasten in Asten hoger. De achtergrond hiervan is (nog) onduidelijk. Dit kan samenhangen met andere keuzes inzake rollen en takenpakket, maar ook met verschillen in caseload en prestaties.

Op enkele onderdelen waar sprake is van een relatief laag netto lastenniveau in Asten zijn er wel aandachtspunten te benoemen. Bij *Participatie en inkomen* zijn de uitvoeringskosten van minimabeleid relatief hoog. Dit geldt ook voor de uitvoeringskosten van *Wmo maatwerk*. Verder laat de prognose voor het eerste halfjaar van 2018 een toename zien in de programmakosten van Wmo, met name bij begeleiding. Evenals bij Jeugdhulp is hier –binnen een stabiele cliëntenpopulatie– een verschuiving zichtbaar van PGB naar zorg in natura en wordt een relatief groot deel van de programmakosten gemaakt voor een kleine groep cliënten. Hiertoe behoren ook instromers vanuit beschermd wonen, een groep die de komende jaren verder kan toenemen onder invloed van de ambulantisering en doordecentralisatie. Mede door dit effect zijn ook bij begeleiding grote verschillen tussen zorgaanbieders zichtbaar in gemiddelde kosten per cliënt.

Al met al kan worden geconstateerd dat de beoogde transformatie in de zin van een verschuiving van voor- (basisondersteuning en lokaal gebiedsteam) naar achterkant (maatwerk) tot nog toe niet zichtbaar is in de feitelijke ontwikkeling van de kosten. Dit komt mede doordat de informatievoorziening nog in opbouw is. De doorontwikkeling op dit punt biedt aanknopingspunten tot meer concrete (bij)sturing.

¹⁶ Hierbij speelt ook mee dat Asten ten opzichte van vergelijkbare gemeenten minder budget ontvangt als gevolg van ander medicijngebruik.

5.2 Aanbevelingen voor betere (financiële) sturing

Tegen de achtergrond van deze conclusies doet de rekenkamercommissie een aantal aanbevelingen. Enerzijds betreft dit het sociaal domein. Anderzijds raakt dit de bredere gemeentelijke begroting.

Gericht op het sociaal domein doet de rekenkamercommissie enkele aanbevelingen aan het college:

1. neem de beoogde doorontwikkeling van het sociaal domein de komende tijd verder ter hand en betrek daarbij de concrete punten die het onderzoek heeft opgeleverd;
2. bezint u op een aantal belangrijke thema's, werk hiervoor zonodig concrete verbetervoorstellen uit en leg deze voor aan de raad.

Om een vinger aan de pols te houden, stelt de rekenkamercommissie voor om over een half jaar een tussenbalans op te maken. Dan kan worden beoordeeld of er reden is tot een tweede fase en worden beslist hoe een beleids- en efficiencyonderzoek eruit moet zien.

Daarnaast beveelt de rekenkamercommissie aan om de gemeentelijke begroting breder door te lichten en te bezien in hoeverre de begroting nog steeds aansluit bij de feitelijke kostenontwikkeling en bestuurlijke prioriteiten (verhouding tussen sociaal domein en andere taakvelden, en onderdelen daarbinnen).

sociaal domein

De rekenkamercommissie doet het college als aanbeveling om de beoogde doorontwikkeling van het sociaal domein de komende tijd samen met betrokken ketenpartners verder ter hand te nemen en daarbij een aantal concrete punten te betrekken die uit het onderzoek naar voren zijn gekomen:

- doorontwikkeling van de informatievoorziening gericht op betere detailinformatie;
- beter informeren van medewerkers lokaal gebiedsteam en huisartsen over producten en tarieven;
- meer zicht op de feitelijke kosten, caseload en prestaties van het lokaal gebiedsteam;
- nadere analyse van de looptijd van indicaties om helder te krijgen waarom bepaalde voorzieningen (anders dan woonvoorzieningen, rolstoelen en vervoersvoorzieningen) doorlopen tot na 2022;
- uitvoeren van herindicaties voor Wmo begeleiding;
- onderzoek naar een voorliggende voorziening als (goedkoper) alternatief voor lichte vormen van Wmo begeleiding;
- monitoring van de TAJ-contracten voor jeugdhulp en de daarbij genoemde aandachtspunten;
- onderzoek naar de groep relatief dure cliënten en achtergronden van geconstateerde kostenverschillen tussen zorgaanbieders;
- nader inzicht in welke onderdelen van het sociaal domein (bijvoorbeeld basisondersteuning) minder wordt uitgegeven dan er via het gemeentefonds beschikbaar komt;
- nadere analyse van de uitvoeringskosten voor met name Wmo maatwerk en minimabeleid.

Daarnaast ziet de rekenkamercommissie in de onderzoeksbevindingen aanleiding om het college te vragen zich nader te bezinnen op een aantal thema's, hiervoor zonodig concrete verbetervoorstellen uit te werken en deze aan de raad voor te leggen. Het betreft de volgende thema's:

- *afschaling van zorg*: zijn er voldoende mogelijkheden tot afschaling van zorg (bijv. beschikbaarheid van voorliggende voorzieningen) en in hoeverre worden deze optimaal benut door alle verwijzers?
- *PGB of zorg in natura*: in hoeverre is een verdere marginalisering van PGB's wenselijk gezien de daarmee gepaard gaande (sterkere) stijging van de kosten van zorg in natura?
- *samenwerking en rollen*: wordt het gesprek met zorgaanbieders, lokaal gebiedsteam, huisartsen en andere toegangen/verwijzers met voldoende focus gevoerd: 'wat willen en kunnen we samen bereiken, en welke bijdrage levert ieder daaraan?' Meer concreet is de vraag of voldoende helder is afgebakend

welke rollen en taken het lokaal gebiedsteam heeft, mede in relatie tot andere verwijzers en gecontracteerde aanbieders? En: in hoeverre is het lokaal gebiedsteam voldoende toegerust voor deze taken, gezien de verhouding tussen feitelijke en gewenste caseload?

- *beschermd wonen*: wat zijn de (financiële) gevolgen van een verdere ambulantisering van beschermd wonen en de doordecentralisatie van deze taak per 2021 voor de uitvoering en kosten van Wmo maatwerk en andere onderdelen van het sociaal domein?

Om een vinger aan de pols te houden, stelt de rekenkamercommissie voor om over een half jaar een tussenbalans op te maken en te beoordelen of er reden is tot een tweede fase. Dan kan ook worden beslist hoe een beleids- en efficiencyonderzoek eruit moet zien.

gemeentelijke begroting

De conclusie dat de beschikbare middelen momenteel niet geheel voor het sociaal domein worden ingezet, heeft ook betekenis voor de rest van de gemeentebegroting (inclusief overhead). Daarom beveelt de rekenkamercommissie aan om de hele begroting door te lichten om de taakuitvoering af te stemmen op een realistisch kostenbeeld, rekening houdend met de beschikbare algemene middelen. Op basis hiervan dient te worden nagegaan bij welke –onderdelen van– taakvelden er aanleiding is tot nadere bezinning op of heroverweging van eerdere begrotingskeuzes.