



Rekenkamer
commissie

LEIDEN & LEIDERDORP

Zorgen over zorg Quickscan Leiden



Zorgen over zorg

Quickscan naar de stand van zaken binnen het
Sociaal Domein in Leiden

Rekenkamerbrief

Inleiding

‘Waar moeten we op letten binnen het complexe sociaal domein?’ Een voor de hand liggende vraag van meerdere fracties in de gemeenteraden van Leiden en Leiderdorp, vijf jaar na de decentralisatie van dit domein. Dit domein bestaat uit de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO), Werk en Inkomen (WenI) en Jeugdhulp. De verantwoordelijkheid van de uitvoering ligt op gemeenteniveau, maar de totstandkoming van het beleid vindt soms ook plaats op regionaal niveau en de kaders worden vaak landelijk vastgesteld. Verder zijn er raakvlakken met andere domeinen binnen de gemeente, zoals Wonen. Dit alles maakt het sociaal domein groot en complex.

De Rekenkamercommissie Leiden-Leiderdorp (hierna: RKC) heeft de vraag van de fracties opgepakt en opdracht gegeven tot het uitvoeren van twee afzonderlijke quickscans van het sociaal domein in Leiden en Leiderdorp.¹ De Quickscans zijn onder begeleiding van de RKC uitgevoerd door het onderzoeksbureau Hiemstra & De Vries.

In deze brief richt de RKC zich specifiek op de Quickscan voor de gemeente Leiden. De RKC verwijst naar de inhoud van de Quickscan, met de kanttekening dat deze een overzicht van de stand van zaken binnen het sociaal domein geeft, niet minder, maar ook niet meer.² Een tweede kanttekening: de looptijd en de uiteindelijke oplevering van het rapport hebben meer tijd gekost dan verwacht. Het gevolg is dat niet alle in het rapport voorkomende cijfers de meest recente zijn. De RKC heeft echter besloten de toegepaste cijfers aan te houden, zodat de daarmee gebruikte vergelijkingen gehandhaafd konden worden. Wel heeft de RKC nagegaan of de essentie van de argumenten in stand kon blijven en dat blijkt het geval. In deze brief reikt de RKC de meest opvallende observaties en conclusies aan.

De kernboodschap die uit het rapport spreekt, luidt als volgt:

Veel van de oorzaken van problemen en effecten van beleid binnen het sociaal domein zijn onbekend, terwijl dit domein zich in financieel zwaar weer bevindt en er zowel lokaal als landelijk veel beweging is.

Enkele opvallende observaties en bevindingen voor de gemeente Leiden

Financiën: Leiden kent financiële tekorten in het sociaal domein: de inkomsten blijven achter en de uitgaven nemen toe.

Inkomsten: de uitkering uit het gemeentefonds was het afgelopen jaar fors minder dan verwacht. Ook de eigen raming bleek na correctie aanzienlijk lager uit te vallen dan eerder begroot.

¹ Voor de gemeente Leiderdorp is een afzonderlijke quickscan opgesteld.

² Voor de onderbouwing met cijfers en verklaringen van de conclusies en analyses verwijst de Rekenkamercommissie naar het rapport van Hiemstra & De Vries, dat mede gebaseerd is op bestaande stukken van de gemeente.

Bovendien leidt de invloed van de doordecentralisatie van Beschermd Wonen en Maatschappelijke Opvang tot minder inkomsten.

Uitgaven: vooral binnen Jeugd zijn de uitgaven een bron van zorg. Daarnaast zal het nieuwe financiële model voor huishoudelijke hulp de WMO-uitgaven naar verwachting doen stijgen.

Jeugdhulp: Het jeugddossier is het meest kwetsbare dossier binnen het sociaal domein. Het gebruik van jeugdhulp is in Leiden relatief hoog. Opvallend is dat het aantal huishoudens dat gebruik maakt van jeugdhulp verhoudingsgewijs laag is (namelijk 3% in Leiden tegenover 4,1% in vergelijkbare gemeenten). Dit is mogelijk te verklaren door de bevolkingssamenstelling: Leiden kent veel eenpersoonshuishoudens (grotendeels studenten). Het is bekend waar het hoge jeugdhulpgebruik plaatsvindt, namelijk in de categorie 'hulp zonder verblijf'. De reden is echter niet bekend. In algemene zin zijn meerdere verklaringen genoemd, de gemeente geeft aan dat vervolgonderzoek nodig is.

WMO: Het aantal huishoudens waaraan WMO-hulp wordt geboden is relatief laag ten opzichte van vergelijkbare gemeenten. De verklaring hiervoor ontbreekt in het onderzoeksrapport. Het is echter denkbaar dat ook hier meespeelt dat Leiden veel eenpersoonshuishoudens kent (studenten). Deze groep doet doorgaans nauwelijks/geen beroep op WMO-voorzieningen.

In relatie tot de WMO-voorzieningen zijn ook de ontwikkelingen binnen het domein Wonen relevant. Het feit dat mensen vaak geen passende woning kunnen vinden, heeft implicaties voor de gevraagde zorg en ondersteuning. Het voorzien in passende woonruimte voor kwetsbare groepen is van wezenlijk belang voor de problematiek in het Sociaal Domein.

Wenl: Recent is het nieuwe minimabeleid van kracht geworden. Leiden gaat hierin voortvarend te werk. Een neveneffect is dat omliggende gemeenten hinder van een niet op elkaar afgestemd tempo ondervinden bij het opstellen van hun eigen beleid.³ Dit soort verschillen in tempo kunnen een goede samenwerking hinderen.

Conclusies en slotopmerkingen

De doorontwikkeling van het sociaal domein is in volle gang, resulterend in veel nieuw beleid. De Quickscan noemt een aantal belangrijke beleidsstukken. Leiden beoogt versnippering tegen te gaan, de integraliteit tussen de beleidsstukken te bevorderen en de aandacht voor preventie te vergroten. Dit is positief. Wel is het zorgelijk dat het sociaal domein zich in een ongunstige financiële situatie bevindt. Bovendien zijn de consequenties en effecten van het nieuw ingezette/in te zetten beleid nog onvoldoende zichtbaar.

³ Zo was de gemeente Leiderdorp verrast door de snelheid waarmee Leiden het nieuwe minimabeleid heeft vastgesteld, zie de Quickscan Sociaal Domein voor Leiderdorp (RKC 2020).

De inzichten en de geschetste knelpunten uit de Quickscan kunnen helpen bij de vertaling van de visie in (SMART geformuleerde) doelstellingen.⁴ Daarbij dient de leidende vraag te zijn: *“Hoe goed sluit de uitvoering aan op de behoeften en de vraag van de inwoners van Leiden?”*.

Om goed zicht te houden op de effectiviteit van het beleid dient er derhalve zowel kwantitatief als kwalitatief gemonitord te worden.

Het is met name van belang het dossier Jeugd, als meest kwetsbare dossier binnen het sociaal domein, op de voet te volgen. *De vraag voor de raad blijft of Leiden goede Jeugdzorg biedt, of er op gestuurd kan worden en welke verbeteringen er nodig en mogelijk zijn.*

In de Onderzoeksagenda 2020-2021 van de RKC is nader onderzoek naar het dossier Jeugd opgenomen.⁵

De problematiek binnen het sociaal domein geldt niet alleen voor Leiden. Zowel in de regio als landelijk wordt het belang van verbetering onderkend. Graag brengen wij de website www.toezichtsociaaldomein.nl onder de aandacht, waar vanuit het Rijk kennis gedeeld wordt ten behoeve van het werk van de gemeenten.

“Waar moeten we op letten in het Sociaal Domein?” was de vraag die ons aanzette tot het onderzoek. De Quickscan en deze brief reiken de raad een handvat aan om te bepalen waar de aandacht naar uit zou moeten gaan en op welke onderdelen van het sociaal domein nadere inzichten gewenst zijn. Nader onderzoek kan daar een middel voor zijn. Deze brief kent dan ook geen concrete aanbevelingen en de RKC vraagt geen besluit van de raad, maar verzoekt de raad om een gesprek.

⁴ Het is duidelijk dat de nieuwe beleidsstukken een verklaring vormen voor het feit dat de Quickscan in mindere mate specifiek inhoudelijke beleidsvragen heeft opgeleverd. De knelpunten worden immers al in de beleidsstukken genoemd.

⁵ zie https://gemeenteraad.leiden.nl/fileadmin/files/Rekenkamer/Jaarverslagen_en_plannen/Jaarverslag_2019_Onderzoeksagenda_2020-2021.pdf



HIEMSTRA & DE VRIES

Quickscan

Sociaal Domein Leiden

Rekenkamercommissie Leiden-Leiderdorp

Nadine Langerak, Quirijn de Kraker en Sebastiaan van den Bogaard

4 februari 2020

Inhoud

| | |
|---|-----------|
| 1 - Inleiding..... | 3 |
| 1.1 Aanleiding | 3 |
| 1.2 Onderzoeksvraag en Doel onderzoek | 3 |
| 1.3 Onderzoeksaanpak..... | 3 |
| 2 - Bevindingen uit bureauonderzoek | 4 |
| 2.1 Sociaal domein Algemeen | 4 |
| 2.1.1 Demografie | 4 |
| 2.1.2 Voorzieningen sociaal domein | 5 |
| 2.1.3 Financieel | 6 |
| 2.2 Wmo..... | 6 |
| 2.2.1 Druk op de (huur)woningmarkt | 7 |
| 2.2.2 Financiën Wmo | 8 |
| 2.3 Jeugd | 9 |
| 2.3.1 Relatief veel jongeren met Jeugdhulp..... | 9 |
| 2.3.2 Financiën Jeugdhulp..... | 9 |
| 2.4 Werk & Inkomen (W&I)..... | 9 |
| 2.4.1 Financiën Werk & Inkomen | 10 |
| 2.5 Beleidsdoelen en prestaties | 10 |
| 3 - Bevindingen uit de interviews..... | 11 |
| 3.1 Wmo..... | 11 |
| 3.1.1 Programma Sterke Sociale Basis | 11 |
| 3.1.2 Verschuiving maatwerkvoorzieningen naar minder zware zorg en het voorveld | 11 |
| 3.1.3 Wonen..... | 12 |
| 3.2 Jeugdhulp | 13 |
| 3.2.1 Samenwerking rondom Jeugd: Van Holland Rijnland naar Leidse Regio | 13 |
| 3.2.2 Regionale visie op jeugd..... | 13 |
| 3.2.3 Financiën Jeugdhulp..... | 14 |
| 3.3 Werk & Inkomen | 14 |
| 3.3.1 Werk en participatie bij een krappe arbeidsmarkt | 14 |
| 3.3.2 Schulden en armoede (minimabeleid) | 15 |
| 3.3.3 Sociaal Wijkteam Leiden | 16 |
| 3.3.4 Adviesraad Sociaal domein | 16 |
| 4 - Conclusies..... | 17 |
| 4.1 nieuw beleid vraagt om nauwkeurige monitoring uitvoering | 17 |
| 4.2 Financiële situatie kwetsbaar | 18 |
| 4.3 Regionale Samenwerking blijft kans én uitdaging | 18 |
| 4.4 Woonopgave is dé beleidsmatige vraag..... | 18 |
| Bijlage A Onderzoeksverantwoording..... | 20 |
| Respondenten interviews | 20 |

1 - Inleiding

1.1 AANLEIDING

Met de decentralisaties binnen het sociaal domein hebben gemeenten er sinds 2015 taken en verantwoordelijkheden bij gekregen op het gebied van Wmo, Jeugdhulp en Werk & Inkomen (W&I). Hiermee is het sociaal domein een breed veld geworden met een grote maatschappelijke waarde. Het domein is bovendien continu in beweging. Dit maakt dat er thema's kunnen spelen die complex zijn voor raadsleden. Tot slot, maar niet minder belangrijk, staan als gevolg van de nieuwe taken de financiën van veel gemeenten onder druk.¹

Hiemstra & De Vries voerde in opdracht van de Rekenkamercommissie van de gemeente Leiden een quickscan uit met het doel overzicht te krijgen op wat er speelt in het sociaal domein. We verkenden het sociaal domein in vogelvlucht met hulp van een documentenanalyse en interviews. De belangrijkste thema's zijn er vervolgens uit gelicht. De quickscan geeft inzicht in de huidige stand van zaken van het sociaal domein binnen de gemeente Leiden en geeft daarmee richting voor eventueel vervolgonderzoek.

1.2 ONDERZOEKSVRAAG EN DOEL ONDERZOEK

De centrale onderzoeksvraag is als volgt:

Wat is de stand van zaken in het sociaal domein in Leiden en wat zijn, gelet op de analyse daarvan, de belangrijkste beleidsmatige vragen waarin de raad een sturende rol zou kunnen oppakken?

De doelstelling van het onderzoek is het geven van een overzicht van de stand van zaken in het sociaal domein van de gemeente Leiden. Daarbij komen beleids- en uitvoeringskeuzes aan bod, samen met recente ontwikkelingen en resultaten. Tevens is aandacht voor cijfermatige gegevens over het gebruik en de kosten binnen het sociaal domein. Dit alles leidt tot inzicht in de kansen en bedreigingen voor het huidige sociaal domein in Leiden (hoofdstuk 4).

1.3 ONDERZOEKSAANPAK

Onze aanpak bestond uit:

- een bureauonderzoek van de relevante documenten en online bronnen;
- interviews met de betrokken ambtenaren van de beleidsvelden Wmo, Jeugdhulp en W&I, de adviesraad Sociaal domein en de coöperatie Sociaal Wijkteam .

Het onderzoek is uitgevoerd tussen mei en oktober 2019. De onderzoeksverantwoording kan gevonden worden in bijlage A.

¹ zie bijvoorbeeld het artikel 'Gierende tekorten op Jeugdhulp' van mei 2019 in Binnenlands Bestuur: <https://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/nieuws/gierende-tekorten-op-jeugdhulp.9622727.lynx>

2 - Bevindingen uit bureauonderzoek

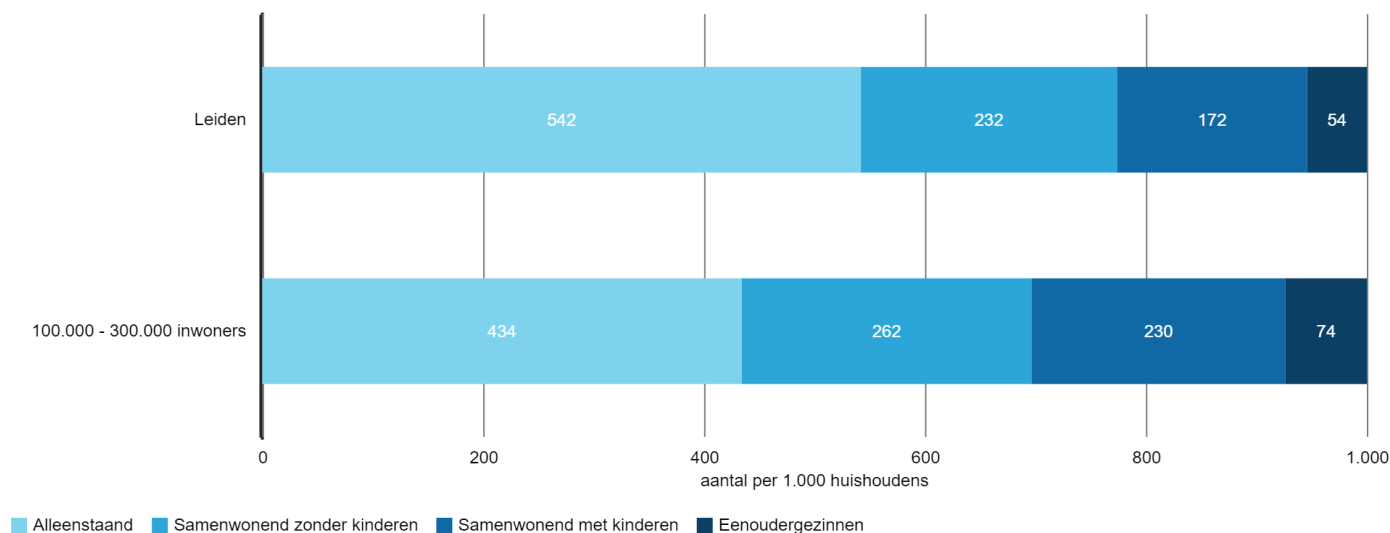
In de zoektocht naar de belangrijkste thema's voor de gemeenteraad hebben we vooraf een aantal relevante gegevens op een rij gezet om de algemene ontwikkelingen in het sociaal domein in Leiden te kunnen schetsen. Tevens vormen ze de input voor de interviews en helpen ze bij het duiden van de opbrengst van de gesprekken. We beginnen bij de meer algemene gegevens om die vervolgens uit te splitsen naar de drie meest gebruikte categorieën binnen het sociaal domein: Wmo, Jeugdhulp en W&I.

2.1 SOCIAAL DOMEIN ALGEMEEN

2.1.1 Demografie

De gemeente Leiden telt 124.899 inwoners (2019) en 68.549 huishoudens.² Leiden valt daarmee onder de VNG-referentiegroep voor 100.000 tot 300.000 inwoners, voorbeelden van andere gemeenten uit deze referentiegroep zijn Nijmegen, Tilburg en Haarlem. We gebruiken deze referentiegroep om er een aantal kengetallen van Leiden tegen af te zetten. Bij een aantal onderdelen geven we ook een vergelijking met andere gemeenten uit de regio, maar doordat de gemeenten uit de regio een stuk kleiner zijn wat betreft inwoneraantal (en hierdoor ook niet of in mindere mate te maken hebben met grootstedelijke problematiek) heeft een vergelijking met de referentiegroep de voorkeur.

De leeftijdscategorieën 15 – 24 jaar (18% t.o.v. 14%) en 25 – 34 jaar (17,8% t.o.v. 14,3%) zijn in Leiden sterk vertegenwoordigd ten opzichte van de referentiegroep.³ De bovengemiddelde aanwezigheid van deze leeftijdscategorieën, veelal studenten en starters, verklaart ook het hoge aantal eenpersoonshuishoudens in figuur 1.



Figuur 1. Samenstelling huishoudens per 1000 huishoudens, 2018

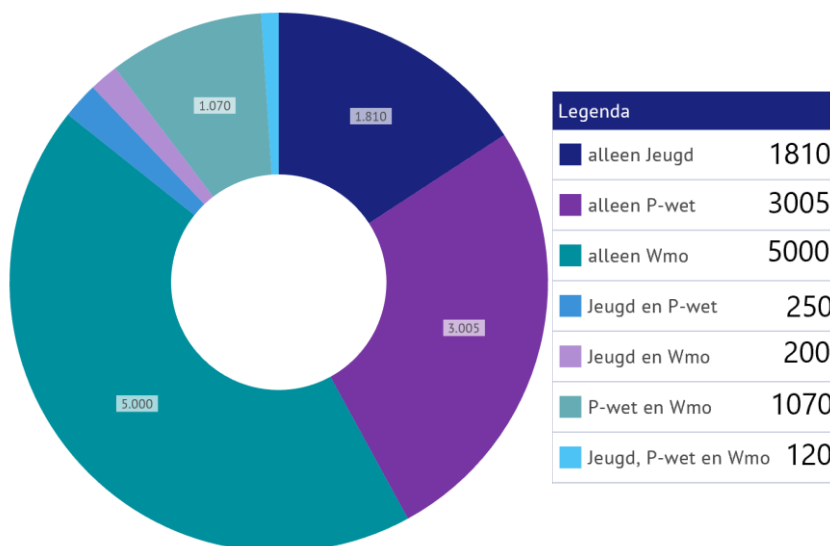
² Waarstaatjegemeente.nl, Gemeentelijke Sociale Monitor – Rapportage.

³ Waarstaatjegemeente.nl, voor studenten en starters zijn respectievelijk de leeftijdscategorie 15 – 24 jaar en 25 – 34 jaar gebruikt.

2.1.2 Voorzieningen sociaal domein

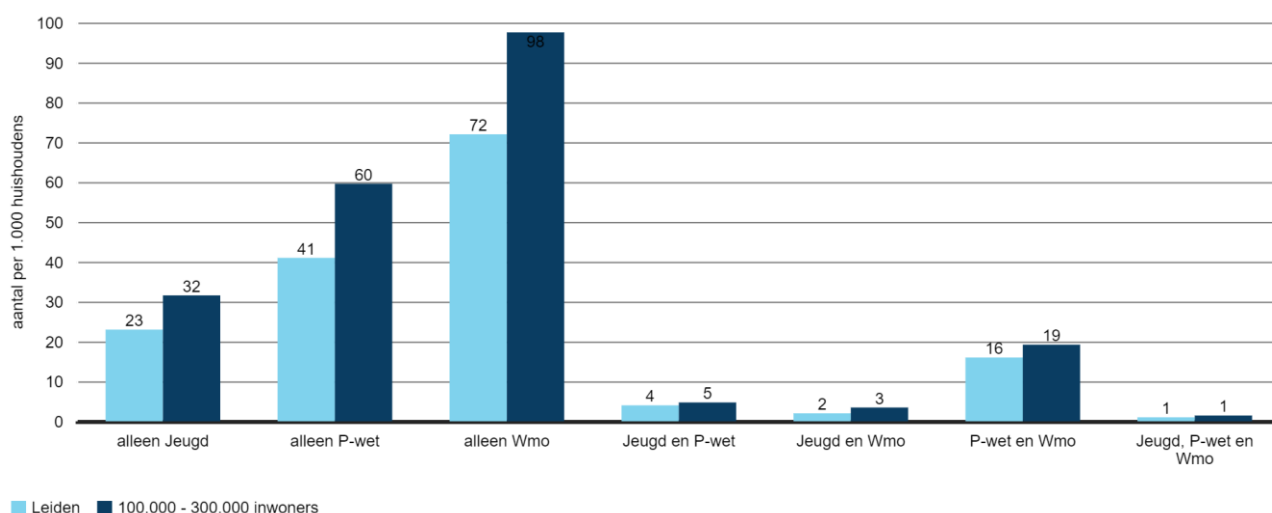
Veel hulp en ondersteuning voor inwoners loopt via gemeentelijke voorzieningen die kunnen worden verstrekt aan inwoners op basis van de Wmo, Jeugdwet of Participatiewet.⁴

Het percentage huishoudens dat gebruik maakt van een gemeentelijke voorziening ligt in Leiden (15,8%) iets lager dan in referentiegroep van vergelijkbare gemeenten (17,9%). De absolute verdeling van deze voorzieningen over de drie domeinen Wmo, Jeugdhulp en Participatiewet zijn gevisualiseerd in figuur 2. Wmo-voorzieningen vormen het grootste deel van de zorg en ondersteuning gevolgd door ondersteuning vanuit de Participatiewet. Combinaties met Jeugdhulp komen minder vaak voor. Het grote aantal Wmo voorzieningen heeft onder andere te maken met een groot hulpmiddelen en diensten dat door inwoners wordt afgenomen (regiotaxi, rolstoel, et cetera). Zie figuur 4 voor een nadere uitsplitsing van het gebruik van voorzieningen binnen de Wmo.



Figuur 2. Aantal huishoudens met zorg en ondersteuning per domein, 2018.

In figuur 3 is het voorzieningengebruik van Leiden afgezet tegen het voorzieningengebruik van de referentiegroep. We zien dat voor huishoudens gebruikmakend van één voorziening binnen Wmo, Jeugdhulp en Participatiewet, het gebruik in Leiden significant lager ligt dan in de referentiegroep. We hebben hier geen verklaring voor kunnen vinden.



Figuur 3. Aantal huishoudens met voorzieningen vergeleken per domein (per 1000 huishoudens), 2^{de} halfjaar 2018.

⁴ De bron die wij hebben gebruikt (waarstaatjegemeente.nl) voor dit betreffende overzicht geeft alleen de Participatiewet weer. De Participatiewet betreft voorzieningen die inwoners ondersteunen bij participatie op de arbeidsmarkt. Het domein Werk & Inkomen is breder en gaat bijvoorbeeld ook schuldhulpverlening.

2.1.3 Financieel

In het sociaal domein zijn forse tekorten ontstaan. Dit komt met name door de Jeugdhulp, maar ook de kosten voor de Wmo zijn in de loop van de jaren toegenomen. Dit komt door een toename van het gebruik individuele en groepsbegeleiding en huishoudelijke ondersteuning.

De oplopende tekorten in de Jeugdhulp zien we overal in het land. Naar aanleiding van een onderzoek dat minister Hugo de Jonge in het voorjaar van 2019 liet uitvoeren naar de wachtlijsten en geldzorgen in de Jeugdhulp, werd bevonden dat bijna geen één gemeente uitkomt met de begroting voor Jeugdhulp en twee derde van de gemeenten meer dan 20 procent tekort komt. Eén op de vijf gemeenten heeft zelfs een tekort van meer dan 40 procent.⁵ Oorzaken in algemene zin kunnen onder andere gevonden worden in een betere toegankelijkheid van zorg en ondersteuning, doorverwijzing naar dure vormen van Jeugdhulp en extramuralisering voor verschillende doelgroepen (GGZ, gehandicaptenzorg, ouderen, et cetera). De stijging van de huishoudelijke ondersteuning is te wijten aan een stijging van de loonkosten⁶ en het afschaffen van de algemene voorziening voor huishoudelijke ondersteuning per 2019. De invoering van een abonnementstarief voor huishoudelijke ondersteuning is per 2019 een belangrijke factor voor de waargenomen stijging van huishoudelijke ondersteuning (zie ook paragraaf 2.2.2).

De tekorten kunnen nog worden opgevangen in de reserve sociaal domein, maar deze reserve is eindig. Volgens de Kaderbrief 2020 – 2023 loopt het structurele tekort in 2023 op tot €12,7 mln. De Rijksoverheid heeft in de meicirculaire 2019 aangegeven dat gemeenten de komende jaren extra geld krijgen, maar deze bijdrage is niet structureel van aard. Op 7 november 2019 is bekend gemaakt dat het kabinet gaat ingrijpen als gevolg van een kritisch inspectierapport.⁷ Inmiddels lijkt dit met name te betekenen dat de regionale samenwerking rondom Jeugd dient te worden versterkt. De gemeente Leiden geeft aan de komende ontwikkelingen nauwlettend in de gaten te houden en waar mogelijk te anticiperen bij de inkoop van de jeugdhulp.

In de volgende paragrafen zijn voor de drie domeinen de belangrijkste en meest opvallende bevindingen uit het bureauonderzoek beschreven.

2.2 WMO

Ondersteuning uit de Wmo bestaat uit hulp in het dagelijks leven. Van dagbesteding tot een scootmobiel, van de ondersteuning van mantelzorgers tot opvang in het geval van huiselijk geweld. In figuur 4 zijn de verschillende voorzieningencategorieën uitgesplitst naar het aantal inwoners dat in Leiden een beroep doet op de Wmo. De categorieën zijn:

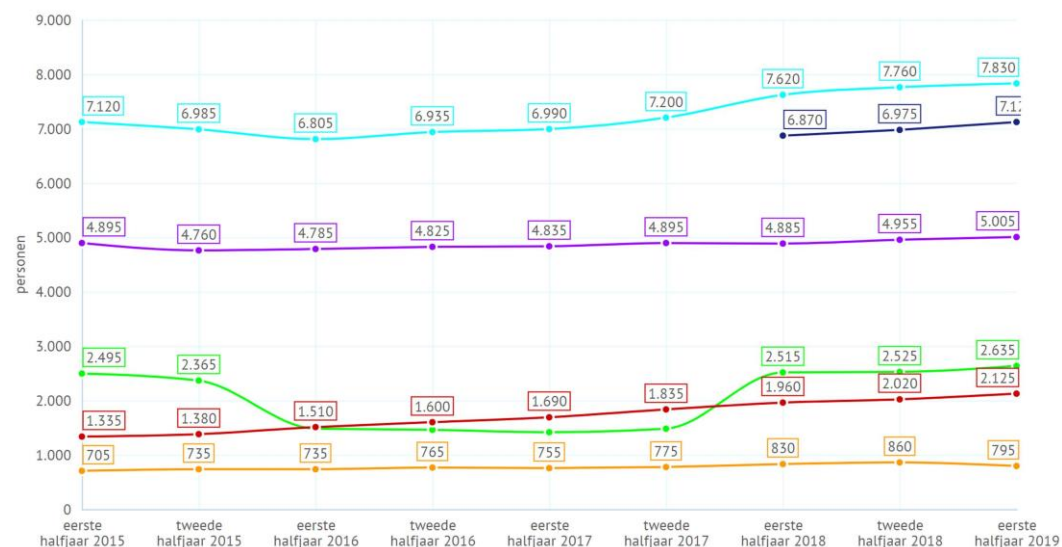
- ondersteuning thuis (begeleiding en dagbesteding);
- hulp bij het huishouden;
- verblijf en opvang;
- hulpmiddelen en diensten;
- maatwerkarrangement Wmo (totaal van de voorgaande voorzieningen).⁸

⁵ <https://www.trouw.nl/nieuws/flinke-tekorten-voor-jeugdzorg-bij-gemeenten~b19c6fd3/>

⁶ VNG, Nieuwe loonschaal huishoudelijke hulp (11 juni 2018).

⁷ <https://nos.nl/artikel/2309507-vernietigend-inspectierapport-over-jeugdzorg-kabinet-grijpt-in.html>

⁸ Waarstaatjegemeente.nl, Gemeentelijke Sociale Monitor – Rapportage.



Figuur 4. Aantal inwoners met Wmo-voorzieningen

De aantallen inwoners in figuur 4 komen zo goed als overeen met de referentiegroep.⁹ Wat Wmo-voorzieningen betreft scoort Leiden dus gemiddeld. Wat echter opvalt is de stijging van de aanspraak op huishoudelijke hulp.¹⁰ De stijgende kosten hiervan werden in de voorgaande paragraaf 2.1.3 al benoemd. In paragraaf 2.2.2 wordt de stijging verder geduid. Let op: figuur 4 betreft een weergave van het aantal inwoners in de Wmo. Dit in tegenstelling tot figuur 2, waar het gaat over het aantal huishoudens in de Wmo.

2.2.1 Druk op de (huur)woningmarkt

Het vinden van een passende woning in Leiden is anno 2019 niet gemakkelijk. De jaarrapportage Huren in Holland Rijnland¹¹ laat zien dat de gemiddelde wachttijd voor een sociale huurwoning in de regio is opgelopen tot bijna 7 jaar (van 5,7 in 2016 naar 6,9 in 2018). Eind 2018 zijn er 101.480 woningzoekenden geregistreerd in de regio, dat is 12% meer dan in 2017. Daarbij komt dat woningzoekenden steeds langer actief op zoek zijn naar een woning, gemiddeld 1,5 jaar.¹²

Van de inwoners met een sociale huurwoning is 73,1% passend gehuisvest. Dit betekent dat de inwoner niet scheefwoont. Scheefwonen kan zowel goedkoop (huurder verdient meer dan de inkomensgrens voor sociale huur) als duur (huurder behoort tot de doelgroep huurtoeslag maar de huur ligt boven de aftoppingsgrens). Respectievelijk 13,9% van het totale aantal sociale huurders is goedkoop scheefwonend en 12,9% is duur scheefwonend. Beide zijn ongewenst:

⁹ Waarstaatjegemeente.nl.

¹⁰ Waarstaatjegemeente.nl, Gemeentelijke Sociale Monitor – Rapportage.

¹¹ Cijfers over wonen worden in regionaal verzameld in Holland Rijnland.

¹² Huren in Holland Rijnland, Jaarrapportage 2018, voorjaar 2019, https://hollandrijnland.nl/wp-content/uploads/2019/05/Jaarrapportage_woonruimteverdeling_Holland_Rijnland_2018.pdf

- duur scheefwonen omdat de gemeente inwoners in staat wil stellen een woning te vinden die aansluit bij de mogelijkheden van hun portemonnee;
- goedkoop scheefwonen omdat deze bewoners betaalbare woningen bezet houden terwijl zij draagkrachtig genoeg zijn voor een ander type woning of huursegment.

De moeite die mensen hebben om een passende woning te vinden heeft op meerdere manieren invloed op de gevraagde zorg en ondersteuning in het sociaal domein. In paragraaf 3.1.3 wordt hier met de bevindingen uit de interviews nader bij stilgestaan. De maatregelen die de gemeente Leiden neemt om de druk op de (huur)woningmarkt te verlichten zijn in dit onderzoek niet naar voren gekomen.

2.2.2 Financiën Wmo

In de kaderbrief 2020 – 2023 beschrijft de gemeente dat de kosten voor de Wmo de komende jaren toenemen.¹³ Dit heeft volgens de gemeente de volgende oorzaken:

- Coöperatie Sociale Wijkteams (SWT): eerder werd uitgegaan van het afbouwen van het SWT per 2020. Gezien de ontwikkelingen in het sociaal domein, zoals de extramuralisering binnen de GGZ en ouderenzorg (zie paragraaf 3.1.3), is niet te verwachten dat die inzet kan worden afgebouwd.
- Toename van groepsbegeleiding en individuele begeleiding: het aantal personen dat een beroep doet op groepsbegeleiding en individuele begeleiding neemt toe. Op basis van de stijging in de afgelopen periode wordt nu rekening gehouden met respectievelijk een toename van 5 personen per maand voor groepsbegeleiding en een toename van 15 gebruikers per maand voor individuele begeleiding.
- Toename van huishoudelijke ondersteuning: het aantal personen dat een beroep doet op huishoudelijke ondersteuning neemt toe (zoals ook al eerder genoemd in paragraaf 2.1.3). Een belangrijke verklaring hiervoor is de invoering van het abonnementstarief per januari 2019 door het Rijk. Door de wetwijziging is de Eigen Bijdrage niet langer inkomensafhankelijk, maar voor iedereen gelijkgesteld op €17,50 (per 4 weken). De voorziening lijkt daarmee een aanzuigende werking te hebben, doordat inwoners die de huishoudelijke ondersteuning eerder particulier organiseerden, dit nu via de gemeente doen. Daaraan voorafgaand was in 2018 al een nieuwe loonschaal voor huishoudelijk hulp ingevoerd die zorgde voor toenemende kosten.¹⁴ Dit laatste is ook te zien aan de stijging ‘Hulp bij het huishouden’ in figuur 4.

Met de vaststelling van de visie “Sociaal domein” (RV19.0029) heeft de raad dit voorjaar de basis willen leggen voor bijsturing in het sociaal domein. Met ingang van begrotingsjaar 2021 is de gemeente Leiden voornemens de beginselen uit deze visie toe te passen in de nieuwe contracten voor onder andere de jeugdhulp en de toegang tot jeugdhulp (via de jeugd- en gezinsteams).

¹³ Gemeente Leiden, Kaderbrief 2020 -2023.

¹⁴ VNG, Nieuwe loonschaal huishoudelijke hulp (11 juni 2018).

2.3 JEUGD

Onder de Jeugdwet valt een breed palet aan zorg en ondersteuning voor kinderen en ouders.

Voorbeelden hiervan zijn: opvoedondersteuning, geestelijke gezondheidszorg (ggz) en jeugdreclassering. Onderstaand de belangrijkste cijfers uit het bureauonderzoek.

2.3.1 Relatief veel jongeren met Jeugdhulp

In figuur 5 is het aantal jongeren met een vorm van Jeugdhulp vergeleken met de referentiegroep. Hieruit blijkt dat in Leiden relatief veel jongeren gebruik maken van Jeugdhulp. In totaal 154 per 1000, ten opzichte van 126 per 1000 voor de referentiegroep. Veruit het grootste gedeelte van hen doet een beroep op Jeugdhulp zonder verblijf.¹⁵ Figuur 3 laat zien dat het aantal huishoudens dat gebruik maakt van Jeugdhulp lager ligt dan de referentiegroep. Een reden voor dit verschil met figuur 5 is dat figuur 5 het aantal jongeren weergeeft dat gebruik maakt van Jeugdhulp en niet het aantal huishoudens. Dat Leiden gemiddeld inderdaad hoog scoort op jeugdhulpgebruik wordt bevestigd door het Nederlands Jeugdinstituut (NJI). In het rapport van het NJI wordt benoemd dat de hele regio Holland Rijnland hoger scoort op jeugdhulpgebruik¹⁶ dan het landelijk gemiddelde van 11,2%. Van de 14 gemeenten in de regio neemt Leiden, met een gemiddelde van 14,1%, een vierde positie in ten opzichte van de andere gemeenten.¹⁷

2.3.2 Financiën Jeugdhulp

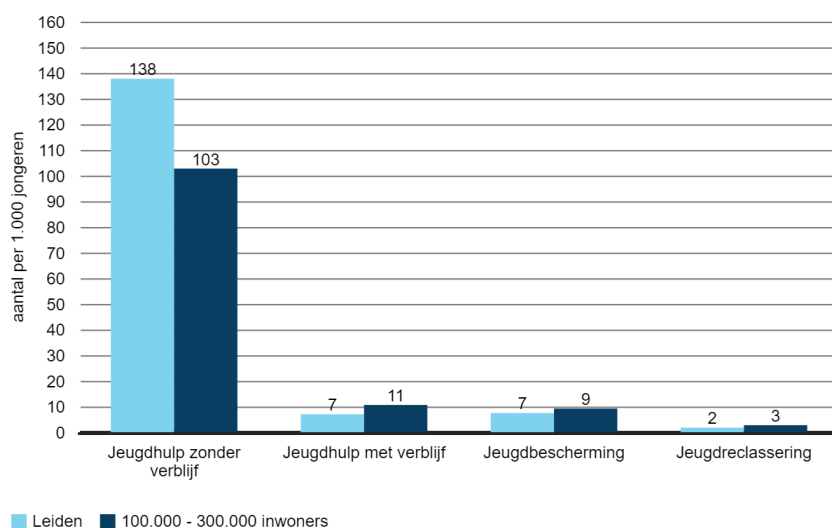
Zoals al eerder genoemd in paragraaf 2.1.3, zijn de kosten voor Jeugdhulp de afgelopen jaren toegenomen. De gemeente beschrijft in de Kaderbrief 2020 – 2023 dat zij verwacht dat deze kosten verder zullen toenemen.¹⁸ Dit komt onder andere door een stijging van de kosten voor regionale Jeugdhulp door volumestijging en loon -en prijsontwikkelingen en door toenemende projectkosten om de jeugdhulp in de Leidse regio door te ontwikkelen.

2.4 WERK & INKOMEN (W&I)

W&I richt zich enerzijds op de participatie van inwoners in de maatschappij (door ondersteuning bij het vinden en behouden van werk) en anderzijds in het voorzien van een financiële basis door middel van armoedebeleid (uitkeringen en schuldenpreventie). In de volgende paragrafen worden de belangrijkste feiten en cijfers uit het bureauonderzoek gepresenteerd.

Arbeidsparticipatie en inkomen in Leiden

De werkloosheid bedraagt in Leiden 4,3% en is daarmee nagenoeg gelijk aan de referentiegroep, zie figuur 6. Het aantal personen met een bijstandsuitkering per 1.000 inwoners ligt juist iets lager dan in de referentiegemeenten, 43,3% voor Leiden ten opzichte van 47,8% voor de referentiegroep. In totaal gaat het om 4400 personen in de bijstand. Ook wat betreft inwoners die een beroep doen op een re-integratievoorziening scoort Leiden (2360) ongeveer gelijk aan de referentiegroep.



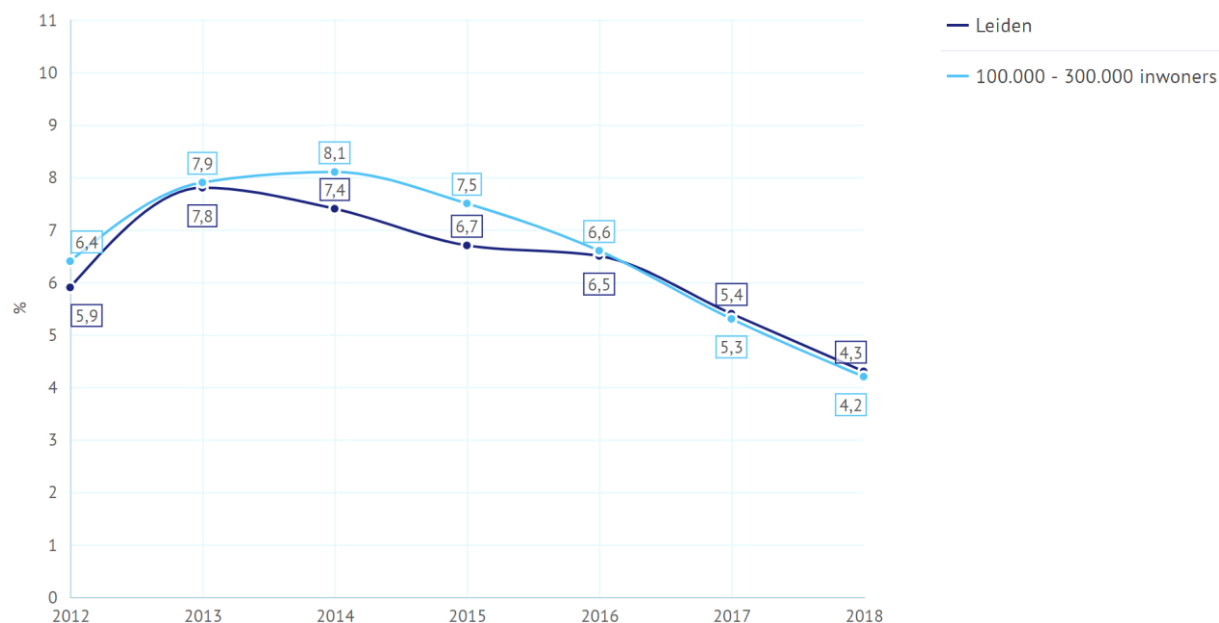
Figuur 5. Aantal jongeren in Jeugdhulp per type Jeugdhulp

¹⁵ Waarstaatjegemeente.nl, Gemeentelijke Sociale Monitor – Rapportage.

¹⁶ Met jeugdhulpgebruik wordt bedoeld het percentage jeugdigen dat gebruik maakt van jeugdhulp ten opzichte van het totaal aantal jeugdigen.

¹⁷ https://jeugdhulphollandrijnland.nl/wp-content/uploads/2018/12/Hoofdrapportage-HR_def.pdf

¹⁸ Gemeente Leiden, Kaderbrief 2020 -2023.



Figuur 6. Werkloosheidspercentage Leiden in vergelijking met referentiegroep.

2.4.1 Financiën Werk & Inkomen

De belangrijkste kostenontwikkeling voor W&I zijn, op basis van de Kaderbrief 2020 – 2023¹⁹, de toenemende kosten minimaalbeleid/bijzondere bijstand: de kosten voor de bijzondere bijstand nemen bij ongewijzigd beleid toe en leiden tot een tekort van € 800.000,- in 2020. In het nieuwe beleidsplan Armoedebeleid 2019-2022 zijn mogelijkheden opgenomen om bij te sturen. Hierover moet nog een besluit worden genomen.

2.5 BELEIDSDOELEN EN PRESTATIES

In de Jaarstukken 2018 van de gemeente zijn per programma de beleidsdoelen en de prestaties weergegeven. De Jaarstukken blikken terug op 2018 en geven daarmee ook onderbouwing voor (beleids)keuzes die in 2019 zijn gemaakt. Als we kijken naar de onderdelen die betrekking hebben op de inhoudelijke beleidsterreinen van deze Quickscan, dan zien we dat verreweg de meeste prestaties zijn behaald binnen de gestelde kaders. Twee prestaties die niet zijn behaald:²⁰

- Prestatie: Organiseren van een passend voorzieningenaanbod dat aansluit op de sociale situatie van de wijk

De gemeente geeft in de Jaarstukken 2018 aan dat het onvoldoende duidelijk is of de voorzieningen en activiteiten goed genoeg aansluiten op de sociale situatie van de wijk. Tevens is de samenhang in de activiteiten en voorzieningen niet optimaal. Partners in de stad hebben de gemeente gevraagd om richting en regie hierop te pakken. Met het programma Sterke Sociale Basis wil de gemeente hier verandering in aanbrengen. Zie ook paragraaf 3.1.1.
- Prestatie: Uitvoering geven aan de opvang en huisvesting van kwetsbare groepen

Dat deze prestatie niet is behaald, heeft volgens de gemeente een veelheid aan oorzaken. Een belangrijke oorzaak is dat de huisvestingslocaties de taakstelling van 2018 voor statushouders niet volledig hebben gerealiseerd (144 van de 166 statushouders). De reden hiervoor is dat er in de tweede helft van 2018 weinig doorstroom heeft plaatsgevonden. Daarnaast bestaat het merendeel

¹⁹ Gemeente Leiden, Kaderbrief 2020 -2023.

²⁰ Gemeente Leiden, Jaarstukken 2018, jaarverslag.

van de woningzoekenden uit alleenstaanden, een lastige groep om huisvesting voor te vinden. Een interessante bevinding ook gelet op de krapte op de huizenmarkt zoals gesignaleerd in paragraaf 2.2.1 en 3.1.3.

3 - Bevindingen uit de interviews

Voor deze quickscan hebben we interviews afgenomen met ambtenaren van de gemeente Leiden, het Sociale Wijkteam en de Adviesraad Sociaal Domein. Hieronder lichten we de belangrijkste bevindingen toe.

3.1 WMO

3.1.1 *Programma Sterke Sociale Basis*

Met het programma Sterke Sociale Basis geeft de gemeente Leiden een andere invulling aan het welzijnswerk (zie ook paragraaf 2.5). De aanleiding hiervoor is dat de gemeente versnippering wil tegengaan en de wens om de subsidies die er al waren anders en meer in verbinding met elkaar in te richten. Het doel van het programma is om een samenhangend geheel aan activiteiten en voorzieningen aan te bieden die bijdragen aan het welzijn van de inwoners van Leiden. Daarbij staan de behoeften van bewoners en de situatie in de verschillende wijken centraal. De nieuwe werkwijze moet bovendien zorgen voor meer duidelijkheid en continuïteit voor zowel organisaties als inwoners. De aanbestedingsprocedure van het programma Sterke Sociale Basis is gestart op 18 juli 2019. De ingangsdatum voor nieuwe overeenkomsten is naar verwachting 1 juli 2020. De definitieve datum wordt bekend gemaakt bij publicatie van de aanbestedingsopdracht.

De gesproken ambtenaren geven aan dat het programma Sterke Sociale Basis in lijn is met de hernieuwde visie sociaal domein 'Iedereen telt mee en doet mee' (2019)²¹. Deze visie beschrijft de samenhang binnen het gehele sociaal domein en stelt drie gemeenschappelijke doelen:

1. Leidenaren voelen zich gezond en veilig;
2. Leidenaren nemen naar vermogen deel aan de samenleving;
3. Leidenaren ontwikkelen zich, delen hun kennis en vormen hun eigen omgeving;

Het weergeven van de samenhang en daarmee het onderstrepen van de integraliteit binnen het sociaal domein geeft antwoord op een eerdere constatering van de Kwaliteitscommissie. In de monitor sociaal domein 2018 stelde de Kwaliteitscommissie dat een brede benadering van het sociaal domein miste.²² Naast deze visie zoekt de gemeente naar manieren om bekostiging en financieringsstromen binnen het sociaal domein flexibel te maken, zodat ook in de uitvoering de integraliteit wordt bevorderd (immers: verschillende financieringsstromen kunnen leiden tot verkokering).

3.1.2 *Verschuiving maatwerkvoorzieningen naar minder zware zorg en het voorveld*²³

Het voorveld is het geheel aan voorzieningen in de nulde en eerste lijn (respectievelijk de basis gezondheidszorg, dat is ondersteuning waar je niet om hebt gevraagd zoals het consultatiebureau, en ondersteuning waar een inwoner zelf naartoe kan zonder doorverwijzing, zoals de huisarts). De gemeente Leiden wil voor de Wmo graag een verschuiving van (duurdere) maatwerkvoorzieningen naar meer preventieve activiteiten in het voorveld. De Wmo-ambtenaren geven daarbij aan dat wanneer voorzieningen beter op elkaar aansluiten, inwoners gemakkelijker kunnen wisselen tussen verschillende niveaus van ondersteuning. Dat vraagt integrale samenwerking (en financiering) tussen afdelingen, maar ook met regionale partners. De gesproken ambtenaren gaven aan dat er van de beoogde beweging naar het voorveld niet onmiddellijk teveel moet worden verwacht op het gebied van verlaging van uitgaven: "We verwachten

²¹ Gemeente Leiden Visie Sociaal domein 'Iedereen telt mee en doet mee', 2019.

²² Adviesraad Sociaal domein Leiden, Gevraagd advies over de 'Monitor sociaal domein 2018', versie 27 augustus 2018.

²³ Het voorveld richt zich op preventie, stimuleren eigen kracht, algemeen toegankelijke voorzieningen, vroegsignalering en ondersteuning.

dat met meer aandacht voor preventie de maatwerkvoorzieningen niet zomaar minder zullen worden. Gelet op de vergrijzing mogen wij als gemeente blij zijn als het gebruik van maatwerkvoorzieningen gelijk blijft.” In de programmabegroting 2020 van Leiden vinden we terug dat het aantal 65-plussers de afgelopen tien jaar met 33% is gestegen.²⁴

3.1.3 Wonen

De druk op de woningmarkt is enorm toegenomen, zie paragraaf 2.2.1. Naast de gebruikelijke woningzoekenden en de vele kamerzoekende studenten, is er ook een aantal specifieke (zorg-)doelgroepen die, mede ingegeven door de landelijke ontwikkelingen van extramuralisering²⁵ en ambulantisering²⁶, op zoek zijn naar huisvesting:

- ouderen;
- kwetsbare inwoners uit de GGZ en gehandicaptenzorg;
- statushouders;
- bewoners van een beschermd woonvorm.

Niet alleen het kleine aantal woningen zorgt voor problemen, ook het soort woningen. Ouderenwoningen en huizen voor Beschermd Wonen vragen om specifieke faciliteiten, wat de zoektocht naar geschikte woningen bemoeilijkt. Wat betreft Beschermd Wonen: de ambtenaren met wie is gesproken geven aan dat het hebben van een woning een basisvoorwaarde is om goede hulp te kunnen organiseren. De gemeente heeft in navolging van de decentralisatie ingezet op de zelfredzaamheid van mensen en thuis wonen, maar zolang het niet mogelijk is om door te stromen naar een eigen woning, blijft het bieden van zorg en hulp lastig. Het doorvoeren van vernieuwing in de manier waarop de gemeente hulp verleent (meer thuis of in tussenvormen) wordt hierdoor bemoeilijkt. De ambtenaren geven twee voorbeelden van mogelijke oplossingen:

- Bij het opstellen van de Woonvisie 2020 – 2030 is getracht om verschillende gemeentelijke afdelingen hun werk beter op elkaar te laten afstemmen, zodat de benodigde huisvesting van bijvoorbeeld statushouders, studenten of ouderen wordt meegenomen in het beleid voor inrichting van de fysieke leefruimte (zie ook ‘de Omgevingswet’ in de volgende paragraaf).
- Daarnaast is er ook een aantal zogenaamde ‘contingentwoningen’ waarbij bewoners uit een zorginstelling die toe zijn aan een volgende stap in een tussenfase begeleiding ontvangen richting zelfstandig wonen.

Met de toenemende druk op het woningaanbod zijn de volgende ontwikkelingen van belang om in de gaten te houden:

- De Omgevingswet: deze wet beoogt per 2021 een verregaande vereenvoudiging van het stelsel van wetgeving voor de ontwikkeling en het beheer van de leefomgeving. De nieuwe wet biedt mogelijkheden voor meer integraal omgevingsbeleid. Hiermee wordt bedoeld dat op dit moment de fysieke opgaven binnen veel gemeenten (zoals woningbouw) vaak nog onvoldoende gekoppeld zijn aan de maatschappelijke opgaven (huisvesting voor kwetsbare groepen). Hierdoor kan een mismatch ontstaan tussen het beschikbaar en benodigd woningaanbod. Gelet op de hierboven genoemde ontwikkelingen van extramuralisering en ambulantisering is het voor het Sociaal Domein belangrijk om oog te blijven hebben voor de komst van de Omgevingswet, zodat gestuurd kan worden op integraal (ruimtelijk én sociaal) beleid. Andersom geldt uiteraard ook dat het fysieke domein oog moet hebben voor het feit dat geschikte en goedkope huisvesting een zeer belangrijke voorwaarde scheppende factor is voor het welslagen van de ambulantisering en het vernieuwen van de ondersteuning.

²⁴ <https://programmabegroting.leiden.nl/beleidsbegroting/paragrafen/demografische-ontwikkelingen>

²⁵ Extramuralisering is het streven om buiten de muren van een intramurale instelling (waar iemand opgenomen wordt) gelijkwaardige zorg te bieden, bijvoorbeeld in de eigen woning (thuiszorg).

²⁶ Streven om mensen met een beperking zo 'normaal' mogelijk te laten participeren en de benodigde hulp aan huis te bieden.

- Doordecentralisatie Beschermd Wonen en Maatschappelijke Opvang: waar Beschermd Wonen en Maatschappelijke Opvang nu taken zijn van de centrumgemeente (Leiden) wordt dit een taak van alle gemeenten. Het doel van de doordecentralisatie²⁷ is mensen met een psychische kwetsbaarheid zoveel mogelijk in de wijken te ondersteunen. Dit betekent dat straks niet alleen Leiden verantwoordelijk is voor deze doelgroep, maar ook de omliggende gemeenten verantwoordelijk zijn voor het huisvesten van deze groepen. Het verder decentraliseren van Beschermd Wonen wordt door de gemeenten in de Leidse regio gezamenlijk opgepakt. Hiervoor is de Uitvoeringsagenda Maatschappelijke Zorg Leidse Regio opgesteld. Op 1 oktober 2019 is de Uitvoeringsagenda door het college vastgesteld.

3.2 JEUGDHULP

3.2.1 Samenwerking rondom Jeugd: Van Holland Rijnland naar Leidse Regio

Vorig jaar is de samenwerking rondom verschillende onderdelen van de Jeugdhulp gewijzigd van het niveau Holland Rijnland²⁸ naar de Leidse regio²⁹. Het betreft hier de doorontwikkeling van de Jeugdhulp (toegang en gespecialiseerde Jeugdhulp), Veiligheid blijft wel op regionaal niveau georganiseerd.

De afgelopen jaren lag de focus met name op de *transitie* van taken van Rijk en provincie naar gemeente. Hierdoor is de *transformatie*, het daadwerkelijk anders organiseren, achtergebleven. De samenwerking op het niveau van de Leidse regio beoogt de Jeugdhulp verder te ontwikkelen en de transformatie een impuls te geven. Tijdens een regionaal projectoverleg Jeugd waar voor dit onderzoek aan is deelgenomen gaven de ambtenaren aan dat met de wijziging de bestuurlijke en ambtelijke slagkracht is versterkt: op bestuurlijk niveau wordt de governance³⁰ op de Leidse regio als positief ervaren en ook ambtelijk is het gesprek inhoudelijk verbeterd. Met vier jaar decentralisaties is veel kennis en ervaring opgedaan met de thematiek binnen Jeugd. Wat de 'nieuwe' samenwerking betreft is de afgelopen periode gebruikt voor het opstellen van een koers- en visiedocument met inhoudelijke en financiële uitgangspunten, zie paragraaf 3.2.2. De planning voor het vervolg is als volgt:

- 2019 – Koers- en visiedocument vaststellen in raad
- Begin 2020 – Beslissing aanbesteding college
- Per 2021 – Ingang aanbesteding

3.2.2 Regionale visie op jeugd

Zoals in paragraaf 3.2.1 is benoemd is het samenwerkingsniveau voor jeugd gewijzigd van Holland Rijnland naar de Leidse regio. De samenwerking heeft geleid tot een regionale visie (het 'wat'). Op een later moment zullen partners uitgenodigd worden om invulling te geven aan de visie middels een aanbesteding (het 'hoe').

De gesproken ambtenaren noemen een aantal uitdagingen waarmee de Jeugdhulp kan worden verbeterd:

- verbinding met de huisarts als verwijzer: huisartsen hebben de mogelijkheid om jongeren te verwijzen. Dit kan voor gemeenten problematisch zijn, omdat gemeenten geen invloed hebben op het aantal doorverwezen jongeren.
- de aansluiting tussen jeugdhulp en onderwijs; scholen zijn per 1 augustus 2014 verantwoordelijk voor het organiseren van extra ondersteuning voor leerlingen die dit nodig hebben. Gemeenten zijn

²⁷ Het heet 'doordecentralisatie' doordat per 2015 de centrumgemeenten verantwoordelijk zijn geworden voor het bieden van Beschermd Wonen en Maatschappelijke Opvang (decentralisatie) en deze taken nu verder gedecentraliseerd worden naar alle gemeenten.

²⁸ Holland Rijnland bestaat uit de 13 gemeenten: Alphen aan den Rijn; Hillegom; Kaag en Braassem; Katwijk; Leiden; Leiderdorp; Lisse; Nieuwkoop; Noordwijk; Oegstgeest; Teylingen; Voorschoten; Zoeterwoude.

²⁹ De Leidse regio bestaat uit de 5 gemeenten: Leiden, Leiderdorp, Oegstgeest en Zoeterwoude (Voorschoten onderzoekt een mogelijke terugkeer in de Leidse regio).

³⁰ Met governance bedoelen wij de wijze van besturen (in dit geval op het niveau van de Leidse regio): besluitvorming, sturing en verantwoording.

verantwoordelijk voor uitvoering van de Jeugdwet. In de praktijk blijkt passend onderwijs voor sommige kinderen lastig te realiseren, waardoor zij bijvoorbeeld thuis zitten en geen onderwijs volgen.

- het aansluiten van de jeugdgezondheidszorg (JGZ) op de specialistische zorg; alle kinderen in Nederland hebben tot hun 18e verjaardag recht op JGZ. Het doel van de JGZ is bijdragen aan een gezonde en veilige opgroeisituatie van kinderen door onder andere voorlichting en vroegsignalering. De JGZ heeft daarmee een grote preventieve functie. Tegelijkertijd blijkt in veel gemeenten de verbinding tussen de JGZ en de andere partijen in het sociaal domein nog onvoldoende tot stand te komen. Het gevolg is dat de de signalering en verwijzing naar de specialistische Jeugdhulp verbeterd dient te worden, zodat ouders en kinderen met hun vragen sneller op de juiste plek geholpen kunnen worden.

Deze en andere uitdagingen zijn geïntegreerd in de regionale visie. Daarnaast lopen op diverse onderdelen pilotprojecten. Een mooi project op het snijvlak van jeugdhulp en onderwijs is het Preventie Interventie Team (PIT). Afgelopen zomer is de gemeenteraad akkoord gegaan met het beschikbaar stellen van € 514.552,- voor het opzetten van het PIT. Hiervoor wordt een samenwerking aangegaan tussen de gemeente, middelbare scholen, hulpverleners en de Universiteit Leiden om zodoende te voorkomen dat jongeren met ernstig probleemgedrag afglijden in bijvoorbeeld de criminaliteit.³¹

3.2.3 Financiën Jeugdhulp

Zoals eerder is beschreven, heeft de gemeente Leiden een grote financiële uitdaging binnen het sociaal domein, met name door de tekorten op de jeugdhulp. De oorzaken van het hoge aantal jeugdhulpgebruikers in Leiden is echter onduidelijk. Een rapport van het Nederlands Jeugdinstituut stelt dat de hele regio Holland Rijnland hoger scoort op jeugdhulpgebruik dan het landelijk gemiddelde van 11,2%. Van de 14 gemeenten in de regio neemt Leiden, met een gemiddelde van 14,1%, een vierde positie in ten opzichte van de andere gemeenten.³² Het onderzoek geeft aan 'waar' het hoge Jeugdhulpgebruik plaatsvindt (jeugdhulp zonder verblijf), maar niet waardoor. De gesproken ambtenaren hebben geen verklaring voor het relatief hoge jeugdhulpgebruik. Zij geven aan dat het Rijksmodel gebruikmaakt van klassieke indicatoren voor het verdelen van middelen. Mogelijk stroken die niet geheel met de praktijk. Tevens worden verklaringen in algemene zin genoemd (zoals de toegenomen complexiteit van hulpvragen, laagdrempelige toegang en onvoldoende doorstroom naar alternatieven). De gemeente geeft aan dat nader onderzoek is vereist in welke mate de verklaringen specifiek van toepassing zijn in Leiden.

3.3 WERK & INKOMEN

3.3.1 Werk en participatie bij een krappe arbeidsmarkt

Het gaat economisch goed met Leiden: de economie groeit, bedrijven trekken naar de stad en de vraag naar personeel is groot. Tegelijkertijd blijft een groep mensen langs de zijlijn staan, mensen voor wie werk geen vanzelfsprekendheid is. Vanuit de visie 'Iedereen telt en doet mee' (zie paragraaf 3.1.1) wil de gemeente Leiden ook deze mensen perspectief bieden, hun talenten benutten en participatie mogelijk maken.

Onlangs is het Beleidsplan Werk en Participatie 2019-2023 uitgewerkt. In dit plan heeft de gemeente de volgende doelstellingen geformuleerd:

- stimuleren van werkgelegenheid voor alle doelgroepen;
- voorkomen van instroom in de bijstand en verhogen van de uitstroom uit de bijstand;
- doelmatige inzet van de re-integratie instrumenten en middelen;
- bevorderen van een integrale ondersteuning in het sociaal domein.

³¹ <https://leiden.notubiz.nl/document/7605164/1#search=%22PIT%22>

³² https://jeugdhulphollandrijnland.nl/wp-content/uploads/2018/12/Hoofdrapportage-HR_def.pdf

Om de doelstellingen te bereiken, heeft de gemeente een aanpak opgesteld vanuit drie pijlers:

- stimuleren van werkgelegenheid binnen de kansrijke sectoren gericht op het realiseren van duurzame en inclusieve arbeidsplaatsen;
- betere aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt, gericht op het benutten van de scholingskansen en het verkleinen van de mismatch op de arbeidsmarkt;
- verbeteren van de dienstverlening (van aanvraag tot matching), gericht op het optimaliseren van de werk- en participatievoorzieningen.

Bovenstaande onderdelen en bijbehorende activiteiten worden in het Beleidsplan nader uitgewerkt. De activiteiten die in de uitvoering worden ondernomen, kunnen in de loop van de jaren veranderen, afhankelijk van ontwikkelingen en resultaten. De conceptnota van het Beleidsplan Werk en Participatie 2019-2023 ligt op dit moment ter inspraak.

Project JA Statushouders

Een mooi voorbeeld van een doelgroep-specifieke aanpak om arbeidsmarktparticipatie te vergroten, is het project JA Statushouders (JAS). In het JAS-project worden statushouders vanaf de eerste week geholpen met taalles, vitaliteit, arbeidsmarktorientatie en een maatje. Doel is om statushouders te ondersteunen om zo snel mogelijk aan een baan te komen. Daarmee wordt langdurige werkloosheid voorkomen en integratie in de Nederlandse samenleving bevorderd. Uit een rapportage van 14 mei 2019 van de gemeente Leiden zou blijken dat de aanpak zeer succesvol is: uitstroom van bijstandsgerechtigde statushouders uit de bijstand (naar werk, onderwijs of anderszins) is in Leiden 48%, landelijk is dit 16% (al zijn de cijfers volgens de gemeente niet 1 op 1 te vergelijken, het verschil is zo groot dat zij toch spreken van een succes).³³

3.3.2 Schulden en armoede (minimabeleid)

Nieuw minimabeleid

Sinds 1 juli 2019 is het nieuwe minimabeleid van kracht. Hiervoor is de declaratieregeling (voor sociale activiteiten zoals sport, cultuur of educatie), na een afbouwperiode, helemaal afgeschaft. In het nieuwe beleid vindt financiële ondersteuning plaats op basis van maatwerk door middel van een gesprek met het sociaal wijkteam (SWT) waarbij het SWT de benodigde (financiële) hulp beoordeelt. Er is een beweging van 'recht hebben op' naar 'maatwerk om participatie te bevorderen'. De voortgang hierop wordt gemonitord. De eerder door het minimabeleid vergoede schoolkosten zijn ondergebracht bij Stichting Leergeld waarvoor zij een subsidie ontvangen. Los daarvan bestaan nog de bijzondere bijstand en Stichting Urgente Noden.

Preventie Schulden

Het thema schulden krijgt in Leiden veel aandacht. De aanpak van schuldenproblematiek is gebundeld in het Preventieplan 2018 – 2021³⁴ en is een vervolg op het Preventieplan uit 2015. Met een evaluatie van de activiteiten uit het plan van 2015 is bepaald welke activiteiten succesvol waren en welke aangepast dan wel beëindigd moesten worden. Op basis daarvan zijn, en in samenhang met het Beleidsplan schuldhulpverlening Leiden 2017 – 2020³⁵, de preventieactiviteiten tot en met 2021 bepaald. Het plan beschrijft veel concrete preventieactiviteiten zoals:

- vrijwillige budgetcoaches voor vluchtelingen;
- automatische doorbetaling van vaste lasten voor uitkeringsgerechtigden;
- hulp bij de boekhouding voor ZZP'ers.

In het Preventieplan zijn voor elk project, waar mogelijk, doelstellingen en evaluatie-indicatoren beschreven. Hieraan is meer aandacht gegeven dan in voorgaande jaren doordat de gemeente de noodzaak voelt om de

³³ http://www.jongerenopdearbeidsmarkt.nl/images/JASfolders/20190514-Project_JAS_folder_resultaten.pdf

³⁴ Gemeente Leiden, Preventieplan 2018 – 2021 voor het voorkomen van (escalatie van) schulden, <https://martijnschut.blog/wp-content/uploads/2018/07/preventieplan.pdf>

³⁵ Gemeente Leiden, Beleidsplan schuldhulpverlening Leiden 2017 – 2020, <https://martijnschut.blog/wp-content/uploads/2018/09/bijlage-7-beleidsplan-schuldhulpverlening-leiden-2017-2020.pdf>

effecten van preventie beter inzichtelijk te maken. Tegelijkertijd is dit een zoektocht. Immers, deelname aan activiteiten is goed vast te leggen (bijvoorbeeld aantal deelnemers budgetcursus), maar het is lastiger om te bepalen of de deelnemers na de cursus daadwerkelijk verstandiger met hun geld omgaan.

3.3.3 *Sociaal Wijkteam Leiden*

Het Sociaal Wijkteam (SWT) in Leiden geeft aan dat Leiden in 2013 heeft gekozen om het bestaande zorglandschap te laten bestaan (waarbij sindsdien ook is gewerkt aan de benodigde transformatie) en een SWT en Jeugd- en Gezinsteam (JGT) ernaast te zetten als andere invulling van de toegang naar zorg en ondersteuning. De nieuwe aanbesteding voor het programma Sterke Sociale Basis brengt daar verandering in. In het gesprek met het SWT wordt aangegeven dat wanneer de aanbestedende partijen Libertas en Radius niet winnen, dit consequenties kan hebben voor de personele bezetting. Een risico dat wordt genoemd is dat daarmee de gemaakte verbindingen met de wijk kunnen verdwijnen. Daarnaast leidt de aanbesteding Jeugd tot een grote (organisatorische) verandering bij het JGT, de belangrijkste samenwerkingspartner van het SWT. Ook daarin zal het één en ander opnieuw moeten worden ingericht. Het SWT verwacht dat de gemeente rond 2022 wellicht ook een aanbesteding gaat doen voor een nieuwe invulling van het SWT.

3.3.4 *Adviesraad Sociaal domein*

De Adviesraad is in beginsel positief over al het nieuwe beleid dat de gemeente heeft ontwikkeld. Zij kan zich over het algemeen goed vinden in dit nieuwe beleid en onderschrijft de onderliggende waarden. Wel geeft de Adviesraad aan dat er meer aandacht moet zijn voor monitoring en evaluatie van huidig beleid. Daarbij is het belangrijk om naast kwantitatieve indicatoren ook kwalitatieve monitoring toe te passen.

De Adviesraad heeft wel haar vraagtekens bij de haalbaarheid van al deze vernieuwingen in combinatie met de benodigde bezuinigingen. In hoeverre is het haalbaar om de mooie nieuwe woorden om te zetten in daden wanneer er sprake is van minder budget? Mensen die zorg nodig hebben moeten die zorg kunnen blijven krijgen.

4 - Conclusies

De centrale onderzoeksvraag was als volgt:

Wat is de stand van zaken in het sociaal domein in Leiden en wat zijn, gelet op de analyse daarvan, de belangrijkste beleidsmatige vragen waarin de raad een sturende rol zou kunnen oppakken?

Het onderzoek leidt tot de volgende conclusies:

4.1 NIEUW BELEID VRAAGT OM NAUWKEURIGE MONITORING UITVOERING

De gemeente Leiden werkt hard aan de doorontwikkeling van het sociaal domein en over de volle breedte inzet op transformatie. Dit resulteert in veel nieuw en mooi beleid. Denk hierbij aan de volgende, eerder genoemde, beleidsstukken:

- Hernieuwde visie sociaal domein ‘Iedereen telt en doet mee’ (2019);
- Programma Een Sterke Sociale Basis (2019);
- Regionaal koersdocument en visie Jeugd (2019);
- Beleidsplan Werk & Participatie 2019 – 2023;
- Beleidsplan Armoedebeleid 2019 – 2022;
- Preventieplan Schuldhulpverlening 2018 – 2021.

Inhoudelijk beoogt de gemeente Leiden met het nieuwe beleid:

- versnippering binnen het sociaal domein tegen te gaan
Met het programma (en de hierop volgende aanbesteding) Sterke Sociale Basis (zie paragraaf 2.5) beoogt de gemeente de losse activiteiten en voorzieningen op welzijn tot een samenhangend geheel te maken. Dit moet resulteren in meer duidelijkheid en continuïteit voor zowel organisaties als inwoners.
- de integraliteit tussen de beleidsvelden te bevorderen
Met de hernieuwde visie sociaal domein wil de gemeente werken aan integraliteit tussen de verschillende beleidsvelden. Door deelname aan het landelijk experiment ‘integraal budget’ zet Leiden daarin een grote stap.
- de aandacht voor preventie te vergroten
Met de activiteiten uit het Preventieplan Schuldhulpverlening en projecten als het PIT en JAS zet de gemeente flink in op preventie. We geloven in de belofte van preventie. Tegelijkertijd ligt de grote uitdaging in al deze preventieve activiteiten in het aantonen van hun concrete bijdrage aan het oplossen van de maatschappelijke opgaven van de gemeente Leiden. Ook hier lijkt de gemeente oog voor te hebben, doordat zij dit benoemt in het Preventieplan Schuldhulpverlening en voor dit thema de registratie en monitoring op de verschillende activiteiten verbetert.

Het beleid is gebaseerd op de ervaringen van voorgaande jaren (bijvoorbeeld door gebruik te maken van de opbrengst van evaluaties) en beoogde resultaten zijn in toenemende mate SMART³⁶ geformuleerd. Dit alles maakt dat het nieuwe beleid gedegen oogt en een mooie kans is voor de gemeente om te werken aan de doorontwikkeling van het sociaal domein.

Tegelijkertijd vormen de vele nieuwe beleidsstukken ook een verklaring waarom het onderzoek in mindere mate leidt tot specifiek inhoudelijke beleidsmatige vragen (op conclusie 4.4 over de woonopgave na). Immers, de knelpunten in het sociaal domein worden in de beleidsstukken genoemd. Waar het nu om gaat is dat de gemeente haar visie vertaalt naar hoe zij dit gaat bereiken en waar dit al gedaan is, naar de monitoring en evaluatie van de voortgang van haar activiteiten.

³⁶ SMART: specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch, tijdsgebonden.

4.2 FINANCIËLE SITUATIE KWETSBAAR

Naast de mooie beloften die het nieuwe beleid met zich meebrengt op het gebied van transformatie, is er ook de zorg hoe het sociaal domein in Leiden financieel beheersbaar is te houden. De oplopende tekorten in de jeugdhulp is een ontwikkeling die in heel het land kan worden terug gevonden. Het eerder genoemde NJI-rapport merkt op dat het feitelijk jeugdhulpgebruik in Leiden hoger is dan verwacht mag worden op basis van de sociaal demografische kenmerken (zie paragraaf 2.3.1).³⁷ Tot op heden heeft Leiden onvoldoende de vinger kunnen leggen op de precieze oorzaken van de stijgende kosten in de Jeugdhulp. In algemene zin worden meerdere verklaringen genoemd, waarvan de gemeente aangeeft dat vervolgonderzoek nodig is. Oplettendheid is geboden. Enerzijds doordat de opbrengst van een goede analyse zijn vertaling moet krijgen in de aanbesteding en daarmee de inhoudelijke invulling van de maatschappelijke opgaven door de sociale partners in de stad. Anderzijds doordat het veld in beweging blijft en ook landelijke ontwikkelingen tot wijzigingen kunnen leiden (zie paragraaf 2.1.3).

4.3 REGIONALE SAMENWERKING BLIJFT KANS ÉN UITDAGING

Samenwerking binnen de drie beleidsvelden van het sociaal domein vindt plaats op verschillende niveaus: lokaal, Leidse regio en Holland Rijnland (zie hoofdstuk 2 voor een voorbeeld van W&I). Het juiste samenwerkingsniveau kiezen voor invulling van alle taken en verantwoordelijkheden is blijvend in ontwikkeling. Zo is in 2018 voor (onderdelen van) Jeugd gekozen om de samenwerking te vereenvoudigen en te brengen van het niveau Holland Rijnland naar de Leidse Regio (zie paragraaf 3.2.1). Een voordeel van de verscheidenheid van samenwerkingsniveaus is dat wanneer de samenwerking op één beleidsonderdeel niet wil vlotten dit niet direct gevolg heeft voor een ander beleidsonderdeel. Tegelijkertijd is het een complex geheel, waarbij alles inmiddels sterk met elkaar is verweven: draaien aan één radertje, heeft ook gevolgen voor de andere radertjes.

De toenemende integraliteit en daarmee de onderlinge afhankelijkheid vergroot de complexiteit van het veld. De onderlinge afhankelijkheid werd bijvoorbeeld zichtbaar in de herziening van het Minimabeleid. De gemeente Leiden koos om vaart te zetten achter het nieuwe Minimabeleid waardoor verschillen zijn ontstaan in de uitvoering in vergelijking met de gemeente Leiderdorp. Doordat eerder het beleid werd geharmoniseerd, heeft Leiderdorp, ondanks dat het nu ook het eigen Minimabeleid herzielt, toch te maken met eenzijdige besluitvorming in Leiden. Anderzijds heeft Leiderdorp eenzijdig besloten het voorveld anders te contracteren middels één brede aanbesteding. Hierbij is gekozen voor een andere financieringswijze (populatiebepaling). Doorontwikkeling hiervan kan bijvoorbeeld leiden tot wijzigingen in de inkoop van maatwerkvoorzieningen Wmo.

Het zoeken naar de juiste schaalgrootte voor het leveren van goede ondersteuning aan inwoners maakt (onder andere) dat het sociaal domein continue in beweging is. Hierbij is het voor de raad belangrijk om alert te blijven op de impact van de grote verscheidenheid aan samenwerkingsvormen. Als gemeente heb je niet altijd invloed op de keuzes van je samenwerkingspartners, maar door de integraliteit binnen het sociaal domein kunnen deze keuzes wel gevolgen hebben op het eigen beleid en zorglandschap. Het loont daarom om de samenwerkingsniveaus scherp in beeld te hebben.

4.4 WOONOPGAVE IS DÉ BELEIDSMATIGE VRAAG

In het onderzoek komt naar voren dat het vinden van een passende sociale woning in Leiden niet gemakkelijk is (zie paragraaf 2.2.1 en 3.1.3). Ondanks dat de gemeente aangeeft dat zij niet over toereikende middelen beschikt om voldoende invloed uit te oefenen op het woningbestand, verdient dit thema meer aandacht. De in de tekst genoemde ontwikkelingen (ambulantisering en extramuralisering; Omgevingswet; Doordecentralisatie Beschermd Wonen en Maatschappelijke Opvang) maken dat de druk op de huizenmarkt de komende jaren verder zal toenemen en dat diverse kwetsbare groepen (nog) langer zullen moeten wachten voor het vinden van een geschikte woning. Doordat het hebben van een geschikte woning veelal

³⁷ https://jeugdhulphollandrijnland.nl/wp-content/uploads/2018/12/Deelrapportage_HR_Leiden_def.pdf

een voorwaarde is voor passende hulp en dienstverlening, zal deze ontwikkeling van invloed zijn op de mogelijkheden voor de gemeente om inwoners te ondersteunen naar meer zelfredzaamheid. Het feit dat in het onderzoek geen duidelijk beeld naar voren komt van de maatregelen van de gemeente om de druk op de (huur)woningmarkt te verlichten biedt vraag om vervolgonderzoek.

Bijlage A Onderzoeksverantwoording

1. Onderzoekskader

Voor het onderzoek naar het beleidsterrein Sociaal domein hebben we gebruik gemaakt van het onderstaande kader.

1. Beleidsuitgangspunten: mate waarin de uitgangspunten die in het beleid zijn geformuleerd terugkomen in de uitvoering. Vaak gaat het om uitgangspunten als: 1 gezin 1 plan, inzetten op preventie, eigen kracht, et cetera.
2. Uitvoering: de wijze waarop de beleidsuitgangspunten/het beleid vorm krijgen in de uitvoering door en met partners.
3. Monitoring, contractmanagement, financiën: wijze waarop wordt toegezien op gemaakte afspraken, het leren van fouten, financiële beheersing en risico's.



Respondenten interviews

Wmo

Remco Peijs
Ingrid Linnemans

Jeugd

Hafida Bardai
José Miltenburg

Werk & Inkomen

Reinout Evers
Piet Minderhoud

Adviesraad Sociaal domein

Yasemine Tel

Coöperatie Sociaal Wijkteam Leiden

Jeannette Vader