
Financiële beheersing sociaal domein De Fryske Marren

integrale vergelijking met referenties



18812

rapport

13 september 2018

I Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
2	Uitgaven en beschikbare middelen sociaal domein	5
2.1	Afbakening sociaal domein De Fryske Marren	5
2.2	Uitgaven sociaal domein De Fryske Marren	6
2.3	Beschikbare middelen	7
3	Vergelijking met referentiegemeenten.....	9
3.1	Inleiding	9
3.2	Overzicht onderdelen sociaal domein	10
3.3	Mogelijke maatregelen kostenbeheersing	11
3.4	Basisondersteuning	13
3.5	Sociaal wijkteam	15
3.6	Inkomen en participatie.....	19
3.6.1	Minimabeleid	19
3.6.2	Overig inkomen en participatie	22
3.7	Jeugdhulp	26
3.8	Wmo maatwerk.....	31
4	Slotbeschouwing en aanbevelingen	35
4.1	Spiegeling uitgaven en tekorten sociaal domein aan externe referenties	35
4.2	Aanbevelingen gericht op financiële beheersing	36
A	Bijlage: scenario's bijstand.....	39

1 Inleiding

aanleiding

Gemeente De Fryske Marren (DFM) wordt geconfronteerd met forse tekorten op het sociaal domein. Het college heeft besloten om een extern onderzoek te laten doen naar het ontstaan van de tekorten, de te verwachten positieve financiële effecten van de ingezette transformatie en de mogelijk te treffen bezuinigings- en beheersmaatregelen. Doel van het onderzoek is dat de gemeente een meerjarig beeld krijgt van de te verwachten kosten van het sociaal domein en van concrete bezuinigingsmaatregelen. Dit alles ten behoeve van de financiële beheersbaarheid van het sociaal domein op de korte en lange termijn. Daarbij is DFM met name geïnteresseerd in de mate van beïnvloedbaarheid van de verschillende onderdelen van het sociaal domein. Welke aanvullende keuzes kan de gemeente ten opzichte van het huidige wettelijke kader maken om het gewenste kostenniveau van het sociaal domein te bereiken?

context

Na ruim 3 jaar verantwoordelijk te zijn voor de wetgevingen rond jeugd, zorg en participatie is de balans opgemaakt waar het sociaal domein staat. Het gaat hierbij om zowel een inhoudelijke analyse van de voortgang van de transformatie als een financiële analyse. Dit is neergelegd in de rapportage *Zicht op het sociaal domein*. In de rapportage is een beeld gegeven van de transformatie en is aangegeven op welke dossiers nog fors ontwikkeld moet worden. Het college heeft kennisgenomen van dit document waarin de ontwikkeling verwoord staat. Dat is een goede basis voor een start van het onderzoek.

De financiële analyse laat een geprognostiseerd structureel tekort zien van meer dan 3 miljoen euro. Het tekort heeft grote gevolgen voor de gemeentebegroting en het gemeentebreed te voeren beleid. Voor de korte termijn heeft dit ertoe geleid dat het college een beleidsarme kadernota zal voorleggen aan de raad waarin de beschikbare financiële ruimte uitsluitend wordt ingezet voor de onontkoombare kosten. In deze kadernota is tevens door het college aangegeven dat er een bezuinigingstaakstelling ligt van 0,5 miljoen euro in 2019 oplopend tot structureel 3,0 miljoen euro vanaf 2020. Het betreft een begrotingsbrede taakstelling. Uitgangspunt hierbij is dat eerst gekeken wordt naar de bezuinigingsmaatregelen en de financiële opbrengst hiervan binnen het sociaal domein. Op basis van deze uitkomst zal in een later stadium worden vastgesteld wat de mogelijke aanvullende taakstelling zal zijn voor de overige gemeentelijke beleidsvelden.

onderzoeksvragen

Het onderzoek dient antwoord te geven op de volgende vragen:

1. breng de financiële effecten in beeld van de reeds in gang gezette en de al geplande maatregelen in het kader van de transformatie;
2. breng in beeld welke aanvullende bezuinigings- en beheersmaatregelen kunnen worden genomen binnen het huidige beleidskader alsmede welke beleidsaanpassingen hierop (binnen de wettelijke grenzen) mogelijk zijn en wat hiervan de maatschappelijke gevolgen zijn als ook de verwachte financiële opbrengst;
3. kom met een concreet allesomvattend advies voor bezuinigingsmaatregelen en financiële beheersing in het sociaal domein in de tijd (financiële impact en impact op taken) dat vanuit een aantal scenario's is onderbouwd.

aanpak onderzoek

Belangrijk element in het onderzoek is de vergelijking met referentiegemeenten. Centrale gedachte daarbij is dat alle gemeenten weliswaar dezelfde taken hebben, maar dat de omstandigheden waaronder zij die taken moeten verrichten verschillen. Door op de juiste wijze rekening te houden met deze kostenbepalende

verschillen, kun je gemeenten op zinvolle wijze met elkaar vergelijken en kunnen gemeenten leren van elkaar.

Daartoe hebben we financiële gegevens en beleidsinhoudelijke achtergrondinformatie omtrent het sociaal domein opgevraagd bij De Fryske Marren en een aantal zorgvuldig geselecteerde referentiegemeenten. Dit is gekoppeld aan informatie omtrent de middelen die gemeenten via het gemeentefonds beschikbaar krijgen voor het sociaal domein en beschikbare indicatoren omtrent beleidsprestaties.

Vervolgens heeft een verschillenanalyse op deze informatie plaats gevonden. Op basis van de inzichten die deze analyse heeft opgeleverd, zijn gesprekken gevoerd met de relevante organisatieonderdelen van De Fryske Marren (o.a. ter toetsing van de eerste bevindingen, te maken keuzes omtrent te verdiepen onderdelen en het verzamelen van aanvullende informatie). Tot slot is bij de referentiegemeenten informatie opgehaald omtrent achtergronden bij hun beleidskeuzes en mogelijke maatregelen waarmee kostenontwikkelingen in het sociaal domein beheerst kunnen worden.

veldwerk

Het veldwerk van het onderzoek heeft grotendeels plaats gevonden in de zomervakantie. Hierdoor zijn sommige gegevens pas laat beschikbaar gekomen. Bovendien konden de referentiegemeenten niet altijd alle gevraagde informatie tijdig aanleveren of was beschikbare informatie van onvoldoende kwaliteit om te worden gebruikt in het onderzoek. Verder merken we op dat bij sommige referentiegemeenten de ontwikkelingen nog niet helemaal zijn uitgekristalliseerd.

indeling rapport

In deze rapportage wordt verslag gedaan van de bevindingen van het onderzoek. Het rapport is als volgt opgebouwd:

- in hoofdstuk 2 wordt een beeld gepresenteerd van de uitgaven en beschikbare middelen voor het sociaal domein in De Fryske Marren;
- in hoofdstuk 3 worden uitgaven en ‘prestaties’ van De Fryske Marren vergeleken met referentiegemeenten. Bij een aantal onderdelen wordt ingegaan op mogelijke maatregelen om kosten te besparen c.q. financiële risico’s te beperken;
- in hoofdstuk 4 wordt een slotbeschouwing gegeven over de bevindingen en wordt een aantal aanbevelingen gedaan.

In de bijlage is een toelichting opgenomen op de scenario’s die recent zijn opgesteld in het kader van de meerjarige tekorten van De Fryske Marren op de bijstandsuitkeringen (BUIG¹).

¹ BUIG staat voor Bundeling Uitkering Inkomensvoorzieningen Gemeenten, en betreft uitkeringen in het kader van de Participatiewet.

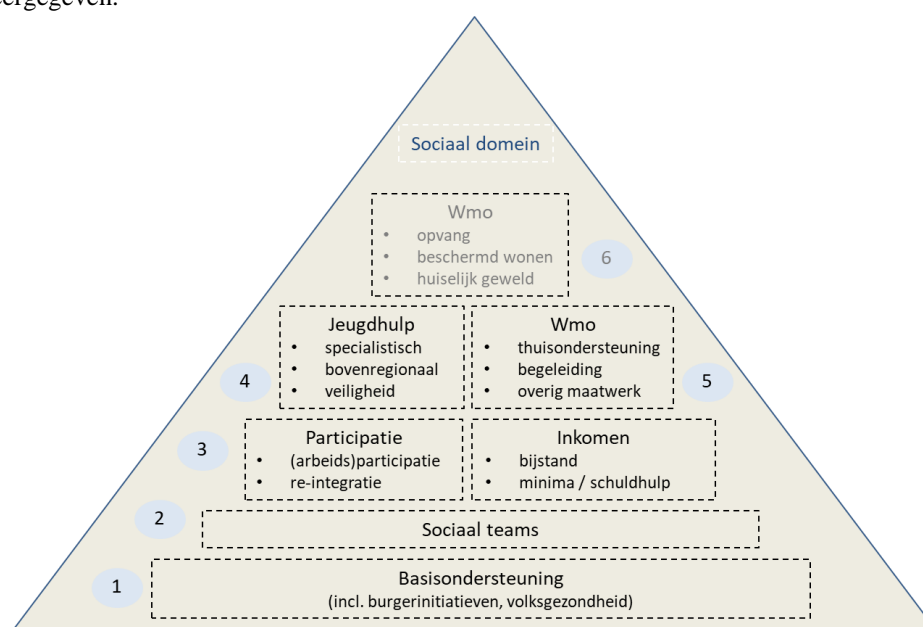
2 Uitgaven en beschikbare middelen sociaal domein

2.1 Afbakening sociaal domein De Fryske Marren

Uit landelijk onderzoek² blijkt dat er sprake is van grote verschillen tussen gemeenten in de afbakening van het sociaal domein.

Voor het onderhavige onderzoek is aangesloten bij de afbakening die De Fryske Marren hanteert. Dit betekent dat het sociaal domein met name betrekking heeft op beleidsprogramma 5 van De Fryske Marren.³ Daarnaast zijn (beperkte) budgetten meegenomen in het kader van kwijtschelding (programma 9), aangezien hier sprake is van inhoudelijke samenhang met de overige uitgaven in het kader van minimaleleid die wel deel uitmaken van programma 5.⁴

Binnen het sociaal domein kunnen een zestal onderdelen⁵ worden onderscheiden. In de onderstaande figuur is dit weergegeven.



Onderdeel 6 is in de figuur op de achtergrond geplaatst, omdat dit nu nog vooral taken omvat van de centrumgemeente (Leeuwarden).

² Cebeon, *Sociaal domein tussen transitie en vernieuwing: ontwikkeling gemeentelijke bestedingen 2016-2016*, Amsterdam, 2017.

³ Diverse posten die in andere gemeenten doorgaans wel tot het sociaal domein worden gerekend, maken in De Fryske Marren deel uit van beleidsprogramma 4 (met name dorps- en buurthuizen, sociaal-culturele centra, AZC Balk, toezicht kinderopvang). Deze posten zijn in het onderhavige onderzoek buiten beschouwing gelaten. In totaal zijn hier circa 15 euro per inwoner aan netto lasten mee gemoeid.

⁴ Tevens zijn beperkte budgetten (circa 1 euro per inwoner) meegenomen in verband met administratieve werkzaamheden van het team samenleving die als overhead in de financiële administratie worden verantwoord (programma 8 bedrijfsvoering).

⁵ 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 opdrachtgever aangereikte informatie omtrent de daadwerkelijke inzet van personeel.

2.2 Uitgaven sociaal domein De Fryske Marren

rekening 2017: actueel en representatief beeld uitgaven De Fryske Marren

In het kader van het onderzoek zijn de lasten en baten voor diverse opeenvolgende jaren in de analyse betrokken (rekening 2016 en 2017 en diverse standen van de begroting 2018).

Daarbij is gebleken dat de begroting 2018 in De Fryske Marren inmiddels niet meer aansluit bij de actuele inzichten omtrent de werkelijke kosten in dit jaar. Dit komt tot uiting in de substantiële extra budgetten voor met name Jeugdhulp en Wmo maatwerk die inmiddels via de kadernota zijn gehonoreerd. Tezamen met deze extra budgetten komen de uitgavenpatronen in 2018 in de buurt van de beelden op basis van de rekening 2017. Daarmee geeft de rekening 2017 een beter beeld van de laatste inzichten omtrent de daadwerkelijke uitgaven aan het sociaal domein in De Fryske Marren. Vergelijking met omliggende jaren leert dat dit beeld ook representatief te noemen is (geen versturende effecten van incidentele factoren). Daarom is – in overleg met de opdrachtgever – gekozen om rekening 2017 als uitgangspunt te nemen voor de vergelijking met referenties.⁶

netto lasten sociaal domein

Het onderzoek richt zich op de netto lasten in het sociaal domein die ten laste komen van de algemene middelen van gemeenten (uitkering gemeentefonds en eigen middelen⁷). Met netto lasten wordt bedoeld op de in de exploitatie verantwoorde lasten minus de *taakgelateerde* baten (zoals bijvoorbeeld de specifieke BUIG-middelen die gemeenten ontvangen ter bekostiging van hun bijstandsuitkeringen).

In de onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van de netto lasten per onderdeel van het sociaal domein in De Fryske Marren.

Tabel 2.1: Netto lasten onderdelen sociaal domein De Fryske Marren. Stand rekening 2017. Bedragen in miljoenen euro's en euro's per inwoner.

<i>onderdelen sociaal domein</i>	<i>netto lasten in miljoenen euro's</i>	<i>netto lasten in euro's per inwoner</i>
1 basisondersteuning	3,6	69
2 sociaal wijkteam	3,4	66
3a verstrekkingen minimabeleid	1,8	35
3b inkomen en participatie	7,5	144
4 jeugdhulp	11,5	223
5 Wmo maatwerk	8,8	170
Totaal sociaal domein	36,6	707

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

In bovenstaande tabel is te zien dat het grootste deel van de netto lasten in 2017 wordt besteed in het kader van jeugdhulp en de Wmo (oude en nieuwe taken).

Ook met het onderdeel inkomen en participatie zijn substantiële budgetten gemoeid. Dit betreft in 2017 met name de gemeentelijke bijdrage aan de sociale werkvoorziening, uitgaven in het kader van re-integratie en gemeentelijke uitvoeringslasten in het kader van inkomen en participatie (inclusief minimabeleid).

Daarnaast worden middelen besteed aan basisvoorzieningen (o.a. welzijnswerk, bijdragen aan inwoners-initiatieven) en de toegang tot het sociaal domein die is belegd bij de sociaal wijkteams.

Een beperkt deel van de middelen wordt besteed aan verstrekkingen in het kader van gemeentelijk minimabeleid (bijzondere bijstand, schuldhulpverlening en kwijtschelding).

⁶ Bij de referentiegemeenten geven de begroting 2018 en de rekening 2017 wel een vergelijkbaar beeld van hun netto lasten in het sociaal domein.

⁷ Zoals belastinginkomsten en diverse inkomsten uit bedrijfsmatige activiteiten van gemeenten (o.a. beleggingen, grondexploitatie).

2.3 Beschikbare middelen

betekenis kostenoriëntatie gemeentefonds

Gemeenten ontvangen via de ijkpunten van het gemeentefonds jaarlijks middelen voor hun oude én nieuwe taken in het sociaal domein.⁸ Dit omvat de algemene uitkering en de integratie-uitkering Wmo (oude taken) en integratie-uitkering Sociaal domein (nieuwe taken).⁹ In verband met de beoogde integrale werkwijze dienen deze taken in samenhang te worden beoordeeld.

Alhoewel dit algemene middelen zijn die gemeenten naar eigen inzicht kunnen besteden (ook buiten het sociaal domein), is de verdeling van het gemeentefonds gebaseerd op het principe van kostenoriëntatie. Dit betekent dat de budgetten in het gemeentefonds 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 kenmerken en sociale structuur van de gemeente).

Daarmee vormen de ijkpunten van het gemeentefonds een objectieve indicatie van de *structurele kosten* van gemeentelijke taken, uitgaande van een gemiddeld efficiënte uitvoering en een gemiddeld voorzieningenniveau.

beschikbare middelen sociaal domein De Fryske Marren

In 2017 heeft de gemeente De Fryske Marren via het gemeentefonds een budget van circa 39,7 miljoen euro ontvangen voor de bekostiging van haar taken in het sociaal domein (circa 767 euro per inwoner).¹⁰ Binnen deze totale vergoeding in het gemeentefonds is een onderscheid te maken naar taken op het gebied van inkomen en participatie versus de overige¹¹ taken in het sociaal domein. Voor De Fryske Marren draagt de vergoeding voor minimabeleid circa 2 miljoen euro (38 euro per inwoner) en voor overig inkomen en participatie circa 8,3 miljoen euro (160 euro per inwoner).

integrale afweging binnen totaal beschikbare middelen

Via het gemeentefonds verstrekt het Rijk algemene middelen die gemeenten naar eigen inzicht mogen aanwenden. Bij de verdeling van de algemene middelen wordt rekening gehouden met de mogelijkheden die gemeenten hebben om een deel van hun uitgaven te bekostigen uit algemene eigen middelen (inkomsten OZB en overige eigen middelen zoals belastingen).

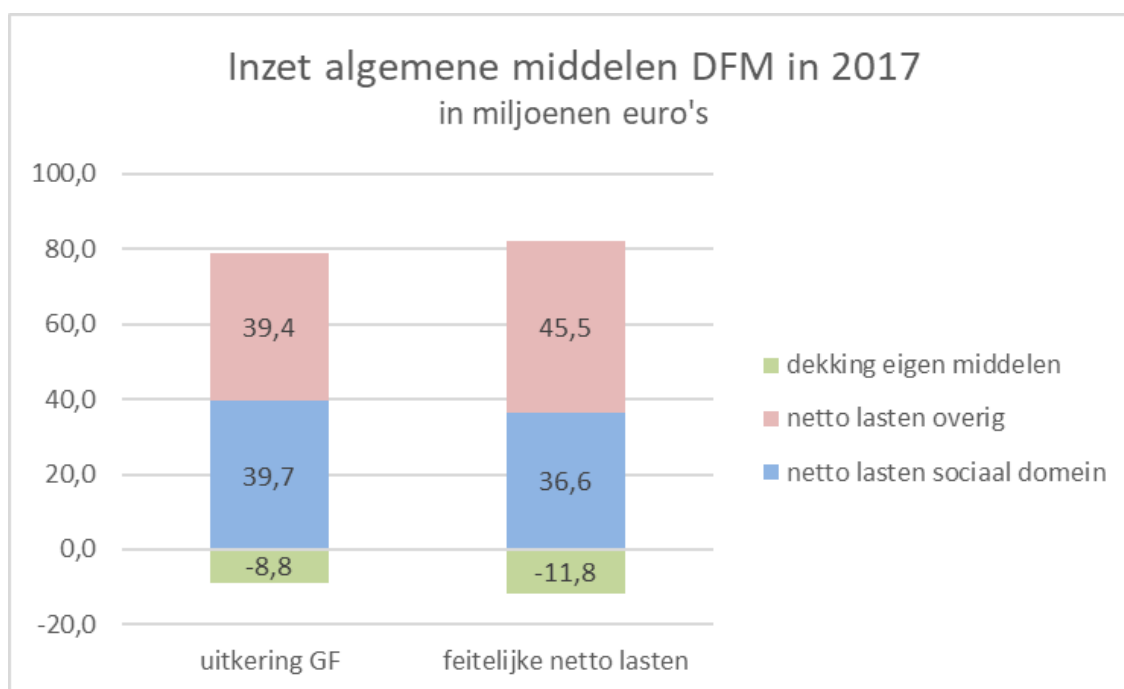
In de onderstaande figuur wordt weergegeven hoe De Fryske Marren in 2017 haar algemene middelen feitelijk heeft ingezet en hoe zich dat verhoudt tot de middelen zoals die door het Rijk beschikbaar worden gesteld voor het gehele takenpakket van de Fryske Marren.

⁸ De financiële ijkpunten die ten grondslag liggen aan het gemeentefonds zijn door Cebeon ontwikkeld in opdracht van de ministeries van BZK en Financiën. Tevens zijn diverse verdeelmodellen die ten grondslag liggen aan Integratie Uitkering Sociaal Domein door Cebeon ontwikkeld en is Cebeon periodiek betrokken bij werkzaamheden in het kader van het onderhoud van het verdeelstelsel.

⁹ Vóór de decentralisaties in 2015 bevatte de algemene uitkering in het gemeentefonds ook al een vergoeding voor de toenmalige gemeentelijke taken in het sociaal domein. Van de totale vergoeding voor taken in het sociaal domein in 2017 heeft circa 45% betrekking op 'oude' taken die gemeenten vóór 2015 ook al uitvoerden.

¹⁰ Dit is inclusief de bekostiging van uitgaven voor enkele onderdelen die in De Fryske Marren buiten het sociaal domein vallen (o.a. multifunctionele accommodaties). Zie paragraaf 2.1.

¹¹ Vanwege de sterke verwevenheid is een nader onderscheid binnen deze overige taken weinig zinvol.



In de bovenstaande figuur is te zien dat De Fryske Marren in 2017 circa 3 miljoen euro minder heeft besteed aan het sociaal domein dan zij daarvoor beschikbaar heeft gekregen. Deze middelen zijn besteed aan andere taakvelden.¹²

Tevens is te zien dat de gemeente over meer eigen middelen kon beschikken dan waarmee in het gemeentefonds rekening werd gehouden. Deze extra eigen middelen (circa 3 miljoen euro, met name uit OZB)¹³ zijn eveneens besteed aan taken buiten het sociaal domein.

relatie met tekorten sociaal domein De Fryske Marren

Bij de transities in het sociaal domein 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 beperkte inzicht in de kosten destijds, heeft De Fryske Marren er in het verleden voor gekozen de benodigde middelen voor het sociaal domein 'voorzichtig' te ramen. Daarbij werd geen rekening gehouden met de middelen die de gemeente via het gemeentefonds beschikbaar kreeg voor het gehele sociaal domein.

Inmiddels zijn er in De Fryske Marren tekorten ontstaan ten opzichte van de geraamde budgetten voor het sociaal domein. Uit het voorgaande blijkt dat deze tekorten echter niet worden veroorzaakt door tekortschietende beschikbare middelen, maar door te krappe ramingen van de verwachte netto lasten. Daardoor vallen de netto lasten in de rekening hoger uit dan de begroting en heeft de gemeente zich genoodzaakt gezien via de kadernota extra middelen beschikbaar te stellen voor het sociaal domein.

In hoeverre de feitelijke netto lasten in De Fryske Marren een realistisch niveau weerspiegelen, blijkt in het volgend hoofdstuk wanneer deze worden gespiegeld aan referentiegemeenten.

¹² Daaronder vallen ook uitgaven in de sfeer van overhead (zoals personeel en organisatie, informatievoorziening, financiën, automatisering, communicatie en huisvesting). De overhead heeft betrekking op de gehele gemeentelijke organisatie en wordt in het gemeentefonds vergoed via een afzonderlijk jikpunt voor 'algemene ondersteuning'.

Met ingang van 2017 dienen de kosten van leidinggevenden primair proces ook als overhead te worden verantwoord. Daarvan kan een deel worden gerelateerd aan het sociaal domein (in de Fryske Marren gaat het om een bedrag van circa 3 euro per inwoner).

¹³ De Fryske Marren hanteert – evenals veel andere gemeenten – OZB-tarieven die hoger liggen dan de rekentarieven die in het gemeentefonds worden gehanteerd.

3 Vergelijking met referentiegemeenten

3.1 Inleiding

selectie geschikte referentiegemeenten

Voor het onderhavige onderzoek zijn in overleg met de opdrachtgever een aantal referentiegemeenten geselecteerd waarmee De Fryske Marren op zinvolle wijze vergeleken kan worden. Het betreft gemeenten met vergelijkbare structuurkenmerken die relevant zijn voor de kosten die gemeenten moeten maken in het sociaal domein.¹⁴

De uitgaven en prestaties van de Fryske Marren worden vergeleken met een zestal referentiegemeenten waarvoor in het kader van dit onderzoek bruikbare informatie kon worden verkregen. Het betreft de gemeenten Katwijk, Súdwest-Fryslân, Steenwijkerland, Velsen, Rucphen en Hardenberg.

zinvolle vergelijking met referenties: rekening houden met structuurverschillen

De kosten van gemeenten worden bepaald door een combinatie van kostenbepalende structuurkenmerken en eigen keuzes omtrent voorzieningenniveau (aantal en kwaliteit voorzieningen) en uitvoeringspraktijk (organisatie, werkwijze, efficiëntie). Door bij de vergelijking rekening te houden met verschillen in kostenbepalende structuurkenmerken, kan inzichtelijk worden gemaakt wat de (financiële) effecten zijn van gemeentelijke keuzes omtrent voorzieningenniveau en uitvoeringspraktijk.

Dit wordt in onderstaande figuur schematisch weergegeven.



¹⁴ Enkele gemeenten zijn geselecteerd op verzoek van de opdrachtgever, bijvoorbeeld omdat deze een vergelijkbare inkoopmodel hanteren.

Om een zinvolle vergelijking van De Fryske Marren met de referenties mogelijk te maken, zijn de netto lasten van de referentiegemeenten gecorrigeerd voor verschillen in afbakening¹⁵ van het sociaal domein en kostenbepalende structuurkenmerken.¹⁶

samenhang kosten en voorzieningenniveau

Vervolgens kunnen uitgaven en de effecten van keuzes omtrent het voorzieningenniveau (omvang en kwaliteit) en uitvoeringspraktijk van De Fryske Marren worden vergeleken met de referenties.

Daarbij is het van belang om de relatie tussen kosten enerzijds en voorzieningenniveau anderzijds scherp in het oog te houden. Zo kunnen ongerichte of al te forse bezuinigingen leiden tot ongewenste gevolgen voor de kwaliteit van de geboden voorzieningen of het bereik van de doelgroepen van het beleid.

De (bestuurlijke) keuzemogelijkheden van gemeenten richten zich in eerste instantie op het voorzieningenniveau: welke voorzieningen willen we onze burgers bieden en welk kwaliteitsniveau wordt daarbij geambieerd? Deze ambities moeten worden afgewogen tegen de daarmee samenhangende kosten.

Om de inzet van algemene middelen te kunnen optimaliseren is inzicht in de kosten van zowel de voorzieningen zelf als de uitvoeringspraktijk essentieel. Zo kunnen ook effecten van keuzes uit het verleden inzichtelijk worden gemaakt en beoordeeld. Gewapend met deze inzichten kunnen eerder gemaakte keuzes worden heroverwogen of nieuwe, verantwoorde keuzes voor de toekomst worden gemaakt.

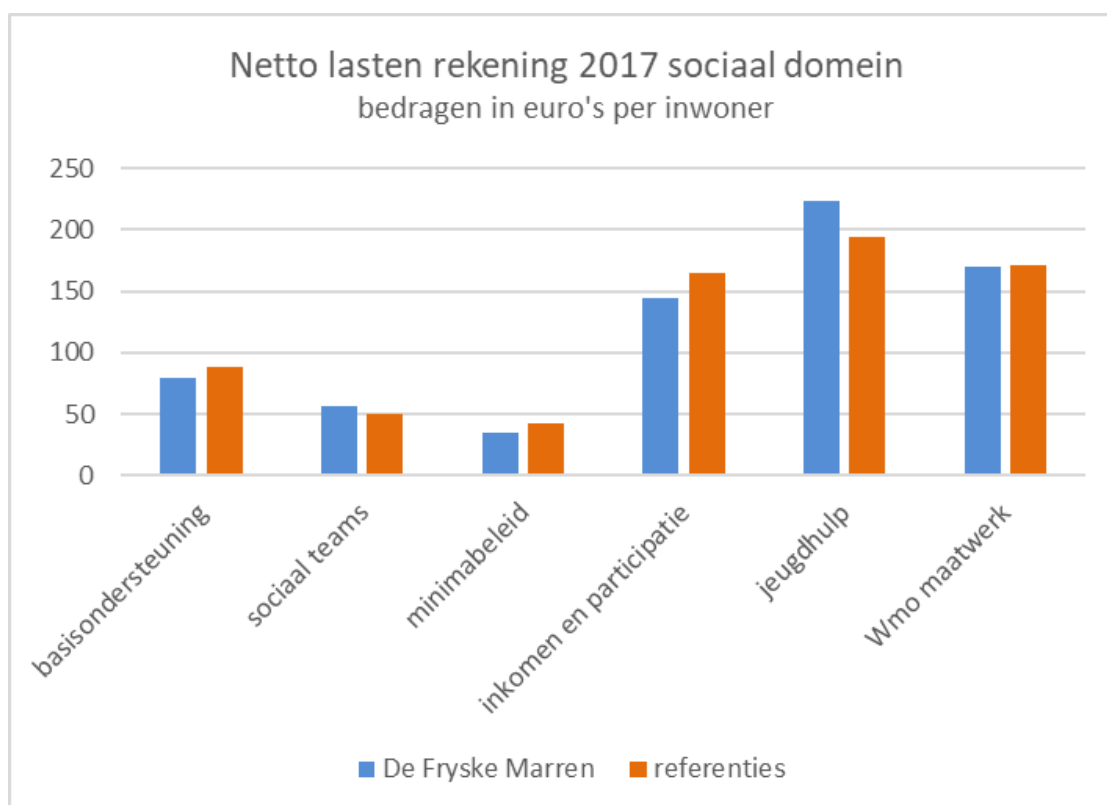
3.2 Overzicht onderdelen sociaal domein

Voor het sociaal domein als geheel liggen de netto lasten van De Fryske Marren in 2017 per saldo op een vergelijkbaar niveau als in de referentiegemeenten. Op onderdelen is er sprake van een uiteenlopend beeld.

In de onderstaande figuur wordt een overzicht gegeven van de netto lasten op de verschillende onderdelen van het sociaal domein van de Fryske Marren en het gemiddelde van de referentiegemeenten.

¹⁵ Daarbij is op vergelijkbare wijze als in De Fryske Marren rekening gehouden met overheadkosten.

¹⁶ Wanneer een referentiegemeente bijvoorbeeld meer jongeren heeft dan De Fryske Marren, wordt hiervoor gecorrigeerd. Op deze manier zorgen we er voor dat referentiegemeenten vergelijkbaar zijn met de netto lasten van De Fryske Marren.



In bovenstaande figuur is te zien dat de netto lasten van De Fryske Marren:

- relatief laag zijn op de onderdelen ‘inkomen en participatie’, ‘minimabeleid’ en ‘basisondersteuning’;
- relatief hoog zijn op de onderdelen ‘jeugdhulp’ en ‘sociaal teams’;
- van een vergelijkbaar niveau zijn op het onderdeel ‘Wmo maatwerk’.

In de volgende paragrafen wordt ingegaan op de achtergronden van deze verschillen. Na een korte beschrijving van de inhoud van het taakonderdeel, wordt ingegaan op de achtergronden van de verschillen ten opzichte van de referentiegemeenten. Daarbij worden ook – voor zover beschikbaar – relevante gegevens omtrent caseload, prestaties en/of output gepresenteerd. Veel van deze gegevens komen van het CBS (landelijke Monitor Sociaal Domein) tenzij anders aangegeven.¹⁷

3.3 Mogelijke maatregelen kostenbeheersing

uitgavenverschillen als indicatie voor besparingsmogelijkheden

Uit het voorgaande is gebleken dat de netto lasten van De Fryske Marren voor het sociaal domein als geheel op een vergelijkbaar niveau liggen als in de referentiegemeenten en duidelijk onder het niveau van de middelen die via het gemeentefonds voor het sociaal domein beschikbaar worden gesteld.

Desalniettemin kan het toch zinvol zijn inzicht te hebben in mogelijke maatregelen om de uitgaven ook in de toekomst beheersbaar te houden. Te meer daar veel regelingen in het sociaal domein een wettelijk kader hebben en het karakter hebben van een open einderegeling.

¹⁷ Het blijkt dat gegevens uit deze landelijke monitor niet altijd betrouwbaar zijn. Waar uit navraag bij gemeenten is gebleken dat dit het geval is, zijn de opgaven van deze gemeenten gebruikt.

Op basis van de eerste beelden van de relatieve uitgavenpatronen van De Fryske Marren zijn – in overleg met de opdrachtgever – een aantal taakgebieden geselecteerd waarbij nader wordt ingezoomd op mogelijkheden om de kosten in de toekomst beheersbaar te houden. In dit verband zijn gesprekken gevoerd met de betreffende organisatieonderdelen van De Fryske Marren en is bij de referentiegemeenten nagegaan welke maatregelen zij hebben genomen of worden overwogen om de uitgaven beheersbaar te houden. Uitgangspunt is dat wanneer vergelijkbare gemeenten in staat zijn een taak met een bepaald uitgavenniveau uit te voeren, dit in principe ook mogelijk moet zijn in De Fryske Marren. Vervolgens moet dan beoordeeld worden of het daarmee samengaande voorzieningenniveau acceptabel is voor De Fryske Marren.

belang beoordeling taken en maatregelen in samenhang

Bij de relevante taakonderdelen zal nader worden ingegaan op achtergronden van verschillen en keuzes die de gemeente heeft om met gerichte maatregelen de kosten beheersbaar te houden. In dit verband wordt de volgende kanttekening geplaatst.

De gemeentelijke taken binnen het sociaal domein hangen sterk met elkaar samen en daarom mogen eventuele maatregelen niet los van elkaar worden beschouwd. Besparingsmaatregelen op het ene taakonderdeel kunnen leiden tot extra kosten op andere taakonderdelen, waardoor de beoogde besparing (deels) teniet wordt gedaan of zelfs kan omslaan in een kostenstijging. Sommige maatregelen hebben alleen het beoogde effect wanneer ze adequaat en in samenhang met ander maatregelen worden geïmplementeerd.¹⁸ Ook kunnen kostenbesparingen negatieve gevolgen hebben voor het voorzieningenniveau (kwaliteit dienstverlening of bereik doelgroepen) die politiek wellicht onwenselijk worden geacht. Het is daarom belangrijk om eventuele maatregelen nooit geïsoleerd te beoordelen, maar altijd in onderlinge samenhang en zo mogelijk in relatie tot de te verwachten effecten op het voorzieningenniveau.

effecten maatregelen: ook zonder kwantificering inzicht in bijdrage aan beheersing financiën

Doel van het onderzoek is het bieden van inzicht in de uitgaven en prestaties in het sociaal domein (hoe doet De Fryske Marren het) en het kwantificeren van de financiële effecten van (mogelijke) maatregelen (wat kost het en wat levert het op).

Alhoewel veel moeite is gedaan om de financiële effecten van maatregelen aan de hand van informatie van referentiegemeenten op eenduidige wijze te kwantificeren, blijkt dat in de praktijk vaak niet goed mogelijk. Dit hangt samen met de onderlinge samenhang van maatregelen (zie hiervoor) en het gegeven dat potentiële baten vaak pas op langere termijn tot uiting komen en de beoogde transitie op dit moment nog volop in gang is. Bovendien blijken veel data die zouden kunnen helpen bij de onderbouwing vaak niet beschikbaar of van onvoldoende kwaliteit.¹⁹

Wat wel kan is het afleiden van mogelijke kostenbesparingen op basis van *globale indicaties* van kostenverschillen met referentiegemeenten. Tevens is op basis van de opgehaalde informatie bij referentiegemeenten een rangorde worden aangebracht in te verwachten (financiële) effecten van maatregelen, zodat duidelijk wordt met welke maatregelen substantiële besparingen kunnen worden verwacht en welke maatregelen minder zoden aan de dijk zetten. Op deze wijze wordt inzicht gekregen met welke maatregelen de beheersing van de uitgaven in het sociaal domein het meest gediend is.

¹⁸ Zo werpt contractmanagement vooral vruchten af wanneer het gepaard gaat met het verzamelen en analyseren van betrouwbare en actuele data over de samenstelling en ontwikkeling van het cliëntenbestand.

¹⁹ Zowel bij gemeenten als uit landelijke bronnen zoals de CBS-monitor Sociaal Domein.

3.4 Basisondersteuning

inhoud taakonderdeel

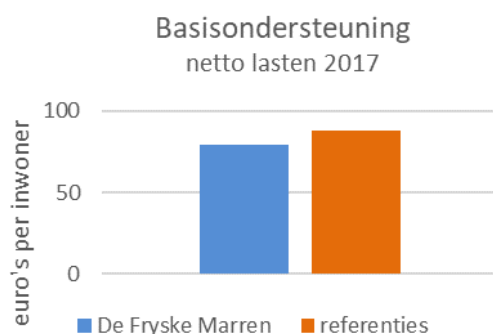
Het taakonderdeel ‘basisondersteuning’ heeft met name betrekking op welzijnswerk, maatschappelijk werk²⁰, vrijwilligerswerk en mantelzorg, subsidies voor inwonersinitiatieven en uitgaven in het kader van inburgering en integratie van statushouders²¹.

Basisondersteuning speelt een belangrijke rol bij de transformatie in het sociaal domein. Centrale gedachte hierbij is dat door een adequaat aanbod van basisvoorzieningen het beroep op duurdere zorgvormen (maatwerkvoorzieningen) kan worden beperkt.

Met het Wmo beleidsplan 2017-2020 heeft De Fryske Marren een aantal speerpunten benoemd om dit te realiseren, zoals het stimuleren sociale samenhang en verbondenheid (biners), resultaatgericht welzijnswerk en het stimuleren van inwonersinitiatieven.

netto lasten

In het onderstaande staafdiagram worden de netto lasten in 2017 voor het taakonderdeel ‘basisondersteuning’ weergegeven voor De Fryske Marren en de referentiegemeenten.



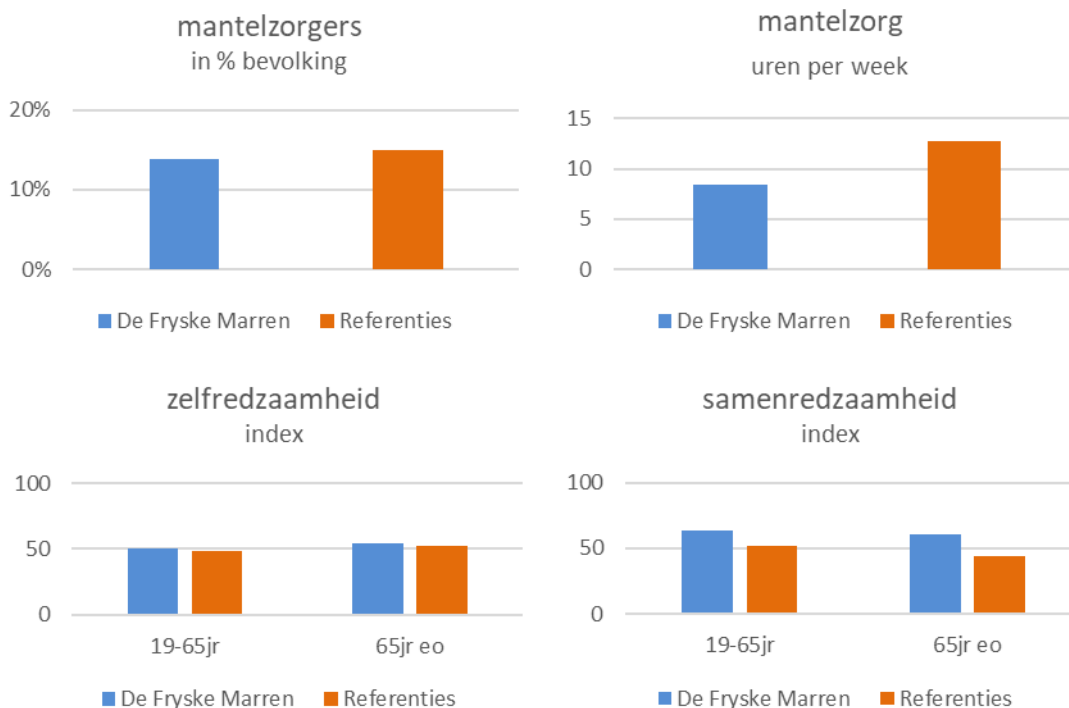
De netto lasten op dit taakonderdeel zijn in De Fryske Marren iets lager dan in de referentiegemeenten. Dit hangt voornamelijk samen met uitgaven in de sfeer van welzijnswerk, informele zorg, maatschappelijk werk en jeugd- en jongerenwerk. Op het onderdeel ‘publieke gezondheid’ zijn de netto lasten in De Fryske Marren vergelijkbaar met de referenties.

prestaties: caseload

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

²⁰ Deze taak is in De Fryske Marren belegd bij het sociaal wijkteam, maar bij andere (referentie)gemeenten wordt maatschappelijke werk verantwoord als ‘basisondersteuning’. Voor de vergelijkbaarheid wordt maatschappelijk werk in de analyse derhalve meegenomen bij het onderdeel ‘basisondersteuning’.

²¹ Bij inburgering en integratie van statushouders is wellicht sprake van een relatie met het onderdeel ‘overig inkomen en participatie’. Overigens worden de betreffende lasten voor een belangrijk deel gedekt met onttrekkingen uit reserves, waardoor het per saldo om beperkte netto lasten gaat (circa 2 euro per inwoner).



In de bovenstaande figuren is te zien het relatief lage netto lastenniveau in De Fryske Marren samengaat met een relatief beperkte rol van mantelzorg. Dit hangt wellicht samen met de waarneming dat met name de samenredzaamheid²² in De Fryske Marren groter is dan in de referentiegemeenten.

Uit informatie van de gemeente²³ blijkt dat De Fryske Marren verschillende basisvoorzieningen aanbiedt (Punt Twa, Regelhulp, ondersteuning mantelzorgers, Xtra, Bining, sociaal culturele ontmoetingen, sociaal café en subsidies voor inwonersinitiatieven).

Gegeven het relatief lage uitgavenniveau op dit taakonderdeel zou overwogen kunnen worden extra in te zetten om het bereik van deze voorzieningen te vergroten. In dat verband is wellicht ook een rol voor het sociaal wijkteam weggelegd (onder de aandacht brengen van de voorzieningen bij aanvragers zorg, zie volgende paragraaf). Om het gebruik van deze voorzieningen te stimuleren, kunnen samenwerkingsafspraken worden gemaakt en verbindingen worden gelegd tussen formele en informele zorg.

mogelijke maatregelen: investeren in kostenbesparing op termijn

Alhoewel het netto lastenniveau van De Fryske Marren op dit onderdeel iets lager ligt dan in de referentiegemeenten, wordt – in verband met andere onderdelen, met name het sociaal wijkteam – toch een aantal maatregelen opgenoemd die bij de referentiegemeenten zijn aangetroffen en die (per saldo) een kostenbesparend effect kunnen hebben. Het betreft de volgende maatregelen:

- *investeren in een pedagogische visie*. De meeste referentiegemeenten hebben een pedagogische visie ontwikkeld. Belangrijke elementen daarin zijn een integrale aanpak met ruim aanbod van voorzieningen, het investeren in een pedagogische *civil society* om beroep op (jeugd)zorg te voorkomen en samenwerking en duidelijke afspraken met andere betrokken partijen (o.a. scholen, sportverenigingen). Doordat laagdrempelige ondersteuning via algemene, voorliggende voorzieningen geboden kan worden, gaat men er van uit dat de duur en intensiteit van met name jeugdhulp verantwoord afgeschaald kan worden;

²² De samenredzaamheid weegt ook de belasting (wel of niet zwaar) mee die mantelzorgers ervaren.

²³ Zie: Zicht op het sociaal domein, 2018.

- *investeren in algemene voorzieningen*: zoals inloopvoorziening in plaats van dagopvang of gebruik van reguliere voorzieningen (bijvoorbeeld kinderopvang) in plaats van specifieke vormen van verblijf. Wanneer een gemeente voldoende adequate²⁴ algemene voorzieningen kan aanbieden aan burgers met een zorgvraag en het gebruik van deze algemene voorzieningen ook zoveel mogelijk stimuleert (rol sociaal wijkteam), kan worden bespaard op kosten van duurdere zorgvormen (deze transformatie is een belangrijk doelstelling van de decentralisaties in het sociaal domein. Overigens wordt in dit verband opgemerkt dat deze drempelverlagende maatregelen niet altijd een kostenbesparing hoeven op te leveren, doordat soms het gebruik toeneemt;
- *stimuleren van inwonersinitiatieven*. Dit gebeurt al wel in De Fryske Marren, maar het daadwerkelijke aantal initiatieven blijft vooralsnog achter bij de verwachting en het verstrekte subsidiebedrag voor deze initiatieven vertoont de afgelopen jaren een dalend verloop. Daarom zou in De Fryske Marren in 2018 een communicatiecampagne worden gestart om de bekendheid van de mogelijkheden te vergroten.

In eerste instantie kosten de meeste van bovenstaande maatregelen extra geld, voordat ze op termijn besparingen kunnen opleveren. Gemeenten verwachten dat dergelijke investeringen uiteindelijk een drukkend effect op de (jeugd)zorgkosten zullen hebben, maar kunnen deze potentiële baten niet kwantificeren.

conclusie basisondersteuning

Gezien het relatief lage netto lastenniveau in De Fryske Marren op het onderdeel basisondersteuning, is er geen aanleiding om kansrijke besparingsmogelijkheden op dit onderdeel te zoeken.

Net als de Fryske Marren bieden de referentiegemeenten diverse basisvoorzieningen aan om het beroep op duurdere zorgvormen te beperken.

In aanvulling daarop zijn enkele maatregelen genoemd die door de referentiegemeenten worden toegepast omdat zij daarvan verwachten dat deze (op termijn) bijdragen aan het beperken van hun kosten in het sociaal domein. De Fryske Marren zou kunnen overwegen om dergelijke maatregelen ook in te voeren of te intensiveren. De financiële effecten van deze maatregelen laten zich echter niet kwantificeren.

Van uit het perspectief van het gehele sociaal domein, dient dit onderdeel in samenhang te worden beschouwd met de uitkomsten op het onderdeel 'sociaal wijkteam' (zie volgende paragraaf).

3.5 Sociaal wijkteam

korte schets taakonderdeel

Het taakonderdeel 'sociaal wijkteam' betreft de uitvoeringskosten van het sociaal wijkteam.²⁵ Dit taakonderdeel speelt een belangrijke rol bij de transformatie in het sociaal domein die de gemeente wil realiseren (afschalen naar goedkopere zorgvormen of basisvoorzieningen en het vergroten van de zelfredzaamheid van burgers).

Belangrijke taak van het sociaal wijkteam betreft de toegang (indicatiestelling) tot voorzieningen in het kader van de Wmo en jeugdhulp. Daarnaast verstrekt het sociaal wijkteam van De Fryske Marren ook zelf minder complexe vormen van zorg, om te voorkomen dat de zorgvraag escaleert.

²⁴ Het is uiteraard belangrijk dat aangeboden voorzieningen voorzien in een behoefte en daadwerkelijk een bijdrage leveren aan het beperken van het beroep op duurdere zorgvormen.

²⁵ Exclusief maatschappelijk werk. Ten behoeve van de vergelijkbaarheid met referentiegemeenten is deze taak meegenomen bij het onderdeel 'basisondersteuning'.

Met ingang van 2019 wordt het sociaal wijkteam ondergebracht in de ambtelijke organisatie van De Fryske Marren.

netto lasten

In het onderstaande staafdiagram worden de netto lasten in 2017 voor het taakonderdeel ‘sociaal wijkteam’ weergegeven voor De Fryske Marren en de referentiegemeenten.



De netto lasten op dit onderdeel zijn in De Fryske Marren iets hoger dan in de referentiegemeenten (circa 5 euro per inwoner).

Op dit onderdeel is sprake van duidelijke verschillen tussen gemeenten, die deels samenhangen met de uitgaven op het onderdeel ‘basisondersteuning’. Meer inzet op het voorliggend veld en lichte ondersteuning kan immers leiden tot minder zorgvraag bij de sociaal wijkteams. Wanneer beide onderdelen (basisondersteuning en sociaal wijkteams) tezamen

worden beschouwd, liggen de netto lasten van De Fryske Marren op een vergelijkbaar niveau als in de referentiegemeenten.

prestaties: caseload en verleende hulp

Om de uitgaven aan het sociaal wijkteam in perspectief te kunnen plaatsen, is het nuttig om een relatie te leggen met de ‘productie’ van de wijkteams. Op dit vlak is in het algemeen relatief weinig betrouwbare informatie voorhanden.

Wel is er informatie beschikbaar over het aantal verwijzingen naar jeugdhulp (met en zonder verblijf) door het sociaal wijkteam. Dit neemt de afgelopen jaren duidelijk toe, zowel in De Fryske Marren als in de referentiegemeenten. Het aandeel van het sociaal wijkteam in het totale aantal verwijzingen naar jeugdhulp (zonder verblijf) ligt in De Fryske Marren in 2017 met circa 23% op een vergelijkbaar niveau als in de referentiegemeenten.

Daarnaast zou het interessant kunnen zijn om het aantal ambulante trajecten jeugdhulp dat door wijkteams zelf wordt uitgevoerd te vergelijken. Op basis van gegevens uit de CBS-monitor sociaal domein is dit in De Fryske Marren met 1,5% van het totale aantal ambulante trajecten iets lager dan in de referentiegemeenten. Overigens werd tijdens gesprekken van uit De Fryske Marren aangegeven dat zij zelf van mening zijn dat ze relatief veel ondersteuning zelf leveren.

maatregelen om kosten sociaal domein beheersbaar te houden

De referentiegemeenten proberen op verschillende manieren via de wijkteams hun kosten in het sociaal domein beheersbaar te houden en hun dienstverlening te optimaliseren.

In het onderstaande worden enkele goede praktijken in de referentiegemeenten toegelicht. Het is voor de referentiegemeenten niet mogelijk deze maatregelen om te zetten in gerealiseerde besparingen. Dat komt omdat de maatregelen niet in een vacuüm plaatsvinden en deels ook op elkaar en de omgeving kunnen inwerken.

aanbieden zorg door wijkteam

Net als in de De Fryske Marren wordt door de meeste wijkteams in de referentiegemeenten ook zelf (jeugd)hulp verleend (m.n. opvoedondersteuning). Daarvoor worden soms jeugdhulpverleners van uit

zorgaanbieders gedetacheerd. Gemeenten verwachten hiermee te kunnen besparen op duurdere vormen van (jeugd)zorg door externe zorgaanbieders. Opgemerkt wordt dat het sociaal wijkteam in De Fryske Marren – ten opzichte van de referenties – breed is samengesteld met medewerkers van uit veel verschillende organisaties.²⁶

Soms maken gemeenten de bewuste keuze om niet zelf zorg te verlenen. Zij benadrukken hun regierol als gemeente en gaan er van uit dat gespecialiseerde aanbieders ook de minder complexe zorg beter kunnen bieden. Zij concentreren zich op adequate indicatie van jeugdigen en het verzamelen van de nodige informatie om dit goed te kunnen monitoren. Dit leidt bij deze gemeenten tot relatief lagere netto lasten op het onderdeel ‘sociaal wijkteam’ (circa 10 à 20 euro per inwoner). Dit verschil wordt bij deze gemeenten niet gecompenseerd door hoger netto lasten op de (jeugd)zorg zelf.

Op basis van de beschikbare informatie is geen duidelijke relatie waarneembaar tussen de mate waarin wijkteams zelf zorg aanbieden en de totale kosten van gemeenten voor het sociaal wijkteam en de jeugdhulp tezamen.

praktijkondersteuners huisartsen

In de meeste referentiegemeenten zijn afspraken gemaakt over praktijkondersteuners bij huisartsen (POH). Eind 2017 is De Fryske Marren begonnen het introduceren van praktijkondersteuners GGZ-Jeugd bij een aantal huisartsenpraktijken. Met een aantal praktijken zijn momenteel nog gesprekken gaande over de inzet van POH-ers.

Met de inzet van POH-ers kan minder complexe zorg snel worden aangeboden en kan worden voorkomen dat problemen verergeren. Ook wanneer moet worden doorverwezen naar specialistische zorg kunnen POH-ers een rol spelen bij het voorkomen of beperken van wachtlijsten door de vraag goed te spreiden over verschillende aanbieders.²⁷ Daarbij zijn goede afspraken van uit het wijkteam met zowel huisartsen als POH-ers van belang. Dit geldt overigens ook voor andere partijen die doorverwijzen.

stimuleren gebruik algemene voorzieningen

Belangrijke maatregel om kosten te besparen en de beoogde transformatie naar goedkopere zorg te realiseren, is het stimuleren van de sociaal wijkteams om cliënten zoveel mogelijk naar algemene voorzieningen te leiden (bijvoorbeeld in combinatie met sport/cultuur of een vaste begeleider in het onderwijs). Diverse referentiegemeenten besteden hier expliciet aandacht aan (begeleiding wijkteams, coördinator die mogelijkheden onder de aandacht brengt en monitort).

Alhoewel de netto lasten op het onderdeel ‘basisondersteuning’ in De Fryske Marren niet hoog zijn, worden de in de gemeente aanwezige algemene voorzieningen wellicht nog niet voldoende benut. Dit kan komen doordat deze algemene voorzieningen bij de wijkteams wellicht niet altijd voldoende in beeld als optie of doordat verschillende voorzieningen onvoldoende bij elkaar in beeld zijn.²⁸ Meer expliciete aandacht voor de mogelijkheden van algemene voorzieningen en het monitoren van het daadwerkelijk gebruik hiervan, wordt dan ook aanbevolen.

Wanneer het gebruik van algemene voorzieningen toeneemt, zou dat kunnen betekenen dat het beroep op minder complexe zorgvormen – die in De Fryske Marren voor een belangrijk deel door het sociaal wijkteam worden aangeboden – kan afnemen.

²⁶ Met medewerkers uit o.a. GGZ Friesland, Hof en Hiem, REIK, Accare, Fier!, Jeugdhulp Friesland, Kinnik, Regiecentrum bescherming en veiligheid, VNN, tinZ, Miks Welzijn, MEE, thuiszorg en de gemeente De Fryske Marren.

²⁷ Zo zijn voorbeelden bekend dat jeugdigen veelvuldig naar één grote aanbieder werden doorverwezen (gebruikelijk, bekendheid), terwijl dat in sommige gevallen niet nodig was (overgekwalficeerd zorgaanbod) of andere aanbieders ook adequate hulp konden bieden. Door jeugdigen te verwijzen naar deze andere aanbieders konden wachtlijsten worden voorkomen en kon soms wellicht ook meer passende hulp worden geboden.

²⁸ Dit is naar voren gekomen in gesprekken met de betrokken afdelingen van De Fryske Marren.

beheersen toegang zorg

Via hun sociale wijkteams proberen de referentiegemeenten op verschillende manieren de toegang tot de zorg zo goed mogelijk te beheersen, door zoveel mogelijk het gebruik van voorliggende voorzieningen te stimuleren en te bewaken dat burgers passende zorgvormen krijgen aangeboden.

Diverse referentiegemeenten werken met zorgprofielen, waarbij er overeenstemming moet zijn over het relevante zorgprofiel van een cliënt voordat zorgaanbieders een traject kunnen starten. Sommige gemeenten maken daarover ook afspraken met andere verwijzers, zodat alle verwijzers dezelfde profielen hanteren en wordt bevorderd dat alle verwijzers op vergelijkbare wijze indiceren.

Dit gaat vaak samen met een betrouwbare registratie en actuele monitoring van de ontwikkeling van het aantal cliënten naar zorgprofiel per wijk/team en verwijzer, zodat men bij opvallende ontwikkelingen meteen kan inzoomen op achtergronden daarvan en eventueel actie kan ondernemen.

In de Fryske Marren is zowel bij jeugdhulp als Wmo-maatwerk sprake van een relatief groot beroep op de zorg (zie paragrafen 3.7 en 3.8). Dit betekent voor het sociaal wijkteam dat er op dit punt nog wel een uitdaging ligt in het beheersen van de toegang tot de zorg. De Fryske Marren is recent gestart met een Monitor Sociaal Domein en het instrument 'maandanalyse' die het mogelijk moet maken de toegang tot de zorg goed te beheersen. In dit verband zijn via de Kadernota 2018 extra middelen aangevraagd.²⁹

contractmanagement

De meeste referentiegemeenten hanteren enige vorm van contractmanagement, waarbij dat voor jeugdhulp in regionaal verband is georganiseerd (Sociaal Domein Friesland).

De meeste referentiegemeenten hanteren bij de Wmo een *resultaatgerichte* uitvoeringsvariant, waarbij met zorgaanbieders afspraken worden gemaakt over de te leveren resultaten voor een bepaald bedrag (bijvoorbeeld 'een schoon huis') en de gemeente zich niet bemoeit met de wijze waarop de zorgaanbieder de afgesproken resultaten moet realiseren.

Enkele referentiegemeenten zijn ook bij de jeugdhulp recent gestart met (het uitwerken van) een *resultaatgerichte* uitvoeringsvariant, waarbij wordt gewerkt met een aantal vaste zorgprofielen (en daarbinnen met verschillende zwaarte) waar zorgkosten aan zijn verbonden. Met die zorgprofielen of arrangementen hangen doelstellingen samen. Voordat de zorg daadwerkelijk wordt verleend wordt door zorgaanbieders het arrangement voorgesteld. Dit voorstel wordt op cliëntniveau beoordeeld door het wijkteam om te voorkomen dat zorgaanbieders te dure zorg gaan verlenen aan de cliënt. Dit geldt overigens niet alleen voor de cliënten die zijn doorverwezen door het wijkteam, maar ook door andere verwijzers. Eén referentiegemeente die recent is overgestapt op deze inkoopsystematiek verwacht hier tot wel 10% van de (jeugd)zorgkosten mee te kunnen besparen. De zorgprofielen dienen wel te worden geëvalueerd om te bezien of ze effectief zijn voor het oplossen van de zorgbehoefte.

Een verdergaande mogelijkheid is een *taakgerichte* uitvoeringsvariant. Daarbij worden afspraken gemaakt over een taak voor een (deel)populatie zonder verantwoording op individueel cliëntniveau. De zorgaanbieder bepaalt zelf hoe de taak wordt ingevuld en er wordt geen relatie gelegd tussen het aantal cliënten en het budget (populatiebesteding). Geen van de referentiegemeenten hanteert deze uitvoeringsvariant, maar elders in het land zijn voorbeelden bekend van uitgewerkte vormen van populatiebesteding.

Als variant hierop kunnen afspraken worden gemaakt over aantallen tegen een vaste prijs, waarbij afwijkingen in het aantal cliënten binnen een bepaalde marge voor risico van de aanbieder zijn. Buiten deze bandbreedte kan de aanbieder met de gemeente in overleg over eventuele bijstelling van de gemaakte afspraken.

De Fryske Marren is momenteel bezig met het (door)ontwikkelen van contractmanagement en resultaatgericht werken, dat met de inkoop van zorg per 2020 daadwerkelijk gerealiseerd moet zijn. In dit verband zijn

²⁹ Structurele extra formatie voor een data analyst (0,5 fte) en tijdelijke extra formatie voor bedrijfsvoering (1,5 fte) en beleid (2,5 fte) voor de duur van 3 jaar.

via de kadernota 2018 extra middelen aangevraagd voor extra formatie ten behoeve van contractmanagement (0,5 fte).

conclusie sociaal wijkteam

Op dit onderdeel liggen de netto lasten in De Fryske Marren iets hoger dan het gemiddelde van de referentiegemeenten. Dit lijkt vooral samen te hangen met het zelf verlenen van eenvoudige zorg door het wijkteam, in samenwerking met veel andere zorgpartijen. In andere gemeenten waar het wijkteam meer als toegangsteam functioneert, liggen de netto lasten op dit onderdeel duidelijk lager. Het is onduidelijk of het zelf aanbieden van zorg door het wijkteam per saldo kostenefficiënt is. Aandachtspunt is het – moment van – doorverwijzen van ‘eigen’ cliënten van het sociaal wijkteam, wanneer tijdens een zorgtraject blijkt dat meer specialistische hulp nodig is.

De hogere netto lasten op dit onderdeel moeten wel in samenhang worden beoordeeld met de uitgaven op het onderdeel ‘basisondersteuning’ die in De Fryske Marren juist iets lager zijn dan in de referenties. Meer inzet op het voorliggend veld en lichte ondersteuning kan immers leiden tot minder zorgvraag bij de sociaal wijkteams. Wanneer beide onderdelen (basisondersteuning en sociaal wijkteams) tezamen worden beschouwd, liggen de netto lasten van De Fryske Marren op een vergelijkbaar niveau als in de referentiegemeenten.

Op dit onderdeel lijkt De Fryske Marren vooral een opgave te hebben in het (verder) stimuleren van het gebruik van algemene voorzieningen. Dit zou tot een besparing op verleende zorg door met name het sociaal wijkteam zelf kunnen leiden.

Andere maatregelen waarvan door de referentiegemeenten in financiële zin het meest wordt verwacht, hebben betrekking op het beheersen van de toegang tot de zorg en verschillende vormen van contractmanagement. Ook De Fryske heeft recent veel geïnvesteerd in dit verband. Dit lijkt verstandig gezien het relatief grote beroep op de zorg in De Fryske Marren. Dergelijke maatregelen leiden in eerste instantie echter tot meer kosten (op dit onderdeel), maar moeten in een later stadium op andere onderdelen (met name jeugdhulp) substantiële besparingen opleveren.

De (financiële) effecten die de genoemde maatregelen per saldo op het sociaal domein hebben, moeten nog uitkristalliseren en zijn op dit moment niet duidelijk uit het beschikbare cijfermateriaal af te leiden (zie ook volgende paragrafen). Het is zinvol om dit goed te volgen in de monitor sociaal domein die De Fryske Marren recent heeft opgezet.

3.6 Inkomen en participatie

3.6.1 Minimabeleid

korte schets taakonderdeel

Het taakonderdeel ‘minimabeleid’ heeft met name betrekking op verstrekkingen bijzondere bijstand³⁰, aanvullende regelingen voor minima (collectieve ziektekostenverzekering, kindpakketten), schuldhulpverlening en kwijtschelding van gemeentelijke heffingen.

Dit is een taakonderdeel met veel gemeentelijke beleidsvrijheid, zowel wat betreft het aantal en soort regelingen die een gemeente aanbiedt als wat betreft de budgetten die zij hiervoor beschikbaar stelt.

³⁰ Inclusief bewindvoering, individuele inkomensloeslag, woon-, vervoer- en ziektekosten en Bbz.

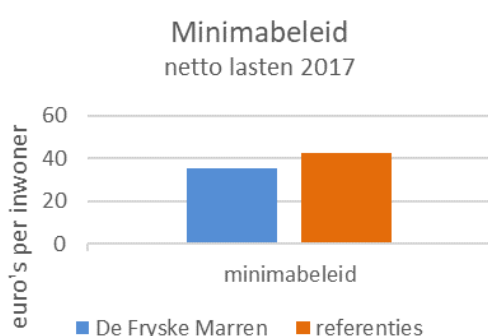
In 2017 heeft de raad in de kadernota Foarút bepaald dat men het bereik van sociale regelingen in De Fryske Marren wil vergroten.

Met betrekking tot schuldhulpverlening heeft De Fryske Marren er voor gekozen om de toegang bij het sociaal wijkteam te beleggen, zodat kan worden ingezet op vroegsignalering en preventie van schuldenproblematiek en voorkomen van recidive. De waarde hiervan wordt ook in andere gemeenten onderkend, omdat schulden vaak een belangrijke component vormen in andere hulpvragen.

Via het gemeentefonds ontvangt De Fryske Marren voor dit taakonderdeel circa 38 euro per inwoner aan algemene middelen.

netto lasten

In het onderstaande staafdiagram worden de netto lasten in 2017 voor het taakonderdeel ‘minimabeleid’ weergegeven voor De Fryske Marren en de referentiegemeenten.



De netto lasten aan minimabeleid zijn in De Fryske Marren relatief laag. Gemiddeld is er sprake van een verschil van circa 7 euro per inwoner, maar op dit taakonderdeel is sprake van een grote bandbreedte in de netto lasten. Sommige referentiegemeenten geven 15 tot 20 euro per inwoner meer uit. Dit weerspiegelt de grote beleidsvrijheid op dit taakonderdeel.

De referentiegemeenten geven met name meer uit aan verstrekkingen in het kader van bijzondere bijstand en minimabeleid. De netto lasten aan schuldhulpverlening en kwijtschelding liggen in De Fryske

Marren op een vergelijkbaar niveau als in de referentiegemeenten.

achtergronden verschillen

Alhoewel De Fryske Marren een vergelijkbaar percentage huishoudens met een laag inkomen heeft als de referentiegemeenten, besteedt De Fryske Marren duidelijk minder aan minimabeleid dan de referentiegemeenten. Dit verschil zit hem niet zozeer in het aantal regelingen voor minima, maar meer in de lagere uitgaven per regeling. Aangezien het aantal gebruikers per regeling in De Fryske Marren niet laag lijkt³¹, zou dit betekenen dat de regelingen net iets soberder zijn dan bij de referenties.

In de onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van de uitgaven aan verschillende onderdelen van minimabeleid (exclusief schuldhulpverlening en kwijtschelding) in De Fryske Marren en de referentiegemeenten.

³¹ Dit moet met de nodige voorzichtigheid worden gebruikt aangezien het aantal voorzieningen geen betrouwbare indicator is, o.a. in verband met dubbelstellingen.

Tabel 3.1: Uitgaven belangrijkste onderdelen minimabeleid voor de Fryske Marren en referentiegemeenten gemiddeld. Stand rekening 2017. Bedragen in euro's per huishouden met een laag inkomen.

onderdelen minimabeleid	uitgaven De Fryske Marren	gemiddelde referentiegemeenten
<i>directe levensbehoeften</i>	22	33
<i>langdurigheidstoelage</i>	24	22
<i>voorzieningen wonen</i>	24	27
<i>voorzieningen vervoer</i>	7	7
<i>bewindvoering</i>	29	59
<i>ziektelasten (incl. Wtcg)</i>	54	53
<i>kindvoorzieningen</i>	23	38
<i>sociaal-culturele activiteiten</i>	25	42
<i>zelfstandigen (Bbz)</i>	7	7

In de bovenstaande tabel is te zien dat de referentiegemeenten vooral meer uitgeven aan bewindvoering, kindvoorzieningen en sociaal-culturele activiteiten voor minima. Ook de gemiddelde uitgaven voor directe levensbehoeften zijn gemiddeld iets hoger in de referentiegemeenten.

veel beleidsvrijheid: mogelijkheden kostenbesparingen

Minimabeleid is een taakonderdeel met veel vrijheidsgraden voor gemeenten, waardoor gemeenten in belangrijke mate zelf kunnen kiezen hoe de doelgroep van het beleid wordt afgebakend (inkomensgrenzen), welke voorzieningen zij aanbieden en hoeveel budget zij hiervoor beschikbaar stellen. Daarbij is het mogelijk in te zetten op het bereik van de regelingen (beperken niet-gebruik) of om dit juist niet te doen.

Dit komt ook tot uiting in grote landelijke verschillen in gemeentelijke bestedingen in het kader van minimabeleid, waarbij gemeenten gemiddeld meer besteden aan minimabeleid dan zij hiervoor via het gemeentefonds beschikbaar krijgen.³² Dit is ook in de referentiegemeenten het geval, terwijl De Fryske Marren juist iets minder (circa 3 euro per inwoner) uitgeeft dan de zij via het gemeentefonds voor minimabeleid beschikbaar krijgt.

Ondanks het gegeven dat De Fryske Marren per saldo niet veel uitgeeft aan minimabeleid, zou de gemeente uitgaven op enkele onderdelen zonder veel wettelijke verplichtingen fors kunnen terugbrengen. Wanneer de minimaregelingen met betrekking tot ziektekosten (excl. Wtcg), sociaal-culturele voorzieningen en kindvoorzieningen geheel zouden worden geschrapt, zou daarmee een kostenbesparing van in totaal circa 6 euro per inwoner³³ worden gerealiseerd.

Ook op andere onderdelen van het minimabeleid zijn wellicht – minder rigoureuze – bezuinigingen mogelijk. Hierbij wordt aangetekend dat referentiegemeenten aangeven juist te investeren in minimabeleid (met name schuldhulpverlening) om de kosten van duurdere zorgvormen te beperken.

conclusie minimabeleid

Gezien het relatief lage netto lastenniveau in De Fryske Marren op het onderdeel minimabeleid, is er geen aanleiding om kansrijke besparingsmogelijkheden op dit onderdeel te zoeken.

Aangezien dit onderdeel weinig wettelijke voorschriften kent, hebben gemeenten veel keuzevrijheden ten aanzien van het voorzieningenpakket dat zij hun burgers aanbieden en daarmee ook het uitgavniveau op dit taakonderdeel. Daarom zijn er op dit onderdeel wel mogelijkheden voor De Fryske Marren om

³² Dit blijkt onder andere uit onderzoek in het kader van periodiek onderhoud van het gemeentefonds dat het ministerie van BZK jaarlijks uitvoert.

³³ Dit bestaat uit circa 3 euro per inwoner voor kindvoorzieningen en circa 3 euro voor sociaal-culturele activiteiten. Met de regeling voor ziektekosten (excl. Wtcg) is slechts een zeer beperkte budget gemoeid (10.000 euro).

kostenbesparingen te realiseren. Dit brengt echter wel risico's met zich mee op toenemende kosten elders in het sociaal domein (o.a. doordat veel zorgproblematiek vaak een relatie met schuldenproblematiek heeft).

3.6.2 Overig inkomen en participatie

korte schets taakonderdeel

Het taakonderdeel 'overige inkomen en participatie' omvat voornamelijk 'klassieke taken' van gemeenten en heeft met name betrekking op uitvoeringskosten in het kader van inkomen en participatie (inclusief uitvoering minimabeleid), de gemeentelijke bijdrage³⁴ aan de sociale werkvoorziening (Empatec/Pastiel), het saldo op bijstandsuitkeringen (BUIG)³⁵ en uitgaven in het kader van re-integratie (Pastiel, de Werkjower).

Via het gemeentefonds ontvangt De Fryske Marren voor dit taakonderdeel circa 160 euro per inwoner aan algemene middelen.

meerjarige tekorten BUIG

De gemeente De Fryske Marren is de afgelopen jaren geconfronteerd met dusdanige tekorten op de bijstandsuitkeringen (BUIG), met name als gevolg van een forse instroom van statushouders, dat zij in aanmerking kwam voor een aanvullende uitkering op basis van de vangnetregeling van de Participatiewet. Om deze tekorten weg te werken heeft de gemeente diverse maatregelen genomen gericht op instroombeperking (Scherp aan de Poort), uitstroombevordering (met speciale aandacht voor statushouders in de vorm van Entree-opleidingen en stages) en handhaving (jaarlijkse heronderzoeken). Deze maatregelen lijken hun vruchten af te werpen: sinds het begin van 2017 is het aantal bijstandsontvangers in De Fryske Marren substantieel gedaald.

Alhoewel voor de eerstkomende jaren wordt verwacht dat er geen tekorten meer zullen ontstaan op de bijstandsuitkeringen, blijkt uit een aantal scenario's die de gemeente heeft laten verkennen dat de gemeente voor een forse uitdaging staat om dit ook in latere jaren zo te houden.³⁶ Zo moet het aantal bijstandsontvangers in de scenario's met minimaal 10% dalen ten opzichte van 2017 om de bijstandslasten te kunnen financieren met de verwachte BUIG-uitkering. De eerste jaren lijkt dat nog wel te gaan lukken, maar de voorgestelde scenario's³⁷ gaan er van uit dat het aantal bijstandsontvangers in latere jaren (vanaf 2020) weer toeneemt.

In de bijlage wordt een overzicht gegeven van de verschillende scenario's die recent zijn opgesteld in het kader van de meerjarige tekorten van De Fryske Marren op de bijstandsuitkeringen.

netto lasten

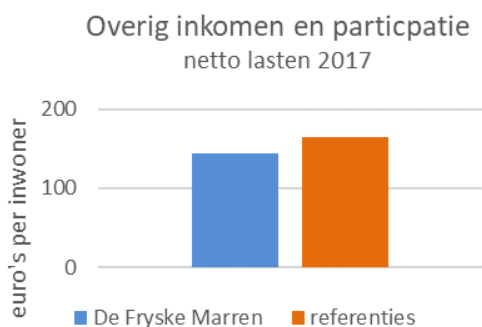
In het onderstaande staafdiagram worden de netto lasten in 2017 voor het taakonderdeel 'overig inkomen en participatie' weergegeven voor De Fryske Marren en de referentiegemeenten.

³⁴ Tegenover deze bijdrage staat een vergoeding van het Rijk die onderdeel uitmaakt van de algemene uitkering van De Fryske Marren.

³⁵ Gemeenten ontvangen van het ministerie van SZW een specifieke uitkering (BUIG) ter bekostiging van hun uitgaven aan bijstandsuitkeringen. De uitgaven aan bijstandsuitkeringen overstijgen in 2017 de uitkering die zij hiervoor van het Rijk ontvangt.

³⁶ Nautus, Uitwerking scenario's DFM, meerjarenprognose Participatiewet, 2018.

³⁷ Deze scenario's zijn gebaseerd op landelijke prognoses van het ministerie van SZW omtrent de ontwikkeling van het aantal cliënten.



De netto lasten op dit taakonderdeel zijn relatief laag in De Fryske Marren. Het verschil ten opzichte van de referentiegemeenten is gemiddeld circa 20 euro per inwoner, maar er is sprake van substantiële verschillen tussen gemeenten die voornamelijk samenhangen met het saldo op de BUIG.

Op alle onderdelen is sprake van relatief lage netto lasten in De Fryske Marren: zowel de uitvoeringslasten van de afdelingen samenleving en publiekszaken als de bijdrage aan de sociale werkvoorziening, het saldo op de bijstandsuitkeringen (BUIG) als de uitgaven

in het kader van re-integratie.

achtergronden verschillen

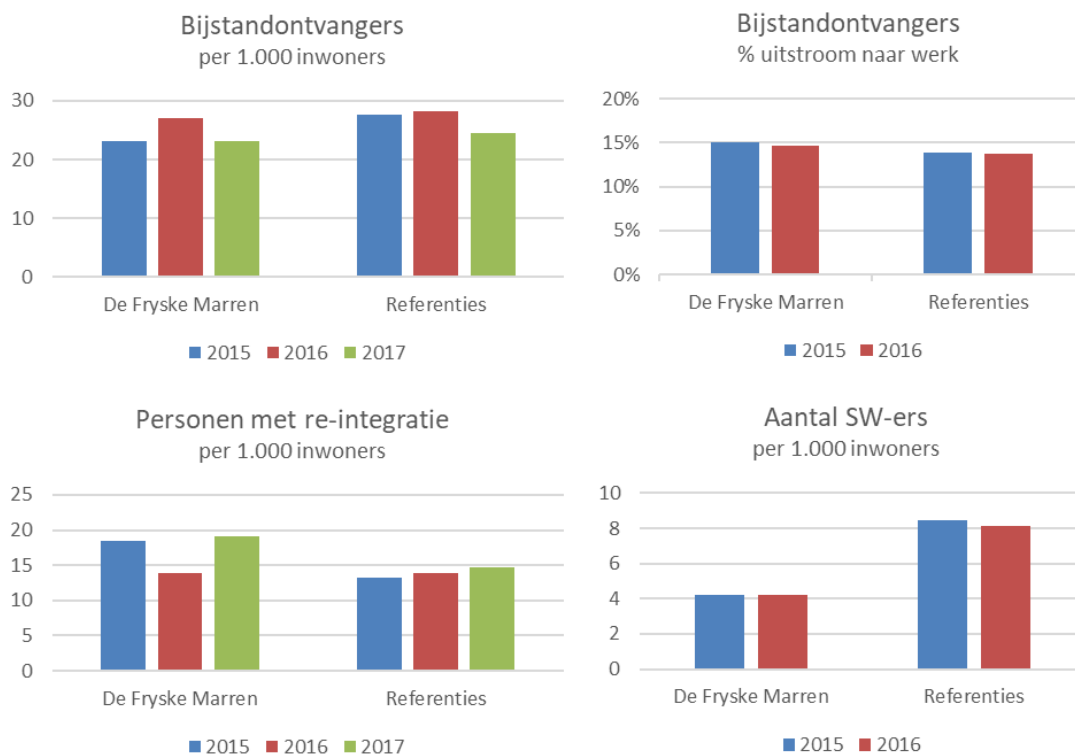
De uitvoeringslasten op het gebied van inkomen en participatie zijn in De Fryske Marren relatief laag ten opzichte van de referentiegemeenten. Ook zijn de netto lasten duidelijk lager (ruim 20 euro per inwoner) dan de vergoeding die De Fryske Marren hiervoor via het gemeentefonds ontvangt.

Ook de bijdrage aan de sociale werkvoorziening zijn in De Fryske Marren relatief laag. Dit komt zowel tot uiting in de kosten per werknemer als de vergoeding die de gemeenten hiervoor van het Rijk ontvangt via de integratie-uitkering sociaal domein. Voor de Fryske Marren is deze Rijksvergoeding per saldo nagenoeg kostendekkend, terwijl de referentiegemeenten hierop tekort komen en de exploitatietekorten van de sociale werkvoorziening moeten dekken uit hun algemene middelen.

Net als bij De Fryske Marren zijn de uitgaven aan bijstandsuitkeringen bij de referentiegemeenten gemiddeld hoger dan de Rijksuitkering (BUIG) die zij hiervoor ontvangen. Gegeven het relatief omvangrijke tekort in De Fryske Marren in 2016 en 2017, ontvangt de gemeente in het kader van de vangnetregeling tijdelijk aanvullende middelen van het Rijk.

prestaties: caseload en uitstroom

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



In de bovenstaande staafdiagrammen is te zien dat het relatieve aantal bijstandsonvangers vergelijkbaar is met de referentiegemeenten. Opvallend is de piek in De Fryske Marren in 2016. Toen nam het aantal bijstandsonvangers sterk toe als gevolg van de instroom van statushouders. Het aandeel statushouders in bijstandspopulatie is in De Fryske Marren met meer dan 25% duidelijk hoger dan in de referentiegemeenten. Uit het aantal personen met een re-integratietraject en de uitstroom uit de bijstand naar werk, kan worden afgeleid dat De Fryske Marren relatief succesvol is in het laten uitstromen van bijstandsonvangers.

Het aantal werknemers in de sociale werkvoorziening ligt in De Fryske Marren lager dan het gemiddelde van de referentiegemeenten. Bij referentiegemeenten verschilt dit sterk per gemeente, maar is dit bij het merendeel van de gemeenten meer dan het dubbele van het aantal WSW-ers in De Fryske Marren.

mogelijke maatregelen en aandachtspunten bij beheersing financiën

Op dit taakonderdeel vormen met name de bijstandsuitkeringen een belangrijk risico bij het beheersbaar houden van het beslag op de algemene middelen. In het onderstaande wordt ingegaan op een aantal aspecten die in dit verband met name voor De Fryske Marren van belang zijn.

uitstroombevordering statushouders

In het kader van het beroep op de vangnetregeling van de BUIG heeft De Fryske Marren een aantal scenario's laten ontwikkelen omtrent het toekomstig verloop van de lasten en baten in dit verband (zie bijlage). In alle scenario's speelt de uitstroom van statushouders een belangrijke rol (de instroom van deze groep is ook een belangrijke verklaring voor de huidige tekorten op de BUIG).

Ook in het gematigde scenario 2 (zie de bijlage) wordt uitgegaan van een forse (toenemende) uitstroom van statushouders in de komende jaren. In de berekeningen die ten grondslag liggen aan de scenario's wordt er van uit gegaan dat de komende jaren gemiddeld ruim 25% van de bijstandsonvangers uitstroomt (zowel statushouders als overige bijstandsonvangers). Gezien het grote aandeel van statushouders in De Fryske Marren is het de vraag hoe realistisch zo'n hoge verwachte uitstroom is, te meer daar bij deze doelgroep ook vaak andere zorgproblematiek speelt als gevolg van traumatische ervaringen. Uit landelijk onderzoek

van het CBS blijkt dat van statushouders met een bijstandsuitkering 2,5 jaar na het verkrijgen van een verblijfsvergunning circa 11% is uitgestroomd naar werk. Bij statushouders uit Syrië en Eritrea ligt dit percentage iets lager.³⁸ Een groot deel van de statushouders komt uit deze landen (landelijk meer dan 80%).

Zonder extra ondersteuning (maatwerk) is het voor statushouders moeilijk om aan het werk te komen. Gemeenten doen er goed aan om al tijdens het inburgeringstraject te starten met arbeidstoeleiding. Uit onderzoek³⁹ blijkt dat de volgende maatregelen in effectief blijken te zijn om statushouders uit te laten stromen uit de bijstand:

- proefplaatsing bij werkgevers, waarbij statushouders de eerste maand met behoud van uitkering kunnen werken, eventueel in combinatie met loondispensatie/loonkostensubsidie;
- een vaste contactpersoon voor werkgevers, specifiek voor statushouders, en het bieden van begeleiding op de werkvloer;
- aanvullende maatregelen om statushouders meer arbeidsfit te maken, zoals sollicitatietrainingen en aanvullende taalcursussen;
- het stimuleren van het volgen van onderwijs, bijvoorbeeld via duale trajecten (inburgering en opleiding), fulltime opleidingen (met behoud van uitkering), kortdurende cursussen, leerwerktrajecten of door statushouders op te leiden voor specifieke beroepen waar arbeidskrachten nu hard nodig zijn.

De Fryske Marren heeft al diverse initiatieven op dit vlak ontplooid (entree-opleidingen en stages in het werkgeversnetwerk van Empatec⁴⁰). Gezien de relatief grote omvang van de groep statushouders en de moeite die het ook elders in het land blijkt te kosten om deze groep uit de bijstand te laten stromen, is het belangrijk de effectiviteit van de ingezette maatregelen goed te monitoren.

andere groepen met grote afstand tot arbeidsmarkt

Naast statushouders stromen ook bijstandsontvangers met een hogere leeftijd of langere uitkeringsduur doorgaans lastiger uit. Ook in De Fryske Marren was de uitstroom onder deze groepen relatief beperkt. Op dit moment heeft circa 50% van de bijstandsontvangers in De Fryske Marren een langere uitkeringsduur (3 jaar of langer).⁴¹ De afgelopen jaren is het aandeel van de bijstandsontvangers met een langere uitkeringsduur duidelijk toegenomen.⁴² Dit betekent dat de forse bestandsdaling in de afgelopen jaren vooral is gerealiseerd met de uitstroom van bijstandsontvangers met een relatief korte uitkeringsduur.

Uit financieel oogpunt kan men zich afvragen in hoeverre de inspanningen voor deze lastig te bemiddelen groepen zich moeten richten op het vinden van betaald werk. Wellicht is het zinvoller om zich bij deze doelgroepen te richten op het vinden van een zinvolle en maatschappelijk nuttige dagbesteding. De beschikbare capaciteit en middelen kunnen dan wellicht effectiever worden ingezet voor meer kansrijke groepen met een kleinere afstand tot de arbeidsmarkt.

In dit verband wordt opgemerkt dat de huidige uitvoeringslasten van De Fryske Marren nog relatief laag zijn, zowel ten opzichte van de referentiegemeenten als ten opzichte van de vergoeding die De Fryske Marren hiervoor via het gemeentefonds ontvangt.

verdeelmodel BUIG

Een ander risico voor het beslag op de algemene middelen wordt gevormd door de BUIG-uitkering. Het verdeelmodel achter deze uitkering wordt nog steeds aangepast, waarbij de laatste aanpassingen betrekking

³⁸ CBS, Uit de Startblokken – cohortstudie naar recente asielmigratie, 2018.

³⁹ Divosa en Kennisplatform Integratie & Samenleving, Monitor gemeentelijk beleid arbeidstoeleiding vluchtelingen 2017, juli 2017.

⁴⁰ Zie: Plan van aanpak verhoogde instroom statushouders.

⁴¹ Bij circa 30% van het aantal bijstandsontvangers in De Fryske Marren is de uitkeringsduur langer dan 5 jaar. Overigens liggen deze percentages landelijk iets hoger: gemiddeld heeft 53% een uitkeringsduur dan meer dan 3 jaar en 37% meer dan 5 jaar. Zie Divosa benchmark werk en inkomen, jaarrapportage 2017.

⁴² Nautus, Uitwerking scenario's DFM v2, Meerjaren prognose Participatiewet, 6 juli 2018.

hebben op het differentiëren naar prijzen per uitkering. Momenteel wordt nog gerekend met één gemiddelde prijs per uitkering, terwijl er in de praktijk sprake is van duidelijk uiteenlopende prijzen (o.a. doordat bijstandsontvangers in wisselende mate over aanvullende eigen middelen beschikken of toeslagen relevant zijn).

Het is op dit moment lastig in te schatten hoe de aanpassingen van de BUIG-uitkering zullen uitpakken die De Fryske Marren in de toekomst zal ontvangen. Wel zijn de uitkomsten bekend van het rekenmodel dat voor 2018 wordt voorgesteld, waarin men differentieert naar normbedragen per type huishouden. Dit model leidt voor De Fryske Marren in 2018 tot een iets lagere uitkering dan in 2017. De onderzoekers die in opdracht van het ministerie van SZW de aanpassingen van het BUIG-model uitvoeren, geven overigens aan dat onderzoek naar de uitkomsten van het verdeelmodel voor 2017 geen aanwijzingen heeft opgeleverd dat de prijscomponent van het model verder moet worden aangepast.

conclusie overig inkomen en participatie

Gezien het relatief lage netto lastenniveau in De Fryske Marren op het onderdeel overig inkomen en participatie, is er geen aanleiding om kansrijke besparingsmogelijkheden op dit onderdeel te zoeken.

Wel spelen op dit onderdeel enkele belangrijke risico's met betrekking tot de beheersing van de financiën en het beslag dat van uit dit onderdeel wordt gelegd op de algemene middelen. Deze risico's hebben met name betrekking op de bijstandsuitkeringen en de BUIG-uitkering die de gemeente hiervoor ontvangt.

Weliswaar heeft De Fryske Marren sinds begin 2017 een substantiële uitstroom weten te realiseren, maar het is de vraag hoe reëel het is om deze ook voor de komende jaren te verwachten. De afgelopen tijd lijkt vooral 'laaghangend fruit te zijn geplukt' in de vorm van het realiseren van uitstroom van cliënten met een relatief korte afstand tot de arbeidsmarkt.

In dit verband heeft De Fryske Marren diverse scenario's laten ontwikkelen waarin de verwachte saldi op de BUIG-uitkering worden geprognoseerd. Tegen de achtergrond van de hiervoor genoemde risico's (groot aandeel statushouders en bijstandsontvangers met langere uitkeringsduur) lijkt het verstandig uit te gaan van het gematigde scenario 2 (zie bijlage). Dit scenario gaat er van uit dat – na substantiële overschotten op de BUIG in de eerstkomende jaren – met ingang van 2021 weer sprake zal zijn van een (oplopend) tekort op de BUIG.

Aangezien de uitvoeringslasten in De Fryske Marren relatief laag zijn (zowel ten opzichte van referentiegemeenten als ten opzichte van de vergoeding in het gemeentefonds) is er op dit onderdeel nog wat ruimte om extra inspanningen te verrichten om het aantal cliënten blijvend op een dusdanig niveau te houden dat de beschikbare gestelde BUIG-middelen toereikend zijn om de uitkeringslasten te dekken. De in het voorgaande genoemde maatregelen kunnen daar een bijdrage aan leveren.

Overigens wordt met het wegwerken van tekorten op de BUIG ook een kostenbesparing gerealiseerd, waardoor algemene middelen worden vrijgespeeld.

3.7 Jeugdhulp

korte schetst taakonderdeel

Het taakonderdeel 'jeugdhulp' heeft met name betrekking op preventieve jeugdhulp, opvoedondersteuning, specialistische jeugdhulp, jeugdbescherming, jeugdreclassering en jeugdgezondheidszorg. Het betreft grotendeels nieuwe taken die per 2015 aan gemeenten zijn overgedragen.

Jeugdhulp kan op twee vormen worden aangeboden: via zorg in natura of via een persoonsgebonden budget. Op dit taakonderdeel zijn verschillende partijen actief die jeugdigen kunnen verwijzen naar zorg die door de gemeente moet worden vergoed. Via de huisartsen wordt het grootste deel van de lichtere (en

goedkopere) zorgvormen doorverwezen, terwijl de zwaardere en duurdere zorgvormen grotendeels via het sociaal wijkteam van de gemeente worden doorverwezen (en een beperkt deel via huisartsen en gecertificeerde instellingen). In termen van zorgkosten loopt het overgrote deel via het sociaal wijkteam (78% van de totale kosten aan jeugdhulp).

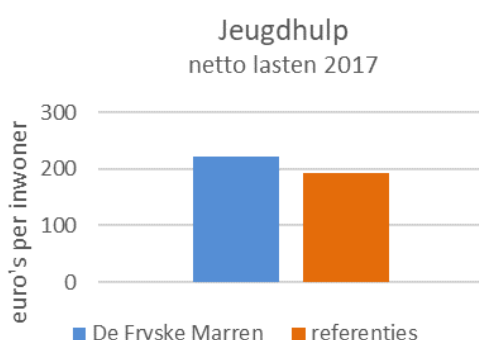
Op dit taakonderdeel staan gemeenten voor een moeilijke transformatieopgave, terwijl de zorgvraag op dit taakonderdeel de laatste jaren toeneemt en de door het Rijk beschikbaar gestelde budgetten afnemen (op grond van de veronderstelde efficiëntiewinst die de decentralisatie zouden moeten kunnen opleveren).

Bij sommige gemeenten zijn de beschikbare (Rijks)budgetten leidend bij het bepalen van hun beleid op dit taakonderdeel, wat bij toenemend beroep op jeugdhulp al gauw leidt tot wachtlijsten. Andere gemeenten – waaronder De Fryske Marren – nemen de kwaliteit als uitgangspunt, wat bij een toenemend beroep op jeugdhulp al gauw leidt tot budgettaire problemen.

Om de kosten op dit taakonderdeel beheersbaar te houden, heeft de Fryske Marren diverse maatregelen genomen, waaronder een nieuwe inkoopsystematiek per 2018 (resultaatgericht werken), het stimuleren van het inzetten van praktijkondersteuners bij huisartsen en het introduceren van het familiegroepsplan als werkwijze (Wraparound Care) om de transformatie te realiseren.

netto lasten

In het onderstaande staafdiagram worden de netto lasten in 2017 voor het taakonderdeel ‘jeugdhulp’ weergegeven voor De Fryske Marren en de referentiegemeenten.



De netto lasten aan jeugdhulp zijn in De Fryske Marren duidelijk hoger dan in de referentiegemeenten. Het verschil bedraagt gemiddeld circa 30 euro per inwoner, waarbij sprake is van substantiële verschillen tussen gemeenten.⁴³

Opgemerkt wordt dat er in De Fryske Marren sprake is van een sterke stijging van de netto lasten ten opzichte van 2016. De begroting voor 2018 is in de kadernota op dit onderdeel inmiddels fors verhoogd. Dit hangt vooral samen met specialistische jeugdhulp.

caseload

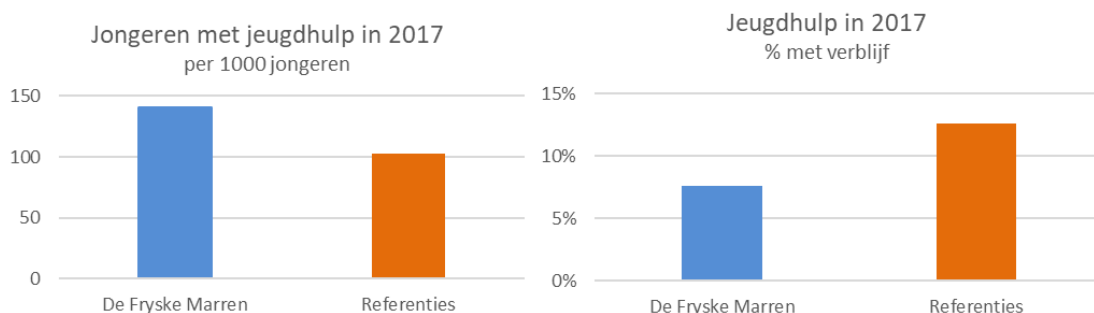
Volgens informatie van de gemeente zijn de door het CBS gepubliceerde aantallen⁴⁴ jongeren met jeugdhulp voor De Fryske Marren niet betrouwbaar. Voor het bepalen van de caseload is daarom gebruik gemaakt van informatie uit de eigen administratie van De Fryske Marren.

Uit deze registraties is alleen het aantal jeugdigen met jeugdhulp, en daarbinnen met verblijf, af te leiden voor 2017 en niet het aantal jeugdigen met jeugdbescherming.⁴⁵ Deze worden hieronder vergeleken met referentiegemeenten.

⁴³ Overigens lijkt er geen sprake van een 'Fries probleem'. Alhoewel alle Friese gemeenten de jeugdhulp hebben uitbesteed aan het samenwerkingsverband Sociaal Domein Friesland, laat de Friese referentiegemeente – in tegenstelling tot De Fryske Marren – op dit onderdeel geen afwijkend beeld zien.

⁴⁴ Deze informatie wordt aangeleverd door jeugdhulpaanbieders, gecertificeerde instellingen en Veilig Thuis organisaties.

⁴⁵ Alhoewel nog (beperkte) wijzigingen kunnen optreden in de registratie van het aantal jongeren dat jeugdhulp heeft ontvangen in 2017, wordt er van uit gegaan dat de eigen cijfers van De Fryske Marren een goed beeld geven.



In de bovenstaande diagrammen is te zien dat het aantal jeugdigen dat een beroep op jeugdhulp doet in De Fryske Marren in 2017 relatief hoog is. Het aandeel van zorgvormen met verblijf, waar hogere lasten mee zijn gemoeid, is lager dan in de referentiegemeenten.

Het grootste deel van de verwijzingen naar jeugdhulp zonder verblijf komt in De Fryske Marren van de huisartsen (circa 44%), terwijl circa 23% van de verwijzingen via de gemeente loopt. Dit beeld wijkt niet af van het gemiddelde situatie in de referentiegemeenten.

Naast het aantal jeugdigen met jeugdhulp is ook gekeken of de gemiddelde kosten per cliënt hoog zijn.⁴⁶ In onderstaande tabel zijn de jeugdigen met jeugdhulp en de kosten ingedeeld naar kostenklassen per jaar voor De Fryske Marren.

Tabel 3.2: Aandeel jeugdigen en kosten jeugdhulp voor De Fryske Marren naar klassen van kosten per cliënt per jaar (2017)

<i>zorgkosten per cliënt per jaar</i>	<i>aandeel cliënten</i>	<i>aandeel kosten</i>	<i>kosten per cliënt</i>
0 – 5.000 euro	57%	13%	1.373
5.000 – 20.000 euro	35%	31%	5.153
20.000 – 50.000 euro	5%	27%	32.425
50.000 euro en meer	3%	29%	59.871
Totaal	100%	100%	5.850

Wanneer de cliënten jeugdhulp worden ingedeeld naar ‘zorgzwaarte’ (op basis van de kosten per cliënt per jaar), blijkt dat in De Fryske Marren relatief veel cliënten heeft in de goedkope categorieën vallen (met name de groep met 5.000-20.000 euro zorgkosten per jaar).

Verder valt op dat de zorgkosten per cliënt in De Fryske Marren in de meeste kostencategorieën duidelijk lager liggen dan in de referenties.⁴⁷ Voor alle categorieën tezamen ligt het gemiddelde kostenniveau met bijna 6.000 euro per cliënt in De Fryske Marren circa 40% lager dan in de referenties.

Concluderend kan worden gesteld dat de hogere lasten aan jeugdhulp in de De Fryske Marren op basis van het beschikbare cijfermateriaal voornamelijk kunnen worden verklaard door het relatief grote aantal cliënten in zorgvormen zonder verblijf. Gegeven deze bevinding zullen maatregelen op dit onderdeel dan ook in eerste instantie moeten richten op volumebeperking.

⁴⁶ Alhoewel deze informatie bij alle referentiegemeenten is opgevraagd, is de respons beperkt. Uiteindelijk kon voor drie gemeenten over bruikbare informatie worden beschikt.

⁴⁷ Ook in de duurste klasse liggen de gemiddelde zorgkosten per cliënt in De Fryske Marren duidelijk lager dan in de referenties.

mogelijke maatregelen kostenbeheersing (op termijn)

Het ligt voor de hand om de mogelijkheden voor kostenbeheersing binnen het sociaal domein vooral te zoeken bij het taakonderdeel jeugdhulp. De uitgaven op dit onderdeel vloeien voor een belangrijk deel voort uit wettelijke taken van de gemeente die bovendien kenmerken van een openeinderegeling hebben. Daarbij komt dat juist op dit onderdeel de netto lasten in De Fryske Marren relatief hoog zijn ten opzichte van de referentiegemeenten.

Ook wanneer referentiegemeenten zich oriënteren op de mogelijkheden voor kostenbeheersing verwachten ze die met name op dit taakonderdeel. Diverse referentiegemeenten hebben vaak recent maatregelen op dit terrein genomen of zijn bezig met pilots die de komende jaren hun vruchten moeten gaan afwerpen.

resultaatafspraken met aanbieders

Bij jeugdhulp hanteren diverse referentiegemeenten een *resultaatgerichte* inkoopvariant, waarbij duidelijke afspraken worden gemaakt met zorgaanbieders over zorgprofielen/jeugdarrangementen. Daarnaast worden diverse indicatoren verzameld waaraan de resultaten kunnen worden afgemeten en deze worden periodiek met de zorgaanbieders besproken (prestatiedialogen).

Vooraf worden samen met zorgaanbieders zorgprofielen opgesteld, waarbinnen jeugdigen geïndiceerd worden, waaraan ook zorgkosten zijn gekoppeld.⁴⁸ Voordat de feitelijke zorg plaatsvindt, stellen de zorgaanbieders een bepaald zorgprofiel aan de gemeente (wijkteam) voor. De voorgestelde zorg wordt op cliëntniveau beoordeeld door deskundigen van de gemeenten (jeugdhulpverleners in het sociaal wijkteam). Wanneer de gemeente zich niet in het voorgestelde profiel kan vinden, treedt zij in contact met de zorgaanbieder voordat een zorgtraject kan starten. In dit verband kunnen ook afspraken worden gemaakt met andere verwijzers, zodat er binnen de gemeente sprake is van uniformiteit in gehanteerde zorgprofielen en indicering (zie ook onderdeel sociaal wijkteam).

Daarnaast worden – bij voorkeur SMART geformuleerde – afspraken gemaakt over de kwaliteit van de zorg (o.a. wachtlijsten) en betaling van zorgtrajecten (deels bij de start en deels bij nakomen afgesproken en vastgelegde resultaten).

Gemeenten verwachten van deze werkwijze op termijn substantiële kostenbesparingen (circa 5-10% op hun totale kosten van jeugdhulp).

beheersen toegang zorg

Door het zoveel mogelijk stimuleren van het gebruik van voorliggende voorzieningen en te bewaken dat burgers passende zorgvormen krijgen aangeboden, proberen gemeenten de toegang tot de zorg te beheersen. Daarvoor is het van belang te beschikken over voldoende aanbod van basisvoorzieningen en te stimuleren dat deze ook daadwerkelijk worden gebruikt (rol sociaal wijkteam). Daarnaast investeren diverse referentiegemeenten in een betrouwbare registratie en actuele monitoring van de ontwikkeling van het aantal cliënten naar type (zorgprofiel en andere⁴⁹ relevante kenmerken) per wijk/team en verwijzer, zodat men bij opvallende ontwikkelingen meteen kan inzoomen op achtergronden daarvan en eventueel actie kan ondernemen.

Dergelijke maatregelen kunnen ook in De Fryske Marren zinvol zijn, mede gezien het relatief grote beroep op jeugdhulp. Aandachtspunt in dit verband is de omvang van het zorgpakket dat in De Fryske Marren wordt aangeboden (via Sociaal Domein Friesland).

belang sturingsinformatie voor stevige regierol gemeenten

Gemeenten moeten naast de nodige deskundigheid kunnen beschikken over relevante, actuele sturingsinformatie, om een stevige positie in te kunnen nemen ten opzichte van zorgaanbieders. Wanneer zowel de indicering van de cliënt als het verloop van de zorg goed wordt gevolgd en de resultaten periodiek kritisch

⁴⁸ Soms heeft men de meer complexe gevallen nog niet goed kunnen indelen in een geschikt zorgprofiel en worden over deze cliënten nog inspanningsgerichte afspraken gemaakt (pxq).

⁴⁹ Zo kan bijvoorbeeld de doorstroom van cliënten met jeugdhulp naar Wmo-voorzieningen (begeleiding) interessant zijn of specifieke ontwikkelingen in bepaalde delen van de gemeente.

worden doorgesproken met de zorgaanbieder, wordt verwacht dat van deze werkwijze op zich al een kostendrukkend effect uitgaat.

Verder geven gemeenten aan het belangrijk te vinden dat ieders rol duidelijk is: de gemeente heeft een regierol en bij de zorgaanbieders zit de deskundigheid om adequate zorg te kunnen bieden. Aangezien de gemeente de zorg uiteindelijk moet betalen, kan zij van de zorgaanbieders een uitgebreide, maar gerichte verantwoording eisen over de geleverde zorg, zodat resultaten goed gemonitord kunnen worden en afgezet tegen de kosten (wie betaalt, bepaalt).

overige maatregelen

Naast bovengenoemde maatregelen zijn er gemeenten die kostenbesparingen op dit onderdeel hopen te realiseren door meer efficiënte bedrijfsvoering (digitalisering werkprocessen), verlaging van hun PGB-tarief of door te werken met budgetplafonds. Dit laatste leidt echter tot wachtlijsten en/of mogelijk extra kosten op termijn.

conclusie jeugdhulp

Gezien het ‘open einde karakter’ van de taken op het onderdeel jeugdhulp en het relatief hoge netto lastenniveau in De Fryske Marren, ligt het voor de hand om eventuele besparingsmogelijkheden vooral op dit onderdeel te zoeken.

Het relatief hoge netto lastenniveau in De Fryske Marren op dit moment lijkt vooral samen te hangen met het relatief grote aantal jeugdigen dat een beroep doet op jeugdhulp (zonder verblijf).

Mede tegen deze achtergrond dient vooral te worden geïnvesteerd in maatregelen gericht op het beheersen van de toegang tot zorg het maken van scherpe afspraken met aanbieders (kwaliteit gekoppeld aan resultaten en kosten). De Fryske Marren heeft (recent) al diverse maatregelen genomen om dit te kunnen realiseren (contractmanagement, monitor sociaal domein, maandanalyse). Dergelijke maatregelen kosten in eerste instantie echter vooral geld en zullen pas op termijn hun vruchten afwerpen. Indien kostenbesparingen worden gezocht bij deze investeringen in kostenbeheersing op langere termijn, bestaat het risico dat daarmee de beoogde transitie ‘in de kiem wordt gesmoord’ en de potentiële revenuen in de toekomst niet zullen worden gerealiseerd.

De beschikbare informatie omtrent cliënten jeugdhulp zijn momenteel onvoldoende betrouwbaar⁵⁰ om de financiële effecten van volumebeperkende maatregelen te kunnen kwantificeren.

Voor zover de genoemde maatregelen zich al laten kwantificeren, moet dit met de nodige voorzichtigheid worden benaderd. Enerzijds moeten veel maatregelen zich bij de referentiegemeenten nog uitkristalliseren, omdat men ze pas recent heeft ingevoerd of ze nog in de pilotfase zitten. Anderzijds is er sprake van een sterke onderlinge samenhang van de verschillende taakonderdelen van het sociaal domein (o.a. rol en werkwijze wijkteams) en effecten van eventuele maatregelen die daar worden genomen.

Dit maakt het lastig om de effecten van maatregelen geïsoleerd te beoordelen en betrouwbaar te kwantificeren. Bovendien moet de praktijk vaak nog uitwijzen welke effecten de maatregelen op langere termijn hebben, ook op de kwaliteit van de zorg.

⁵⁰ Gegevens die het CBS verzamelt in het kader van de monitor Sociaal Domein blijken in ieder geval voor De Fryske Marren niet correct te zijn. Bovendien kon ten behoeve van het onderzoek alleen worden beschikt over (onvolledige) cijfers voor 2017.

3.8 Wmo maatwerk

korte schets taakonderdeel

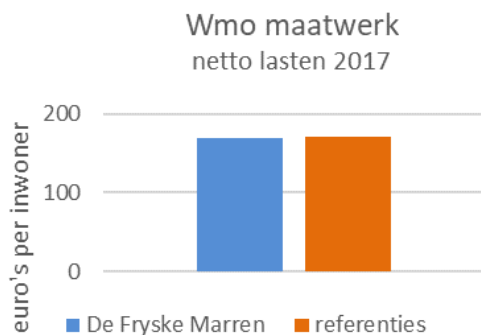
Het taakonderdeel ‘Wmo maatwerk’ heeft met name betrekking op hulp bij het huishouden, hulpmiddelen (rolstoelen, woonvoorzieningen, vervoer), dagbesteding en begeleiding (thuisondersteuning, persoonlijke verzorging). Bij vrijwel alle Wmo-voorzieningen zijn in De Fryske Marren eigen bijdragen van gebruikers relevant.

Sinds de transitie in 2015 is het beroep op en de kosten van de ‘klassieke zorg’ (hulp bij het huishouden en hulpmiddelen) in De Fryske Marren afgenomen en zijn er duurdere zorgvormen bijgekomen (begeleiding en dagbesteding). Per saldo zijn de uitgaven op dit taakonderdeel de laatste jaren toegenomen. Uit onderzoek⁵¹ is gebleken dat er in de Fryske Marren sprake is van een toename van meer complexe zorg en stijging van zorgkosten door een verschuiving van persoonsgebonden budgetten naar (duurdere) zorg in natura. Daarbij komt dat de inkomsten uit eigen bijdragen afnemen als gevolg van de slechtere inkomenspositie van nieuwe instromers in de zorg.

De afgelopen periode heeft De Fryske Marren diverse maatregelen genomen om de kosten op dit taakonderdeel beheersbaar te houden (o.a. controle toegang via sociaal wijkteam, contractmanagement, aanscherping Pgb-beleid en preventieve maatregelen om zorgvraag en -kosten te beperken).

netto lasten

In het onderstaande staafdiagram worden de netto lasten in 2017 voor het taakonderdeel ‘Wmo maatwerk’ gepresenteerd voor De Fryske Marren en de referentiegemeenten.



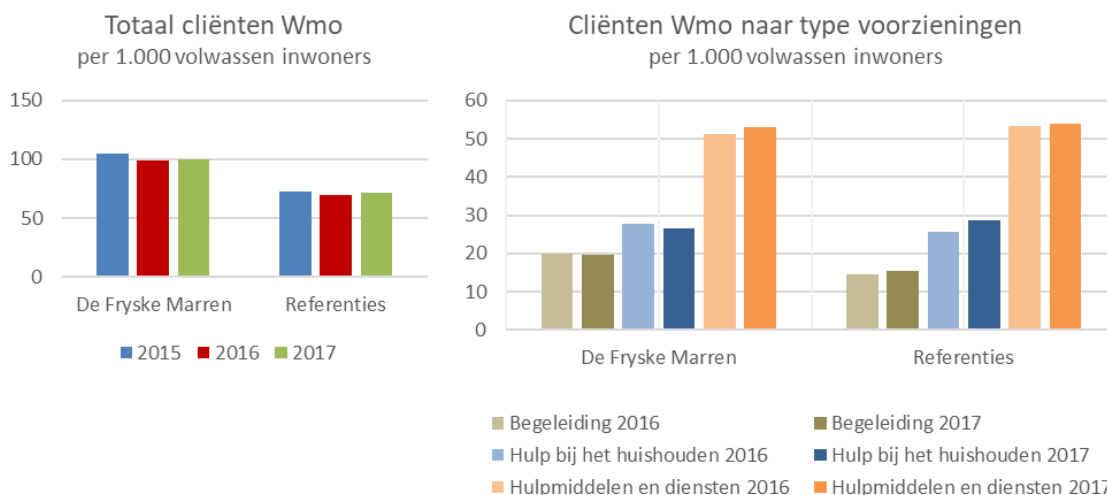
Bij het taakonderdeel Wmo maatwerk is het netto lastenniveau in De Fryske Marren ongeveer gelijk aan de referentiegemeenten.

Op onderdelen zijn de netto lasten in De Fryske Marren bij begeleiding/dagbesteding iets hoger en bij hulpmiddelen en hulp bij het huishouden iets lager dan in de referentiegemeenten. Opgemerkt wordt dat deze onderdelen niet altijd scherp te onderscheiden zijn in de financiële administraties van de referenties.

caseload

Hieronder wordt het aantal gebruikers van Wmo-maatwerkvoorzieningen in De Fryske Marren vergeleken met de referentiegemeenten.

⁵¹ Nautus, Financiële houdbaarheid Wmo, 2017.



In het bovenstaande diagrammen is te zien dat het beroep op Wmo-maatwerkvoorzieningen in De Fryske Marren duidelijk hoger ligt dan in de referentiegemeenten. Dit verschil hangt vooral samen met het grotere beroep op begeleiding in De Fryske Marren. Het gebruik van hulp bij het huishouden en hulpmiddelen liggen op een vergelijkbaar niveau als bij referentiegemeenten.

tarieven en eigen bijdragen

Wanneer de tarieven voor hulp bij het huishouden worden vergeleken, blijkt dat deze in De Fryske Marren voor lichtere vormen⁵² van hulp bij het huishouden (Hbh1) iets lager liggen dan in de referenties, terwijl de tarieven voor meer intensieve vormen⁵³ van hulp bij het huishouden (Hbh2) in De Fryske Marren duidelijk hoger zijn.

De tarieven voor begeleiding basis en dagbesteding zijn niet hoger dan bij referentiegemeenten. In een aantal referentiegemeenten wordt wel een meer gespecificeerde productindeling aangehouden, zodat niet direct naar dure begeleiding plus hoeft te worden geïndiceerd.⁵⁴

De eigen bijdragen voor Wmo-voorzieningen zijn in De Fryske Marren gemaximeerd op basis van inkomen en vermogen van gebruikers. De inkomsten uit eigen bijdragen nemen de laatste jaren af, maar het inkomstenniveau uit eigen bijdragen ligt in De Fryske Marren duidelijk boven dat in de referentiegemeenten.

mogelijke maatregelen beheersing financiën

Alhoewel het netto lastenniveau op dit onderdeel in De Fryske Marren niet hoger is dan in de referentiegemeenten, kunnen een aantal maatregelen worden genoemd om het beslag van dit onderdeel op de algemene middelen te beheersen. Aangezien een substantieel van de netto lasten op dit onderdeel betrekking heeft op begeleiding en in De Fryske Marren relatief veel inwoners hiervan gebruik maken, lijken de maatregelen zich vooral te moeten richten op dit onderdeel.

monitoren gebruik

Belangrijkste maatregelen die door referentiegemeenten worden genoemd hebben betrekking op het monitoren van het gebruik. Met periodieke herindicaties en/of gerichte controles op het gebruik wordt nagegaan

⁵² Dit betreft mensen met voornamelijk fysieke klachten.

⁵³ Dit betreft mensen die ook psychische klachten hebben waardoor zij niet in staat zijn zelf de regie over hun huishouden te voeren, zoals dementerenden of meervoudig gehandicapten.

⁵⁴ In De Fryske Marren wordt doorgaans een mix (in uren) van basis en plus voorzieningen geïndiceerd.

of de cliënt de verstrekte voorziening nog wel nodig heeft of dat inmiddels ook goedkopere algemene voorzieningen passender zijn.⁵⁵

Gezien het relatief grote aantal Wmo-cliënten (met name begeleiding) in De Fryske Marren, ligt er op dit vlak een uitdaging voor het sociaal wijkteam.

resultaatsturing

De Fryske Marren is voornemens om bij de aanbesteding van de Wmo-zorg in 2020 resultaatsturing te introduceren. Door referentiegemeenten wordt in dit verband gewezen op de mogelijkheden van integrale contractering met budgetplafonds bij begeleiding, met als doel een verschuiving naar minder dure vormen van begeleiding te bewerkstelligen.

Ook kan worden nagegaan of zorgaanbieders in staat zijn om efficiëntievoordelen te halen uit ingebouwde prikkels. Zo kunnen tarieven outputgericht worden vastgesteld ('schoon huis'). Wanneer het de aanbieder lukt om dit te realiseren binnen het vastgestelde tarief door bijvoorbeeld familie in te schakelen, dan is het voordeel voor de zorgaanbieder.

gebruik algemene voorzieningen

De meeste referentiegemeenten bieden diverse vormen van algemene voorzieningen aan, maar geven aan dat dit vaak toch vraagt om lokale afstemming, ook met het wijkteam (wat in de ene wijk/dorp goed werkt, komt soms in ander wijken/dorpen niet goed van de grond, zoals bijvoorbeeld scootpools⁵⁶). De mogelijkheden liggen hier vooral door slimme combinaties te maken tussen formele en informele zorg (welzijn, vrijwilligers, buurtinitiatieven, maatjesprojecten, boodschappenservice, ontmoetingsactiviteiten).

Andere genoemde maatregelen zijn het stimuleren van het gebruik van vrijwilligersvervoer in plaats van aanbieden van collectief vervoer en dagbesteding invullen als algemene voorziening (open inloop). Dit leidt ook voor de eigen organisatie tot winst omdat minder beschikkingen hoeven te worden afgegeven. Aandachtspunt is hierbij dat van laagdrempelige voorzieningen mogelijk een aanzuigende werking kan uitgaan, wat een opwaarts effect op de kosten kan hebben.

overige maatregelen

Tijdens het gesprek met vertegenwoordigers van De Fryske Marren zijn nog enkele andere besparingsmogelijkheden genoemd, waarvan de verwachte financiële effecten beperkt (minder dan 1 euro per inwoner) of onduidelijk zijn.⁵⁷

Afgezien van bovengenoemde voorbeelden zoeken de referentiegemeenten over het algemeen weinig besparingen bij de Wmo-voorzieningen. De belangrijkste besparingen zijn daar al eerder gerealiseerd, met name door druk op de tarieven. Daar loopt men inmiddels tegen wettelijke en maatschappelijke grenzen aan om deze verder te kunnen verlagen.

conclusie Wmo maatwerk

Gezien het relatief lage netto lastenniveau in De Fryske Marren op het onderdeel Wmo maatwerk, is er geen aanleiding om kansrijke besparingsmogelijkheden op dit onderdeel te zoeken.

Wanneer men op dit onderdeel toch kostenbesparingen zou willen realiseren, lijkt men die vooral te moeten zoeken bij maatregelen gericht op monitoring van het gebruik van voorzieningen en stimulering van het gebruik van algemene voorzieningen. Dit zou moeten leiden tot een daling van het relatief grote beroep op

⁵⁵ Er zijn referentiegemeenten die dit per kwartaal monitoren.

⁵⁶ Het aanbieden van scootmobielen voor algemeen gebruik.

⁵⁷ Het gaat dan om weinig concrete maatregelen als 'aandacht voor kwaliteit' of 'meer algemene voorzieningen'. Het idee om PGB-budgetten voor Hbh (1 en deels 2) te baseren op het wettelijk minimumloon wordt in geen van de referentiegemeenten in de praktijk gebracht. Bovendien roept een gemeente hiermee al gauw juridische problemen en/of protesten op, wat er in het verleden toe heeft geleid dat men in een later stadium op dergelijke maatregelen moest terugkomen.

Wmo-voorzieningen (met name begeleiding) in De Fryske Marren. Op termijn kan resultaatsturing bij de aanbesteding van zorg kostenbesparende effecten hebben.

De beschikbare informatie biedt onvoldoende aanknopingspunten om de mogelijke financiële effecten hiervan te kwantificeren.

4 Slotbeschouwing en aanbevelingen

4.1 Spiegeling uitgaven en tekorten sociaal domein aan externe referenties

De huidige uitgaven van De Fryske Marren op het sociaal domein zijn gespiegeld aan externe referenties: de beschikbare middelen voor het sociaal domein in het gemeentefonds en uitgavenpatronen bij referentiegemeenten. Daarmee worden – indirect – tevens de financiële effecten in beeld gebracht van de reeds in gang gezette maatregelen (deel onderzoeksvraag 1).

beschikbare middelen worden niet volledig in sociaal domein besteed

Gemeenten ontvangen via het gemeentefonds middelen ter bekostiging van hun taken in het sociaal domein. Het betreft algemene middelen die gemeenten 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 (o.a. sociale structuur). IJK-punten van het gemeentefonds vormen daarmee een objectieve indicatie van de structurele kosten van gemeentelijke taken en geven houvast voor het beleid en eventuele zoekrichtingen om doelmatiger en doeltreffender te gaan werken.

De Fryske Marren besteedt in 2017 circa 3 miljoen euro minder aan het sociaal domein dan zij daarvoor via het gemeentefonds beschikbaar heeft gekregen. Deze middelen worden besteed aan andere taken buiten het sociaal domein.

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

Bij de transities in het sociaal domein 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 beperkte inzicht in de kosten destijds, heeft De Fryske Marren er in het verleden voor gekozen de benodigde middelen voor het sociaal domein ‘voorzichtig’ te ramen. Daarbij werd geen rekening gehouden met de middelen die de gemeente via het gemeentefonds beschikbaar kreeg voor het gehele sociaal domein.

Inmiddels zijn er in De Fryske Marren tekorten ontstaan ten opzichte van de geraamde budgetten voor het sociaal domein. De tekorten op het sociaal domein in De Fryske Marren worden niet veroorzaakt door tekortschietende beschikbare middelen, maar door te krappe ramingen van de verwachte netto lasten gebaseerd op gebrekkige kostenramingen uit het verleden. Daardoor vallen de netto lasten in de rekening hoger uit dan de begroting en heeft de gemeente zich genoodzaakt gezien via de kadernota extra middelen beschikbaar te stellen voor het sociaal domein.

In dit verband wordt aanbevolen de begroting af te stemmen op een realistisch kostenbeeld en de verwachte ontwikkelingen daarin. Op basis van een goede monitor op basis van actuele informatie over het sociaal domein kan meer realistisch worden begroot en kan het risico op tekorten bij de realisatie worden beperkt.

netto lastenniveau sociaal domein De Fryske Marren vergelijkbaar met referentiegemeenten

Voor het sociaal domein als geheel liggen de netto lasten van De Fryske Marren in 2017 op een vergelijkbaar niveau als in de referentiegemeenten.

Op onderdelen is sprake van een wisselend beeld. De Fryske Marren heeft hogere lasten op de onderdelen ‘jeugdhulp’ en ‘sociaal wijkteam’. Op de onderdelen ‘basisondersteuning’, ‘inkomen en participatie’ en ‘minimabeleid’ is sprake van een relatief laag netto lastenniveau. Op het onderdeel ‘Wmo maatwerk’ is het netto lastenniveau in De Fryske Marren vergelijkbaar met de referentiegemeenten.

belangrijkste achtergronden uitgavenverschillen op onderdelen

Bij de jeugdhulp hangt het relatief hoge netto lastenniveau samen met het relatief omvangrijke beroep op jeugdhulp in De Fryske Marren. Daar staat tegenover dat de gemiddelde zorgkosten per jongeren relatief laag zijn.

Het iets hogere netto lastenniveau van het sociaal wijkteam lijkt verband te houden met de keuze van Fryske Marren om zelf eenvoudige vormen van (jeugd)zorg aan te bieden met het sociaal wijkteam. Het is onduidelijk of het zelf aanbieden van zorg door het wijkteam per saldo kostenefficiënt is. Aandachtspunt in dit verband is de kwaliteit van de (jeugd)zorg.

Op enkele onderdelen waar sprake is van een relatief laag netto lastenniveau in De Fryske Marren (uitvoeringslasten inkomen en participatie en verstrekkingen minimabeleid), hangt dit samen met eigen keuzes van de gemeente (beschikbare personele capaciteit en sober voorzieningenniveau). Aandachtspunt in dit verband is de uitwisseling met uitgaven op andere onderdelen (uitstroom bijstand en resultaat op BUIG, rol schuldenproblematiek bij zorgvraag).

4.2 Aanbevelingen gericht op financiële beheersing

Aan de hand van ‘goede praktijken’ bij referentiegemeenten zijn maatregelen geïnterpreteerd die kunnen bijdragen aan beheersing van de financiën op het sociaal domein. Daarbij zijn ook de maatregelen betrokken die De Fryske Marren zelf reeds heeft voorgenomen. Dit resulteert in een overzicht van mogelijke maatregelen en te verwachten effecten op het sociaal domein (onderzoeksvraag 1 en 2).

Tezamen met de inzichten omtrent het uitgavenniveau en de huidige beleidspraktijk in De Fryske Marren resulteert dit in een aanbevelingen gericht op financiële beheersing in het sociaal domein en – waar mogelijk – enkele besparingsmogelijkheden (onderzoeksvraag 3).

financiële effecten maatregelen vaak niet eenduidig kwantificeerbaar

Financiële effecten van maatregelen op onderdelen van het sociaal domein hangen met elkaar samen en laten zich vaak niet op eenduidige wijze kwantificeren. Benodigde data in dit verband zijn (nog) niet altijd beschikbaar of van onvoldoende kwaliteit. Bovendien gaan de kosten vaak voor de baten uit en is de beoogde transitie momenteel nog in volle gang, waardoor alle effecten nog niet zijn uitgekristalliseerd.

Een lijst met bezuinigingsmaatregelen sec biedt in dit verband weinig soelaas, aangezien maatregelen niet in een vacuüm plaatsvinden (besparingen op één onderdeel kunnen leiden tot extra kosten elders) en elke goede praktijk elders vraagt om maatwerk binnen De Fryske Marren.

huidige situatie sociaal domein De Fryske Marren als achtergrond maatregelen

Uit het onderzoek blijkt dat de prestaties van De Fryske Marren in het sociaal domein – ook vanuit financieel oogpunt – goed te noemen zijn. De uitgaven zijn niet hoger dan bij de referentiegemeenten en veel goede maatregelen gericht op kostenbeheersing zijn door De Fryske Marren recent in gang gezet of voorgenomen.

Voorkomen moet worden dat bezuinigingen worden gezocht op taakvelden waar de gemeente al relatief sober en doelmatig werkt. Specifiek aandachtspunt bij bezuinigingen in het sociaal domein is het risico dat hiermee beoogde ontwikkelingen, waaronder kostenbesparingen op langere termijn, in de kiem worden gesmoord.

Tegen deze achtergrond worden de volgende aanbevelingen geformuleerd.

focus op kostenbeheersing

Aanbevolen wordt de focus vooral te richten op het *beheersen* van de kosten in het sociaal domein. Daarbij dient de samenhang tussen de uitgaven op verschillende onderdelen goed in het oog te worden gehouden, evenals het gerealiseerde voorzieningenniveau en de ambities daaromtrent.

Belangrijke maatregelen om de kosten beheersbaar te houden zijn gericht op:

- het beheersen van de *toegang* tot voorzieningen;
- het goed *monitoren* van ontwikkelingen in het sociaal domein;
- scherpe *afspraken* met aanbieders (kwaliteit gekoppeld aan resultaten en kosten).

Om deze maatregelen succesvol te implementeren is het van belang dat:

- kan worden beschikt over volledige, betrouwbare en actuele data (aantallen en relevante kenmerken) van cliënten in de jeugdhulp, de bijstand en de Wmo (ken uw bestand);
- die geschikt zijn voor analyses (zowel op cliëntniveau als per zorgaanbieder) op een efficiënte inzet van beschikbare middelen en realisatie van afgesproken resultaten vastgelegd in contracten met zorgaanbieders;
- opvallende ontwikkelingen omtrent instroom en verloop van zorgtrajecten vroegtijdig worden gesignaleerd, zodat deze kunnen worden besproken met zorgaanbieders en in de eigen organisatie (sociaal wijkteam) en eventueel gericht actie kan worden ondernomen.

veel maatregelen recent in gang gezet (kosten gaan voor de baten uit)

De Fryske Marren heeft recent al veel maatregelen ingevoerd gericht op kostenbeheersing (contractmanagement, monitor sociaal domein, maandanalyse). In de kadernota 2018 is voorgesteld in dit verband extra middelen vrij te maken voor 1,0 fte structurele formatie (contractmanagement en data analyse) en 4,0 fte tijdelijke formatie voor de komende drie jaar (bedrijfsvoering en beleid).

Aanbevolen wordt om de komende tijd goed volgen welke elementen uit de voorgenomen maatregelen de belangrijkste bijdrage leveren aan een adequate invulling van de (regie)rol van de gemeente en de beheersing van de kosten (kostenbatenanalyse).

Belangrijke notie is dat met name in het sociaal domein eerst vooral investeringen nodig zijn om in een later stadium besparingen te kunnen realiseren.

belangrijke opgave sociaal wijkteam

Gezien het relatief grote beroep op voorzieningen in De Fryske Marren zien we belangrijke opgaven voor het sociaal wijkteam bij het (verder) stimuleren van het gebruik van algemene voorzieningen en het beheersen van de toegang tot de zorg (jeugdhulp en Wmo maatwerk).

Aandachtspunt in dit verband is de omvang van het (jeugd)zorgpakket dat in De Fryske Marren wordt aangeboden.

ontwikkelingen bijstand risico kostenbeheersing

Belangrijk aandachtspunt vanuit kostenbeheersing is de ontwikkeling van het aantal bijstandsontvangers in relatie tot de vergoeding die de gemeente hiervoor ontvangt (BUIG). Met name door het grote aandeel van statushouders en bijstandsontvangers met een langere uitkeringsduur bestaat het risico dat – na substantiële overschotten in de eerstkomende jaren – in latere jaren weer sprake zal zijn van een tekort op de BUIG. Dit komt ook tot uiting in enkele scenario's die De Fryske Marren in dit verband heeft laten doorrekenen. Met het wegwerken van tekorten op de BUIG wordt ook een kostenbesparing gerealiseerd (vrijval algemene middelen).

directe kostenbesparingen minimabeleid mogelijk

Ondanks het gegeven dat het uitgavenniveau van De Fryske Marren op het onderdeel minimabeleid al relatief laag is, zijn hier vanwege de grote beleidsvrijheid wel diverse besparingsmogelijkheden te realiseren. Zo kan met het beëindigen van kindvoorzieningen en sociaal-culturele voorzieningen een kostenbesparing van circa 6 euro per inwoner worden gerealiseerd.

Ook op andere onderdelen van het minimabeleid zijn wellicht – minder rigoureuze – bezuinigingen mogelijk. Van uit de onderlinge samenhang van de verschillende onderdelen van het sociaal domein wordt in dit verband gewezen op het risico van toenemende kosten elders in het sociaal domein (o.a. relatie schuldenproblematiek en zorgvraag).

A Bijlage: scenario's bijstand

Ter dekking van de uitgaven aan bijstandsuitkeringen ontvangt de gemeente een specifieke uitkering (BUIG) van het ministerie van SZW. De afgelopen jaren was er sprake van forse tekorten op de BUIG die ten laste komen van de algemene middelen van De Fryske Marren.

In het kader van de meerjarige tekorten van De Fryske Marren op de bijstandsuitkeringen heeft de gemeente recent een drietal scenario's laten opstellen, waarin de ontwikkeling van het bijstandsbestand en de financiële effecten daarvan worden verkend.

Deze scenario's zijn gebaseerd op prognoses van het ministerie van SZW omtrent de ontwikkeling van het aantal cliënten.⁵⁸ Vervolgens zijn per scenario verschillende aannames gehanteerd omtrent de ontwikkeling van het aantal bijstandsontvangers gerelateerd aan de samenstelling van het huidige bestand. Belangrijke onderscheidende kenmerken van de verschillende scenario's zijn:⁵⁹

- in scenario 1 zijn de ontwikkelingen in (de samenstelling van) het cliëntenbestand van de afgelopen jaren doorgetrokken naar de toekomst, waarbij ten aanzien van statushouders afwijkende aannames zijn gemaakt (substantieel oplopende uitstroom in de komende jaren);
- in scenario 2 wordt aangesloten bij de landelijk verwachte ontwikkeling dat het aantal cliënten na een daling in de eerstkomende jaren met ingang van 2020 weer toeneemt. Daarbij wordt aangetekend dat het aandeel van de bijstandontvangers met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt is toegenomen;
- in scenario 3 is de ontwikkeling van de bestandsomvang uitsluitend gebaseerd op een geformuleerde ambitie van De Fryske Marren.

In de onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van enkele belangrijke elementen uit de scenario's.

Tabel: Aantal bijstandsontvangers, uitkeringslasten en uitkering BUIG per scenario.

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
scenario 1						
aantal bijstandsontvangers	991	867	875	878	890	910
uitkeringslasten (in mln euro's)	13,9	12,5	13,0	13,4	14,0	14,7
uitkering BUIG (in mln euro's)	12,9	13,6	13,3	13,9	14,3	14,6
resultaat scenario 1 (in mln euro's)	-0,9	1,0	0,3	0,5	0,3	-0,1
scenario 2						
aantal bijstandsontvangers	991	867	846	887	912	930
uitkeringslasten (in mln euro's)	13,9	12,5	12,6	13,6	14,4	15,0
uitkering BUIG (in mln euro's)	12,9	13,6	13,3	13,9	14,3	14,6
resultaat scenario 2 (in mln euro's)	-1,0	1,0	0,7	0,3	-0,0	-0,4
scenario 3						
aantal bijstandsontvangers	991	867	828	848	863	880
uitkeringslasten (in mln euro's)	13,9	12,5	12,3	13,0	13,6	14,2
uitkering BUIG (in mln euro's)	12,9	13,6	13,3	13,9	14,3	14,6
resultaat scenario 3 (in mln euro's)	-1,0	1,0	1,0	0,9	0,7	0,3

⁵⁸ Daarnaast zijn enkele andere – niet gekozen scenario's – verkend op basis van eigen prognoses van De Fryske Marren, die uitgegaan van een verdere daling van het aantal cliënten in lijn met de sterke daling van het aantal cliënten sinds 2017.

⁵⁹ Voor een verder toelichting op de scenario's wordt verwezen naar de notitie van Nautus, Uitwerking scenario's DFM, meerjarenprognose Participatiewet, 2018.

Gezien de samenstelling van het huidige cliëntenbestand van De Fryske Marren (een groot aandeel statushouders en bijstandsonvangers met een langere uitkeringsduur), lijkt het van uit financiële beheersing verstandig om het gematigde scenario 2 te hanteren.