



Rekenkamer
commissie

LEIDEN & LEIDERDORP

Zorgen over zorg Quickscan Leiderdorp



Zorgen over zorg

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

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. 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 Leiderdorp.

De RKC verwijst naar de inhoud van de Quickscan, met de kanttekening dat deze een overzicht van de stand van zaken en een SWOT-analyse over het sociaal domein geeft, niet minder, maar ook niet meer.¹ 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 Leiderdorp

Financiën: Na een financiële meevaller in 2018 namen de tekorten in het sociaal domein toe: de inkomsten blijven achter en de uitgaven nemen toe.

Inkomsten: De uitkering uit het gemeentefonds was het afgelopen jaar fors minder dan verwacht.

¹ 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.

Uitgaven: In Leiderdorp wordt meer gebruik gemaakt van voorzieningen in het sociaal domein dan in vergelijkbare gemeenten. Met name de uitgaven op Jeugd zijn hoog. Ook zal het nieuwe financiële model voor huishoudelijke hulp de WMO-uitgaven naar verwachting doen stijgen.

Het inzetten van de reserve sociaal domein om de tekorten op Jeugd te compenseren is geen structurele oplossing.

Jeugdhulp: Het jeugddossier is het meest kwetsbare dossier binnen het sociaal domein. In algemene zin zijn meerdere mogelijke verklaringen voor de relatief hoge uitgaven gegeven. De gemeente heeft aangegeven dat vervolgonderzoek nodig is om de precieze oorzaken scherper te krijgen.

WMO: per 1 januari 2019 is voor de invulling van het voorveld van de WMO een nieuwe aanbieder (Incluzio) als enige partner gecontracteerd. De effecten hiervan zijn nog niet duidelijk. De verwachtingen met betrekking tot preventie, vroegsignalering en het bieden van een integraal perspectief op ondersteuning in de Sociale Basis (maatschappelijk werk, vrijwilligerswerk en hulp bij schulden en administratie) zijn hoog. Of de keuze voor één partij en een andere wijze van bekostiging (populatiebekostiging) in het voorveld juist is, moet nog blijken.

Wonen: Onder andere in relatie tot de WMO-voorzieningen is ook het domein Wonen relevant. Te denken valt aan ontwikkelingen om mensen zoveel mogelijk te laten participeren in de samenleving en ondersteuning te bieden in de leefomgeving in plaats van in instellingen (ambulantisering en extramuralisering), doordecentralisatie Beschermd Wonen en maatschappelijke Opvang. Leiderdorp kent krapte op de woningmarkt. 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: Bepaalde (kwetsbare) groepen mensen weten moeilijker de weg naar werk te vinden. De groep jongeren met een complexe problematiek groeit en vraagt steeds meer van de klantmanager. Leiderdorp werkt aan nieuw minimabeleid. Leiden heeft het minimabeleid per 1 juli 2019 al aangepast. Dit ongelijke tempo gaf Leiderdorp hinder bij het opstellen van het eigen beleid.

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. Het is echter 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, waaronder de inzet van Incluzio, nog onvoldoende zichtbaar.

De inzichten en de geschetste knelpunten uit de Quickscan kunnen helpen bij de vertaling van de visie in (SMART geformuleerde) doelstellingen.² Daarbij dient de leidende vraag te zijn: *“Hoe goed sluit de uitvoering aan op de behoeften en de vraag van de inwoners van Leiderdorp?”*.

Om goed zicht te houden op de effectiviteit van het beleid dient er derhalve zowel kwantitatief als kwalitatief gemonitord te worden. Dat geldt in het bijzonder voor het dossier Jeugd.

De Quickscan laat echter vooral zien dat *voorafgaand* aan formulering van beleid de volgende vragen gesteld dienen te worden:

- Wat zijn precies de problemen?
- Welke zorg is nodig?
- Waar gaat het geld heen?
- Moet het daar ook heen?

De relevantie van deze vragen worden vooral zichtbaar in het dossier Jeugd, het meest kwetsbare dossier binnen het sociaal domein. *De vraag voor de raad blijft of Leiderdorp 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.³

De problematiek binnen het sociaal domein geldt niet alleen voor Leiderdorp. 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.

² 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.

³ Zie <https://www.raadleiderdorp.nl/Vergaderingen/Raad/2020/02-maart/20:30/11-Rekenkamercommissie-aanbieding-Jaarverslag-2019-Onderzoeksplan-2020-2021-200203.pdf>



HIEMSTRA & DE VRIES

Quickscan Sociaal domein

Leiderdorp

Rekenkamercommissie Leiden-
Leiderdorp

Nadine Langerak, Quirijn de Kraker en Sebastiaan van den Bogaard

4 februari 2020

Inhoud

Inleiding 4

1.1	Aanleiding	4
1.2	Onderzoeksvraag en doel onderzoek.....	4
1.3	Onderzoeksaanpak.....	4
1.4	Leeswijzer.....	4
2	- Bevindingen uit bureauonderzoek	5
2.1	Wmo.....	6
2.1.1	Soorten voorzieningen	6
2.1.2	Weinig passend woningaanbod voor huurders.....	6
2.1.3	Financieel: meevallers op Wmo-budgetten	6
2.2	Jeugdhulp	7
2.2.1	Relatief hoog gebruik jeugdhulp	7
2.2.2	Financieel: toenemende kosten Jeugd.....	7
2.3	Werk & inkomen	7
2.3.1	Arbeidsparticipatie en inkomen zijn bovengemiddeld.....	7
2.3.2	Re-integratie	7
2.3.3	Veranderingen rondom het participatiebeleid	7
2.3.4	Toename schuldenproblematiek	8
2.3.5	Financieel: sluitende begroting op gebied van Werk & Inkomen	8
2.4	Resume: Financieel perspectief sociaal domein-breed.....	8
3	- Bevindingen uit interviews	9
3.1	Wmo.....	9
3.1.1	Herinrichting van het voorveld.....	9
3.1.2	Huishoudelijke hulp.....	9
3.1.3	Wonen.....	10
3.2	Jeugdhulp	10
3.2.1	Financiën jeugdhulp	11
3.2.2	Regionale visie op Jeugd	11
3.2.3	Samenwerking rondom Jeugd	11
3.3	Werk & Inkomen	12
3.3.1	Herijking Minimabeleid	12
3.3.2	Schuldhelpverlening in ontwikkeling	12
3.3.3	Participatienota.....	13
3.4	Incluzio	13
3.4.1	Integrale blik (vraagt om samenwerking).....	13
3.4.2	Aandacht voor preventie	13
4	- Conclusies (SWOT-analyse)	14
4.1	SWOT-analyse	14
4.2	Sociaal domein breed.....	14
4.2.1	Bedreiging: Financiële situatie	14
4.2.2	Bedreiging: Regionale samenwerking	14
4.3	Wmo.....	15
4.3.1	Sterkte: Zorgvuldig beleidsmatig proces herinrichting voorveld (Wmo).....	15
4.3.2	Zwakte: Knelpunten passend woningaanbod (Wmo)	15
4.3.3	Kans: Integrale focus voorveld (Wmo)	16
4.3.4	Bedreiging: Toename Huishoudelijke Hulp (Wmo)	16
4.4	Jeugd	16
4.4.1	Sterkte: Samenwerking op jeugdhulp (Jeugd).....	16
4.4.2	Zwakte: Financiële situatie en oorzaken jeugdhulpgebruik (Jeugd).....	16
4.4.3	Kans: Pilot POH (Jeugd)	17
4.5	Werk & Inkomen	17

4.5.1	Sterkte: Preventieve aanpak schuldhulpverlening (W&I)	17
4.5.2	Zwakte: mismatch participatiebeleid die aandacht vraagt	17
4.5.3	Kans: Minimabeleid (W&I)	17
	Bijlage A Onderzoeksverantwoording	18
	Onderzoekskader	18
	Geraadpleegde bronnen	18
	Respondenten interviews	18

Inleiding

1.1 AANLEIDING

Met de decentralisaties binnen het Sociaal domein hebben gemeenten er sinds 2015 taken en verantwoordelijkheden bijgekregen op het gebied van Jeugdhulp, Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en Werk & Inkomen (W&I). Hiermee is het Sociaal domein een breed veld met grote maatschappelijke waarde geworden. Daarbij is het ook een domein dat continu in beweging is waardoor het voor raadsleden erg complex kan zijn. Tot slot, en niet minder belangrijk, staan de financiën van veel gemeenten als gevolg van deze nieuwe taken onder druk.¹

Een quickscan helpt om overzicht te krijgen. Het hele Sociaal domein wordt in vogelvlucht verkend en door middel van zowel een documentenanalyse als interviews worden de belangrijkste thema's uitgelicht. De quickscan geeft inzicht in de huidige stand van zaken van het Sociaal domein binnen de context van de gemeente Leiderdorp 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 Leiderdorp en wat zijn, gelet op de analyse daarvan, de belangrijkste beleidsmatige vragen waar 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 Leiderdorp. Daarbij komen beleids- en uitvoeringskeuzes aan bod, samen met recente ontwikkelingen en resultaten. Tevens is er aandacht voor cijfermatige gegevens over het gebruik en de kosten van het Sociaal domein. Dit alles leidt tot inzicht in de sterktes, zwaktes, kansen en bedreigingen voor het huidige Sociaal domein in Leiderdorp (SWOT-analyse in hoofdstuk 4).

1.3 ONDERZOEKSAANPAK

Onze aanpak bestaat uit:

- een bureauonderzoek van de relevante documenten en online bronnen;
- interviews met de ambtenaren, betrokken bij de beleidsvelden Wmo, Jeugd en Participatie.

Het onderzoek is uitgevoerd tussen mei en oktober 2019. Een uitgebreide onderzoeksverantwoording staat in bijlage A.

1.4 LEESWIJZER

Dit eindrapport bestaat uit de volgende hoofdstukken:

- Hoofdstuk 2. Bevindingen uit bureauonderzoek
- Hoofdstuk 3. Bevindingen uit interviews
- Hoofdstuk 4. Conclusies (SWOT-analyse)
- Bijlage A. Onderzoeksverantwoording

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>

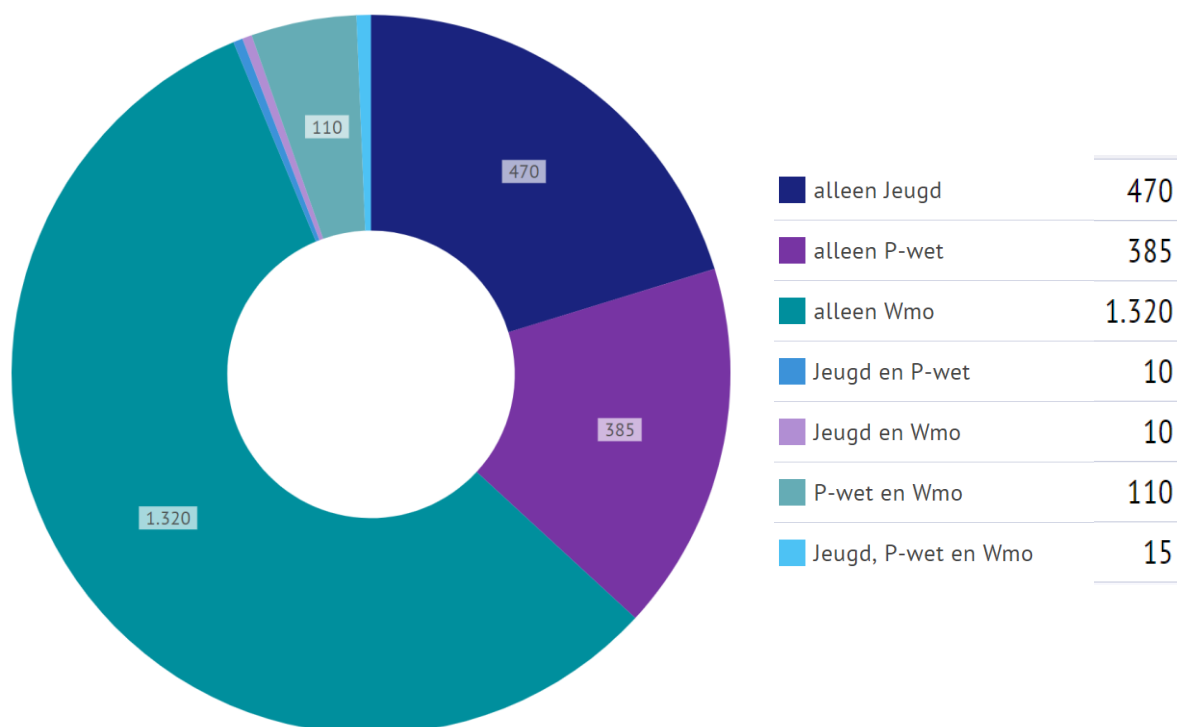
2 - Bevindingen uit bureauonderzoek

In de zoektocht naar de belangrijkste beleidsmatige vragen voor de gemeenteraad hebben we vooraf een aantal relevante basisgegevens op een rij gezet om de interviews goed te kunnen duiden. De gemeente Leiderdorp telt in 2019 27.901 inwoners waarbij de 12.237 huishoudens relatief gelijk verdeeld zijn over de categorieën:

- alleenstaand (35%)
- samenwonend zonder kinderen (30,3%)
- samenwonend met kinderen of eenoudergezinnen (34,7%)²

Daarmee is de gemeente Leiderdorp als relatief kleine randstedelijke gemeente te vergelijken met gemeenten als Heemstede en Krimpen aan de IJssel. Die gemeenten maken dan ook onderdeel uit van de referentiegroep waarmee Leiderdorp wordt vergeleken op waarstaatjegemeente.nl.³

Het aantal huishoudens in Leiderdorp dat gebruik maakt van een gemeentelijke voorziening is met 18% iets hoger dan de 16,8% in de vergelijkbare gemeenten. De absolute verdeling van deze voorzieningen over de drie domeinen Wmo, Participatiewet (P-wet inclusief re-integratievoorzieningen) en Jeugd zijn gevisualiseerd in afbeelding 1.⁴ Een groot deel van de huishoudens, Jeugd en P-wet beslaan respectievelijk 20% en 17% van het totale aantal voorzieningen.



Afbeelding 1. Aantal huishoudens dat in Leiderdorp gebruikmaakt van voorzieningen (2018).

² Waarstaatjegemeente.nl

³ Om te komen tot vergelijkbare gemeenten hebben we gebruikgemaakt van het onderzoek *Verborgene Krachten: over de bestuurskracht van vijf typen gemeenten* dat in 2014 door de Radboud Universiteit en StibaBo is uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Deze drie gemeenten zijn minderkernig, welvarend en hebben geen centrumfunctie.

⁴ Gemeentelijke Monitor Sociaal domein.

2.1 WMO

2.1.1 Soorten voorzieningen

Tabel 1 geeft inzicht in de absolute aantallen van de belangrijkste Wmo-maatwerkvoorzieningen tussen jan en mei 2018 en 2019. Kortdurend verblijf⁵ komt weinig voor en is over 2019 maar één keer uitgegeven. Overige voorzieningen zijn met name gericht op mobiliteit: regiotaxi (1069), rolstoel (329), scootmobiel (195) en traplift (69).⁶

Tabel 1. Toegekende en uitstaande maatwerkvoorzieningen Leiderdorp⁷

Voorziening	Uitstaande voorzieningen 2018	Nieuw toegekende voorzieningen 1 jan – 1 mei 2018	Uitstaande voorzieningen 2019	Nieuw toegekende voorzieningen 1 jan – 1 mei 2019
Begeleiding groep	117	21	110	19
Begeleiding individueel	209	56	117	41
Huishoudelijke hulp	532	64	617	117

Het meest opvallende is de toename van huishoudelijke hulp voorzieningen met 16% (van 532 in 2018 naar 617 in dezelfde periode in 2019). De stijging is grotendeels te verklaren door een landelijke wetswijziging, zie verdere toelichting in paragraaf 3.1.2.

2.1.2 Weinig passend woningaanbod voor huurders

Het vinden van een passende woning is anno 2019 niet gemakkelijk in Leiderdorp. De jaarrapportage 'Huren in Holland Rijnland' laat zien dat de gemiddelde wachttijd voor sociale huurwoningen (in de gehele regio) is opgelopen tot bijna 7 jaar (van 5,7 in 2016 naar 6,9 in 2018), woningzoekenden zijn ook steeds langer actief op zoek naar een woning, gemiddeld 1,5 jaar.⁸

In Leiderdorp staan in totaal 12.121 woningen waarvan een relatief klein deel huurwoningen (36,1% t.o.v. nationaal 43,5%). 30% van de huishoudens die in een corporatiewoning (sociale huurwoning) woont heeft geen passende woning. Dat komt doordat zij scheef wonen. Waarmee wordt bedoeld dat zij wonen met een te hoge huurprijs (dure scheefheid) of juist met een te lage huurprijs (goedkope scheefheid). Landelijk bestaat dezelfde trend met een percentage van 26% niet passende corporatiewoningen.⁹

2.1.3 Financieel: meevallers op Wmo-budgetten

In 2018 heeft de gemeente Leiderdorp een meevaller gehad van € 418.000 (onderdeel begeleiding), op een totaal van €800.000 voor de maatwerkvoorzieningen WMO¹⁰. Dit komt door:

- Gewijzigde financieringssystematiek, door resultaatgerichte financiering daalden de uitgaven voor intensieve begeleiding met circa € 100.000, terwijl het aantal inwoners dat gebruikmaakt van begeleiding gelijk bleef.
- Toename van het budget als gevolg van de decentralisatie-uitkering via het gemeentefonds (meicirculaire 2017 en 2018) van respectievelijk € 249.000 en € 75.000.

⁵ Kortdurend verblijf is een van de voorzieningen die kunnen worden toegekend ter ondersteuning van mantelzorgers om te voorkomen dat zij overbelast worden en de thuissituatie onleefbaar wordt.

⁶ Gemeente Leiderdorp (mei 2019), Overzicht Maatwerkvoorzieningen Wmo.

⁷ Gemeente Leiderdorp (mei 2019), Overzicht Maatwerkvoorzieningen Wmo.

⁸ Huren in Holland Rijnland, Jaarrapportage 2018, voorjaar 2019.

⁹ Waarstaatjegemeente.nl

¹⁰ Gemeente Leiderdorp (2019). *Jaarstukken 2018*. pg 5-6.

2.2 JEUGDHULP

2.2.1 *Relatief hoog gebruik jeugdhulp*

Het onderzoek van het Nederlands Jeugdinstituut (NJI)¹¹ beschrijft dat in Leiderdorp het aandeel jeugdigen dat een vorm van jeugdhulp ontvangt in 2017 met 12,6% (670 jeugdigen) groter was dan het landelijk gemiddelde (11,2%) en lager dan het regionaal gemiddelde (13,5%). Leiderdorp behoort tot de 20% Nederlandse gemeenten met het hoogste jeugdhulpgebruik (CBS). Hierbij scoort Leiderdorp vooral hoog op vormen van jeugdhulp zonder verblijf.¹²

2.2.2 *Financieel: toenemende kosten Jeugd*

In veel gemeenten zorgen de toenemende kosten in de jeugdhulp voor financiële problemen. Om de balans in de begroting te herstellen resulteert het in deze gemeenten ook in minder financiële ruimte op andere beleidsterreinen. Ook in Leiderdorp nemen de kosten voor de jeugdzorg toe. In 2018 is voor jeugdhulp € 1 miljoen extra begroot (in totaal €5,8 mln.)¹³. In de kadernota 2020-2029 is het budget voor de jeugdhulp incidenteel voor 2020 verhoogd met ruim € 1,3 miljoen.¹⁴ Dit wordt gedekt door de reserve Sociaal domein, maar deze begint op de te drogen. Tevens zijn de baten op Wmo, die zorgen voor het verhogen van de reserve Sociaal domein, minder, onder andere door de toename Huishoudelijke Ondersteuning (zie paragraaf 3.1.2).

2.3 WERK & INKOMEN

2.3.1 *Arbeidsparticipatie en inkomen zijn bovengemiddeld*

De werkloosheid van 3,3% is in Leiderdorp iets lager dan het landelijk gemiddelde van 3,9%. Leiderdorp heeft relatief gezien weinig huishoudens die landelijk bij de laagste 10% inkomens horen: 5,9%. Het percentage van kinderen met kans op armoede ligt met 7,8% in Leiderdorp lager dan het landelijk gemiddelde van 13,1% (CBS).

2.3.2 *Re-integratie*

In afbeelding 1 zijn in totaal 520 participatiewet-voorzieningen te zien. Onderdeel hiervan zijn de re-integratievoorzieningen, die er op gericht zijn om de afstand tot de arbeidsmarkt voor de inwoner te verkleinen, waarbij werk op lange termijn het doel is. De aanwas van re-integratievoorzieningen is even groot als de uitstroom van beëindigde re-integratievoorzieningen (5 per 1000 inwoners), daarnaast is de instroom mede door de lage werkloosheid in Leiderdorp beduidend lager dan het landelijk gemiddelde van 13,8 per 1000 inwoners.¹⁵

2.3.3 *Veranderingen rondom het participatiebeleid*

Het huidige beleidsplan Participatiewet dateert uit 2015. Sindsdien is de arbeidssituatie veranderd. Er is een krappere arbeidsmarkt waardoor de werkloosheid is gedaald. Herziening is nodig en onlangs heeft de gemeente Leiderdorp het beleidsplan geëvalueerd.¹⁶ Uit de evaluatie blijkt dat er een aantal mooie resultaten is behaald. Zo geeft de evaluatie aan dat de re-integratie-instrumenten zijn geharmoniseerd en dat DZB Leiden is getransformeerd van een sociale werkvoorziening naar een modern re-integratiebedrijf (afbouw Wsw). Dit alles binnen het financieel meerjarencader.

¹¹ Nederlands Jeugdinstituut (2018), *Zorggebruik nader bekeken: Vraag en aanbod in de jeugdzorg in Holland Rijnland*.

¹² Bij jeugdhulp zonder verblijf gaat het om hulp en zorg zoals deze bedoeld en beschreven is in de Jeugdwet. Dit is hulp en zorg aan jongeren en hun ouders bij psychische, psychosociale en of gedragsproblemen, een verstandelijke beperking van de jongere, of opvoedingsproblemen van de ouders. De jongere verblijft (overnacht) formeel thuis, in het eigen gezin.

¹³ Gemeente Leiderdorp (2019), *programmabegroting 2020. Overzicht per taakveld*

¹⁴ Gemeente Leiderdorp (2019). *Kadernota 2019-2019: Perspectief 2020-2029*.

¹⁵ www.waarstaatjegemeente.nl

¹⁶ Evaluatie Beleidsplan Participatiewet, 20 februari 2019.

Tegelijkertijd constateert de gemeente dat de mismatch groeit: bepaalde (kwetsbare) groepen mensen weten moeilijker de weg naar werk te vinden. Waar het aantal jongeren met een uitkering is gedaald, neemt het aantal kwetsbare jongeren met een uitkering niet af (let wel: het absolute aantal is laag, n=5)¹⁷ De hulpvraag van deze jongeren kan zeer divers zijn: schuldhulpverlening, woonbegeleiding, psychisch of sociaal, hulp bij verslaving, et cetera. In de evaluatie van de gemeente staat benoemd dat de groeiende groep jongeren met complexe problematiek steeds meer vraagt van het vakmanschap van de klantmanager.

2.3.4 *Toename schuldenproblematiek*

In 2012 had één op de zes huishoudens een risico op problematische schulden of te maken met problematische schulden¹⁸, in 2015 was dit gestegen tot één op vijf huishoudens.¹⁹ Het Beleidsplan schuldhulpverlening Leiderdorp 2017-2020 beschrijft dat deze ontwikkeling mede dankzij extra inzet nu stagneert.²⁰

Schulden leiden tot diverse maatschappelijke problemen, zoals dakloosheid en psychische problemen. Omdat dit niet wenselijk is heeft de gemeente convenanten afgesloten om huisuitzettingen te voorkomen en vroegsignalering van problematische schulden te vergroten (Convenant Voorkomen Huisuitzettingen, 2017; Convenant Snelle Hulp bij Schulden, 2018). Hierbij wordt samengewerkt met kinderopvang, zorgverzekeraars, SVB en diverse woningbouwcorporaties. De Stadsbank is in 2018 samen met Kwadraad gestart met huisbezoeken bij mensen met een huurachterstand. Deze pilot werd door de ambtelijke organisatie als positief ervaren en is gecontinueerd. Vanaf 2019 voert Inluzio Leiderdorp samen met de Stadsbank in Leiderdorp huisbezoeken uit., samen met de woningcorporatie en het Sociaal Team Leiderdorp, gestart met huisbezoeken bij mensen met een huurachterstand. Deze pilot werd door de ambtelijke organisatie als positief ervaren en is gecontinueerd. In het najaar 2019 volgt publicatie van de tussenrapportage van de inzet op schuldenpreventie.

2.3.5 *Financieel: sluitende begroting op gebied van Werk & Inkomen*

De kostenpost 'bijzondere bijstand' is flink gestegen omdat bewindvoering als onderdeel is toegevoegd. De tekorten op bijstand en Minimabeleid worden opgevangen binnen het totale Werk & Inkomen-budget.

2.4 RESUME: FINANCIEL PERSPECTIEF SOCIAAL DOMEIN-BREED

De algemene uitkering uit het gemeentefonds is de belangrijkste inkomstenbron voor gemeenten, ook de uitgaven voor het Sociaal domein worden (deels) hiermee gefinancierd. Deze uitkering volgt de 'trap op, trap af' systematiek, waarmee we bedoelen dat de uitkering stijgt wanneer de uitgaven van het Rijk stijgen en de uitkering afneemt wanneer de uitgaven van het Rijk afnemen. In 2018 is gebleken dat de rijksuitgaven achterbleven bij de verwachtingen, wat heeft geleid tot een verlaging van de algemene uitkering van € 700.000 in 2018. De verwachting is dat deze tendens zich in 2019 voortzet.

De tekorten in het Sociaal domein zijn structureel van aard. Tekorten in de jeugdhulp worden incidenteel gedekt uit de reserve Sociaal domein. De reserve Sociaal domein wordt gevoed met overschotten uit de Wmo. De overschotten uit de Wmo staan onder druk als gevolg van de invoering van een vast abonnementstarief en het afschaffen van de inkomensafhankelijke eigen bijdrage.²¹ Op dit moment wordt gewerkt aan het nieuwe verdeelmodel Jeugd, dat is gericht op invoering in 2021. In de kadernota heeft de gemeente Leiderdorp de verwachting dat de uitkomst van deze herverdeling voor Leiderdorp positief zal zijn.

¹⁷ Evaluatie Beleidsplan Participatiewet, 20 februari 2019.

¹⁸ Het rapport hanteert de volgende definitie van risico op problematische schulden: "de som van de geëiste maandelijkse aflossingen op schulden en betalingsachterstanden is hoger dan de volgens de VTLB-rekenmethode gecalculerde aflossingscapaciteit."

¹⁹ Ministerie van Sociale zaken en Werkgelegenheid (2015). 'Huishoudens in de Rode cijfers'.

²⁰ Gemeente Leiderdorp (2017). Beleidsplan Schuldhulpverlening 2017-2020.

²¹ Gemeente Leiderdorp (2019). *Kadernota 2019-2019: Perspectief 2020-2029*.

De gemeente Leiderdorp is zich bewust van het financiële probleem op jeugd en geeft in de kadernota aan, ernaar te streven de kosten voor de jeugdhulp structureel en realistisch te begroten voor 2021. Het komende jaar 2020 wordt benut om hiervoor dekking te vinden.

3 - Bevindingen uit interviews

Hieronder lichten we de belangrijkste bevindingen toe uit de interviews die zijn afgenomen in het kader van deze Quicksan. De respondenten die wij in het kader van deze Quicksan hebben gesproken zijn allen ambtenaren met specifieke kennis op het gebied van Wmo, jeugd of Werk & Inkomen en daarnaast hebben wij gesproken met de programmaleider van Inluzio Leiderdorp.

3.1 WMO

3.1.1 *Herinrichting van het voorveld*

Met de decentralisaties in het Sociaal domein heeft de gemeente Leiderdorp in 2015 gekozen om het voorveld²² van de Wmo wijkgericht te organiseren. Het wijkteam bestond uit professionals van verschillende organisaties die verbonden bleven aan hun moederorganisaties. Dit vormde volgens de betrokken ambtenaren een uitdaging voor de interne samenwerking en communicatie. Daarbij was het onderscheid tussen taken en rollen niet helder en was de sturing van de gemeente op al deze partijen gecompliceerd. De gemeente Leiderdorp heeft gereflecteerd op deze ervaringen en gekozen voor een andere invulling van het voorveld.

De gekozen nieuwe inrichting van het voorveld heeft veel voeten in de aarde gehad. Vanuit de intentie om ruimte te maken voor een integrale aanpak voor preventie en vroegsignalering werden alle lopende subsidierelaties beëindigd. Deze bestonden soms al vele jaren. Beëindiging betekende dat sommige organisaties hun werkzaamheden zouden kunnen voortzetten bij de nieuwe partij, maar voor de meeste gold dat de activiteiten definitief zouden worden beëindigd.

Per 1 januari 2019 is voor invulling van het voorveld van Wmo een nieuwe aanbieder (Inluzio) gecontracteerd. De verwachtingen van Inluzio met betrekking tot preventie, vroegsignalering en het bieden van een integraal perspectief op ondersteuning in de Sociale Basis (maatschappelijk werk, vrijwilligerswerk en hulp bij schulden en administratie) zijn hoog. Doel van de inzet van Inluzio is dat dit zal bijdragen aan afname van de eerste- en tweedelijns ondersteuning. Of de keuze voor één partij en een andere wijze van bekostiging (populatiebekostiging) in het voorveld juist is, moet nog blijken.

3.1.2 *Huishoudelijke hulp*

De vraag naar huishoudelijke hulp is toegenomen als gevolg van een landelijke wetwijziging. Door deze wetwijziging is de eigen bijdrage niet langer inkomensafhankelijk, maar voor iedereen gelijkgesteld op €19,50 (2019). De voorziening lijkt daarmee een aanzuigende werking te hebben, doordat inwoners die de huishoudelijke hulp eerder particulier organiseerden, dit nu via de gemeente doen. Het gevolg van de toename op huishoudelijke hulp is tweeledig, aldus de betrokken ambtenaren.

Eenzijds heeft het impact op de middelen van de gemeente: het overschot op Wmo krimpt hiermee, waardoor er voor 2019 minder ruimte is om het tekort op Jeugd op te vangen. Anderzijds kampen de organisaties die huishoudelijke hulp aanbieden met een tekort aan personeel. Zij kunnen de toenemende vraag niet goed opvangen. Hierdoor ontstaan wachtlijsten bij aanbieders en bestaat het risico dat het huidige hulpniveau niet op peil kan blijven.

²² Het voorveld richt zich op preventie, stimuleren eigen kracht, algemeen toegankelijke voorzieningen, vroegsignalering en ondersteuning.

3.1.3 Wonen

Door de landelijke inzet op extramuralisering²³ en ambulantisering²⁴ van diverse kwetsbare doelgroepen (ouderen, mensen met een beperking, statushouders, et cetera) blijven meer mensen thuis wonen en komt het bestand sociale huurwoningen in toenemende mate onder druk te staan. Het is voor veel starters lastig om een hypotheek te krijgen en particulier huren is voor veel mensen te duur. Als het om wonen gaat raakt de Wmo het fysieke domein. De interne, integrale samenwerking op dit thema is erg belangrijk. In ons interview met de betrokken ambtenaren van de Wmo is aangegeven dat de twee beleidsvelden elkaar nog niet altijd goed weten te vinden. Een beeld dat we elders in het land ook veel terugzien. Daarnaast lijken er nog weinig activiteiten om invloed uit te oefenen op het sociale woningbestand. Zo geeft de gemeente in het interview aan te proberen ouderen te bewegen eengezinswoningen te verlaten. Dit zou nog niet tot het gewenste resultaat leiden. Nader onderzoek is nodig om dit verder te duiden.

Met de toenemende druk op het woningaanbod zijn de volgende toekomstige ontwikkelingen van belang:

- De Omgevingswet: deze wet beoogt per 2021 een verregaande vereenvoudiging van het stelsel van wetgeving voor de ontwikkeling en het beheer van de leefomgeving te realiseren. Die nieuwe wet biedt mogelijkheden voor meer integraal (afgestemd ruimtelijk en sociaal) omgevingsbeleid.
- Doordecentralisatie Beschermd Wonen en Maatschappelijke Opvang²⁵: waar dit nu taken zijn van centrumgemeenten worden dit per 2022 verantwoordelijkheden van alle gemeenten. Het doel is mensen met een psychische kwetsbaarheid zoveel mogelijk in de wijken (ambulant) te ondersteunen, zodat zij langer zelfstandig kunnen wonen. Dit betekent dat straks niet alleen Leiden, maar ook Leiderdorp verantwoordelijk is voor het huisvesten van deze doelgroep.

Wat betreft de doordecentralisatie van Beschermd Wonen en Maatschappelijke Opvang zullen de middelen vanuit het Rijk per 2022 gefaseerd verdeeld worden over de verschillende gemeenten. De verdeelsleutel is nog niet bekend gemaakt door het Rijk. Pas dan wordt concreet wat de impact is van de doordecentralisatie op de gemeentelijke financiën. In de ambtelijke voorbereiding op de doordecentralisatie wordt door Leiderdorp opgetrokken met de andere gemeenten binnen de Leidse regio. Over de voortgang van de samenwerking is nog geen documentatie naar buiten gebracht.

De betrokken ambtenaren geven aan dat er verschillen in problematiek zijn tussen centrumgemeente Leiden en omliggende buurgemeenten zoals Leiderdorp. In Leiden zijn meer verslaafde dak- en thuislozen en Leiderdorp heeft meer economische daklozen en mensen met echtscheidingsproblematiek. Dit impliceert een andere benadering voor het begeleiden en huisvesten van deze groepen. Cijfers om dit te duiden zijn (nog) niet beschikbaar gesteld voor dit onderzoek. Wel is op grond van landelijke berekeningen bekend dat de doelgroep Maatschappelijke zorg (inwoners gebruik makend van voorzieningen Maatschappelijke opvang, vrouwenopvang/aanpak huiselijk geweld, verslavingszorg, OGGZ en Beschermd wonen) wordt geschat op een kleine 1% van het totale aantal volwassen inwoners (18+) en de risicogroep, inwoners die dreigen gebruik te moeten maken van voorzieningen binnen de Maatschappelijke zorg, op 4 à 5% . Voor de regio Holland Rijnland, met 437.875 volwassen inwoners, komt dit in 2017 neer op circa 4.380 personen voor de doelgroep Maatschappelijke zorg en circa 21.895 personen voor de bredere risicogroep Maatschappelijke zorg.²⁶

3.2 JEUGDHULP

²³ 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).

²⁴ Streven om mensen met een beperking zo 'normaal' mogelijk te laten participeren en de benodigde hulp aan huis te bieden.

²⁵ Er wordt landelijk gesproken over doordecentralisatie, om deze wijzigingen te onderscheiden van de eerdere decentralisatie van 1 januari 2015. Hierbij werd de gemeentelijke verantwoordelijkheid binnen het Sociaal domein uitgebreid met een deel van de AWBZ-taken (onder meer (woon-)begeleiding, inloopfunctie (O)GGZ en Beschermd wonen) naar de Wmo.

²⁶ Holland Rijnland. Beleidskader Maatschappelijke Zorg 2017-2025.

3.2.1 Financiën jeugdhulp

Sinds de decentralisatie is er een structureel tekort op de uitgaven Jeugd. Deze worden gedekt binnen de begroting door te putten uit de reserve Sociaal domein (die weer wordt gevuld door baten uit de Wmo), maar dit is geen wenselijke situatie. Het eerder genoemde onderzoek van het NJI²⁷ wijst geen duidelijke oorzaak aan en de gesproken ambtenaren hebben op dit moment ook nog geen eenduidige verklaring voor de relatief hoge uitgaven op Jeugd. Wel worden er verklaringen in meer algemene zin genoemd, zoals de betere vindbaarheid van de toegang naar jeugdhulp (door de wijkteams), de toegenomen complexiteit van hulpvragen en het ontbreken van goede alternatieven voor doorverwijzing. Een andere verklaring is dat het Rijksmodel gebruik maakt van klassieke indicatoren voor het verdelen van de middelen, die mogelijk niet geheel stroken met de praktijk. De gemeente geeft aan dat vervolgonderzoek nodig is om scherper te krijgen wat de precieze oorzaken zijn van het relatief hoge jeugdhulpgebruik in Leiderdorp. Daarbij volgt de gemeente de landelijke ontwikkelingen en neemt zij deel aan diverse regionale en landelijke overleggen.

3.2.2 Regionale visie op Jeugd

Het samenwerkingsniveau van onderdelen van de jeugdhulp (zoals de toegang) is van Holland Rijnland gewijzigd naar de Leidse regio, dit om de slagkracht te vergroten in de verdere ontwikkeling binnen het beleidsterrein Jeugd. De samenwerking heeft geleid tot een regionale visie (het 'wat'). Leiderdorp is als enige gemeente nog niet akkoord en neemt waarschijnlijk in december een besluit.²⁸ Dit koersdocument ligt in september 2019 voor vaststelling bij de raad. Op een later moment zullen partners uitgenodigd worden om invulling te geven aan de visie (het 'hoe').

3.2.3 Samenwerking rondom Jeugd

Van Holland Rijnland naar Leidse Regio

Sinds vorig jaar wordt de samenwerking rondom (de toegang van) jeugdhulp verschoven van het niveau Holland Rijnland naar de Leidse regio. Aanleiding hiervoor was dat de focus de afgelopen jaren met name lag 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 heeft als doel de jeugdhulp verder te ontwikkelen en de transformatie een verdere impuls te geven.

In een regionaal projectoverleg Jeugd, waaraan in het kader van dit onderzoek is deelgenomen, geven de betrokken ambtenaren aan dat met de wijziging de bestuurlijke en ambtelijke slagkracht is versterkt. Op bestuurlijk niveau wordt de governance²⁹ 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 het thema Jeugd. Wat de 'nieuwe' samenwerking betreft is de afgelopen periode gebruikt voor het opstellen van een koers- en visiedocument (inhoudelijke en financiële uitgangspunten). De planning is als volgt:

- Kaders voor de gemeentelijke toegang - raad 27 januari 2020
- Programmaplan zorgaanbod - raad 2 maart 2020

Uitdagingen in het werkveld

Binnen de jeugdhulp worden een aantal uitdagingen genoemd 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 de kosten moeten betalen en niet zelf het besluit hierover nemen;
- 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 verantwoordelijk voor uitvoering van de Jeugdwet. Doordat deze soms in elkaar overlopen dienen beide partijen samen te komen tot een aanbod van passend onderwijs. In de praktijk blijkt passend

²⁷ Nederlands Jeugdinstituut (NJI), Zorggebruik nader bekeken: Vraag en aanbod in de jeugdzorg in Holland Rijnland, 2018.

²⁸ <https://sleutelstad.nl/2019/09/12/ook-zoeterwoude-positief-over-toekomstvisie-jeugdhulp/>

²⁹ Met governance bedoelen wij de wijze van besturen (in dit geval op het niveau van de Leidse regio): besluitvorming, sturing en verantwoording.

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. Hierdoor kan de signalering en verwijzing naar de specialistische jeugdhulp verbeterd worden, zodat ouders en kinderen met hun vragen sneller op de juiste plek geholpen kunnen worden.

Deze uitdagingen zijn geïntegreerd in de regionale visie en daarnaast lopen op diverse onderdelen pilotprojecten.

3.3 WERK & INKOMEN

3.3.1 Herijking Minimabeleid

Sinds 1 juli 2019 heeft de gemeente Leiden haar minimabeleid aangepast. Daarmee zijn er verschillen ontstaan voor de gezamenlijke uitvoeringsorganisatie. Zo is de declaratieregeling voor inwoners (om deelname aan culturele, sportieve of educatieve activiteiten te stimuleren) bij de gemeente Leiden komen te vervallen. Leiderdorp is ook gestart met een herziening van het minimabeleid, maar wil meer tijd nemen om tot een goede afweging te komen. De evaluatie van de gemeente naar het huidige minimabeleid³⁰ geeft een aantal redenen voor de herziening van het minimabeleid in Leiderdorp, bijvoorbeeld dat er op dit moment nog veel uniforme regelingen zijn, terwijl met een integrale aanpak beter gedifferentieerd kan worden. Er zijn verschillende minimadoelgroepen³¹:

- huishoudens met inkomen uit werken
- huishoudens met inkomen uit een sociale voorziening (bijv. bijstand)
- huishoudens met inkomen uit pensioen.

Met het nieuwe minimabeleid wil de gemeente via meer maatwerk beter aansluiten op de huishoudens met inkomen uit werk en pensioen.

De huidige regelingen geven te weinig speelruimte om goed aan te sluiten bij de nog weinig bereikte doelgroepen als ouderen en werkenden. Daarnaast geven de gesproken ambtenaren aan dat de huidige regelingen nog niet voldoende zijn om barrières voor bijvoorbeeld sport- of cultuurdeelname weg te nemen. Door een toename van inwoners onder bewindstelling (door invoering 'Wet wijziging curatele, beschermingsbewind en mentorschap', 2014) zijn de kosten voor bijzondere bijstand flink gestegen de afgelopen jaren. Vooralsnog wordt deze stijging opgevangen binnen de W&I-begroting.

3.3.2 Schuldhulpverlening in ontwikkeling

Landelijk krijgt het thema schulden veel aandacht, zo ook in Leiderdorp. In september 2018 is gestart met de pilot *Snelle hulp bij schulden*, waarbij wordt samengewerkt met andere partijen (onder andere kinderopvang, SVB en diverse woningbouwcorporaties) om schulden en betaalproblemen vroegtijdig te signaleren, met als doel problematische schulden te voorkomen bijvoorbeeld door huisuitzetting te voorkomen. De ambtenaren hebben de pilot als een succes ervaren, de pilot is vervolgens opgenomen in de reguliere begroting. Inclusio Leiderdorp is vanaf 2019 toegetreden tot het convenant en voert samen met de stadsbank huisbezoeken uit naar aanleiding van signalen van financiële problemen.

³⁰ Leiderdorp (2018). *Evaluatie Minimabeleid 2015*.

³¹ Leiderdorp (2018). *Evaluatie Minimabeleid 2015, CBS 2016*.

3.3.3 *Participatienota*

In het juli 2020 wordt een nieuw beleidsplan Participatiewet vastgesteld die politieke keuzes vraagt in budgettering, dan wel in doelgroepen waar op ingezet gaat worden. Eventuele consequenties hiervan moeten nog duidelijk worden.

3.4 INCLUZIO

3.4.1 *Integrale blik (vraagt om samenwerking)*

Incluzio biedt inwoners ondersteuning op het gebied van zorg, welzijn, wonen, werk en onderwijs. Een brede blik helpt om kruisverbanden te leggen bij multiproblematiek. Door de vele onderwerpen proberen ze zoveel mogelijk te werken met het voor-wat-hoort-wat-principe. Zo bieden zij startende vrijwilligers bijvoorbeeld ondersteuning bij de financiële administratie. Andersom nodigen ze inburgeraars uit om als vrijwilliger een steentje bij te dragen.

Om op zoveel borden te kunnen schaken is samenwerking voor Incluzio van groot belang. Om die samenwerking op te zetten heeft Incluzio bij de voorbereiding veel aandacht gehad voor contact met de buurt, vrijwilligers, welzijnsorganisaties en kerken. Kansen liggen er nog in het verder opbouwen van samenwerking met het Jeugd- en Gezinssteam (JGT), huisartsen en politie.

3.4.2 *Aandacht voor preventie*

De brede aanpak geeft ook de mogelijkheid om vroegtijdig aan de bel te trekken bij het signaleren van beginnende of andersoortige problemen. In de afspraken tussen gemeente en Incluzio is veel aandacht voor preventieve activiteiten. In hoeverre deze preventieve aanpak leidt tot minder zware (en minder dure) zorg is na een halfjaar nog niet bekend.

4 - Conclusies (SWOT-analyse)

4.1 SWOT-ANALYSE

Sterktes	Zwaktes
4.3.1 Zorgvuldige herinrichting voorveld (Wmo)	4.3.2 Knelpunten passend woningaanbod (Wmo)
4.5.1 Preventieve aanpak schuldhulpverlening (W&I)	4.5.2 Participatiebeleid (W&I)
4.4.1 Regionale visie (Jeugd)	4.4.2 Financiële situatie en oorzaken jeugdhulpgebruik (Jeugd)
Kansen	Bedreigingen
4.3.3 Integrale focus voorveld (Wmo)	4.2.1 Financiële situatie (Sociaal domein)
4.5.3 Minimabeleid (W&I)	4.2.2 Regionale samenwerking (Sociaal domein)
4.4.3 Pilots POH (Jeugd)	4.3.4 Toename Huishoudelijke hulp (Wmo)

4.2 SOCIAAL DOMEIN BREED

Voor we per beleidsterrein binnen het Sociaal domein kijken naar de sterktes, zwaktes, kansen en bedreigingen delen we eerst een aantal conclusies die gelden voor de volle breedte van het Sociaal domein. Deze punten laten tevens de verwevenheid van de verschillende beleidsterreinen zien.

4.2.1 *Bedreiging: Financiële situatie*

Zoals in hoofdstuk 2 aangegeven vraagt de financiële situatie aandacht. De gemeente Leiderdorp had voor 2018 een positief saldo van €200.000 op de jaarrekening voor het sociaal domein, maar ziet zowel de kosten toenemen als de onzekerheid over de baten. In de kadernota gaat de gemeente uit van een positieve uitkomst van het nieuwe verdeelmodel, maar dit is niet zeker. Daarmee blijft de financiële situatie voor de gemeente Leiderdorp een bedreiging.

4.2.2 *Bedreiging: Regionale samenwerking*

Samenwerking binnen de drie beleidsvelden van het Sociaal domein (Wmo, Jeugd en Participatie) vindt plaats op verschillende niveaus. Het juiste samenwerkingsniveau kiezen voor invulling van alle taken en verantwoordelijkheden is blijvend in ontwikkeling. Voor Jeugd is gekozen om de samenwerking te vereenvoudigen en te brengen van het niveau Holland Rijnland naar de Leidse Regio. Een voordeel van de verscheidenheid 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 (zie als voorbeeld de samenwerkingsniveaus op W&I afbeelding 2). Daarbij is alles inmiddels sterk met elkaar verweven: draaien aan één radertje, heeft ook gevolgen voor de andere radertjes.

Doordat de integraliteit (en de afhankelijkheid van elkaar) het organiseren steeds complexer maakt, loont het om de andere samenwerkingsniveaus scherper visueel in beeld te krijgen. De afhankelijkheid van elkaar is ook zichtbaar geworden in de herziening van het minimabeleid. De gemeente Leiden heeft ervoor gekozen om vaart te zetten achter het nieuwe minimabeleid waardoor verschillen zijn ontstaan in de uitvoering (zie paragraaf 3.3.1). Doordat eerder het beleid geharmoniseerd werd, heeft Leiderdorp, ondanks dat het nu het eigen minimabeleid herzielt, toch te maken met eenzijdige besluitvorming in Leiden. Een ander voorbeeld is de keuze voor versterking van het voorveld door het contracteren van Includio. Hierbij is gekozen voor een

andere financieringswijze (populatiebekostiging) én is door de gemeente de intentie uitgesproken om in de toekomst (waar mogelijk) meer maatwerkvoorzieningen ‘naar de voorkant’ te brengen. Dit kan op termijn gevolgen hebben voor de regionale samenwerking rondom de inkoop maatwerkvoorzieningen Wmo wanneer gemeenten hier verschillend beleid op voeren.

De regionale samenwerking kan gezien worden als een kans, doordat met de juiste schaalgrootte het beste invulling gegeven kan worden aan de ondersteuning aan inwoners (zie paragraaf 3.2.2). Toch zien we de regionale samenwerking als een bedreiging. Niet om regionale samenwerking uit de weg te gaan, maar 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 kan dit wel gevolgen hebben voor het eigen beleid en zorgaanbod.



Afbeelding 2. Voorbeeld verschillende schaalniveaus van samenwerking: Organisatie Werk & Inkomen Leiderdorp.

4.3 WMO

4.3.1 Sterkte: Zorgvuldig beleidsmatig proces herinrichting voorveld (Wmo)

Raadsleden en partners in de stad zijn al in een vroeg stadium geïnformeerd over en betrokken bij de nieuwe plannen rondom de herinrichting van het voorveld, dit heeft bijgedragen aan een breed politiek én maatschappelijk draagvlak voor de inzet van Inluzio. Daardoor is de beëindiging van de lopende subsidierelaties zonder veel klachten van professionals, maatschappelijke partners of inwoners verlopen. Door de afwezigheid van maatschappelijke onrust concluderen we dat de gemeente Leiderdorp een zorgvuldig proces heeft doorlopen. Dit maakt dat we het beleidsmatige proces voor herinrichting van het voorveld als sterk waarderen.

4.3.2 Zwakte: Knelpunten passend woningaanbod (Wmo)

De druk op de woningmarkt heeft invloed op het sociaal domein. Een eigen huis is de kern in allerlei vormen van ondersteuning die gericht zijn op zelfredzaamheid. Door de landelijke inzet op extramuralisering³² en ambulantisering³³ van diverse kwetsbare doelgroepen (ouderen, mensen met een beperking, statushouders, et cetera) blijven meer mensen thuis wonen en komt het bestand sociale huurwoningen in toenemende mate onder druk te staan. Dit samen maakt dat we dit zien als een zwak onderdeel.

³² 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).

³³ Streven om mensen met een beperking zo 'normaal' mogelijk te laten participeren en de benodigde hulp aan huis te bieden.

4.3.3 *Kans: Integrale focus voorveld (Wmo)*

Sinds 1 januari 2019 biedt de nieuwe uitvoeringsorganisatie Inluzio in het voorveld integrale ondersteuning aan inwoners. De voorliggende voorzieningen, zoals mantelzorgondersteuning, maatschappelijk werk, et cetera zijn bij Inluzio belegd. Er is ambtelijk veel vertrouwen in deze partij en het wordt gezien als een mogelijkheid om lokaal (de buurt als basis) ondersteuning te organiseren, meer integraal samen te werken met ketenpartners (JGT, huisartsen, politie) en om meer in te zetten op preventieve activiteiten. Tevens heeft de gemeente gekozen voor het beleggen van een aantal W&I-taken bij Inluzio zoals budgetmaatjes en administratieve ondersteuning (zie paragraaf 2.2.2).

Inluzio biedt een kans om het écht anders te gaan doen in het voorveld. Daarmee moet de inzet van deze nieuwe partij en werkwijze uiteindelijk leiden tot het afvangen van duurder vormen van zorg en ondersteuning. Tegelijk ligt hier ook de uitdaging: gaat Inluzio geen aanzuigende werking hebben? Of is het juist goed als zij veel inwoners bedienen, doordat de preventieve activiteiten kunnen leiden tot afname van duurder vormen van ondersteuning? Als nog meer maatwerkvoorzieningen naar het voorveld worden gebracht, wordt ook de afhankelijkheid van de gemeente van één hoofdaannemer groter. Hoe gaat de gemeente hiermee om? We beoordelen de inzet op een integraal aanbod en preventie (met Inluzio) als een kans. Tegelijkertijd is dit een ontwikkeling om in de gaten te houden.

4.3.4 *Bedreiging: Toename Huishoudelijke Hulp (Wmo)*

In hoofdstuk 3 hebben we de toename van de huishoudelijke hulp genoemd. Wij zien dat de gemeente weinig mogelijkheden ervaart om hierop te sturen. Vanuit de markt zou onvoldoende aanbod zijn door eerdere bezuinigingen en de nieuwe wijze van resultaatgericht financieren wordt ingeperkt door uitspraken van de Hoge Raad. Door de hoge stijging van de vraag naar huishoudelijke hulp in 2019 en het beperkte zicht van de gemeente op mogelijkheden om hierop te acteren, zien we de toename van de huishoudelijke hulp als een bedreiging.

4.4 JEUGD

4.4.1 *Sterkte: Samenwerking op jeugdhulp (Jeugd)*

De samenwerking rondom de doorontwikkeling van de jeugdhulp oogt sterk en vastberaden. Hierdoor waarderen we dit onderdeel als sterk. De vertaling van de uitgangspunten uit de visie (integraal, normaliseren, dichtbij, et cetera) vormt de volgende uitdaging. De gemeente Leiderdorp geeft aan maatschappelijke partners te willen uitdagen om deze uitgangspunten invulling te geven middels een aanbesteding. Door de lering die is getrokken uit de uitvoering van de Jeugdwet én wat daarin wenselijk is met betrekking tot het gewenste samenwerkingsniveau waarderen we de samenwerking als sterk.

4.4.2 *Zwakte: Financiële situatie en oorzaken jeugdhulpgebruik (Jeugd)*

Zoals in hoofdstuk 2 aangegeven heeft Leiderdorp een hoog jeugdhulpgebruik. Uit het genoemde rapport van de NJI komt geen eenduidig beeld naar voren van de mogelijke verklaringen voor dit hoge percentage. Zo wonen er in Leiderdorp relatief minder jeugdigen in een éénooudergezin dan landelijk. Er leven relatief weinig jeugdigen in een huishouden waarbij sprake is van een langdurig inkomen onder het beleidsmatig minimum. Het aandeel achterstandsleerlingen in Leiderdorp ligt lager dan het gemiddelde van de regio en het landelijk gemiddelde. Navraag bij de betrokken ambtenaren leert dat zij vermoeden dat de aannames die onderliggend zijn aan de bevolkingssamenstelling van Leiderdorp en het budget wat de gemeente daarmee voor uitvoering van de Jeugdwet heeft ontvangen, niet kloppen. Bijvoorbeeld de aannames dat in wijken met nieuwbouw relatief minder psychische aandoeningen onder kinderen en jongeren zouden voorkomen dan in een gemengde stadswijk zou wellicht aanpassing behoeven. Daarbij worden nog verklaringen genoemd in meer algemene zin. Of dit daadwerkelijk het hoge jeugdhulpgebruik verklaart is vooralsnog onduidelijk. De gemeente geeft aan dat aanvullend onderzoek nodig is. We erkennen de mooie stappen die de gemeente zet in een betere regionale samenwerking rondom onderdelen van de jeugdhulp. Tegelijkertijd is er tot op heden

een financieel tekort op Jeugd en weten we nog niet of de ingeslagen koers daadwerkelijk gaat leiden tot een afname van jeugdhulpgebruik. Dit maakt dat we dit onderdeel (voor nu) beoordelen als zwak.

4.4.3 *Kans: Pilot POH (Jeugd)*

De huisarts is de grootste verwijzer naar (specialistische) jeugdhulp voor ouders en jongeren. De huisarts is vaak het eerste aanspreekpunt voor psychosociale en psychische klachten van jeugdigen. Tegelijkertijd heeft de huisarts moeite om binnen de beperkte consulttijd en met het grote aantal patiënten de GGZ-problematiek goed te onderkennen. Het is daardoor van belang dat huisartsen optimaal samenwerken met partners die ook betrokken zijn bij jeugdigen en gezinnen. Het eerdere rekenkameronderzoek naar toegang tot jeugdzorg benoemt in zijn aanbevelingen dan ook expliciet de samenwerking tussen huisartsen en de rest van het veld.³⁴ In verschillende gemeenten in de regio Holland Rijnland worden pilots POH (praktijkondersteuner huisartsen) opgestart. Deze pilots beogen de ketensamenwerking tussen huisartsen, lokale jeugdteams en jeugdhulpaanbieders te versterken. Op deze manier kan de jeugdhulp meer integraal aan de jeugdigen worden aangeboden en wordt de toeleiding tot de jeugdhulp verbeterd. Met de praktijkondersteuner wordt expertise toegevoegd aan de huisartsenpraktijk, waardoor inwoners dichtbij huis betere consultatie kunnen krijgen. Hierdoor wordt op de korte termijn verwacht dat jeugdigen sneller passende hulp krijgen en op langer termijn een afname van het gebruik van basis GGZ en specialistische GGZ.

De duur van de pilot is afhankelijk van de keuze die een gemeente maakt en kan variëren van 1 tot 3 jaar. De gemeenten worden hierbij voor de organisatie en opzet ondersteund vanuit de regio. De gemeente Leiderdorp kent op dit moment geen eigen pilot POH, maar gelet op het tekort op de begroting (zie paragraaf 2.4) is het de moeite waard om hierbij aan te sluiten. Dan wel met een eigen pilot, dan wel om te leren van de lessen van de pilots in de regio. We waarderen de pilot als kans om de jeugdhulp in Leiderdorp te verbeteren.

4.5 WERK & INKOMEN

4.5.1 *Sterkte: Preventieve aanpak schuldhulpverlening (W&I)*

De preventieve aanpak binnen de schuldhulpverlening blijkt ook uit het verplaatsen van budgetmaatjes en administratieve ondersteuning van vrijwilligersorganisaties naar Inclusio. Hiermee zijn deze onderdelen geprofessionaliseerd en is meer aandacht gekomen voor preventieve maatregelen ter voorkoming van schulden. Tevens draagt dit bij aan vroegsignalering op andere terreinen, doordat Inclusio breder kijkt dan enkel de vraag voor bijvoorbeeld een budgetmaatje. Daarnaast geven de gesproken ambtenaren aan dat actiever aanwezig zijn in het voorveld, er toe leidt dat een aantal inwoners zonder uitkeringsrelatie de gemeente weet te vinden, een doelgroep waarvan dat eerder niet vanzelfsprekend was. Door de inzet op preventieve maatregelen schuldhulpverlening zien we dit als een sterk onderdeel.

4.5.2 *Zwakke: mismatch participatiebeleid die aandacht vraagt*

In algemene zin staat de gemeente Leiderdorp er positief voor. Toch zien we het Participatiebeleid als een zwakte: de groeiende mismatch tussen de vraag vanuit de arbeidsmarkt en het aanbod van werkzoekenden vraagt aandacht. In het belang van de kwetsbare inwoners is een goede afweging noodzakelijk om de juiste doelgroepen te ondersteunen. Hierdoor is de ontwikkeling van het nieuwe Beleidskader een punt om aandacht voor te hebben.

4.5.3 *Kans: Minimabeleid (W&I)*

Zoals in hoofdstuk 2 aangegeven werkt de gemeente Leiderdorp aan een herziening van het Minimabeleid. Wij zien het minimabeleid als kans, doordat de nieuwe beleidsnota ruimte biedt om opnieuw invulling te geven aan het minimabeleid van de gemeente Leiderdorp. Hiermee kan de gemeente Leiderdorp beleid formuleren waarmee de voorzieningen passen bij de heterogeniteit van de doelgroep. De planning om in juli 2020 de nieuwe beleidsnota minimabeleid vast te stellen.

³⁴ Rekenkamercommissie Leiden – Leiderdorp (2018), Toegang tot Jeugdzorg

Bijlage A Onderzoeksverantwoording

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: één gezin één 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, wordt geleerd van fouten, financiële beheersing en risico's.



Geraadpleegde bronnen

- Binnenlands Bestuur (2019), 'Gierende tekorten op jeugdhulp' 9 mei 2019. geraadpleegd via www.binnenlandsbestuur.nl.
- Gemeente Leiderdorp (2018), Evaluatie Minimabeleid 2015 Leiderdorp, november 2018.
- Gemeente Leiderdorp (2018), Gemeentelijke Monitor Sociaal domein.
- Gemeente Leiderdorp (2019), Evaluatie Beleidsplan Participatiewet, 20 februari 2019.
- Gemeente Leiderdorp (2019), Jaarstukken 2018.
- Gemeente Leiderdorp (2019), Kadernota 2019-2019: Perspectief 2020-2029.
- Gemeente Leiderdorp (2019), Overzicht Maatwerkvoorzieningen Wmo.
- Ministerie van Sociale zaken en Werkgelegenheid (2015), 'Huishoudens in de Rode cijfers'.
- Nederlands Jeugdinstituut (2018), Zorggebruik nader bekeken: Vraag en aanbod in de jeugdzorg in Holland Rijnland.
- Rekenkamercommissie Leiden – Leiderdorp (2018), Toegang tot Jeugdzorg.
- Waarstaatjegemeente.nl.
- Radboud Universiteit en StiBaBo (2014). *Verborgene Krachten: over de bestuurskracht van vijf typen gemeenten*. Oktober. Onderzoek in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Respondenten interviews

- Pieter Paardekoper en Hanneke Schottert (Wmo)
- Judith Lek (Jeugd)
- Peter de Laaf en Simone Berk (Werk & Inkomen)
- Janine de Vries (Inclusio)
- Wim van Poelgeest (programmamanager Sociaal domein)