Gemeentebestuur
Spuiboulevard 300
3311 GR DORDRECHT

Aan

de gemeenteraad

Datum	14 september 2021
Zaaknummer	2021-0126361
Betreft	Data en duiding sociaal domein 2016-2020

Vergadering van	
Portefeuillehouder:	Rik van der Linden
Begrotingsprogramma	Sociaal en Zorgzaam Dordrecht
Pijler	Sociale Leefomgeving
Kernteam/Opgave:	Stad - Jeugd, Onderwijs & Cultuur
Auteur:	Susan van Oostrom-van der Meijden
E-mail:	saw.van.oostrom-vander.meijden@dordrecht.nl
Verantwoordelijke:	
Openbaar:	Ja

Raadsinformatiebrief

Hoe zijn de bevoegdheden rond dit onderwerp verdeeld?
De raad stelt het kader voor beleid en is bepalend voor het stellen van maatschappelijke doelen. Het college draagt zorg voor planning en realisatie van de doelen. De uitvoering van de Participatiewet (P-wet) en Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) is belegd bij de Sociale Dienst Drechtsteden (SDD), de uitvoering van de Jeugdwet is (deels) belegd bij de Serviceorganisatie Jeugd ZHZ (SOJ ZHZ).

Wat is de aanleiding om deze informatie kenbaar te maken?
In de commissievergadering van 3 februari jl. is de rapportage 'Data en duiding sociaal domein 2016-2019' van het Onderzoekcentrum Drechtsteden (OCD) besproken. Het OCD heeft een presentatie gegeven, waarna de raad verschillende vragen heeft gesteld. De vragen zijn beantwoord door de onderzoeker van het OCD en door beleidsmedewerkers van de Serviceorganisatie Jeugd ZHZ.

Bij de evaluatie van de bijeenkomst heeft de raadswerkgroep Informatiepositie geconcludeerd dat er bij de rapportage politieke duiding mist. Daarom is afgesproken dat een volgende rapportage voorzien wordt van een raadsinformatiebrief. De raadscommissie ziet in de nieuwe rapportage, waarin de gegevens van 2020 zijn opgenomen, ook graag een aantal extra gegevens opgenomen. Zo heeft de commissie behoefte aan o.a. een sociale kaart per wijk en enige verdieping op de jeugdhulpgegevens t.a.v. doorverwijzers, aanbieders, type verwijzingen en soort verwijzingen. Dit laatste leidt ertoe dat in de rapportage en deze raadsinformatiebrief verhoudingsgewijs meer aandacht uitgaat naar de Jeugdwet dan de P-wet en Wmo. Daarnaast is het beleid voor de P-wet en de Wmo nog gedelegeerd aan de GRD (SDD). Als de transitie van de GRD naar de GR Sociaal per 1 januari 2022 vorm krijgt kan ook voor deze beleidsterreinen gekeken worden naar specifieke gegevensbehoefte.

In de nu voorliggende rapportage is gebruik gemaakt van de meest actuele gegevens die het OCD heeft kunnen verzamelen. In vrijwel alle gevallen betreft het data uit 2020. Incidenteel heeft het OCD gebruik moeten maken van gegevens uit 2019.

Wat is er wel en wat is er niet mogelijk op basis van deze data?
Voordat we ingaan op de inhoud van de rapportage willen we met nadruk aangeven wat er wel en wat er niet mogelijk is op basis van deze gegevens. Deze rapportage kan helpen om het gesprek aan te gaan op een aantal actuele en relevante thema 's met betrekking tot de zorg voor kwetsbare inwoners maar biedt *geen* overkoepelende beschouwing over de uitdagingen in het sociaal domein, zoals de inzet van preventie, participatie en inclusie.

Daarnaast moet een kanttekening worden gemaakt bij de toelichting op de data: door de grofmazigheid van de gegevens in de rapportage is het vrijwel niet mogelijk om de invloed van individuele (gemeentelijke) maatregelen te kunnen zien of duiden.

Ten slotte dient men zich te realiseren dat de invloed van veranderende wet- en regelgeving en andere ingrepen op landelijk niveau groter is op het gebruik van de genoemde wetten dan dat gemeentelijke initiatieven kunnen bewerkstelligen. Goed voorbeeld hiervan is de invoering van het abonnementstarief bij de Wmo. Ook de vergrijzing van de bevolking is een belangrijke maar niet beïnvloedbare factor.

Wat is de te delen informatie?
In de begroting 2020 staat het volgende geschreven: "We willen dat Dordrecht een stad is waar mensen méédoen, omzien naar elkaar en zorgen voor elkaar. Sociale netwerken zijn van grote waarde. Zijn uitdagingen (tijdelijk) te groot om zelf of samen met de naaste omgeving aan te pakken, dan kunnen mensen terugvallen op tijdige, passende en betaalbare ondersteuning. Ondersteuning die eenvoudig toegankelijk is."

Het algemene beeld dat in de rapportage 'Data en duiding sociaal domein 2016-2020' naar voren komt, bevestigt wat we weten. Namelijk dat Dordrecht relatief veel huishoudens met lage inkomens heeft en relatief veel huishoudens met kinderen in die lage inkomensgroepen. Ook de beelden van de verschillende wijken sluiten hierop aan.

De rapportage laat zien dat het gebruik van de Wmo en in mindere mate ook de P-wet stijgt. Het gebruik van jeugdhulp is, op wat fluctuaties na, redelijk stabiel. Maken we een vergelijking met de regio dan zien we weinig grote verschillen in het gebruik van de Jeugdwet en de Wmo. Het gebruik van de P-wet ligt in Dordrecht wel een stuk hoger dan in de regio. Dit is een landelijk fenomeen. In steden ligt het gebruik van de P-wet doorgaans hoger.

Dordrecht kent een diversiteit aan wijken en dat zien we ook terug in het gebruik van de drie wetten. In Crabbehof/Zuidhoven en Wielwijk zien we over de hele linie het hoogste gebruik. In deze twee wijken zien we ook een relatief groot aandeel huishoudens met een laag inkomen (en kinderen woonachtig in een huishouden met een laag inkomen) en kinderen woonachtig in een éénoudergezin. Het laagste gebruik zien we in de wijk Dubbeldam (Jeugdwet en P-wet) en Het Reeland (Wmo). Het verschil in gebruik van de verschillende wetten wordt grotendeels verklaard door de bevolkingssamenstelling in een wijk (leeftijdsopbouw, inkomen, woningaanbod).

Hieronder zoomen we in per wet. Ten slotte kijken we nog naar de combinaties van wetten.

Jeugdwet
Het gebruik van jeugdhulp in Dordrecht is vrij stabiel. Wel zien we verschillen optreden in type voorziening. Zo neemt het *gebruik* van het voormalig perceel AWBZ en J&O (Jeugd- en Opvoedingsproblematiek) toe, terwijl we in de Basis GGZ en het laatste jaar in de Specialistische GGZ een afname zien. Wat betreft het voormalig perceel AWBZ zien we in het dashboard van de SOJ in 2021 een lichte daling ontstaan. Een mogelijke reden hiervoor is de normering die sinds oktober 2020 is aangebracht voor het aantal uren dat ingezet kan worden voor specialistische begeleiding. Daarnaast heeft mogelijk de inzet van een gedragswetenschapper een positief effect.

Maken we een vergelijking met landelijke cijfers dan zien we dat Dordrecht om en nabij het landelijke gemiddelde van gemeenten met gelijke omvang scoort. Uit het AEF-rapport 'Stelsel in de groei; een onderzoek naar financiële tekorten in de jeugdzorg' komt naar voren dat het aantal cliënten per jaar dat gebruik maakt van jeugdzorg sinds 2015 landelijk met 16% is gestegen (in

Dordrecht +3% t.o.v. 2016). Deze groei wordt met name veroorzaakt door jeugdhulp zonder verblijf en dus de meer ambulante, lichtere vormen van zorg. De typen jeugdhulp waarin we in Dordrecht ook een stijging zien. Wat hierbij landelijk opvalt is dat voor deze lichte zorgvormen een verschuiving heeft plaatsgevonden naar huishoudens met een hoger inkomen dan voorheen.

De totale *kosten* voor jeugdhulp in Dordrecht zijn gestegen van € 25,7 miljoen in 2018 naar € 30,6 miljoen in 2020. Omdat het aantal cliënten in de jeugdhulp redelijk stabiel is, betekent dit dat de gemiddelde kosten per cliënt stijgen. Ondanks dat de specialistische GGZ het grootste aantal cliënten kent, worden in dit type jeugdhulp niet de hoogste kosten gemaakt. De hoogste kosten zien we in het voormalig perceel AWBZ en J&O, mede veroorzaakt door de stijging in het gebruik van deze voorzieningen. De stijging in kosten wordt overigens niet veroorzaakt door toenemende instroom, maar door achterblijvende uitstroom. Cliënten blijven langer in een traject, aldus het AEF-rapport. O.a. de nieuwe verordening jeugdhulp (scherpere afbakening van jeugdhulp) en het nieuwe inkoopkader per 1 januari 2022, waaraan op dit moment vormgegeven wordt, bieden ons de kans om beter te sturen op de kosten voor jeugdhulp.

Op dit moment wordt er gewerkt aan het vormgeven van een nieuw inkoopkader per 1 januari 2022. Eén van de segmenten binnen dit kader is 'ambulant veelvoorkomend specialistische jeugdhulp' (segment 4), waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen regionaal ingekochte individuele voorzieningen (4B) en lokaal ingekochte algemene voorzieningen (4A). Door vanaf 1 januari 2022 binnen segment 4B lokaal laagdrempelige, beschikkingsvrije (en meer groepsgerichte) hulp en ondersteuning in het eigen netwerk te bieden in de vorm van een algemene voorziening, wordt kennis en expertise (eerder) lokaal toegankelijk voor jeugdigen en hun ouders. Met als doel: passendere en tijdigere hulp, afnemende vraag in de regionale zorgmarkt en – uiteindelijk – een daling van de kosten.

We verkennen op dit moment met welke preferente aanbieders we afspraken gaan maken voor segment 4A. We focussen ons hierbij allereerst op het voormalig perceel AWBZ (vanwege de stijging in gebruik en hoge kosten) en de Specialistische GGZ (vanwege het hoge gebruik). Daarnaast zetten we, samen met de Serviceorganisatie Jeugd ZHZ en andere gemeenten in de regio, in op beter contractmanagement.

Wat betreft *verwijzingen* zien we dat bijna de helft van de jongeren wordt doorverwezen door medisch verwijzers. Deze groep bestaat voor het grootste deel uit huisartsen en voor een kleiner maar groeiend deel uit medisch specialisten. Het betreft vaak verlengingen en verwijzingen naar Specialistische GGZ. Eén van de manieren om meer verbinding met (en grip op (door)verwijzingen van) huisartsen te krijgen, is de aanstelling van praktijkondersteuners (POH) Jeugd GGZ.* In Dordrecht starten per 1 september 2021 bij verschillende huisartsen POH-ers Jeugd GGZ met als doel meer verwijzingen naar lokale voorzieningen, minder verwijzingen naar de Specialistische GGZ en meer jongeren direct op de juiste plek.**

Bij de verwijzingen van het Sociaal Wijkteam is het de jeugdprofessional die een verwijzing regelt. We zien een toename in verwijzingen door het Sociaal Wijkteam. In het sociaal Wijkteam werken gedragswetenschappers die zijn opgeleid om goed te kunnen signaleren. Zij zien meer complexe problematiek waarbij doorverwezen moet worden naar de tweede lijn. Momenteel wordt in Dordrecht meer GGZ-expertise naar voren gebracht, voor meer passende zorg. We onderzoeken of dit helpt in het terugdringen van het aantal doorverwijzingen naar de tweede lijn.

Ook Gecertificeerde Instellingen (GI's) verwijzen door. O.a. via het nieuwe inkoopkader (segment 6, GI's) en het traject 'Veilig Opgroeien' zetten we in op betere samenwerking met de GI's en scherpere (taak)afspraken in de keten. Met als uiteindelijk doel: minder uithuisplaatsingen.

Kijken we ten slotte naar de *aanbieders* die jeugdhulp aanbieden dan zien we dat er een aantal grote aanbieders zijn, maar dat het merendeel kleine aanbieders betreft. Dit zien we ook in de andere gemeenten in de regio. De gemiddelde kosten per cliënt zijn duidelijk hoger bij kleine aanbieders (minder dan 10 jongeren in een jaar). In de rapportage staat aangegeven dat er niet zonder meer conclusies getrokken kunnen worden, omdat niet duidelijk is wat voor soort zorg de kleine aanbieders bieden. In de praktijk blijken dit met name aanbieders te zijn die onder segment 4 (ambulant veelvoorkomend specialistische jeugdhulp) vallen. Met de inkoop vanaf 2022 wordt

ook gekeken hoe er in dit segment met minder aanbieders gewerkt kan worden.

P-wet
Kijken we naar het *gebruik* van de P-wet dan zien we in 2020 een lichte stijging. Deze toename is grotendeels te verklaren door de coronapandemie. Het betreft met name nieuwe instroom in de bijstand die weliswaar lager is dan verwacht maar evengoed wel aan de orde is. Tijdens corona deed er deels een andere doelgroep dan gewoonlijk een beroep op de bijstand, maar overall waren het toch vooral de(zelfde) kwetsbare mensen die net geplaatst waren op werk die het eerst weer terugkwamen.

Het gebruik van de P-wet loopt gelijk op met het percentage bevolkingsaandeel. Het is dus niet zo dat een bepaalde leeftijdsgroep verhoudingsgewijs meer of minder gebruik maakt van de P-wet. Op basis van deze rapportage kunnen de verschillen per wijk niet worden geduid. De SDD die de P-wet uitvoert, werkt niet wijkgericht. Vergelijken we Dordrecht met de andere Drechtsteden gemeenten, dan zien we een duidelijk hoger gebruik in Dordrecht. Dit beeld zien we ook in de rest van Nederland: grote steden scoren hoger dan kleine gemeenten.

De inzet van gemeentelijke initiatieven hebben, zo geeft de SDD aan, een positief effect op de cijfers. Denk in Dordrecht aan de integratiecursussen voor statushouders, de inzet van stress-sensitieve dienstverlening en de aanpak van laaggeletterdheid. In de toekomst gaan de SDD-regisseurs meer gemeentegericht werken, waardoor de lijnen met het lokale werkveld korter worden en lokale voorzieningen beter worden ingezet. Ook de aansluiting bij de wijkteams is hierbij een belangrijk element.

Wat betreft *kosten* zien we een (ogenschijnlijke) daling van het participatiebudget. Het is evenwel niet zo dat er minder wordt uitgegeven, maar vooral op een andere manier: er wordt minder besteed aan trajecten en meer aan personen die mensen begeleiden. Deze laatste kosten worden elders geboekt. Het beeld van de kosten is grofmazig en laat zich daardoor moeilijk duiden. Wat betreft het minimabeleid is bij de SDD bekend dat er een grote stijging zichtbaar is bij bewindvoering. Van het SMS kinderfonds is de inkomensgrens verruimd, waardoor meer mensen dan voorheen in aanmerking komen voor het fonds.***

Het is interessant om de ontwikkelingen in de P-wet de komende jaren te volgen: er is door de SDD de afgelopen (corona-)periode extra ingezet op de toeleiding naar ander werk en omscholing. Daarnaast heeft Kickstart, een vanwege corona ingesteld regionaal mobiliteitsteam, ondernemers en werknemers actief begeleid in hun heroriëntatie op de arbeidsmarkt.

Voor wat betreft het thema schuldhulpverlening correspondeert het beeld van niet oplopende/teruglopende aanvragen met het landelijk beeld bij gemeenten. De verwachte boeggolf van schulden dient zich (nog) niet aan. De interpretatie van het OCD dat dit deels te verklaren is uit het on-hold zetten van invorderingen wordt door ons gedeeld. Daarnaast kan een reden zijn dat voorzieningen tijdens de verschillende lockdowns gesloten waren. Hoewel telefonische en online dienstverleningen wel toegankelijk bleven of werden geïntensiveerd, laat dit mogelijk zien dat fysiek ergens kunnen binnenlopen voor mensen van groot belang is. Dat kan ook een verklaring zijn voor (bijvoorbeeld) het weer oplopen van de aanvragen in de zomer van 2020. Het uitblijven van een directe boeggolf van schulden in 2021 kan wellicht ook deels verklaard worden doordat er veel schaamte en taboe zit op schulden. Mensen met schulden hebben gemiddeld al vijf jaar betalingsproblemen voordat zij zich melden bij de gemeentelijke schuldhulpverlening. Met het gemeentelijke programma Samen tegen Armoede hebben we ons onder andere als doel gesteld schulden eerder te signaleren en snelle en passende ondersteuning en hulp te bieden als nodig. Dit doen we o.a. via data gestuurde vroegsignalering. Hierin werken we samen met onder meer de SDD, het Sociaal Wijkteam, zorgaanbieders, woningcorporaties en energieleveranciers. Deze wijze van vroegsignalering is onder de in januari 2021 gewijzigde Wet op de gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) voor alle gemeenten een verplichting geworden.

Wmo
Als we kijken naar het algemene beeld van het *gebruik* van de Wmo dan zien we in 2019 het effect van de invoering van het abonnementstarief waardoor meer mensen (met een hoger inkomen) gebruik zijn gaan maken van de Wmo.**** In 2020 vlakt de groei enigszins af. Dit lijkt een

corona-effect: er zijn minder aanvragen (met name bij dagbesteding) en er zijn aflopende indicaties die niet worden verlengd.

De Wmo inzet is breed. We zien een hoger gebruik in de lage SES wijken en naarmate mensen ouder worden. De afname bij de leeftijd van 85 jaar en ouder kan verklaard worden door de overgang van de Wmo naar de Wlz (Wet langdurige zorg).

Zoomen we in op *typen voorziening* en *kosten*, dan zien we een bijzondere groei bij het 'hulpmiddel wonen'. Dit kan worden verklaard doordat mensen langer thuis wonen en er daardoor meer voorzieningen nodig zijn. Denk bijvoorbeeld aan de aanschaf van trapliften. De toename van de post 'huishoudelijke ondersteuning' wordt verklaard door de invoering van het abonnementstarief. Bij individueel vervoer zijn het mogelijk de scootmobielen die de groei verklaren. De invoering van de eigen bijdrage voor individuele begeleiding en dagbesteding heeft het gebruik van deze twee voorzieningen gestabiliseerd.*****

Om de groei van het gebruik van de Wmo te dempen, werken de SDD en gemeenten aan het beter benutten van lokale structuren en versterking van het voorveld. Hierbij moet gedacht worden aan het vergroten van de inzet van vrijwilligers, maatjesprojecten en het inrichten van ontmoetingsplekken. Ook loopt er op dit moment een pilot rondom integrale samenwerking waarbij een Wmo-consulent wordt ingezet bij het sociaal wijkteam. Deze pilot wordt intensief gevolgd en nog dit jaar geëvalueerd.

Corona heeft niet alleen negatieve effecten gehad. Er heeft bijvoorbeeld innovatie plaatsgevonden. Bij de individuele begeleiding is noodgedwongen gebruik gemaakt van beeldzorg. Dat blijkt in een aantal gevallen bijzonder positief uit te werken. In de toekomst wordt hier dan ook zeker mee door gegaan.

<u>Combinaties van wetten</u>
Kijken we naar het gebruik van combinaties van voorzieningen per huishouden dan zien we een toename van het gebruik van verschillende wetten in één huishouden. Dit blijkt een positieve ontwikkeling: er wordt door de SDD, SOJ en gemeenten beter samengewerkt waardoor er integraal naar een gezin gekeken wordt en er meer maatwerk geleverd wordt. Mede doordat professionals elkaar beter weten te vinden.

* In het AEF-rapport over Stelsel in de groei; een onderzoek naar financiële tekorten in de jeugdzorg wordt aangegeven dat een POH-jeugd bij huisartsenpraktijken naar verwachting tot een besparing van 62 tot 88 miljoen euro leidt. Dit wordt met name veroorzaakt door een substitutie-effect: de POH-jeugd kan lichte hulpverlening bieden en daarmee een verwijzing voorkomen. Gemeenten krijgen hiervoor nu ook extra middelen vanuit het rijk voor in ieder geval 2021.
** In de regio ZHZ zijn er ook al meerdere projecten die hierop inzetten. Zo laat een pilot in de Hoeksche Waard een daling zien van 80% wat minder naar de Specialistische GGZ wordt doorverwezen.
*** In de eerdere versie van de rapportage 'data en duiding sociaal domein 2016-2020' (toegezonden naar de commissie in juni) is een fout geslopen op pagina 28. De indexlijn van het minimabeleid is in de nieuwe rapportage gecorrigeerd en kloppend gemaakt met de tabel.
**** Het abonnementstarief is bedoeld om de stapeling van zorgkosten te voorkomen. Dat betekent dat het maandbedrag gelijk blijft terwijl men van meerdere voorzieningen gebruik kan maken.
***** Personen in de bijzondere bijstand en/of met een collectieve zorgverzekering hoeven zelf geen eigen bijdrage te betalen.
NB. In de bijgevoegde en meest recente versie van de rapportage 'data en duiding sociaal domein 2016-2020' zijn enkele kleine aanpassingen (tekstueel) en correcties (indexlijn minimabeleid sheet 28) doorgevoerd.

Hoe verder na deze raadsinformatiebrief?
Tijdens de themabijeenkomst van de commissie Sociale Leefomgeving op 28 september 2021 zal deze raadsinformatiebrief en de rapportage 'data en duiding sociaal domein 2016-2020' besproken worden. De hoeveelheid informatie die verzameld is, is ten opzichte van de eerste rapportage (commissiebehandeling d.d. 3 februari 2021) sterk uitgebreid. De vraag kan worden gesteld in

hoeverre de omvangrijkheid van de data in verhouding staat tot de gewenste sturing door de raad.

Graag gaan wij met de werkgroep informatiepositie van de commissie Sociale Leefomgeving verder in gesprek om goede afspraken te maken over de aanlevering van sturingsdata, waarbij het onze voorkeur heeft om enkele centrale en helder afgebakende doelen en kpi's vast te stellen zodat gericht informatie kan worden opgehaald en verwerkt. Bij het bespreken en duiden van deze doelen en kpi's is het goed om ook onze maatschappelijke partners uit te nodigen.

Welke kosten zijn verbonden aan het proces?
De uitvoeringsposten van de Jeugdwet, P-wet en Wmo vallen in het begrotingsprogramma 'Sociaal en Zorgzaam Dordrecht'.

Wat zijn de belangrijkste gerelateerde besluiten?
2629340 - Rapport Data & Duiding Sociaal Domein - Ontwikkelingen in het sociaal domein van Dordrecht

Het college van Burgemeester en Wethouders

secretaris burgemeester

Bijlagen

1. Data en duiding sociaal domein - Dordrecht 2016-2020 - definitief.pdf
2. Combinaties binnen jeugdwet- aanvulling op hoofdrapportage.pdf