

Versterking van sturing en beheersing: Naar een balans tussen kwaliteit en doelmatigheid in het sociaal domein

Ontwikkelagenda sociaal domein Haarlem



Foto: Hans van Rhoon / Hollandse Hoogte

Andersson Elffers Felix

Maliebaan 16
Postbus 85198
3508 AD Utrecht

+31 30 236 30 30
mail@aef.nl
www.aef.nl

Kamer van Koophandel
30096560

Datum

4 juli 2019

Opdrachtgever

Mw. N. Hagedoorn

Contact

Dhr. B. Teulings

Referentie

/document2

Inhoud

1 Inleiding: heroriëntatie op sociaal domein	4
1.1 Vraagstelling gemeente Haarlem	4
1.2 Context: opgave transformatie sociaal domein.....	5
2 Financiële problematiek sociaal domein	6
2.1 Hoofdpijnen financiële analyse: bijsturing urgent.....	6
2.2 Kwaliteit financiële informatie	7
2.3 Sturen op Hek sluit niet aan op bestuurlijke verhoudingen.....	8
2.4 Analyse financiële ontwikkeling sociaal domein	8
2.5 Financiële trends over de sectoren	10
3 Observaties sturing en beheersing sociaal domein	13
3.1 Sturingsvisie sociaal domein is overwegend kwalitatief ingevuld.....	13
3.2 Gemeente deelt verantwoordelijkheid voor doelmatigheid zorg weinig	14
3.3 De stuurinformatie is nog (te) beperkt	14
3.4 Op de inhoudelijke productie vindt geen programmering plaats.....	15
3.5 De toegang kan helderder en integraler worden georganiseerd	15
3.6 Contractering maatwerk bevat weinig beheersmechanismen	16
3.7 Veel winst te boeken door sturing op hoog complexe zorg	17
4 Naar ontwikkeltraject	18
4.1 Agenda voor ontwikkeltraject	18
4.2 Doorontwikkeling als gezamenlijk traject.....	19
4.3 Samenhang en fasering	19
Bijlage 1: sectorale aandachtspunten	21
Inleiding.....	21
1. Huishoudelijke ondersteuning	21
2. Dagbesteding	22
3. Sociale werkvoorziening.....	23

1 *Inleiding: heroriëntatie op sociaal domein*

1.1 **Vraagstelling gemeente Haarlem**

De gemeente Haarlem heeft de eerste jaren na de decentralisaties in het sociaal domein in 2015 aanzienlijke overschotten op de rijksbijdrage voor het sociaal domein gehad en deze kunnen opsparen in de reserve sociaal domein. Vanaf 2018 zijn deze overschotten echter omgeslagen in tekorten en dreigt de reserve Sociaal domein in de min te schieten.

Dit is reden voor de gemeente om AEF te verzoeken een quick scan uit te voeren naar de ombuigingsvoorstellen bij de kadernota en in het vervolg daarop voorstellen te doen die bijdragen aan een evenwicht in de begroting van het sociaal domein.

AEF heeft aangegeven dat het de gemeente in haar ogen de afgelopen jaren heeft ontbroken aan een voldoende robuust sturings- en beheersingsmechanismen om het toenemend beroep vanuit de stad op de zorgbudgetten in overeenstemming te brengen met de beschikbare middelen. De gemeente heeft overwegend gestuurd op kwalitatieve uitgangspunten. Dit is een bewuste keuze geweest door college en raad. Het belang van zorgcontinuïteit stond in de periode na de decentralisaties voorop. Om de sturing en beheersing in het sociaal domein te verbeteren is het echter wenselijk nu meer balans te brengen tussen kwaliteit en doelmatigheid van zorg.

Op grond van deze analyse heeft de gemeente AEF gevraagd verbetervoorstellen te doen in de vorm van een ontwikkelagenda, die duurzaam bijdragen aan versterking van de sturing en beheersing in het sociaal domein. Daarbij is de focus gericht geweest op de domeinen Jeugd en Maatschappelijke Ondersteuning, omdat zich daar de grootste budgettaire spanning voordoet.

Deze diagnose en verbetervoorstellen zijn eerst binnen de gemeente besproken en daarna tijdens een tweetal zg. 'ontwikkeltafels' en een 'diner pensant' in het kader van de 'Week van het Sociaal Domein' besproken met het management van instellingen in de stad. Tijdens deze gesprekken werd de diagnose van AEF in grote lijnen herkend. De gesprekspartners onderschreven dat er goede mogelijkheden zijn om in goed samenspel de sturing en beheersing van het beroep op de zorg(-middelen) te versterken en zo de toenemende zorgvraag vanuit de samenleving op te vangen.

Op grond van deze gesprekken heeft AEF deze ontwikkelagenda op gesteld. De ontwikkelagenda bevat voorstellen voor verbetering van de sturing en beheersing in het sociaal domein. In de bijlage bij deze ontwikkelagenda zijn concept-startnotities opgenomen om vanuit de gemeente de voorgestelde verbeteracties te initiëren.

In dit rapport geeft AEF in hoofdstuk 3 aan de hand van zeven stellingen haar diagnose van de sturing en beheersing in het sociaal domein. In hoofdstuk 4 wordt die vertaald naar een ontwikkelagenda voor het sociaal domein in Haarlem. Daaraan voorafgaand wordt in hoofdstuk 2 een analyse gegeven van de financiële ontwikkelingen in het sociaal domein.

1.2 Context: opgave transformatie sociaal domein

In 2015 is het gemeentelijk takenpakket in het sociaal domein met de drie decentralisaties fors uitgebreid. Dit is gepaard gegaan met forse bezuinigingen van rijkszijde. Grondgedachte was dat gemeenten de taken in het sociaal domein effectiever én efficiënter kunnen vormgeven door:

- dichter bij de burgers invulling te geven aan de zorg,
- eerder problemen te signaleren en op te lossen, waardoor ze minder escaleren,
- mensen actiever bij de oplossing van hun problematiek te betrekken,
- meer samenhang te brengen in de verschillende maatregelen binnen één gezin.

Hierdoor komt de zorgvraag eerder in beeld, maar neemt als de beleidstheorie klopt de zorgvraag na verloop van tijd af en treedt er substitutie op naar lichtere vormen van zorg. Om zowel de verbeterde kwaliteit van dienstverlening (effectiviteit), als de beoogde besparingen (efficiency) te realiseren is een zorgvuldige inrichting van zowel de governance (sturing) als de administratieve organisatie (beheersing) gewenst.

De verwachting was dat werkend vanuit deze visie er op een gegeven moment een daling in de uitgaven zou optreden. Die verwachting is tot op heden niet uitgekomen.

De problematiek is gelaagd:

- Financiën*: de realisatie van de uitgaven wijkt af van de begroting. De verwachting dat de uitgaven bij huidig beleid dalen is blijkbaar niet adequaat, waardoor overschrijdingen optreden
- Beleid*: om bijsturing van de financiën te realiseren zijn concrete maatregelen nodig
- Administratieve organisatie*: om voor, lopende en na het boekjaar zinvol financiële uitspraken te doen is een goede beheersing nodig. Dit vergt inzicht in klant stromen, kosten per klant, klantprofielen, onder-handen-werk bij instellingen.
- Governance*: om te zorgen dat de beoogde versterking van effectiviteit en efficiency optreedt en met elkaar in balans is, dienen verantwoordelijkheden en sturing goed belegd te zijn.

Als de kosten van het sociaal domein in de loop van de jaren gestaag toenemen, is het noodzakelijk de werking van de beleidstheorie in de praktijk kritisch te toetsen. Is er een autonome trend naar meer en complexere maatschappelijke problematiek, of functioneert de praktijk anders dan de theorie? Kritische vragen zijn dan:

- Wordt de toename van vraag door nabijheid na verloop van tijd gecompenseerd door afname als gevolg van preventie en benutten van eigen vitaliteit?
- Wat is de wisselwerking tussen het streven naar zelfredzaamheid enerzijds en de trend naar medicalisering van sociale problemen anderzijds? Welke factor is dominant?
- Treedt er daadwerkelijk substitutie op naar lichtere vorm van zorg in de 2^e lijn en van de 2^e naar de 1^e lijn of sociale basis?
- Lukt het om meer problemen in de 1e lijn (wijkteams, JGC's, huisartsen) op te vangen?
- Neemt de meervoudige problematiek door preventie af en wordt voor deze problematiek meer integraal zorg geboden?
- Neemt de doorlooptijd van zorg af door een lichtere zorgvraag en meer focus op door- en uitstroom af?

2 Financiële problematiek sociaal domein

2.1 Hoofdpijnen financiële analyse: bijsturing urgent

AEF heeft haar analyse van de financiële situatie van het sociaal domein gebaseerd op de notitie 'Ontwikkelingen sociaal domein' die binnen de gemeente met het oog op de Kadernota is opgesteld en op een reconstructie van de ontwikkelingen van de budgetten en uitgaven in het sociaal domein over de afgelopen jaren. De analyse concentreert zich op de financiële situatie binnen het budget van de gedecentraliseerde regelingen (sinds de WMO 2009) – het zg. 'Hek' waarop binnen de gemeente de bestuurlijke sturing plaatsvindt. De rest van het sociaal domein is buiten beschouwing gebleven.

In dit hoofdstuk wordt deze analyse gepresenteerd. Deze laat zich als volgt samenvatten:

- Over de afgelopen jaren heeft de afwikkeling van het saldo van het sociaal domein naar de reserve sociaal domein zich ontwikkeld van een overschot van 15,1 miljoen euro op jaarbasis in 2015 naar een tekort van 2,5 miljoen euro in 2018.
- Het meerjarenbeeld laat op grond van de kadernota laat na een nadere analyse van AEF een tekort zien van 5,9 miljoen euro in 2019. In de begrotingsperiode loopt het verwachte tekort terug tot 0,1 miljoen euro in 2023.
- De verwachte stand van de reserve sociaal domein beweegt zich zonder aanvullende maatregelen van een reserve van 19,4 miljoen euro begin 2019 naar een tekort van 3,3 miljoen euro eind 2023. Dit laat zich overigens niet alleen verklaren door de tekorten in het sociaal domein, maar ook door de bij het coalitieakkoord afgesproken uitnames ten behoeve van zg. versnellingen in het sociaal domein en intensiveringen buiten het sociaal domein.
- De uitgaven binnen MO en Jeugd lopen op. Uitgesplitst naar sectoren heeft de gemeente de uitgaven in de sociale basis (algemeen toegankelijke voorzieningen en wijkteams) geïntensiveerd. Voor Jeugd vertonen de uitgaven voor begeleiding en intramurale zorg een gestaag oplopende lijn. Bij MO wordt dit gecompenseerd door lagere uitgaven op de voorzieningen. Ook de uitgaven voor beschermd wonen en re-integratie vertonen een opgaande lijn, maar deze wordt gecompenseerd door de oplopende rijksbijdrage BW respectievelijk de gunstige ontwikkeling van het saldo op de Buig – onder andere een resultaat van de extra inzet op reïntegratie.
- Daarbovenop vormen de toenemende zorgvraag als gevolg van de extramuralisering van de zorg en de invoering van abonnementstarieven en de stijgende kosten van de arbeidsvoorwaarden in de sector een aanzienlijk risico voor de budgettaire ontwikkeling in de komende jaren.

Meevallers voor sociaal domein in meicirculaire

De analyses voor deze ontwikkelagenda zijn gemaakt – vooruitlopend op de meicirculaire voor het Gemeentefonds van de minister van BZK. Deze circulaire bevat een aantal meevallers voor het sociaal domein. Allereerst is voorzien in een aparte compensatie voor de loon- en prijsontwikkeling in het sociaal domein. Deze bedraagt voor Haarlem ruim 2 miljoen euro. Daarnaast is voorzien in een impuls voor de jeugdzorg van 3,6 miljoen euro in 2019 en 2,7 miljoen in 2020 en 2021 – aflopend naar 0 in daaropvolgende jaren. Daarnaast zijn impulsen voorzien van 2,1 miljoen euro oplopend naar 3,6 miljoen in 2024 voor beschermd wonen, voogdij en re-integratie.

Hiertegenover staat een zeer forse generieke korting op het Gemeentefonds als gevolg van het feit dat rijksuitgaven minder groeien dan eerder voorzien. Als gevolg van de trap-op-trap-af-systematiek voor het Gemeentefonds vertaalt zich dit in de omvang van de algemene uitkering. Uitgaande van de binnen de gemeente geldende systematiek van het 'Hek' om het sociaal domein, houdt de mei-circulaire een aanzienlijke meevaller voor het sociaal domein in.

Dit neemt niet weg dat het financiële beeld in het sociaal domein in Haarlem in de afgelopen jaar is omgeslagen. Waar aanvankelijk sprake was van aanzienlijke overschotten – mede door een sterke sociale structuur en een gunstig verdeelmodel, is er nu sprake van een meerjarig tekort en aanzienlijke financiële risico's. Er is alle reden voor *bijsturing*.

2.2 Kwaliteit financiële informatie

Het was voor AEF niet eenvoudig om een stabiel zicht te krijgen op de financiële situatie van het sociaal domein in Haarlem. Dit heeft te maken met het gefragmenteerde karakter van de financiële analyses en de presentatie daarvan. De financiële analyses van het 'Hek' en de gemeentelijk P&C-stukken sluiten in hun presentatie niet op elkaar aan, ook al zijn gebaseerd op dezelfde door de accountant gevalideerde financiële gegevens.

AEF heeft geen meerjarenanalyse van de uitgaven per product(-groep) aangetroffen. Door de invoering van het nieuwe Besluit Begroting en Verantwoorden (BBV) van de minister van BZK en een aantal beleidsmatige keuzes, is sinds 2015 de indeling van de gemeentelijke begroting verschoven. Door deze verschuivingen verschilt het beeld van de uitgaven per product(-groep) over de jaren. Deze constatering doet dus niets af aan de correctheid van de gepresenteerde cijfers, maar wel aan het inzicht en overzicht dat er mee geboden wordt.

Dit bemoeilijkt het inzichtelijk maken van de ontwikkeling van uitgaven van de afdelingen. Een dergelijke meerjarenanalyse is volgens AEF een onmisbare basis voor inzicht in de ontwikkeling en beïnvloedingsmogelijkheden van de inkomsten en uitgaven van het sociaal domein voor management, bestuur en politiek. Dat vormt een belemmering de gesprekken en beleidskeuzes van de gemeente. Door de ontwikkeling van de uitgaven in beeld te brengen en te analyseren, kan het bestaand beleid op zijn effecten worden beoordeeld en worden bijgestuurd. Het ontbreken van dit inzicht is in de ogen van AEF een belangrijke handicap voor de sturing en beheersing van de gemeentelijke uitgaven in het sociaal domein.

AEF heeft met hulp van de gemeentelijk financieel specialisten deze meerjarenanalyse gereconstrueerd als basis van een beter begrip van de ontwikkelingen in de financiële situatie. Door de bewerkelijkheid van de benodigde analyse moet deze nog altijd met enige slagen om de arm bekeken worden.

2.3 Sturen op Hek sluit niet aan op bestuurlijke verhoudingen

De analyse concentreert zich op de financiële situatie binnen het budget van de gedecentraliseerde regelingen (sinds de WMO 2009) – het zg. ‘Hek’, waarop binnen de gemeente de bestuurlijke sturing van het sociaal domein plaatsvindt. De rest van het sociaal domein is buiten beschouwing gebleven.

De gemeente stuurt in het sociaal domein zowel op de financiën van de drie daarop van toepassing zijnde programma’s in de gemeentebegroting, als op de uitsnede die met het Hek is gemaakt. De stelregel is daarbij: rijksbudget = werkbudget. De enige uitzonderingen die hierop zijn gemaakt zijn de uitnames uit de reserve sociaal domein bij het coalitieakkoord tijdelijke versnellers in het sociaal domein enerzijds en uitgaven in andere domeinen anderzijds.

De gemeente miskent hiermee haar eigen beleidsvrijheid om prioriteiten of posterioriteiten te stellen binnen haar budget. De voormalige rijkskaders worden vastgehouden als richtsnoer voor een intern bestuurlijk compromis. Wij vragen ons af of het wenselijk is op deze wijze vast te houden aan inmiddels opgeheven rijkskaders en niet de ontwikkelingen en voorkeuren in de stad leidend te laten zijn. Zeker nu de integratieuitkering Sociaal domein is opgeheven adviseert AEF de gemeente een minder rigide bestuurlijk kader als uitgangspunt te nemen.

Nu de integratieuitkering sociaal domein is opgegaan in de algemene uitkering is het maken van de Hek-analyse bovendien steeds bewerkelijker en zijn de uitkomsten steeds meer een fictie. De nominale ontwikkeling van de Algemene Uitkering laat zich immers niet technisch toerekenen naar een specifiek beleidsterrein. Er zijn allerlei aannames noodzakelijk. In toenemende mate belemmert dat een transparante budgetbeheersing in het sociaal domein.

Uiteraard is het wel mogelijk om afspraken te maken voor de autonome ontwikkeling van budgetten in het sociaal domein, de omgang met aanpassingen van de algemene uitkering vanuit het Rijk en eventuele intensiveringen of extensiveringen binnen de gemeente. AEF adviseert om ter voorbereiding van de kadernota 2020 al een systematiek uit te werken voor de autonome, beleidsarme ontwikkeling van de budgetten van het sociaal domein, vergelijkbaar aan de systematiek voor andere sectoren binnen de gemeente.

2.4 Analyse financiële ontwikkeling sociaal domein

Het meerjarenbeeld laat bij de *begroting 2019* een meerjarig tekort zien van bijna 6,3 miljoen euro in 2019 teruglopend tot 5,6 miljoen in 2023 – mede als gevolg van een aantal omvangrijke financiële risico’s in de begroting (NB een + in de tabel duidt op een tekort). De notitie ter voorbereiding van de Kadernota laat zien dat door een aantal mee- en tegenvallers – waaronder als voorname meevaller een sterk oplopende gemeentefondsuitkering in de komende begrotingsperiode – het tekort daalt naar 6,0 miljoen in 2019. In de begrotingsperiode loopt het verwachte tekort terug tot 1,4 miljoen euro in 2023.

Na de ramingsbijstellingen en ombuigingen in de Kadernota resteert negatief saldo van 5,9 miljoen euro in 2019 teruglopend tot 0,1 miljoen euro in 2023. Daarbovenop vormen de ontwikkeling van de arbeidsvoorwaarden en de volume-effecten van de extramuralisering van de zorg en de invoering van het abonnementstarief nog aanzienlijke risico’s voor de toekomstontwikkeling.

Tabel: Meerjarenbeeld begrotingssaldo na mee- en tegenvallers (x € 1.000,-)

	2019	2020	2021	2022	2023
TOTAAL BEGROTING 2019	6.304	6.127	5.642	5.642	5.642
VOORBEREIDING KADERNOTA 2020					
Landelijke ontwikkeling (mei-circ. '18)	-4	-1.845	-3.002	-4.492	-4.123
Haarlemse meevallers	-1.400	-1.210	-1.210	-1.210	-1.210
Haarlemse tegenvallers	1.120	1.320	1.120	1.120	1.120
Saldo na mee- en tegenvallers	6.020	4.392	2.550	1.060	1.429
Ramingsbijstellingen en ombuigingen	-100	-500	-990	-1.240	-1.290
SALDO NA RAMINGSBIJSTELLINGEN EN OMBUIGINGEN	5.920	3.892	1.560	-180	139

De overschotten en tekorten van het sociaal domein vertoonde bij het begin van de collegeperiode nog een forse buffer, maar ontwikkelt zich in de loop van de komende begrotingsperiode naar een tekort. Wanneer de overschotten en tekorten uit de jaarrapportages naast elkaar worden gezet, is een duidelijke trend te zien van afnemende overschotten – met in 2019 voor het eerst een tekort, dat zich de komende jaren doorzet.

Tabel: Overschotten en tekorten in het sociaal domein sinds decentralisaties 2015 (x € 1.000,-)

OVERSCHOT/TEKORT SOCIAAL DOMEIN	2015	2016	2017	2018
Overschotten/tekorten binnen het Hek uit de jaarrapportages	15.063	12.160	1.076	-2.511

Het negatieve resultaat in 2018 vormt een *breuk* met de eerdere positieve financiële resultaten van de gemeente in het sociaal domein. Met deze eerdere positieve resultaten was het mogelijk de reserve sociaal domein op te bouwen. Deze positieve resultaten gaven tot voor kort aanleiding tot een optimistisch begrotingsbeleid in het sociaal domein, waarbij de gemeente het zich kon veroorloven niet heel strak te sturen op de budgetten. Dat beeld is afgelopen jaar omgeslagen. Er is nu alle reden voor *financiële bijsturing*

De volgende vraag is welke trend zichtbaar is in de uitgaven van het sociaal domein. Is er sprake van sterk teruglopende middelen over de afgelopen jaren? Bewegen de uitgaven zich mee met de ontwikkeling van de voor Haarlem beschikbare budgetten?

De decentralisaties in het sociaal domein zijn gepaard gegaan met forse kortingen op de rijksbijdragen. Sindsdien hebben zich een aantal ontwikkelingen in de uitkeringen voorgedaan. Er is budget toegevoegd en er hebben zich verschuivingen in doelgroep en budget voorgedaan tussen de WLZ, de ZVW en de gemeentelijke budgetten. Hierdoor is sinds 2016 het totaal van de decentralisatie-uitkeringen nominaal niet meer gedaald. Onderstaande tabel geeft dit beeld. Met name bij beschermd wonen is er fors budget bij gekomen. Bij Jeugd,

Andersson Elffers Felix

WMO-dagbesteding en begeleiding en WSW en re-integratie is er nog wel een licht dalende trend waarneembaar.

Tabel: Ontwikkeling decentralisatie-uitkeringen sociaal domein 2016-2018 (x € 1.000,-)

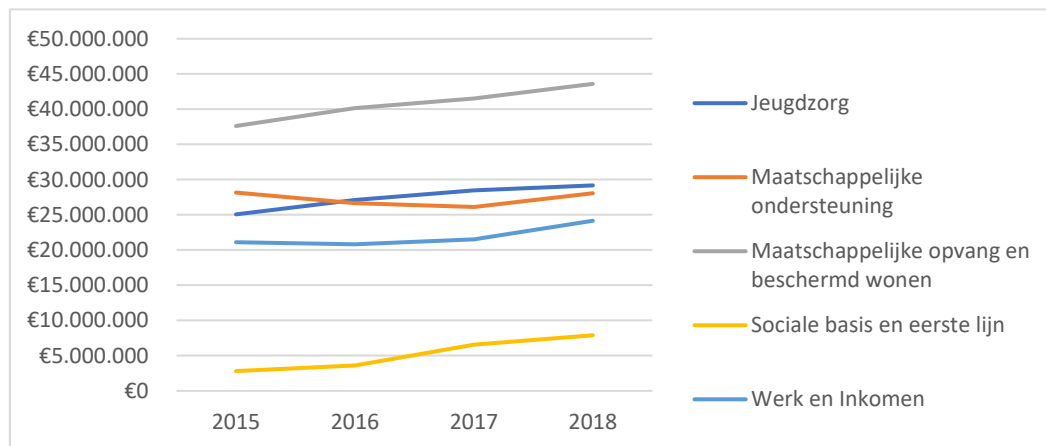
DECENTRALISATIE-UITKERING SOCIAAL DOMEIN	2015	2016	2017	2018
WMO HO		9.994	10.540	10.794
WMO Dagbesteding en begeleiding		17.635	16.708	17.088
Jeugd		30.802	28.989	30.628
Beschermd wonen en opvang		36.987	39.872	41.696
WSW en re-integratie		21.192	21.315	20.654
TOTAAL		116.610	117.424	120.860

De tabel laat wel zien dat de rijksbudgetten in de afgelopen jaren niet zijn meebewogen met de ontwikkeling van de prijsindex. Weliswaar was deze gematigd, maar over vier jaar heeft dit toch een betekenisvolle impact om de reële waarde van de rijksbijdrage.

2.5 Financiële trends over de sectoren

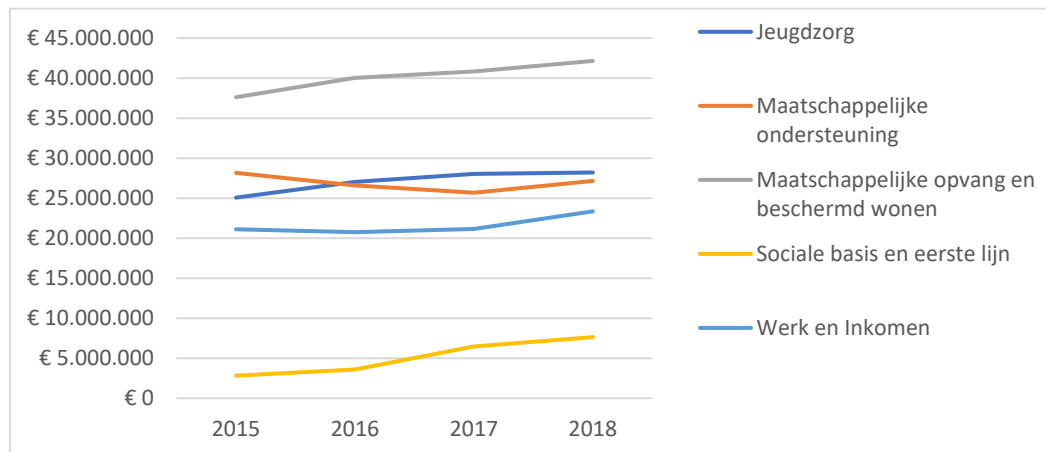
AEF heeft de ontwikkeling van de uitgaven per product(-groep) sinds de decentralisatie in beeld geanalyseerd. De grafieken zoals hier gepresenteerd zijn eerst de nominale ontwikkelingen van de uitgaven in het sociaal domein van Haarlem.

Grafiek *Ontwikkeling uitgaven hoofdproducten 2015-18 (in euro's)*



De tweede grafiek is gecorrigeerd voor algemene prijsontwikkelingen in Nederland. Ook na correctie voor de prijsontwikkeling laten de uitgaven per product(-groep) over de afgelopen jaren een stevig oplopende trend zien.

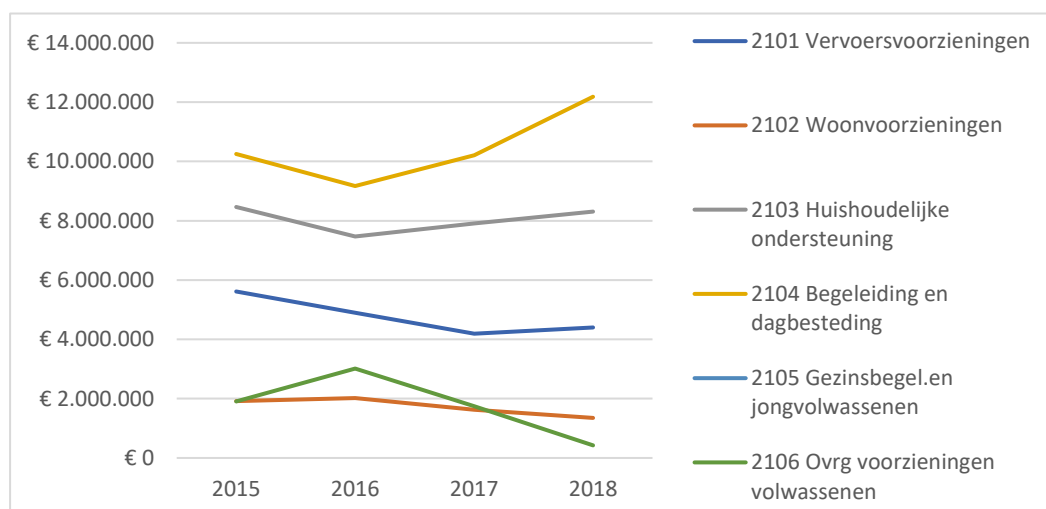
Grafiek Geïndexeerde ontwikkeling uitgave hoofdproducten 2015-18 (in euro's)



De kosten voor de sociale basis vertonen een oplopende trend door de intensivering die hier is gepleegd is de algemeen toegankelijke voorzieningen en in de sociale wijkteams en centra voor jeugd en gezin. Dit heeft bij jeugd echter niet geleid tot een daling in de uitgaven, maar in tegendeel tot een stabiele stijging. De maatschappelijke ondersteuning laat een min of meer stabiel beeld zien.

Bij nadere analyse van de ontwikkeling van de productgroep Maatschappelijke ondersteuning blijkt dat tot 2017 sprake was van een lichtdalende trend en een stijging in 2018. Bovendien blijkt dat deze trend ongelijkmatig binnen de productgroep verdeeld is. De producten huishoudelijke ondersteuning en voorzieningen vertonen een dalende trend, maar de producten dagbesteding en begeleiding vertonen al meerdere jaren een stevig stijgende trend. Dit beeld komt ook naar voren uit het recent gepubliceerde HHM-rapport. Het beroep op de verschillende zorgproducten vertoont een stijgende lijn, maar dat geldt met name voor begeleiding en dagbesteding.

Grafiek Geïndexeerde ontwikkeling uitgaven hoofdproduct MO 2015-18 (in euro's)



De grafieken vertonen voor werk & inkomen een stijgende lijn, maar deze wordt gecompenseerd door een gunstige ontwikkeling van het saldo op de BUIG die niet in dit overzicht is opgenomen, omdat deze buiten het Hek valt. Deze gunstige ontwikkeling van het saldo op de BUIG is deels te verklaren door een hogere uitstroom van uitkeringsgerechtigden.

Andersson Elffers Felix

Dit kan gezien worden als een inverdieneffect van de extra inzet op re-integratie. Ook de budgetten voor beschermd wonen vertonen een oplopende trend. Deze correspondeert met de oplopende beweging in de rijksbijdrage.

Sinds de decentralisatie van de zorg in 2015 is er dus een toenemend beroep op de zorgbudgetten gedaan. De kwaliteit van de beschikbare stuurinformatie maakt het slecht mogelijk dit te analyseren in termen van zorgvolume, zorgduur, zorgzwaarte en productprijs. Het is dus moeilijk vast te stellen waar de feitelijke ontwikkeling afwijkt van de beleidstheorie bij de decentralisatie in het sociaal domein. De geschetste ontwikkeling roept wel de behoefte aan deze analyse op.

De stijgende uitgaven inkomsten bij globaal gelijk gebleven inkomsten verklaren het beeld van een aanvankelijk een dalend overschot en later een oplopend tekort in het sociaal domein. Dit maakt *bijsturing urgent*. Dat vergt bewuste inzet van financiële ruimte en gerichte sturing op verminderd gebruik van voorzieningen door preventie, substitutie en waar mogelijk benutting van zelfredzaamheid en vitaliteit van eigen netwerken.

3 Observaties sturing en beheersing sociaal domein

In dit hoofdstuk wordt de diagnose gepresenteerd, die AEF heeft gemaakt van de stand van zaken in het sociaal domein in Haarlem. Daarbij heeft AEF met name aandacht besteed aan de governance (sturing) en administratieve organisatie (beheersing).

3.1 Sturingsvisie sociaal domein is overwegend kwalitatief ingevuld

De gemeente Haarlem heeft de filosofie achter de decentralisatie en de transformatie van het sociaal domein uitgewerkt in een sturingsvisie met vier herkenbare uitgangspunten:

1. Werken vanuit het perspectief van de inwoner
2. De kracht van de wijk
3. Samenhangende aanpak zonder schotten en kolommen
4. Samenwerken met alle betrokkenen, met respect voor ieders rol en belang.

Wij hebben kunnen vaststellen dat deze sturingsvisie in detail is uitgewerkt in instrumentarium, zoals een hernieuwde aanbesteding vanaf 2018, werkafspraken met instellingen waarin deze uitgangspunten goed herkenbaar zijn en een transformatieprogramma, waarin een aantal thema's zijn opgenomen die ook landelijk op de agenda staan.

Het valt AEF op dat de sturingsvisie in meerderlei opzicht *vooral kwalitatief geladen* is:

- De nadruk ligt sterk op kwaliteit en effectiviteit van zorg en *minder op doelmatigheid*. De grondgedachte lijkt dat als de kwalitatieve verbetering van zorg gerealiseerd wordt (dichter bij burger, aansluitend op vraag), de doelmatigheid als vanzelf volgt (preventie, substitutie). Dit is een visie waar gemeentebreed voor is gekozen door politiek, bestuur en ambtelijk apparaat.
- De sturingsvisie richt zich sterk op werkprincipes en *minder op sturing vanuit een heldere architectuur* van het sociaal domein. Met name de positionering van de eerste lijn als kortdurende advisering en ondersteuning enerzijds en toegang en doorverwijzing naar zwaardere tweedelijns zorg kan helderder en integraler.
- De sturingsvisie is vertaald in kwalitatieve uitgangspunten en *beperkt in kwantitatieve en financiële doelstellingen*. Het is daardoor moeilijk vast te stellen wanneer de uitgangspunten goed worden ingevuld en de gewenste resultaten opleveren.

Net als in de gezondheidszorg is de opgave in het sociaal domein om maximaal kwaliteit van zorg te bieden voor de (omvangrijke) inzet van publieke middelen. Naast sturing op kwaliteit van zorg en professionaliteit van handelen, is het ook nodig om mechanismen in te bouwen

die de efficiency van de publieke middelen inzet borgen. De gemeente stuurt nu overwegend op kwalitatieve uitgangspunten – de kwantitatieve en financiële resultaten daarvan lijken haar daardoor te overkomen.

Om de sturing en beheersing in het sociaal domein te verbeteren is het wenselijk *meer balans te brengen tussen sturing op kwaliteit en kwantiteit, op kwaliteit en doelmatigheid van zorg.*

3.2 Gemeente deelt verantwoordelijkheid voor doelmatigheid zorg weinig

Wat opvalt aan het samenspel tussen gemeente en instellingen in het sociaal domein in Haarlem, is dat er *geen cultuur bestaat van gezamenlijk gedeelde verantwoordelijkheid* voor de *balans tussen kwaliteit en doelmatigheid* van zorg. Het belang van deze balans is geen onderwerp van gezamenlijk *partnerschap* – althans AEF treft die niet aan in documenten en de vormgeving en agenda van gezamenlijke overleg(-structuren). Instellingen en hun professionals zijn in hoge mate verantwoordelijk voor de kwaliteit van de zorg, terwijl de gemeente verantwoordelijk is voor het budget voor de zorg. Door deze knip vindt er nauwelijks gesprek plaats hoe in Haarlem gemeente en instellingen samen *binnen de beschikbare maatschappelijke middelen voor de zorg tot een zo goed mogelijk zorgverlening* voor haar inwoners kunnen komen en waar de optimale balans ligt tussen kwaliteit en doelmatigheid van zorg.

De doorverwijzing van cliënten verloopt via de wijkteams en consulenten. Voor Jeugd bepalen instellingen in hoge mate de inrichting van trajecten in termen van zwaarte, intensiteit en duur. De professional binnen de instelling draagt hier een grote mate van verantwoordelijkheid voor de kwaliteit. Voor MO wordt dit veelal in de beschikking aangegeven. Vervolgens vindt de contractering veelal plaats op basis van *uurtarieven* en de declaratie via *aantal geleverde uren*.

De gezamenlijke verantwoordelijkheid voor een zo optimale mogelijk zorg voor de Haarlemmers binnen het beschikbare budget krijgt bij voorkeur vorm op *alle niveaus van de keten: strategisch, tactisch, operationeel*. Dat kan op ieder niveau uitgewerkt worden in eigen sturingsvormen: stedelijke rapportages, conferenties, stuurgroepen op bestuurlijk niveau, productieafspraken met halfjaar-rapportages en managementgesprekken op strategisch niveau, periodieke monitoring en contractmanagement op tactisch niveau, intervisie en casebespreking op operationeel niveau.

Een dergelijk *partnerschap met gezamenlijke sturing en beheersing vanuit één bedoeling* op alle niveaus vraagt om een aanpassing van het stelsel en de samenwerking tussen gemeente en instellingen: in de visievorming, contractvorming, programmering, contractmanagement en monitoring. De keuze om meer gezamenlijk te sturen op de balans tussen kwaliteit en doelmatigheid vraagt om het strategisch vormgeven en agenderen van een gedeelde ontwikkelagenda.

3.3 De stuurinformatie is nog (te) beperkt

AEF is de afgelopen periode op zoek geweest naar de beschikbare stuurinformatie om zelf een analyse te kunnen maken van de tekorten in het sociaal domein. Wij hebben daarbij gezocht naar tactisch-strategische stuurinformatie over financiën en productie.

Wij hebben gemerkt dat deze informatie nog nauwelijks aanwezig is. Er is informatie op het niveau van de bestuurlijke P&C-cyclus. Deze informatie bevindt zich op een hoog aggregatieniveau en is vooral bestemd voor politiek besluitvorming op strategisch niveau.

Andersson Elffers Felix

Daarnaast hebben we ook informatie ontvangen op het niveau van kostenplaatsen en instellingen. Door het op gang komen van het berichtenverkeer in het afgelopen jaar zijn *steeds meer data* over de geleverde zorg per product en instelling beschikbaar. Deze data zijn echter nog *niet omgezet in (stuur-)informatie*. Wel lopen op dit moment goede initiatieven om hier stappen in te zetten.

Op basis van de beschikbare data wordt door individuele medewerkers wel de zorgproductie op instellingsniveau gekeken en geaggregeerd naar de gemeentebrede ontwikkeling op producten. Er is echter behoefte aan gestructureerde informatie *op het niveau van producten gemeentebreed en uitgesplitst naar instellingen en wijken*. Doordat dat nog ontbreekt, is er op tactische en strategisch niveau geen (een gedeeld) inzicht in de ontwikkelingen, qua budget en klantstromen. Informatie die eenvoudig kan worden geanalyseerd in termen van P*Q, indicaties en uitnutting, in-, door- en uitstroom, productcategorieën etc. Zowel voor bestuur als management, als in de relatie met instellingen in de stad is het daardoor *slecht mogelijk overzicht te hebben over de ontwikkelingen in het sociaal domein en de samenhang daarin*.

Een *projectmatige aanpak* om te komen tot stuurinformatie heeft hoge prioriteit. Binnen het sociaal domein is recent een project Monitoring & evaluatie gestart. Ontwikkeling van goede stuurinformatie vraagt nog meer focus en gestructureerde inzet. Doel is om stuur-informatie in de vorm van een dashboard naar producten, instellingen en wijken te genereren.

3.4 Op de inhoudelijke productie vindt geen programmering plaats

Achter het ontbreken van stuurinformatie komt een volgend sturingsvraagstuk tevoorschijn. Er is geen sprake van programmering van de productie en klantstromen in het sociaal domein. De uitgangspunten van *de sturingsfilosofie zijn niet vertaald naar doelstellingen*. Wat is het beoogde effect van preventie en substitutie, wanneer is dat geslaagd? *Daardoor is het ook niet goed mogelijk om aan te geven wat de bedoeling is en wanneer het goed of niet goed gaat* met die bedoeling.

Meerjarenraming van te verwachten en beoogde ontwikkelingen zijn niet in de begroting opgenomen. In termen van productie zijn geen doelstellingen in een programmering opgenomen voor klantstromen bij de wijkteams/toegang en doorverwijzingen naar maatwerkvoorzieningen. Ook is geen inzicht in de beoogde in-, door- en uitstroom, voor duur, intensiteit en zwaarte van producten. Daardoor is het niet mogelijk de realisatie te iken op de bedoeling en tussentijds bij te sturen op de realisatie.

Introductie van een *jaarprogrammering sociaal domein* zou de sturing sterk verbeteren. Deze programmering kan zich richten op aantallen klantcontacten in de 1^e lijn, aantallen doorverwijzingen en aantallen trajecten *per product gemeentebreed en per wijk en per instelling*. Dit vormt de basis voor monitoring, managementgesprekken en contractmanagement met instellingen.

3.5 De toegang kan helderder en integraler worden georganiseerd

Wezenlijk in de sturingsfilosofie van de decentralisatie en transformatie is het onderscheid tussen sociale basis, wijkteams/toegang en maatwerkvoorzieningen – in specialistisch jargon de 0^e, 1^e en 2^e lijn. De grondgedachte van de decentralisatie is dat meer maatschappelijke vraagstukken worden opgelost door de vitaliteit van mensen en hun sociale verbanden in de samenleving en de algemeen toegankelijke voorzieningen (0e lijn). De wijkteams/toegang (1e lijn) zijn bedoeld om mensen *licht te ondersteunen* bij het oplossen van hun problemen *met*

informatie en bij voorkeur tijdelijke ondersteuning en ze alleen daar waar nodig door te verwijzen naar zwaardere vormen van zorg, waarvoor een indicatie nodig is. Nabijheid, aansluiten op de leefwereld, preventie, integraliteit zijn sleutelwoorden. Die kwalitatieve uitgangspunten zijn leidend voor de toegang tot de zorg.

In Haarlem is de toegang ondergebracht bij de Centra voor Jeugd en Gezin (voor jeugdzorg), bij de Sociale Wijkteams en bij WMO-consulenten op het stadskantoor (voor WMO). Die gefragmenteerde opzet is verklaarbaar vanuit de organisatiegeschiedenis van het sociaal domein in Haarlem, maar leidt *nu niet tot helderheid van de architectuur en de rollen in het sociaal domein* voor burgers en professionals. Er kunnen dubbelingen in capaciteit en klantcontacten optreden, er is geen goed inzicht in en sturing op klantcontacten en doorverwijzingen. Integratie van

Een doorontwikkeling naar een éénduidige toegang tot het sociaal domein voor complexe en meervoudige vragen via wijkteams bevordert helderheid en daarmee de effectiviteit en efficiency. Het onderscheid tussen een wijkteam voor jongeren (CJG) en voor volwassenen (SWT) is functioneel, maar het is wenselijk in de organisatie van CJG en SWT de condities voor samenwerking door te ontwikkelen door stapsgewijze integratie van locatie en werkgebieden. De werkwijze waarbij medewerkers van de wijkteams op locaties werken, waar problemen zichtbaar worden (in huisartsenpraktijken, op scholen) is van grote waarde, maar het is van belang dat deze medewerkers wel als team functioneren en aangestuurd worden. Er wordt beperkt gestuurd middels managementgesprekken over resultaten via doelstellingen en stuurinformatie over de realisatie. Per wijk kan gericht sturing plaatsvinden op de ondersteuning door wijkteams en de toegang tot maatwerkvoorzieningen. Eenvoudige vragen, zoals naar voorzieningen, kunnen veelal direct via internet en een backoffice worden afgewikkeld.

3.6 Contractering maatwerk bevat weinig beheersmechanismen

De gemeente heeft via de contractering *geen beheersmechanismen* op uitgaven van de maatwerkvoorzieningen. Daarmee zijn de feitelijke resultaten van de doorverwijzing en de afwikkeling door de professionals in de instellingen leidend voor het zorgvolume.

AEF acht dat een te summiere sturing op de doelmatigheid van de maatwerkvoorzieningen. Volume en budgetbeslag is niet iets wat de gemeente zou moeten overkomen, maar een ontwikkeling, waar *gemeente en instellingen samen op kunnen en moeten sturen*.

De gemeente is in 2018 samen met de regiogemeenten afgestapt van contractering op budgetten. Op dit moment worden instellingen via een open aanbesteding gecontracteerd op producten met vaste uurprijzen en een grote mate van maatwerk in de vormgeving van het traject. Lengte, intensiteit en zwaarte van producten zijn van grote invloed op de kosten per klant. Vertrouwen in de professional staat voorop. Deze vorm van contractering is een vorm van meervoudige opneemfinanciering, waarbij er weinig *checks and balances zijn tussen kwaliteit en doelmatigheid*. De instellingen declareren op P*Q-basis en er wordt beperkt gestuurd op het productievolume en het budgetbeslag. De *hoge mate van maatwerk in de contractering* maakt monitoring en beheersing voor de gemeente slecht mogelijk.

De gemeente zou in haar wijze van contracteren en contractmanagement op meerdere manieren knoppen kunnen inbouwen om op volume te sturen:

- Contracteren met *budgetplafonds* via Europese aanbesteding. Dit is een zakelijkere sturingsrelatie, waarbij instellingen meer verantwoordelijkheid dragen voor de ontwikkeling van het beroep op het zorgbudget

Andersson Elffers Felix

- *Contracteren op gemiddelde productprijzen* in plaats van uurprijzen, waardoor de gemeente de productie beter kan monitoren en beheersen en instellingen zelf verantwoordelijkheid dragen voor sturing op de gemiddelde productprijs
- *Via indicatieve jaarprogramma's* verwachtingen omtrent volume aangeven en die via contractmanagement beheersen.

Sturing in de contractering op volume en budget is noodzakelijk. AEF adviseert de huidige contractering te evalueren met aandacht voor de beheersmechanismen voor kwalitatieve en doelmatige zorg. Op grond van deze evaluatie kan dan met de regio en instellingen intensief het gesprek worden aan gegaan over een *actievare vorm van gemeenschappelijke budgetbeheersing middels managementgesprekken*. Daarnaast adviseert AEF met de regio en instellingen het gesprek aan te gaan over een *nieuwe wijze van contracteren met ingang van 2022*. In de ogen van AEF past een overgang naar contractering op trajectprijzen of sturing op programma-afspraken beter in de regionale sturingstraditie en – cultuur, dan een overstap naar budgetplafonds waarbij instellingen meer zelfstandig verantwoordelijkheid moeten nemen om in reactie op de vraag vanuit de stad het aanbod van zorg af te stemmen op het beschikbare budget.

3.7 Veel winst te boeken door sturing op hoog complexe zorg

In het sociaal domein zit een groot deel van de kosten in een klein deel van de klantgroep. De groep met meervoudige, complexe problematiek zorgt voor een groot deel van de kosten. Bij volwassenen concentreert deze doelgroep zich binnen het beschermd wonen en de maatschappelijke opvang en krijgt deze zo intensieve integrale hulp. Voor jongeren is er sprake van een groot aantal hulpverleners, die vaak nog versnipperd langs elkaar heen werken. Deze verbrokkelde aanpak leidt tot verminderde effectiviteit van zorg en hoge inefficiency. Meer dan waar ook is hier het adagium 'één gezin, één plan, één hulpverlener/coördinator' van grote waarde, maar moeilijk te realiseren

AEF stelt een *geconcentreerde aanpak voor de meest complexe zorgcasussen* waar jongeren verkeren in gezinnen met een hoog-complexe problematiek voor. Deze aanpak kan worden gestart met een pilot voor 20 te selecteren gezinnen met een complexe, meervoudige problematiek. De pilot moet inhouden dat voor deze gezinnen daadwerkelijk wordt gewerkt vanuit één plan met één zorgcoördinator. De aanpak moet worden vormgegeven in een *gemengd projectteam* van gemeente en instellingen. Door vooraf te werken vanuit een vast aantal trajecten kan worden voorkomen dat doorlopend strijd over de verdeling van de caseload plaatsvindt.

4 Naar ontwikkeltraject

4.1 Agenda voor ontwikkeltraject

De diagnose in het vorige hoofdstuk laten zien dat de transformatie van het sociale domein in Haarlem met de overgang van taken in 2015 nog niet afgerond is. Na de decentralisatie is de transitie van taken organisatorisch en administratief ingeregeld, maar er is nog geen balans in het lokale sociaal domein ontstaan. Dat is geen beeld dat uniek is voor Haarlem. In veel meer gemeenten valt dit beeld waar te nemen. De gigantische operatie die de decentralisatie was, is succesvol uitgevoerd in de zin dat er sprake is geweest van continuïteit in de zorgverlening en de zorg dicht bij de mensen is georganiseerd. Het bereik van de zorgverlening is daardoor toegenomen.

De diagnose laat zien dat in de sturing en beheersing van het sociaal domein nog een ontwikkelopgave ligt. In reactie op het beheersingsdenken in de zorg is er vooral gestuurd op kwaliteit van zorg en vertrouwen in de professional. Er is een cultuuromslag nodig naar een volwassen balans tussen kwaliteit en doelmatigheid van zorg. Dat moet in partnerschap tussen de gemeenten in de regio en de instellingen gebeuren. Het sociaal domein is een samenhangend stelsel dat op alle niveaus moet zijn gericht op een gezonde balans, waarbij goede zorg wordt geleverd aan de mensen die dat nodig hebben.

Dat vergt op het niveau van zorgverleners doorlopend een onderlinge reflectie op casuïstiek en professioneel handelen dat op maat tegemoetkomt aan de behoefte aan ondersteuning. Op managementniveau vergt dat doorlopende sensitiviteit voor patronen en trends in de zorgverlening en het zoeken naar balans tussen beschikbare maatschappelijke middelen en zorgvraag vanuit de samenleving.

Deze doorontwikkeling van het sociaal domein beweegt zich dus op een aantal niveaus:

- **Cultureel:** het zoeken naar een balans tussen kwaliteit en doelmatigheid
- **Organisatorisch:** het beter structureren van sociale basis, wijkteams en maatwerkvoorzieningen als nulde, eerste en tweede lijn
- **Instrumenteel:** het inrichten van een systematiek van programmering en monitoring van zorgverwijzingen en zorgverlening.

AEF adviseert deze doorontwikkeling onderdeel te laten uitmaken van het programma Transformatie sociaal domein. Concreet adviseert AEF om deze dit te organiseren in een zestal projecten, die in onderlinge samenhang worden geprogrammeerd:

1. Versterking governance en samenwerking met instellingen
2. Verbetering stuurinformatie sociaal domein
3. Introductie jaarprogrammering sociaal domein
4. Doorontwikkeling wijkteams/toegang sociaal domein
5. Voorbereiden nieuwe contracten maatwerkvoorziening
6. Integrale aanpak top 20-gezinnen

4.2 Doorontwikkeling als gezamenlijk traject

Het uitwerken van deze programmatische verandering is een ingrijpend ontwikkeltraject dat focus van de gemeente zal vergen. Het veronderstelt een commitment van bestuur en organisatie om deze stappen gezamenlijk te zetten. Dat vraagt binnen de gemeente om een cultuur, waarin vanuit gezamenlijkheid wordt gewerkt aan deze doorontwikkeling – ieder vanuit zijn eigen rol en positie - een cultuur van transparantie en helderheid.

Dat betekent dat het bestuur kaders stelt en bewaakt en inhoudelijk richting geeft, het management de uitvoering van de doorontwikkeling organiseert en sturing geeft aan de organisatie en de samenwerking met instellingen en medewerkers binnen de kaders en de bedoeling professioneel handelen.

De gemeente zal dit traject niet alleen gestalte kunnen geven. Het sociaal domein is een complex netwerk van samenwerkende partijen. Veelal vindt die samenwerking op regionale niveau plaats. De opgave zal zijn om meer in partnerschap de beoogde ontwikkeling vorm te geven. Dat vraagt om samenwerking met de gemeenten in de regio. Het is wenselijk om de beoogde ontwikkeling samen met hen vorm te geven, waarbij van de gemeente Haarlem als grootste gemeente in de regio wel een initiërende rol mag worden verwacht. Het is aan te bevelen met de regiogemeenten het gesprek over deze diagnose en ontwikkelagenda aan te gaan.

Daarnaast veronderstelt het een partnerschap met de instellingen in de stad. Alleen in onderlinge samenwerking kan de beoogde ontwikkeling vorm krijgen. Ook in die samenwerking is het goed dat gemeenten en instellingen zich bewust zijn van hun eigen en elkaanders rol. Vertrouwen en checks and balances maken beiden onderdeel uit van dat samenspel. Het project Governance sociaal domein is gericht op het tot stand brengen van een partnerschap en samenwerking, waarbij zowel in het netwerk van gemeenten en gezamenlijke instellingen als bilateraal tussen gemeente en instellingen sprake is van dialoog en sturing. Deze vindt zowel plaats op strategisch, tactisch als operationeel niveau, maar heeft op elk niveau een ander karakter. Op strategisch niveau staan de ontwikkeling van het stelsel en de jaarafspraken centraal en op tactisch niveau het overleg over de voortgang en uitvoering. Op operationeel niveau richt het gesprek zich eerder op professionele uitwisseling en onderling leren.

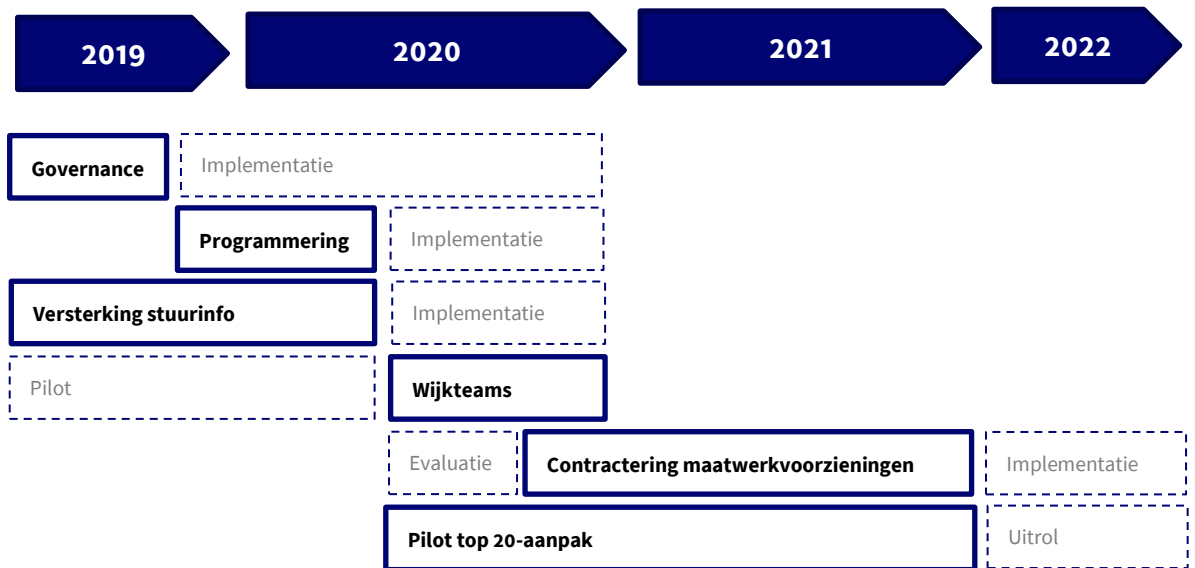
4.3 Samenhang en fasering

De zes voorgestelde trajecten vragen veel van de gemeente(n) en instellingen. Het is daarom aan te bevelen ze in onderlinge samenhang aan te sturen binnen het programma Transformatie sociaal domein en daarbij de trajecten in de tijd te doseren, door ze bewust te faseren en schakelen. De trajecten Governance, Verbetering stuurinformatie en Programmering hangen onderling nauw samen en kennen de hoogste prioriteit. Wij stellen voor deze als eerste te programmeren en de andere projecten wel voor te bereiden, of in kleinschalige pilots al uit te proberen, maar nog niet grootschalig op te pakken. Dat kan later in de tijd als de eerste drie projecten zijn afgerond.

Andersson Elffers Felix

De voorgestelde fasering ziet er globaal als volgt uit.

Schema: *Samenhang en fasering voorgestelde projecten ontwikkelagenda Sociaal domein*



Op basis van de bespreking in de bestuurlijke stuurgroep kan deze ontwikkelagenda worden uitgewerkt tot projectopdrachten. Het ligt in de rede dat de gemeente in het verband van het programma Transformatie sociaal domein, deze projecten inpast in de reeds lopende en geplande activiteiten, prioriteert en op maat snijdt om ze binnen de organisatie en in samenspel met regiogemeenten en instellingen goed in gang te kunnen zetten. Dit zal van de organisatie een forse inspanning en weging van in te zetten capaciteit vergen, die alleen met een stevig commitment van bestuur en management met succes doorlopen kan worden.

Daarmee vormt dit rapport een agenda voor de doorontwikkeling van de sturing en beheersing van het sociaal domein in Haarlem – als onderdeel van een breder programma gericht op verdere transformatie van het lokaal sociaal domein. De bedoeling is uiteindelijk om in Haarlem kwalitatief goede zorg te bieden in de balans met de daarvoor beschikbare maatschappelijke middelen.

Bijlage 1: sectorale aandachtspunten

Inleiding

In de zijlijn van de gesprekken die AEF sinds eind maart in Haarlem heeft gevoerd, zijn er vier onderwerpen naar voren gekomen, waarvan is gekozen ze buiten de ontwikkelagenda te laten vallen, maar waarvan AEF toch vindt dat ze aandacht van de gemeente Haarlem verdienen. Er is voor gekozen deze vier onderwerpen hier extra toe te lichten, omdat ze te specifiek zijn om in de ontwikkelagenda op te nemen of omdat ze niet onder de productgroep MO en Jeugd-vallen.

1. Huishoudelijke ondersteuning

De kosten op de huishoudelijke ondersteuning lopen sinds 2018 op. Een voornaamste knop die de Gemeente Haarlem heeft om hier invloed op uit te oefenen, is het aantal geïndiceerde uren per gezin. Deze knop komt voor als laaghangend fruit, wegens twee redenen. Ten eerste heeft Haarlem de WMO-consulenten binnenshuis. Ten tweede ligt de uren indicatie van Haarlem hoger dan in omliggende en vergelijkbare gemeenten.

In 2016 hebben KPMG en Bureau HHM in opdracht van de gemeente Utrecht een onderzoek gedaan naar huishoudelijke ondersteuning, waarbij de gemeenten Emmen en Haarlem als vergelijkende gemeenten zijn genomen. Destijds werkte de gemeente Haarlem nog resultaatgerichte indicaties. AEF is zich bewust van het feit dat dit niet langer gebeurt, maar gebruikt de uitkomsten uit het onderzoek om een historisch beeld te schetsen van het aantal geïndiceerde uren per gezin in Haarlem. In 2016 had Haarlem namelijk al een duidelijk hogere uren indicatie dan Emmen en Utrecht.

2016 ¹	Utrecht	Emmen	Haarlem
Uren per jaar	102,7	95,4	111,9
Uren per week	2,0	1,8	2,2

¹ Uren verkregen uit het rapport *Normering van de basisvoorziening 'Schoon Huis'*, KPMG Plexus & Bureau HHM, 2016, p. 27, [link](#)

Deze relatief hoge indicatie is ook tegenwoordig nog sprake van. In de onderstaande tabel is te lezen hoeveel uren per gezin Haarlem in vergelijking met regiogemeenten indiceert. Uit het oog van AEF is hier ruimte om de beschikbare middelen doelmatiger in te zetten door de gemeente. AEF is zich bewust van eerdere politieke keuzes voor dit beleid. Gezien de nieuwe druk op de financiële middelen, maakt AEF het bestuur en de politiek van Haarlem graag bewust van de hoge positie van Haarlem ten opzichte van deze benchmarks.

2019	Heemstede Bloemendaal	Amsterdam	Haarlemmermeer	Haarlem
Uren per jaar	88,4 - 104	119,6	130	150,9
Uren per week	1,7-2,0	2,3	2,5	2,9

2. Dagbesteding

Een van de omvangrijke producten van de productgroep Maatschappelijke ondersteuning is het product Dagbesteding, waarbij in groepen dagactiviteiten met een zorgcomponent worden aangeboden. Dagbesteding kan op drie zwaarte-niveaus worden geïndiceerd. In 2018 heeft de gemeente ervoor gekozen om de dagbesteding op zorgzwaarteniveau licht en midden te 'kantelen'. Dat wil zeggen dat de dagbesteding in de sociale basis wordt aangeboden en niet meer alleen met een doorverwijzing wordt aangeboden. Voor dagbesteding op zorgzwaarteniveau zwaar is nog wel een doorverwijzing noodzakelijk. Gedachte van deze doorverwijzing is dat de dagbesteding zo laagdrempeliger kan worden aangeboden. Door het gekantelde product tegen een vast budget te contracteren is het aan de instellingen om het volume te beheersen binnen de beschikbare capaciteit. Doordat de toegang laagdrempeliger is, kunnen zij hun capaciteit beter benutten. Bovendien is om deze aanzuigende werking op te vangen het beschikbare budget met 10% verhoogd. Door deze verschuiving worden meer zorgvragen in de sociale basis opgevangen, maar dit is uiteraard alleen een optisch effect. Alleen de bordjes zijn verschoven, er vindt geen daadwerkelijke substitutie naar lichtere zorg plaats.

Door de kanteling blijkt een aantal effecten op te treden:

- In de gekantelde dagbesteding worden meer klanten dan voorheen opgevangen. De capaciteit lijkt inderdaad beter te worden benut.
- In de niet gekantelde zorg treedt een sterke overschrijding op. Oorzaak hiervoor is dat de klanten in de niet-gekantelde zorg een zwaarder profiel hebben.
- Dit uitsortereffect is logisch gevolg van de splitsing tussen zorgzwaarte licht en midden enerzijds en zwaar anderzijds. Uit de verkenning die AEF heeft verricht ontstaat het beeld dat met dit uitsortereffect in de budgettering geen rekening is gehouden.
- Daarmee lijkt ook het gekantelde budget is vastgesteld op basis van een gemiddelde zwaarteprijs, terwijl de zorg lichter dan gemiddeld is. Defacto is het budget voor de gekantelde dagbesteding dus naar verwachting harder gestegen dan 10%.

Deze analyse is nog niet in de diepte toereikend uitgevoerd. Wel valt waar te nemen dat een groot deel van de kostentoeename op de Productgroep Maatschappelijke ondersteuning is terug te voeren op een stijging bij Dagbesteding.

Tabel: Budgettaire beslag dagbesteding (x € 1.000,-)

2015	2016	2017	2018
5.315	4.847	5.544	7.685

In de ogen van AEF is dat niet verwonderlijk. Het hanteren van een filter van doorverwijzing voor duurdere zorgproducten heeft tot doel het gebruik van die voorzieningen te beperken. Door een groot deel van de dagbesteding te kantelen is dit filter losgelaten. Gezien het budgettaire effect van deze ontwikkeling beveelt AEF aan om de financiële houdbaarheid van de kanteling van de dagbesteding kritisch op haar effecten te evalueren.

3. Sociale werkvoorziening

Een specifiek punt van aandacht is de ontwikkeling van het budget WSW. Het SW-bedrijf Paswerk kiest ervoor haar meerjarenbegroting met prijsindex op te stellen. De circulaire over de rijksbijdrage zijn tegen het prijspeil van het lopend jaar opgesteld. Hierdoor ontstaat een kunstmatig begrotingstekort in de meerjarenbegroting. Dat is uiteraard begrotingstechnisch niet zuiver en ook in strijd met de rijksrichtlijnen voor de gemeentebegroting (BBV) die aangeven van de meerjarenbegroting tegen het prijspeil van het begrotingsjaar dient te worden opgesteld.

In de kadernota is als oplossing gekozen dat Paswerk zowel de inkomsten als de uitgaven begroot met prijsontwikkeling. Dit lost weliswaar het begrotingsprobleem van Paswerk op haar eigen begroting op, maar niet die van de gemeente. Als de gemeente vervolgens de SW-bijdrage met prijsontwikkeling begroot, haalt zij het probleem van het SW-bedrijf haar eigen begroting binnen. Immers aan de inkomstenkant staat nog altijd de rijksbijdrage tegen het prijspeil van het lopend jaar.

Voor de gemeente is de te hanteren lijn dat inkomsten en uitgaven tegen prijspeil begrotingsjaar worden begroot – ook in de meerjarenopstelling. De gemeente hoort niet de door het SW-bedrijf begrote prijsontwikkeling over te nemen in haar begroting. Door het knelpunt met de prijsontwikkeling in de begroting op te lossen, valt er in de meerjarenbegroting budget vrij richting reserve sociaal domein.