

Aanleiding en doel

Met de decentralisaties in het sociaal domein hebben we als (centrum)gemeente grote verantwoordelijkheden gekregen. Daarmee zijn we een veel belangrijker speler in het zorglandschap geworden. Naarmate de jaren vorderen, weten we steeds meer over de kwaliteit, effectiviteit en betaalbaarheid van de zorg. Tegelijkertijd wordt daarmee steeds duidelijker wat we nog niet weten en wat nodig is om de transformatiebeweging te realiseren en structureel en effectief te sturen. Eerder hebben we op een aantal momenten al met uw raad gesproken over deze grote uitdagingen en over wat dat betekent voor onze organisatie.

Het versnellen van de transformatie van het sociaal domein is van groot belang. Hiermee realiseren we tevens een verlaging van zorgkosten en dat is cruciaal voor de financiële houdbaarheid van onze meerjarenbegroting. De kost gaat voor de baat uit. Wij stellen u daarom voor om hiervoor extra middelen uit te trekken om de zinvolle zorginhoudelijke interventies te kunnen realiseren.

Op dit moment loopt in onze gemeente een groot aantal projecten gericht op de transformatie en het organiseren van betere, effectievere en betaalbare zorg. Deze projecten komen voort uit analyses van (ontwikkelingen in) het zorggebruik, hier en elders. Wij hebben u hier op diverse momenten over bijgepraat. Inhoudelijke ambities en financiële doelstellingen gaan hierbij hand in hand. Op deze manier versnellen we de transformatie, maken we de gewenste beging naar voren en beperken we zorgkosten. De invoering van Ondersteuners Jeugd en Gezin is hier een voorbeeld van. Inmiddels zien we een voorzichtige afvlakking van de kostenstijging in de jeugdhulp in 2019.

Ondanks al deze inspanningen blijven er ook nog kansen liggen als gevolg van gebrek aan capaciteit. Extra capaciteit is nodig om ontwikkelingen in kaart te brengen, te volgen en concreet om te zetten in zinvolle interventies en maatregelen, samen met partners zoals bijvoorbeeld zorgpartijen, de zorgverzekeraar en de RIGG. Tegelijkertijd zorgt de financiële situatie van de gemeente ervoor dat er geen begrotingsruimte is voor die capaciteit. Wij hebben geconstateerd dat we hiermee in een negatieve spiraal dreigen te geraken, waarbij de zorgkosten verder oplopen. Om die spiraal te doorbreken doen wij dit voorstel.

Het voorstel richt zich op het versterken van onze interne capaciteit met het doel om ten behoeve van de versnelling van de transformatie tot goede zorginhoudelijke interventies te komen, niet op de zorginhoudelijke interventies zelf.

Kader

In de aanbiedingsbrief bij de begroting 2020 hebben wij aangegeven dat wij extra inzetten op het beter in beeld krijgen en terugdringen van de zorgkosten en dat wij beter in control willen komen op de transformatie van het sociaal domein.

De afgelopen weken is er intensief overlegd tussen de organisatie en een deel van het college (de portefeuillehouders sociaal domein en financiën). Het resultaat is een gemeenschappelijk beeld van de stand van zaken met betrekking tot de transformatie van het sociaal domein, de analyse van de tekorten en de benodigde maatregelen om deze bij te sturen. We hebben vastgesteld dat de huidige capaciteit niet toereikend is om onze ambitie met betrekking tot de in- en uitvoering van deze maatregelen te kunnen waarmaken en dat er daarvoor tijdelijke uitbreiding nodig is. Wanneer er niet wordt geïnvesteerd, is het risico groot dat de inhoudelijke transformatie van het sociaal domein trager verloopt dan verwacht en dat daarmee de beoogde besparingen niet tijdig worden gerealiseerd.

Wat hebben we gedaan en waar zijn we nu mee bezig?

Bij de start van de decentralisaties (2015) lag onze eerste prioriteit bij de continuïteit van zorg en het realiseren van de transitie. De reorganisatie van DMO kreeg zijn beslag en de sociale teams werden verzelfstandigd. Een belangrijke opdracht in de decentralisaties is transformatie: de beweging naar de voorkant, de verschuiving naar laagdrempelige, nabije en effectieve ondersteuning met, daar waar mogelijk, inzet van eigen kracht en netwerk. We zitten hier nog midden in. Hierbij wijken wij niet af van het landelijke beeld.

De maatregelen zoals bijvoorbeeld de invoering van het GON, het verbeteren van de sturingsinformatie op de jeugdhulp en het verbeteren van de verbinding tussen beleid, uitvoering, contractering, monitoring en control hebben resultaat gehad. Wij hebben nu beter zicht op de ontwikkeling van de transformatie en daarmee ook beter zicht op onze uitgaven. Daardoor worden niet meer op een laat tijdstip overvallen door verslechtingen ten opzichte van de begroting.

Op landelijk niveau wenden we onze invloed aan voor een betere verdeling van middelen. We hebben actief bijgedragen aan lobby's en moties waarin de VNG is opgeroepen om met het kabinet in gesprek te gaan over het oplossen van tekorten in het sociaal domein (motie 'stevige structurele afspraken in het sociaal domein II'). De VNG heeft mede op ons verzoek ook afspraken met het Rijk gemaakt over een toereikend landelijk budget voor bijstandsuitkeringen. Meer recent hebben we aandacht gevraagd voor de positie van gemeenten met een afwijkende sociaal economische structuur bij het verdelen van budgetten voor zorg en bijstand. Het zijn vaak dezelfde gemeenten die te weinig budget krijgen. Ondanks onze inzet bereiken we niet altijd het gewenste resultaat en is onze positie in de verdeling van budgetten nog altijd zorgelijk.

Momenteel bereiden we een visie voor met betrekking tot de sociale basis waarin we het gebiedsgericht werken, wijkvernieuwing en alle subsidies die de gemeente verleent aan instellingen en stichtingen verbinden. Daarmee verstevigen we de samenredzaamheid die moet bijdragen aan het voorkomen dat mensen in een ondersteuningstraject terechtkomen en faciliteren we de gewenste afschaling.

Op het gebied van jeugdhulp, Beschermd wonen en Wmo hebben we beleidsmaatregelen ingezet om de transformatie te versnellen en de zorg effectiever te maken, zoals:

- Invoering van het Gebiedsondersteuningsnetwerk;
- Outreachende aanpak door de WIJ-teams;
- Tussenvormen tussen begeleid zelfstandig wonen en wonen binnen de muren van een voorziening, zoals ThuisPlus;
- Het bevorderen van de uitstroom uit Beschermd Wonen voorzieningen, met oog voor de gemeente van herkomst van een persoon en de mogelijkheden tot een zachte, duurzame landing in de wijk of dorp;
- Het (regionale) Transformatieprogramma jeugdhulp;
- De reeds eerder genoemde Ondersteuner Jeugd en Gezin als schakel tussen het WIJ-team en de huisarts en vormen van collectieve ondersteuning in het onderwijs;
- Het stapelingsonderzoek sociaal domein;
- De invoering van de JIM-aanpak en de pilot Transforensische jeugdhulp.

Op verschillende momenten hebben we uw raad daarover bijgepraat.

Wat moeten we nog meer doen?

1. **Basis op orde – informatievoorziening:** om de voortgang van de transformatie te kunnen monitoren, is op dit moment onvoldoende capaciteit beschikbaar. Daarnaast komen we er onvoldoende aan toe om te zoeken naar verbanden tussen zorguitgaven en persoons- en omgevingskenmerken op basis waarvan het beleid verder kan worden verbeterd;
2. **Grip op toegang en aanbieders:** voor de totstandkoming van laagdrempelige, nabije en effectieve ondersteuning met het doel te voorkomen dat mensen zijn aangewezen op duurdere specialistische zorg, is een constante wisselwerking nodig tussen data, beleid en uitvoering van WIJ, aanbieders en de gemeente. Het is nodig om die wisselwerking te verstevigen. Hiervoor hebben we op dit moment onvoldoende capaciteit;
3. **Projectleiders:** in onze praktijk lopen we regelmatig tegen zaken aan die direct om een oplossing vragen, nader onderzocht moeten worden of projectmatig moeten worden opgepakt. Het ontbreekt nu aan capaciteit om dit te doen;
4. **Strategische advisering:** in de uitvoering van het gemeentelijk zorgbeleid werken we veel samen met partners in de gemeente en de regio. Voor het kunnen realiseren van het coalitieakkoord inclusief de hervormingen is het opbouwen en onderhouden van een stevige relatie met de belangrijkste partners op strategisch niveau noodzakelijk. Daarnaast moet het lerend vermogen van de organisatie en in de keten verder worden ontwikkeld waarbij het gehele sociale domein wordt overzien.

Het gaat hier niet om een uitbreiding van taken maar om een intensivering van wat we al doen.

Waarom is hiervoor een aanvullende investering nodig?

Wij hebben onderzocht hoe we de huidige capaciteit binnen de DMO inzetten op de relevante onderdelen binnen het sociaal domein (Jeugd, WMO, BW&O en BUIG). Daarbij hebben we een onderverdeling gemaakt in drie schaalniveaus:

- Landelijk: het gaat hierbij onder andere om de capaciteit die we inzetten om landelijke ontwikkelingen te volgen en hier vanuit het Groningse perspectief aan bij te dragen en om de advisering van bestuurders (VNG commissies en de G40/sociale pijler);
- Regionaal: de rol van centrumgemeente op het gebied van Beschermd wonen en opvang alsmede de regionale samenwerking op het gebied van Jeugd (RIGG, transformatieprogramma) vraagt veel capaciteitsinzet op verschillende disciplines (beleid, inkoop, financieel en businesscontrol);

- Lokaal: een groot deel van de capaciteit wordt ingezet om de producten binnen de P&C cyclus (begroting, voortgangsrapportages en rekening) op te leveren. Daarnaast wordt capaciteit ingezet voor het ontwikkelen van beleid om lokale vraagstukken op te lossen.

Vanuit deze inventarisatie hebben we de volgende rode draden gehaald:

- De landelijke ontwikkelingen alsmede de regionale samenwerking vergen relatief veel inzet;
- De keuze dat we in veel gevallen niet zelf de uitvoering voor onze rekening nemen, vergt veel afstemming met uitvoerders en aanbieders;
- De inzet op gemeentelijk niveau richt zich hoofdzakelijk op de P&C-cyclus. Aan het bedenken en implementeren van aanvullende maatregelen om de zorgkosten te beperken komen we nog onvoldoende toe.

De gevraagde aanvullende capaciteit heeft vooral betrekking op de uitvoering van taken die op dit moment binnen onze organisatie in de breedte van de transformatie van het sociaal domein noodgedwongen blijven liggen. We hebben in het college de omvang van de noodzakelijke (tijdelijke) investering vastgesteld en de manier waarop deze moet worden gedekt. De komende periode moet blijken of een tijdelijke investering afdoende is, of dat er een structurele uitbreiding nodig is. Ook hebben we afspraken gemaakt over de sturing op de kernprojecten en de verantwoording hierover.

Om aan het bovenstaande uitvoering te kunnen geven, vragen we voor 2020 en 2021 aanvullende middelen. In het eerste jaar is 14,4 fte en in het tweede jaar 11,8 fte nodig. Een klein deel van de kosten van de aanvullende capaciteit betalen we vanuit bestaande budgetten (werkprogramma en opleidingsbudget DMO). Voor 2020 is een bedrag nodig van € 1,285 miljoen en in 2021 van € 1,44 miljoen. Het bedrag voor 2020 is gebaseerd op april tot en met december.

Argumenten en afwegingen

Zonder uitbreiding van capaciteit is de kans groot dat we de transformatie in het sociaal domein niet snel genoeg kunnen realiseren in relatie tot onze (meerjaren)begroting. Mét de (vooralsnog) tijdelijke uitbreiding wordt de kans dat dit kan worden gerealiseerd een stuk groter. We stellen uw raad daarom voor om voor 2020 en 2021 incidenteel aanvullende middelen beschikbaar te stellen. In de gemeentebegroting 2020 is hiervoor geen ruimte beschikbaar. We stellen uw raad voor deze kosten in 2020 te dekken uit de Reserve Sociaal Domein en de kosten in 2021 te dekken door een voorbeslag op de begroting 2021.

Maatschappelijk draagvlak en participatie

In overeenstemming met bestuursovereenkomst.

Financiële consequenties

In 2020 is aanvullend € 1,285 miljoen nodig en in 2021 € 1,44 miljoen. De onttrekking van € 1,285 aan de reserve sociaal domein heeft een effect op de ratio weerstandsvermogen van circa 1%. Daarnaast neemt het aandeel harde reserve af. Het voorbeslag op de begroting 2021 van € 1,44 miljoen leidt tot verslechtering van het meerjarenbeeld in jaarschijf 2021 met hetzelfde bedrag. Deze voorgestelde werkwijze is ongebruikelijk. Maar vanwege de urgentie van het onder controle krijgen van de kosten in het sociaal domein, is het noodzakelijk deze maatregelen nu wel te nemen. Het niet investeren in het verbeteren van onze organisatie zou de financiële positie van de gemeente nog verder aantasten.

Financiële begrotingswijziging			Bedragen x 1.000 euro						
Deelprogramma	Programma	Directie	I/S	Lasten	Baten	Saldo voor res. mut.	Toev.res.	Ontfr. res.	Saldo na res. mut.
04.2 Passende ondersteuning en zorg	04. Welzijn, gezondheid en zorg	Maatschappelijke Ontwikkeling	I	1.073		-1.073			-1.073
04.2 Passende ondersteuning en zorg	04. Welzijn, gezondheid en zorg	Maatschappelijke Ontwikkeling	I			0		1.285	1.285
14.1 Algemene ondersteuning	14. Overhead en ondersteuning organisatie	Financiën, Inkoop en Juridisch	I	212		-212			-212
<Deelprogramma>	<Programma>	<Org.onderd.>	I			0			0
<Deelprogramma>	<Programma>	<Org.onderd.>	I			0			0
<Deelprogramma>	<Programma>	<Org.onderd.>	I			0			0
<Deelprogramma>	<Programma>	<Org.onderd.>	I			0			0
<Deelprogramma>	<Programma>	<Org.onderd.>	I			0			0
<Deelprogramma>	<Programma>	<Org.onderd.>	I			0			0
TOTALEN BEGROTINGSWIJZIGING				1.285	0	-1.285	0	1.285	0
<i>Inhoudelijk toelichting op de begrotingswijziging</i>									
Extra middelen in verband met uitbreiding capaciteit voor Versnelling transformatie sociaal domein in control									

Overige consequenties

Geen

Vervolg

Er is een stuurgroep 'Zorgkosten in control' ingesteld met daarin vier portefeuillehouders en daarnaast onder andere de conerndirecteur sociaal domein. Op deze manier zorgen college en organisatie voor versterking van de sturing op het sociaal domein-breed en de noodzakelijke integraliteit in de aanpak, zodat we het enkel verschuiven van tekorten van het ene naar het andere onderdeel van het sociaal domein (Jeugd, Beschermd Wonen, WMO, BUIG) voorkomen.

Informeren gemeenteraad

Voor de zomer zullen we u nader informeren over aanpak van de zorgtekorten in de breedte van het sociaal domein. Ook op de vaste momenten binnen de P&C cyclus zullen we uw raad informeren over de stand van zaken.

Lange Termijn Agenda

NVT

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders van Groningen,

burgemeester,
Koën Schuiling

secretaris,
Christien Bronda

Dit raadsvoorstel is elektronisch aangemaakt en daarom niet ondertekend.