

# **Interventieplan Sociaal Domein**

Fase 3 - 2019 en verder



## Inhoudsopgave

Ter introductie.....	4
Leeswijzer.....	4
<b>1 Inleiding.....</b>	<b>6</b>
1.1 Aanleiding en doelstelling.....	6
1.2 Scope en samenhang.....	6
1.3 Andere manier van werken.....	6
<b>2 Het sociale domein in de gemeente-brede financiële context .....</b>	<b>8</b>
2.1 Inleiding.....	8
2.2 Historische context .....	8
2.3 Begroting Nijmegen voor en na de drie decentralisaties.....	9
2.4 Stapeling van regelingen .....	10
2.5 Tekortontwikkeling Programma Zorg en Welzijn.....	11
2.5.1 Prognose.....	11
2.5.2 Niet in de prognose.....	12
2.6 Tekortontwikkeling Programma Inkomen en Armoedebestrijding .....	12
2.6.1 Prognose.....	13
2.6.2 Reeds genomen maatregelen.....	14
<b>3 Mogelijke keuzes in het sociale domein .....</b>	<b>15</b>
3.1 Inleiding.....	15
3.2 Gemeentebrede afweging en zoekrichtingen .....	15
3.2.1 Gemeentebrede afweging tekort .....	15
3.2.2 Zoekrichtingen .....	15
3.2.3 Zoekrichting 1: Kinderen en jongeren: Zo vroeg mogelijk gaan werken .....	16
3.2.4 Zoekrichting 2: Doorbraak-aanpak: Focus op gezinnen met meerdere regelingen .....	16
3.2.5 Zoekrichting 3: Leefbaarheid en ontmoeting in de wijk .....	16
3.3 Maatregelen en scenario's binnen de programma's .....	17
3.3.1 Scenario 1: Transformatiescenario's: innovatie en hervormen .....	17
3.3.2 Scenario 2: Financieel kader is leidend .....	21
3.3.3 Scenario 3: Compenseren van rijksbezuinigingen .....	25
<b>4 Het benodigde financiële arrangement .....</b>	<b>26</b>
4.1 Inleiding.....	26
4.2 Naar een uitgavenkader sociaal domein-breed .....	26
4.3 Gewijzigde grondslag accessystematiek.....	26
4.4 Overige financiële knelpunten .....	27
4.5 Ruimte om te investeren en tekorten opvangen: spelregels nodig .....	28
4.6 Innovatiefonds en tekortenfondsen.....	28

## Ter introductie

Op 7 maart 2018 heeft de gemeenteraad van Nijmegen het interventieplan zorg en welzijn fase 2 vastgesteld. In dit plan zijn maatregelen opgenomen om in begrotingsjaar 2018 het geprognostiseerde tekort van het programma Zorg en Welzijn terug te dringen met een pakket maatregelen van ruim € 7 miljoen. Op verzoek van de gemeenteraad stuurt het college voor 21 maart 2018 een inventarisatie toe van mogelijke keuzes die voor de nieuwe bestuursperiode gemaakt kunnen worden in het sociale domein.

Deze inventarisatie is opgesteld vanuit de probleemstelling van het meerjarig financieel tekort van de begrotingsprogramma's Zorg en Welzijn en Inkomen & Armoedebestrijding. Daarmee is het geen beleidsdocument, maar biedt het een palet aan mogelijke maatregelen en invalshoeken om met dit tekort om te gaan. Deze ingrediënten voor bestuurlijke keuzes zijn niet uitputtend, deels gebaseerd op aannames en hebben nog een beperkte concrete uitwerking.

Ze vormen wel aangrijpingspunten om de eerste maanden van de nieuwe bestuursperiode met elkaar in gesprek te gaan over de visie die we gezamenlijk hebben op het sociale domein. Ze zijn dus vooral bedoeld als aanzet voor debat, als basismateriaal voor coalitiebesprekingen en eerste voorbereiding voor keuzes in coalitieakkoord en stadsbegroting 2019-2022.

De inventarisatie biedt daarom geen eindadvies of één scenario, waardoor er eerder gezocht zal moeten worden naar een combinatie van keuzes en maatregelen gemeentebreed, op het niveau van het sociale domein en binnen de huidige begrotingsprogramma's. Naast enkele concrete (bezuinigingsmaatregelen) is dit stuk ook een uitnodiging om te ontkokeren en keuzes te maken vanuit het perspectief van de leefwereld van onze inwoners.

## Leeswijzer

### **Hoofdstuk 1:**

Inleiding en doelstelling van dit stuk worden kort toegelicht.

### **Hoofdstuk 2: Probleemstelling: Tekorten in het Sociale Domein in gemeentebrede financiële context**

Het volgende hoofdstuk (twee) van dit interventieplan is bedoeld om de opgave in het sociaal domein in een perspectief te plaatsen.

- Gemeenten zijn door een reeks aan decentralisaties in de afgelopen dertig jaar in financieel opzicht geleidelijk meer en meer risicohouder geworden voor haar kwetsbare inwoners.
- Gelet op de omvang van de middelen die met het sociaal domein gemoeid zijn en de aard van de taken die bekostigd worden, kan dit een potentieel risico vormen voor de stabiliteit van de gehele gemeentebegroting.
- Bovendien blijkt dat er veel stapeling van gebruikte voorzieningen plaatsvindt, een relatief kleine groep inwoners maakt gebruik van een relatief groot aandeel van de voorzieningen.
- Ook bevat dit hoofdstuk een update van het financiële beeld dat aan dit interventieplan ten grondslag ligt. Hierin worden de prognoses voor Inkomen en Armoedebestrijding meegenomen en een inschatting gemaakt van de effecten van het Masterplan Terugdringen Bijstandstekort en fase 2 van het interventieplan.

### **Hoofdstuk 3: Aanpak van de kostenkant: mogelijke keuzes in het sociale domein**

Hoofdstuk drie bevat maatregelen die genomen kunnen worden om de tekorten op korte termijn te bestrijden. In de bijlage is de volledige inventarisatie opgenomen. Tevens worden mogelijkheden beschreven om vanuit een integraal perspectief de opgave de komende jaren meer centraal te zetten. Voorts dient opgemerkt te worden dat de voorstellen globaal zijn gehouden en voor een deel op aannames zijn gebaseerd. Gedurende de eerste maanden in de nieuwe bestuursperiode (onder andere

gedurende de coalitievorming) komen wij graag met u in gesprek om de keuzes te bepalen, inzicht te geven in de samenhang van de maatregelen en de voorstellen aan te scherpen. In de Stadsbegroting 2019-2022 kunnen we deze koers dan verder vormgeven en concretiseren. Daarnaast wordt uw raad geadviseerd om ook met partners in de stad in gesprek te gaan over de keuzes die gemaakt moeten worden.

***Hoofdstuk 4: Aanpak van de inkomstenkant: mogelijke keuzes in de financiële systematiek, impact Interbestuurlijk Programma***

Dit hoofdstuk licht toe welke keuzes er gemaakt kunnen worden ten aanzien van de inkomstenkant van het sociaal domein.

- De gemeente is momenteel erg afhankelijk zijn van de rijksinkomsten. De dynamiek en systematiek die daar gekozen wordt, is erg bepalend voor ons financieel resultaat en de fluctuaties daarin.
- In het recent tot stand gekomen “Interbestuurlijk Programma” tussen Rijk, provincies, waterschappen en gemeenten zijn afspraken gemaakt over de ontwikkeling van het gemeentefonds en wat dit betekent voor de huidige integratie- en decentralisatieuitkeringen in het sociale domein.

***Bijlage 1: Inventarisatie maatregelen***

Deze bijlage bevat een overzichtstabel de verschillende maatregelen aan.

***Bijlage 2: Fiches per maatregel***

Per maatregel wordt kort de inhoud, impact en financiële opbrengst geschetst.

# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding en doelstelling

Een aantal programma's in het sociaal domein (Zorg en Welzijn en Inkomen en Armoedebestrijding) heeft te maken met omvangrijke financiële tekorten. Op basis van de huidige inzichten, zal het programma Zorg en Welzijn het jaar 2017 met een nadeel van € 5,7 miljoen afsluiten<sup>1</sup>. Zonder ingrijpen zou het tekort zich meerjarig tussen circa minimaal € 6 en maximaal € 17,5 miljoen bewegen. Gelet daarop heeft het college ervoor gekozen met een gefaseerd interventieplan maatregelen voor te stellen om dit tekort te bestrijden<sup>2</sup>. Inmiddels zijn fase 1 (begrotingsjaar 2017) en fase 2 (begrotingsjaar 2018) vastgesteld. Daarmee wordt het tekort aanmerkelijk teruggedrongen, maar er resteert een opgave.

Fase 3 behelst een aantal keuzes die in de komende bestuursperiode gemaakt kunnen worden. Omdat deze besluitvorming bij een nieuw college en een nieuwe raad ligt, kiest het huidige college er voor (op uitdrukkelijk verzoek van de raad) om een "inventarisatie" van mogelijke keuzes toe te sturen aan de huidige raad, voor de gemeenteraadsverkiezingen op 21 maart. Dit voorstel omvat deze inventarisatie met scenario's daarin. Het betreft dus informatie en inzichten op basis waarvan politieke keuzes gemaakt kunnen worden.

Ook het programma Inkomen en Armoedebestrijding heeft te maken met tekorten. Onder meer als gevolg van Rijkskortingen en ingrijpende wijzigingen in het verdeelmodel voor de gebundelde uitkeringen in het kader van de Participatiewet (BUIG), is er de afgelopen jaren op dit domein sprake van tekorten. Afgelopen voorjaar heeft de raad het Masterplan Terugdringen Bijstandstekort vastgesteld, met maatregelen om de tekorten tegen te gaan. Daarna is op landelijk niveau besloten om de middelen voor de BUIG met ingang van 2018 volledig objectief te verdelen. Dit veroorzaakt voor de gemeente Nijmegen een omvangrijk financieel nadeel op BUIG. Gelet op de samenhang tussen de beide opgaven, wordt de derde fase van het interventieplan daarom verbreed naar het gehele Sociale Domein, waarbij ook de samenhang met de overige programma's zoals onderwijs, cultuur en sport wordt gelegd.

## 1.2 Scope en samenhang

Deze notitie geeft informatie op meerdere niveaus:

- De gevraagde inventarisatie met maatregelen waarbij suggesties worden aangereikt om minder te doen of te stoppen met bepaalde activiteiten en interventies
- De inrichting van het 'stelsel' Wmo en Jeugd
- Ontkokering en samenhang in het hele sociale domein, met verbindingen naar wonen, vastgoed, wijken, veiligheid en werk
- Het sociale domein in gemeentebrede financiële context

## 1.3 Andere manier van werken

De ontwikkeling van het sociaal domein is in een volgende fase beland. De eerste tijd na de decentralisatie heeft de nadruk gelegen op het effectief positioneren van de nieuwe taken in de gemeente. Tijdens deze *transitie* stond het bieden van zorgcontinuïteit voorop. Vanaf 2015, en ook vooruitlopend daarop, is echter naast de borging van deze zorgcontinuïteit, ook ingezet op transformatie met het opbouwen van

---

<sup>1</sup> Bij de Slotwijziging heeft uw raad reeds besloten €3 miljoen ten laste bestemmingsreserve Wmo te dekken. Als we dat mee zouden rekenen is het nadeel € 8,7 miljoen. Overigens betreft het een voorlopig resultaat. Met een deel van de zorgaanbieders vindt nog overleg plaats.

<sup>2</sup> Het interventieplan bestaat uit drie fasen. Fase 1 bestaat uit ingrepen die het tekort voor 2017 kunnen beperken. Hierover hebben wij uw raad in september 2017 reeds een brief gestuurd. Fase 2 van het interventieplan is de aanpak voor het begrotingsjaar 2018. Hierover heeft u afgelopen januari een raadvorstel ontvangen.

een wijknetwerk met Stips, Sociaal Wijkteams en ambulante teams die de opdracht hadden (en bijv. ook geschoold) om de kanteling van het begin af aan vorm te geven.

Vanaf 2017 heeft de *transformatie*, vanuit de gedachte van de planexploitatie in de zorg, nog meer de nadruk gekregen, onder meer met de totstandkoming van de transformatieagenda. In deze transformatie komt het ondersteunen van het 'gewone leven' van mensen meer centraal te staan, waarbij lichtere en meer ambulante vormen van zorg en ondersteuning worden ingezet en waarbij wordt uitgegaan van wat mensen met hun omgeving zelf kunnen en willen. Deze ambitie dient vertaald te worden in de inkoop van zorg, afspraken met onze samenwerkingspartners, en in diverse innovaties die samen met het veld zijn te ontwikkelen.

Tegelijk met deze veranderopgave doet zich echter ook een duidelijke groei voor van het aantal mensen dat zich bij de sociale wijkteams meldt en dat een beroep doet op de zorg. Dit zorgt voor veel druk bij de uitvoering: veranderen bij een grote toestroom van mensen maakt het extra complex. Daarnaast is de afgelopen periode een inhaalslag gemaakt bij het op orde krijgen van de data en informatie: alle aanbieders werken sinds 1 januari 2018 volledig met het berichtenverkeer; intern zijn de databestanden op elkaar aangesloten volgens één eenduidige structuur van definities die ook aansluit bij de landelijke standaarden.

Verder is -in het kader van fase 2 van het interventieplan- in 2018 begonnen om van regionale sturing meer lokaal en op gebiedsniveau te gaan sturen. Daarbij is volledige en betrouwbare data die gestructureerd en periodiek beschikbaar komt, een essentiële voorwaarde. Dit jaar worden in twee wijken pilots uitgevoerd met beschikbaarheidsfinanciering van zorg<sup>3</sup>. Echter in alle wijken komt meer resultaatverantwoordelijkheid bij de sociale wijkteams te liggen, met name wat betreft de Wmo.

Bij veel van de huishoudens die een beroep doen op zorg, spelen er ook inkomens-, werk- en woonissues. En is er daarom de noodzaak om deze huishoudens gericht en in samenhang te kunnen ondersteunen op de knelpunten waar zij tegenaan lopen. Tot slot noodzaakt het financieel tekort in het sociale domein tot meer kostenbewustzijn, zowel op beleidsniveau als in de uitvoering. Ook daar zal in de sturing en samenwerking met partners volop aandacht voor moeten zijn.

---

<sup>3</sup> Hiermee wordt bedoeld dat de zorg niet langer wordt bekostigd op basis van productie, maar op basis van een vast bedrag vooraf (een lumpsum). Het zoeken van alternatieve oplossingen wordt daarmee aantrekkelijker.

## 2 Het sociale domein in de gemeente-brede financiële context

### 2.1 Inleiding

Om voor de komende bestuursperiode de koers in het sociaal domein te kunnen bepalen, is het behulpzaam de achtergronden van de opgave goed te kennen. Dit hoofdstuk heeft daarom als doel de financiële tekorten in het sociaal domein in een breder perspectief te plaatsen.

### 2.2 Historische context

In de periode na de Tweede Wereldoorlog stond aanvankelijk in het Rijksbeleid de uitbouw van de Verzorgingsstaat centraal. Sinds de tweede helft van de jaren tachtig neemt echter de behoefte aan sturing op doelmatigheid, efficiëntie en een terugtrekkende overheid toe. Onder invloed hiervan is geleidelijk aan een koers ingezet in het brede sociaal domein taken van Rijksniveau naar gemeenten te decentraliseren.

**Tabel 2.1: Overzicht van decentralisaties Sociaal Domein 1987-2015**

Wet/jaar	Omschrijving	Financieringsvorm
<b>Welzijnswet</b> (1987)	Welzijnswerk wordt van Rijk naar Gemeenten gedecentraliseerd. Gemeenten krijgen autonome verantwoordelijkheid en regierol op het brede welzijnsterrein en opdracht lokaal sociaal beleid te ontwikkelen.	Algemene Uitkering Gemeentefonds
<b>Wet Voorzieningen Gehandicapten</b> (1994)	Gemeenten krijgen taak om voorzieningen voor gehandicapte ingezetenen te regelen: vervoersvoorzieningen, rolstoelvoorzieningen en woonvoorzieningen. Gemeente krijgt daarbij zekere mate van vrijheid, zolang deze zich houdt aan minimumvoorwaarden in wet.	Algemene Uitkering Gemeentefonds
<b>Wet Werk en Bijstand</b> (2004)	De inhoudelijke en financiële verantwoordelijkheid om zoveel mogelijk bijstandsgerechtigden, niet- uitkeringsgerechtigden en ANW-ers zo snel mogelijk (weer) aan een betaalde baan te helpen, gaat volledig naar gemeenten.	Specifieke Uitkering (Hierin wordt prikkelwerking geïntroduceerd: gemeenten moeten tekorten zelf aanvullen, overschotten blijven beschikbaar)
<b>Wet Maatschappelijke Ondersteuning</b> (2007)	Wmo bundelt de Welzijnswet en de Wet voorzieningen gehandicapten en vult deze aan met hulp bij het huishouden vanuit Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ)	Nieuw budget via integratie uitkering WMO, bestaand budget blijft in Algemene Uitkering.
<b>Wet Maatschappelijke Ondersteuning</b> 2015	Gemeenten worden verantwoordelijk voor ondersteuning en begeleiding. Ook extramurale dagbesteding valt per 2015 onder verantwoordelijkheid van gemeenten.	Nieuw budget via Integratie Uitkering Sociaal Domein in Gemeentefonds
<b>Jeugdwet</b> (2015)	Gemeenten krijgen verantwoordelijkheid voor Provinciale (geïndiceerde) jeugdzorg. Inclusief: de jeugdbescherming, de jeugdclassering, de jeugdzorgPlus (gesloten jeugdzorg), de geestelijke gezondheidszorg voor jeugdigen (jeugd-GGZ), de zorg voor jeugd met een licht verstandelijk beperking (jeugd-LVB).	Nieuw budget via Integratie Uitkering Sociaal Domein in Gemeentefonds
<b>Participatiewet</b> (2015)	De gemeente wordt verantwoordelijk voor mensen die ondersteuning nodig hebben om te kunnen werken, ook diegenen met een arbeidsbeperking. De wet richt zich op doelgroepen van de Wet Sociale Werkvoorziening (WSW), de Wajong en de Wet werk en bijstand (WWB).	Nieuw budget via Integratie Uitkering Sociaal Domein in Gemeentefonds

Tabel 2.1 geeft een globaal overzicht van de meest in het oog springende ontwikkelingen. Hieruit blijkt dat de drie decentralisaties uit 2015 geen geïsoleerde gebeurtenis in de relatie tussen Rijksoverheid en gemeenten vormen, maar eerder een voorlopig sluitstuk van een langdurige decentralisatietrend. Met deze reeks aan decentralisaties hebben gemeenten een grote verantwoordelijkheid gekregen voor het sociale domein met financieel gezien de opdracht om de steeds stijgende zorgkosten (in onder andere de



AWBZ) te beteugelen. Gemeenten hebben een centrale rol gekregen om een goed vangnet voor hun kwetsbare inwoners te bieden.

Een kenmerkend element bij deze decentralisaties is een toenemende bestedingsvrijheid voor de middelen die beschikbaar zijn gesteld voor de betreffende taken. Zowel het budget dat via de Algemene Uitkering als de budgetten die via de Integratie-uitkeringen aan gemeenten beschikbaar worden gesteld, kennen geen bestedingsplicht. Hoewel gemeenten bepaalde (wettelijke) doelstellingen moeten realiseren, zijn zij vrij het budget naar eigen inzicht aan te wenden. Hiermee is de beleidsvrijheid van gemeenten toegenomen en is de verantwoordingslast naar het Rijk beperkt.

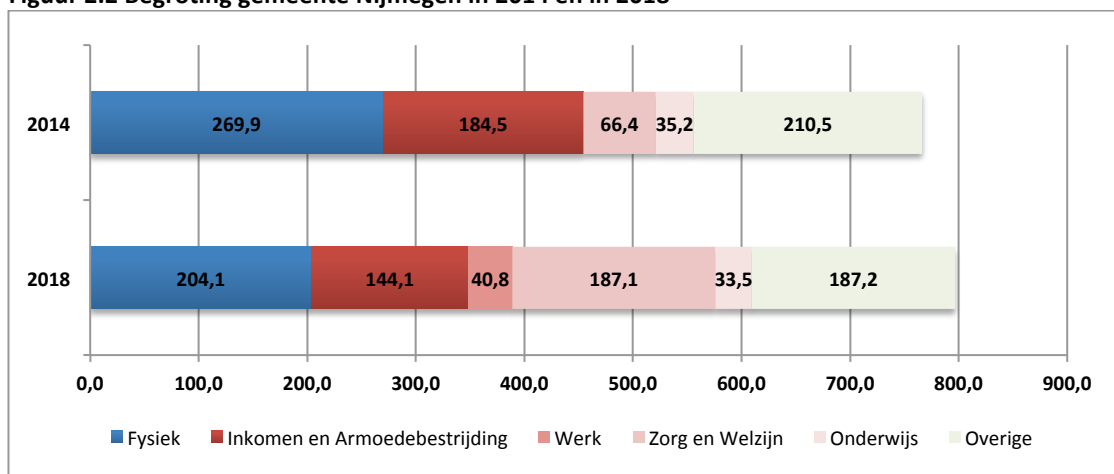
De in 2004 geïntroduceerde bekostigingssystematiek voor de Bijstand heeft een vergelijkbaar effect. Hoewel het Rijk de middelen nog altijd via een (specifieke) doeluitkering aan gemeenten beschikbaar stelt, en de uitvoering aan strikte regels gebonden is, houdt de prikkelsystematiek in dat gemeenten overgebleven budget naar eigen inzicht mogen inzetten en tekorten (tot op zekere hoogte) zelf moeten afdekken. Er vindt na afloop geen nacalculatie plaats om te kijken waaraan de gemeente het budget heeft besteed.

Hiermee is echter voor de individuele gemeenten de garantie verdwenen dat het budget toereikend is om de benodigde uitgaven te dekken. Gemeenten zijn zelf risicodragers geworden voor het effect van het gevoerde beleid. Hoewel zogenoemde "objectieve" verdeelmodellen mede ten doel hebben om gemeenten in financiële zin een vergelijkbare uitgangspositie te verschaffen, slagen deze daar maar ten dele in. De omvang en samenstelling van het deel van de bevolking dat van sociale regeling afhankelijk is, heeft daarmee rechtstreeks effect op de robuustheid van de begroting.

## 2.3 Begroting Nijmegen voor en na de drie decentralisaties

De geleidelijke decentralisatie van taken heeft het risicoprofiel van gemeenten fors veranderd. Met name de laatste verschuivingen hebben forse invloed op het gemeentelijk budget gehad. Een vergelijking tussen de begroting van 2018 en die van 2014 illustreert dit<sup>4</sup>.

Figuur 2.2 Begroting gemeente Nijmegen in 2014 en in 2018<sup>5</sup>



<sup>4</sup> Natuurlijk zijn niet alle verschuivingen in grafiek 2.2 te relateren aan de decentralisaties. Ook beleidskeuzes en bijvoorbeeld indexaties hebben de verhoudingen gewijzigd. Niettemin kan gesteld worden dat de drie decentralisaties voor een omvangrijke verschuiving in de verhoudingen heeft gezorgd.

<sup>5</sup> Het product werk is in de huidige begroting onderdeel van het programma Economie en Werk. In 2014 maakte het product Werk nog onderdeel uit van het programma Werk en Inkomens. In deze grafiek is dat programma weergegeven onder de huidige naam: Inkomens en Armoedebestrijding.

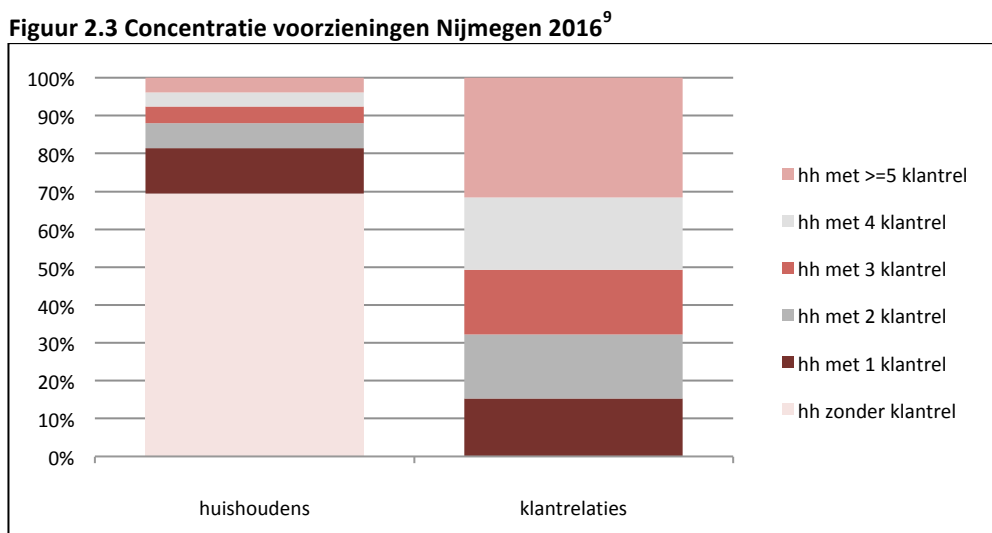
Figuur 2.2 maakt één oogopslag duidelijk dat de verhoudingen in de begroting door de laatste decentralisatieslag ingrijpend zijn veranderd. Het budget dat gemeoid is met het sociaal domein (inclusief werk) is gegroeid van € 286,1 miljoen in 2014 naar € 405,5 miljoen in 2018. Daarmee omvat het sociale domein in financiële zin meer dan de helft van de gemeentelijke begroting<sup>6</sup>.

Het budget wordt in het sociaal domein bovendien voor een belangrijk deel besteed via open einde regelingen. Wie zorg of inkomen nodig heeft, wordt geholpen, onafhankelijk van de vraag hoeveel budget beschikbaar is<sup>7</sup>. Hoewel we hierop actief monitoren, en waar nodig bijsturen, worden de uitgaven van deze regelingen niet door harde plafonds begrensd. En soms vindt deze hulp plaats tegen relatief hoge kosten, hetgeen betekent dat ook lichte verschuivingen in volumes al financieel ingrijpende gevolgen kunnen hebben.<sup>8</sup>

Door het grote aandeel van het sociaal domein ten opzichte van de rest van de gemeentelijke begroting, is dit een risico dat ook andere programma's kan beïnvloeden. Als het niet zou lukken het sociaal domein te beheersen, en de uitgaven ongeremd zouden blijven uitdijen, komen daarmee andere ambities in de begroting onder druk te staan. Dit betekent, dat het in het belang van de stabiliteit van de gehele gemeentelijke begroting is, het risico dat de dynamiek in het sociaal domein vormt te beperken.

## 2.4 Stapeling van regelingen

Figuur 2.3 maakt (op basis van het sociaal statistisch bestand (SSB) 2016, inzichtelijk in hoeverre er sprake is van concentratie van voorzieningengebruik in het sociaal domein. Het SSB combineert data uit circa 20 regelingen/registraties m.b.t. zorg, werk, inkomen en jeugd.



Hieruit blijkt dat de meeste mensen het zonder steun redden. Twee derde van de Nijmeegse huishoudens (peildatum 1 januari 2016) komt niet voor in de in het SSB bestand opgenomen registraties. Tegelijkertijd

<sup>6</sup> In de begroting zijn de voorziene tekorten bovendien nog niet verwerkt, hetgeen betekent dat het werkelijke beslag van de programma's in het sociaal domein op de gemeentelijke middelen feitelijk nog groter is.

<sup>7</sup> Denk hierbij binnen het programma zorg en welzijn bijvoorbeeld aan PGB's en de reguliere en de specialistische begeleiding voor zowel Jeugd als Wmo. Hetzelfde geldt voor de regelingen binnen het programma Inkomen en Armoedebestrijding, wie bijvoorbeeld recht heeft op bijstand, zal een uitkering ontvangen, los van de vraag of het budget toereikend is.

<sup>8</sup> Denk bijvoorbeeld aan de kosten voor beschermd wonen of jeugdzorg met verblijf.

<sup>9</sup> De linker kolom van de grafiek maakt inzichtelijk hoeveel huishoudens gebruik maken van voorzieningen en in welke mate, de rechter kolom laat zien hoe het gebruik van voorzieningen verdeeld is over huishoudens, die meer of minder gebruik maken van voorzieningen.

is er een aanzienlijke groep mensen die voor haar bestaan afhankelijk is van de overheid. Ongeveer een derde van de huishoudens maakt van 1 of meerdere (sociale) voorzieningen gebruik.

Het gebruik van de voorzieningen is niet evenredig over de doelgroep verdeeld. Er is sprake van een sterke mate van stapeling: veel personen en huishoudens maken van meerdere regelingen gebruik en een relatief klein aandeel van de huishoudens bepaalt een groot deel van het gebruik. Meer dan 80% van de voorzieningen wordt ingezet bij minder dan 20% van de gezinnen en 4% van de huishoudens maakt aanspraak op meer dan 30% van de regelingen.

Binnen meer dan 13.000 huishoudens wordt (door een of meerdere personen) gebruik gemaakt van meer dan één regeling. Meestal (voor twee-derde) zijn dat regelingen binnen één van de sub-domeinen zorg of inkomen en vervolgens jeugd en werk. De combinatie zorg- en inkomensvoorzieningen komt het meest voor (meer dan 3.000). Het gebruik van (sociale) voorzieningen volgt verder het sociaal economisch profiel van de bevolking. Tot de huishoudens met stapeling behoren naar verhouding veel eenoudergezinnen en huishoudens van niet-westerse komaf, en veel meer mensen uit huur- dan koopwoningen<sup>10</sup>.

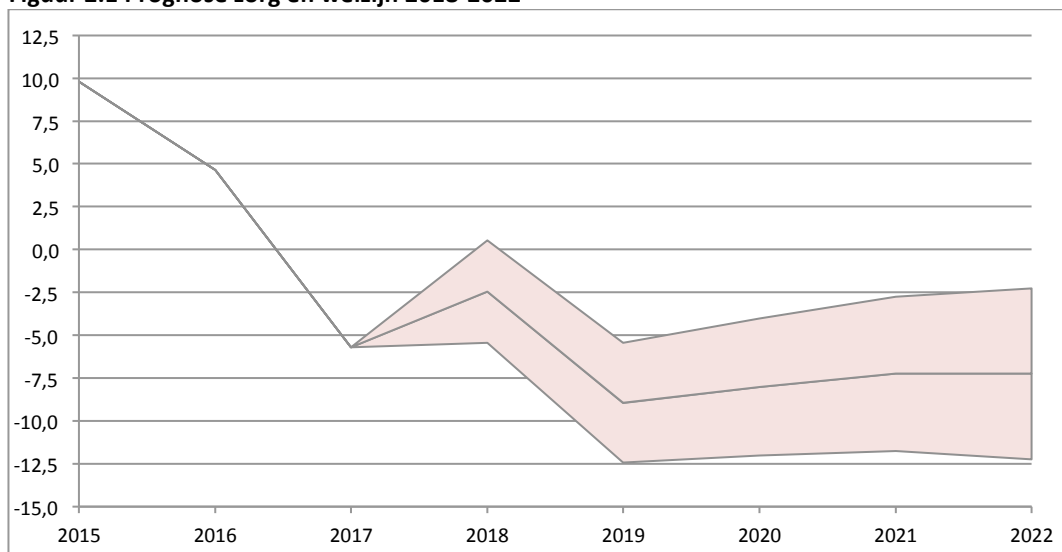
## 2.5 Tekortontwikkeling Programma Zorg en Welzijn

Ten behoeve van het interventieplan is eind 2017 een meerjarenprognose voor het programma Zorg en Welzijn gemaakt. In deze paragraaf wordt deze geactualiseerd.

### 2.5.1 Prognose

Deze fase van het interventieplan focust op de periode 2019 en verder. Hoewel de prognose omgeven is met onzekerheid, is de verwachting dat het tekort zich vanaf 2019 inclusief de ingrepen uit interventieplan fase 2 in een bandbreedte tussen een tekort van circa € 2,5 tot circa € 12,5 miljoen beweegt<sup>11</sup>.

**Figuur 2.1 Prognose zorg en welzijn 2018-2022**



<sup>10</sup> Hiermee hangen duidelijke gebiedsconcentraties in de aandachtswijken samen. In de stadsdelen Nijmegen-Oud-West en Dukenburg is het percentage huishoudens met stapeling van regelingen (5 of meer) het hoogst (6 à 7%), gevolgd door Nijmegen-Zuid, Nijmegen-Nieuw-West en Lindenholt (4 à 5%).

<sup>11</sup> Het domein Zorg en Welzijn is als gevolg van de nieuwe taken nadrukkelijk een programma in transitie en transformatie. Terwijl we zorg leveren, blijven we innoveren en interveniëren. Het maken van prognoses van dit beleidsterrein is dan ook met onzekerheid omgeven. In de prognose is deze onzekerheid tastbaar gemaakt middels een bandbreedte, die verder in de tijd groter wordt.

In de prognose is onder meer verwerkt:

- Hierbij is uitgegaan van een gelijkblijvend zorgberoep. Hoewel uitgegaan wordt van de analyse dat de hogere aantallen cliënten en aanmeldingen het gevolg zijn van een 'boeggolf', valt niet te voorspellen op welke termijn de stijging van de volumes bij de wijkteams en in de tweedelijns zorg die wij in 2017 hebben gezien, zich gaat stabiliseren.
- Fase 1 en 2 van het interventieplan  
Van de eerder genomen maatregelen, wordt met name van fase 2 van het interventieplan doorwerking verwacht. De maatregelen die in de subdomeinen Jeugd en Wmo (exclusief Beschermd Wonen) tellen op tot € 4,95 miljoen. Deze zijn in de prognose verwerkt.
- Bestemmingsreserve Wmo-jeugd 2019 en 2020  
In fase 2 van het interventieplan is reeds toegelicht dat een aantal van de besluiten die hebben geleid tot uitname uit de reserve Wmo-Jeugd, doorwerken in 2019 en 2020. In het bijzonder betreft het investeringen in de transformatieagenda en de sociale wijkteams. Voor 2019 en 2020 moet er nog dekking gevonden moeten worden. Voor deze investeringen in 2019 betreft het € 589.000, voor 2020 betreft het € 72.000.
- Versterken keten zorg, welzijn en wijkteams  
Een van de maatregelen van fase 2 van het interventieplan was het doorbreken van de vicieuze cirkel: een toename van aanmeldingen bij de sociale wijkteams, een grote vraag naar individuele begeleiding (maatwerk), die leidt tot veel beoordelings- en indicatiewerk bij de sociale wijkteams, dat leidt tot hoge wachttijden en werkdruk, minder tijd en aandacht voor collectief algemeen toegankelijke oplossingen en dus de noodzaak om (weer) individuele begeleiding in te zetten. Om deze reden heeft u in het kader van fase 2 besloten om € 1,0 miljoen te reserveren om de keten van welzijn, zorg en de wijkteams in de wijken te versterken. Dit is voor 2018 gedekt uit de bestemmingsreserve Wmo-Jeugd. In het kader van fase 3 van het interventieplan wordt gezocht naar oplossingen voor de periode 2019 en verder.

### 2.5.2 Niet in de prognose

In de prognose wordt het product Opvang en Beschermd Wonen buiten beschouwing gelaten. Dit vanwege het bovenregionale karakter (de taken worden door Nijmegen als centrumgemeente uitgevoerd op de schaal van de centrumgemeente regio). Om deze reden is in de prognose geen rekening gehouden met een mogelijk structureel effect van een nieuw objectief verdeelmodel voor Maatschappelijke Opvang, Beschermd Wonen en begeleiding in 2020 of later. Dit kan in de toekomst nog een knelpunt gaan vormen. Dit ook gelet op het feit dat dit gepaard gaat met doordecentralisatie van deze middelen naar alle gemeenten in de regio: Nijmegen is dan dus niet langer budgethouder en centrumgemeente voor de middelen MO/BW.

Verder vinden er een aantal externe ontwikkelingen plaats, die nog niet in de hierboven gepresenteerde prognose zijn meegenomen, maar die wel het resultaat kunnen beïnvloeden. Het betreft met name landelijk afspraken, waarvoor het Rijk naar het accres (de toename van het gemeentefonds) verwijst in het kader van het Interbestuurlijk Programma (IBP). Daarnaast zijn er diverse autonome ontwikkelingen, zoals de bevolkingsontwikkeling. Deels zijn deze ontwikkelingen te kwantificeren, deels nog niet. Paragraaf 4.4 gaat daar verder op in.

## 2.6 Tekortontwikkeling Programma Inkomen en Armoedebestrijding

Ten behoeve van dit Interventieplan is op basis van de gegevens van februari 2018 een financiële prognose gemaakt van het programma Inkomen en Armoedebestrijding. De prognose – die hieronder uitgebreider wordt beschreven – laat zien dat het programma Inkomen en Armoedebestrijding bij ongewijzigd beleid met een tekort te maken heeft van € 7 mln. vanaf 2020. De mogelijkheden voor inhoudelijke bijsturing in de komende jaren zijn niet voldoende om dit tekort te compenseren. Dit tekort zal dus een beslag leggen op gemeentelijke middelen.

## 2.6.1 Prognose

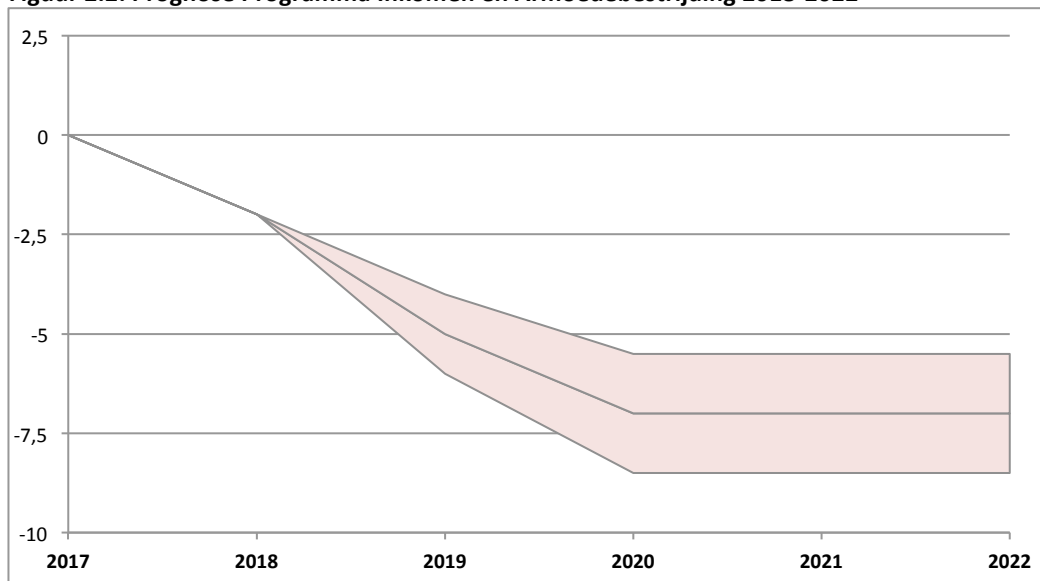
Hieronder treft u een prognose van het tekort binnen het programma Inkomen en Armoedebestrijding. Hierbij moet benadrukt worden dat er een grote mate van onzekerheid is. De ontwikkeling van het aantal bijstandsgerechtigden, de ontwikkeling van het macrobudget BUIG en de verdeelsleutel binnen het BUIG-verdeelmodel zijn moeilijk te voorspellen. Het verdeelmodel BUIG (de 'spelregels' die bepalen hoe de landelijke overheid budget beschikbaar stelt voor 'de bijstand' – uitkeringen op basis van de Participatiewet) is ingewikkeld en blijft in ontwikkeling.

Ondanks intensieve communicatie tussen gemeente Nijmegen en de organisaties die verantwoordelijk zijn voor het verdeelmodel, is op een aantal onderdelen niet te verklaren en voorspellen hoeveel de gemeente Nijmegen krijgt uit het landelijke BUIG-budget. Ook is het landelijke macrobudget moeilijk te voorspellen en onderhevig aan jaarlijkse aanpassingen.

Vanwege deze onzekerheid wordt hieronder een eenvoudige prognose gehanteerd: Nijmegen maakt waarschijnlijk de komende jaren volledig gebruik van het zogeheten vangnet. Dit vangnet leidt tot een maximaal tekort van ongeveer € 9 mln. op jaarbasis. Dit tekort is deels gecompenseerd door eerdere raadsbesluiten. Het resterende tekort moet nog worden opgevangen.

Voor het product Armoedebestrijding geldt dat het aantal mensen dat een beroep doet op onze ondersteuning, niet precies te voorspellen is. Wel is hier de gemeentelijke beleidsinvloed groot: door besluiten op lokaal niveau kan grotendeels bepaald worden wat de kosten van Armoedebestrijding in de komende jaren zullen zijn.

**Figuur 2.2: Prognose Programma Inkomen en Armoedebestrijding 2018-2022**



De grafiek laat zien dat we verwachten dat er binnen het programma Inkomen en Armoedebestrijding een tekort zal ontstaan dat oploopt tot een bandbreedte tussen € 5,5 en € 8,5 miljoen in 2020. De bandbreedte drukt een onzekerheidsmarge uit, waarmee rekening gehouden wordt. Met dit tekort moet extra rekening worden gehouden, bovenop eerdere maatregelen (die al in de begroting zijn verwerkt, en daardoor niet zichtbaar zijn in deze grafiek).

Er is altijd sprake van onzekerheid en aannames bij dit soort prognoses. Bovenstaande grafiek is gebaseerd op basis van de volgende overwegingen:

- Het product Inkomen wordt in de eerste plaats gevoed met de BUIG-uitkering. Deze bedraagt in 2018 € 91 miljoen, terwijl de kosten van de uitkeringen in 2017 ongeveer € 110 miljoen bedroegen. Dit bedrag is de komende jaren moeilijk te prognosticeren, maar maakt voor het inschatten van het saldo in onze situatie niet veel uit (door de vangnetsystematiek blijft het saldo hetzelfde, zelfs als de lasten of baten een paar miljoen lager of hoger uitvallen).
- Het verschil (tussen BUIG-budget en werkelijke kosten) van € 15-20 mln. komt niet volledig voor rekening van de gemeente Nijmegen. Er bestaat namelijk een landelijke vangnetsystematiek. De gemeente moet, bij een tekort op Inkomen, gemiddeld 10% van het bedrag van de BUIG-uitkering zelf bijbetalen; boven dat bedrag kan een extra uitkering worden aangevraagd. Dit vangnet zorgt ervoor dat het tekort voor de gemeente Nijmegen 'slechts' € 9 mln. in plaats van € 15 mln. bedraagt. (10% van € 91 mln. is afgerond € 9 mln.)
- Deze € 9 mln. moet de gemeente uit eigen middelen betalen. In de huidige begroting is – middels eerdere raadsbesluiten (met name Zomernota's 2016 en 2017) – al geld toegevoegd aan het product Inkomen. Dit bedrag loopt af van € 6 in 2018 tot € 3 mln. in 2020 en verdere jaren. Hierdoor resteert in 2018 een tekort van ongeveer € 2 miljoen, oplopend naar ongeveer € 6 miljoen in 2020 en verdere jaren.
- Naast het tekort bij het product Inkomen, is er sprake van een tekort bij het product Armoedebestrijding. Dit tekort bedraagt ruim € 1 miljoen vanaf 2019.

## 2.6.2 Reeds genomen maatregelen

Om dit tekort te beperken, zijn in de afgelopen periode al een aantal maatregelen genomen:

- Er is uit gemeentelijke middelen structureel budget aan het programma Inkomen en Armoedebestrijding toegevoegd.
- Er zijn beleidsmaatregelen genomen, de zogeheten 'Quick wins' (voorjaar 2017) en het 'Masterplan terugdringen bijstandstekort' (zomer 2017). Binnen deze plannen is gekozen voor de invoering van themacontroles, een poort na de poort, het project 'Springplank', om- en bijscholing van werkzoekenden voor tekortsectoren, extra aandacht voor statushouders, jongeren en mensen met psychische beperkingen en extra in te zetten op acquisitie en accountmanagement.

De uitvoering van deze maatregelen loopt zoals verwacht, en we zien ook een stijging van de uitstroom uit de uitkering naar werk. Het totaal aantal uitkeringen daalt substantieel, voor het eerst sinds de economische crisis (2008).

Dit is echter onvoldoende om tot een beter financieel resultaat te komen. Wat deze maatregelen hebben gedaan, is gezorgd dat onze bijstandsontwikkeling weer op het landelijk gemiddelde zit (we zaten er enkele jaren onder). Dat is heel positief. Echter: als onze ontwikkeling op landelijk niveau zit, betekent dat, dat ons tekort niet groter wordt, maar het wordt ook niet kleiner. Eén van de dingen waar we tegenaan lopen is dat een deel van de oorzaak van het tekort ligt in het ontoereikende macrobudget.

Dat leidt er toe dat de meerderheid van de gemeenten een tekort heeft op Inkomen, en vrijwel iedere gemeente een eigen 'masterplan' heeft. Dat maakt het lastig om het beter te doen dan gemiddeld. En dat laatste is echt nodig om het tekort terug te dringen.

Ten aanzien van armoedebestrijding is medio 2017 besloten om 25% te korten op de vergoeding voor bepaalde goederen (huishoudelijke apparaten, meubels) die wij verstrekken in het kader van de bijzondere bijstand. Verder zijn we strenger gaan controleren op de inkomensgrens voor CAZ-verzekerden. Er is daarnaast in de Zomernota 2017 in algemene/financiële zin besloten om per 2019 te bezuinigen op Armoedebestrijding. De inhoudelijke maatregelen die nodig zijn om deze bezuinigingen te realiseren, zijn echter nog niet vastgesteld.

## 3 Mogelijke keuzes in het sociale domein

### 3.1 Inleiding

Het financiële tekort in het sociale domein vraagt om bestuurlijke keuzes in de komende bestuursperiode 2018-2022. In het interventieplan fase 2 zijn maatregelen opgenomen voor het jaar 2018, om zodoende het financiële tekort zoveel mogelijk te beperken en de kosten zoveel mogelijk te beheersen op de korte termijn. In dit hoofdstuk gaat het om mogelijke maatregelen voor de komende vier jaar.

In het vorige hoofdstuk is aangegeven:

- Dat de omvang van het sociaal domein en het bijbehorende financieel tekort zodanig is, dat deze impact heeft op de totale gemeentebegroting en saldireserve;
- Dat er inmiddels een (concept) landelijk akkoord tussen rijksoverheid, gemeenten, waterschappen en provincies, het zgn. "Interbestuurlijk Programma" (IBP) is gesloten over de financiële kaders voor de komende vier jaar, waarin ook de problematiek van het sociale domein die immers landelijk speelt, financieel is meegenomen door ophoging van het accres;
- Dat er nauwe samenhang is tussen Zorg en Welzijn, Werk, Inkomen en Armoedebestrijding zowel vanuit het perspectief van inwoners als binnen de gemeentebegroting.

Dit betekent dat de keuzes voor de komende jaren op verschillende niveaus gemaakt moeten worden. In paragraaf 3.2. lichten we de gemeentebrede afweging en enkele zoekrichtingen binnen het brede sociale domein toe. In paragraaf 3.3. gaan we in op concrete keuzes binnen de huidige programma's Inkomen en Armoedebestrijding, Werk en Zorg & Welzijn.

### 3.2 Gemeentebrede afweging en zoekrichtingen

#### 3.2.1 Gemeentebrede afweging tekort

De gemeentebrede afweging wordt gemaakt bij de Zomernota en Begroting 2019, op basis van de coalitieafspraken voor de bestuursperiode 2018-2022. Hierbij zal ook de afweging moeten worden gemaakt welk deel van het accres of welke maatregelen of keuzes binnen de totale gemeentebegroting worden ingezet ten behoeve van de vraagstukken in het sociale domein.

Door de (financiële) omvang van het sociale domein en de bijbehorende financiële problematiek is echter wel duidelijk dat deze tekorten ten laste zullen komen van hetzij de saldireserve, accres gemeentefonds, bezuinigingen bij andere programma's/onderdelen van de gemeentebegroting en politieke keuzes binnen de programma's Zorg en Welzijn en Werk, Inkomen, Armoedebestrijding.

#### 3.2.2 Zoekrichtingen

Op dit moment is er sprake van een zekere verkokering in beleid en uitvoering binnen het sociale domein. Enerzijds is dit het logische gevolg van de omvang van het sociale domein, van de huidige programmastructuur en –sturing en van de manier van werken in de afgelopen jaren. Anderzijds geeft de start van een nieuwe bestuursperiode ook de mogelijkheid hier andere keuzes in te maken.

Zoals eerder aangegeven is er sprake van een grote samenloop bij een beperkt aantal huishoudens dat een beroep doet op verschillende regelingen. En is er in de afgelopen periode ervaring opgedaan bij de Nijmeegse regieteam met een zgn. "doorbraakbudget", waardoor professionals de mogelijkheid krijgen te doen wat nodig is bij complexe casuïstiek vanuit het principe van verantwoording achteraf. Dit heeft verrassende voorbeelden opgeleverd wat er mogelijk is om de leefwereld en problematiek van een mens of gezin centraal te stellen in plaats van de regeling of het beleid.

Daarnaast is onze analyse dat waar mensen of gezinnen (langdurige) problematiek ervaren op de leefgebieden werk, onderwijs, inkomen, wonen er een groot beroep wordt gedaan op zorg. Soms worden woonproblemen opgelost met zorg (bijv. beschermd wonen) of kunnen langdurige werkloosheid en armoede leiden tot psychosociale problematiek of verslechtering van de gezondheid waardoor er een groter beroep op zorg wordt gedaan. Naarmate deze problematiek bij een persoon of gezin voortduurt, blijft het beroep op zorg vaak onverminderd groot. Vanuit dit perspectief is er een andere aanpak nodig waarbij zorg minder als "oplossing" wordt ingezet, maar de onderliggende problematiek leidend wordt.

Voor deze aanpak zijn drie zoekrichtingen gedefinieerd. Op basis van deze zoekrichtingen kunnen opdrachten gedefinieerd worden voor de komende bestuursperiode.

### 3.2.3 Zoekrichting 1: Kinderen en jongeren: Zo vroeg mogelijk gaan werken

Er kan meer dan tot nu toe ingezet worden op het voorkómen van problemen door zo vroeg mogelijk te gaan werken met gezinnen waar aanleiding is tot zorg. Tot nu toe is de aanpak van de gemeente in deze versnipperd. Vanuit verschillende programma's worden activiteiten en projecten opgezet en ook zo gefinancierd. Dat betekent bijvoorbeeld dat op scholen sportlessen worden gesubsidieerd voor specifieke doelgroepen, dat welzijnsactiviteiten worden ontwikkeld en dat kunstprojecten worden opgezet. Deze goede bedoelingen hebben lang niet altijd het gewenste effect en deze manier van organiseren brengt daarnaast ook veel kosten met zich mee. Immers, er moeten voorstellen op worden gemaakt, er moet financiering worden georganiseerd en monitoring opgezet. Vaak blijkt het ook voor de instelling, school of organisatie lastig om de effecten van de inzet aan te tonen.

Met een meer integrale visie en aanpak die niet alleen symptomen bestrijdt maar ook de oorzaken opzoekt is het mogelijk om besparingen te realiseren en meer resultaat te halen. Deze manier van werken vraagt om een andere aanpak en organisatie, zowel binnen beleid en uitvoering vanuit de gemeente als van de instellingen, scholen en organisaties in de stad.

### 3.2.4 Zoekrichting 2: Doorbraak-aanpak: Focus op gezinnen met meerdere regelingen

De andere opgave betreft juist meer de top van de zorg: een focus op gezinnen die meerdere regelingen gebruiken omdat zij veel problemen tegelijk hebben en dat vaak ook meerdere jaren. Het gaat in Nijmegen om ongeveer 3.500 huishoudens. De Regieteams werken met een klein deel van deze huishoudens en dan vooral met multiprobleem-huishoudens. Vanuit kosten oogpunt moge het duidelijk zijn dat veel budget in het sociale domein in deze gezinnen gaat zitten.

Het is evident dat wanneer je in de schulden zit en je kind niet te eten heeft, het bieden van opvoedondersteuning of andere hulpverlening niet altijd kans van slagen heeft. Basiswaarden als Inkomen, wonen, werk, veiligheid, voeding en ziekte zijn essentieel. Het plakken van een zorgpleister zonder de achterliggende oorzaak aan te pakken is een aanpak die niet zal werken. Alternatief is een vorm van gezinscoaching die integraal in het gezin die dingen kan regelen die nodig zijn, samen met het gezin en het netwerk en handelingsruimte heeft om gericht te ondersteunen, op basis van het principe van wederkerigheid. Daarmee zouden standaardregelingen en aanbod verminderd c.q. gebundeld moeten worden, om zo meer op maat te kunnen ondersteunen.

### 3.2.5 Zoekrichting 3: Leefbaarheid en ontmoeting in de wijk

Derde zoekrichting is innovatieve gebiedsgerichte bundeling van vastgoed, wijkcentra, welzijn, inloop en ontmoeting, en burgerinitiatieven. Voor ieder stadsdeel een helder plan van aanpak op inloop, ontmoeting, welzijn-zorg, gebiedsgericht samenwerken door professionals met vrijwilligers en burgers, passend vastgoed, laagdrempelig voor initiatieven (samen koken etc). Bijvoorbeeld door te starten in Dukenburg, op basis van de Toekomstverkenning Dukenburg.



### 3.3 Maatregelen en scenario's binnen de programma's

Na de gemeenteraadsverkiezingen op 21 maart 2018 kunnen er door een nieuwe raad en nieuw college keuzes worden gemaakt binnen de huidige programma's Zorg & Welzijn, Werk, Inkomen & Armoedebestrijding voor de komende bestuursperiode 2018-2022. Ter ondersteuning worden een aantal mogelijke keuzes en maatregelen benoemd, geordend langs de scenario's zoals die in fase 2 zijn gehanteerd<sup>12</sup>.

De volledige inventarisatie is als bijlage bij dit interventieplan gevoegd. In de praktijk kunnen en zullen maatregelen uit de verschillende scenario's naast elkaar of volgtijdelijk worden ingezet. Wat een toevoeging is ten opzichte van fase 2, is dat ook Werk, Inkomen en Armoedebestrijding onderdeel uitmaken van dit document.

#### 3.3.1 Scenario 1: Transformatiescenario's: innovatie en hervormen

De gemeente Nijmegen heeft binnen Zorg & Welzijn in de afgelopen periode op grond van het coalitieakkoord een pad van geleidelijke transformatie bewandeld, waarbij de kost voor de baat uitgaat. Een belangrijke bouwsteen hiervan vormt de transformatieagenda die de raad begin 2017 heeft vastgesteld. Voor Werk en Inkomen is het *Masterplan* door de raad vastgesteld. Het transformatiescenario valt weer uiteen in twee deelscenario's: het innovatiescenario (1a) en het hervormingsscenario (1b). Deze twee scenario's sluiten elkaar overigens niet uit en kunnen daardoor (zeker ten dele) gecombineerd worden.

##### 3.3.1.1 Scenario 1a: Innovatiescenario

Dit deelscenario gaat er vanuit dat college en raad de huidige koers voortzetten. Hierin blijft de gemeente Nijmegen middels innovaties de zorg voor de burgers geleidelijk transformeren. Deze moet leiden tot een geleidelijke afschaling van voorzieningen en daarmee een daling van de kosten. In dit scenario zijn er op korte termijn tekorten, maar groeit het sociale domein geleidelijk naar een financieel evenwicht toe. Wel zijn er mogelijkheden om nog steviger in te zetten op bijsturen en innoveren binnen het huidige stelsel.

Consequentie van een keuze voor maatregelen in dit scenario is dat deze geen harde garanties bieden wanneer en in hoeverre deze zich uitbetalen. Dit is onder meer afhankelijk van de ontwikkeling van de instroomvolumes, het verandertempo van organisaties en medewerkers in de keten en de snelheid waarmee innovaties vruchten afwerpen.

##### Financiële vertaling Zorg en Welzijn

- Er is op dit moment nog veel druk op de Stips, sociale wijkteams en ook op de ambulante begeleiding Wmo en op ambulante jeugdhulp en jeugdzorg met verblijf. In dit scenario streven we naar kostenbeheersing en op termijn terugdringen van het tekort.
- In het huidige stelsel van toestroom naar de sociale wijkteams, PxQ-systematiek in blok B en de verwijspatronen in jeugdzorg met verblijf, is de verwachting dat het na 2018 een periode van minimaal twee jaar (tot en met 2020) duurt, waarin geleidelijk de effecten van de contractering 2018-2020, gebiedssturing en versterking van de sociale wijkteams alsmede de effecten van de innovatieprojecten zichtbaar worden in het financieel resultaat van het programma. Dit alleen als de toestroom naar de sociale wijkteams gaat stabiliseren of afnemen. Dit is reeds meegenomen in de prognose Zorg & Welzijn in hoofdstuk 2.
- Op andere onderdelen in het programma Zorg en Welzijn kunnen beperkt keuzes gemaakt worden zonder het innovatiescenario geweld aan te doen. Deze maatregelen staan in de tabel hieronder.

<sup>12</sup> Het 0-Scenario (niet-interveniëren) wordt dit interventieplan verder buiten beschouwing gelaten. Het doel van dit interventieplan is immers om wel interventies voor te stellen.

Met ingang van 2021 kunnen we met nieuwe aanbesteding en subsidies weer strakker sturen op kostenbeheersing. In dit innovatiescenario is de verwachting om dan kosten te kunnen besparen door meer kennis, sturingsinformatie, betere samenwerking op gebiedsniveau, rendement van innovaties, stabilisering van de toestroom naar sociale wijkteams, een steviger 'voorveld' van welzijn en preventie.

Ook deze taakstelling hebben we in de tabel hieronder opgenomen. De maatregelen worden nader toegelicht in de bijlage.

**Tabel 3.1. Overzicht innovatiescenario**

	2019	2020	2021	2022
Prognose mediaan	-8,70	-8,70	-7,50	-7,50
maatregel				
MST jeugd, tenzij	0,39	0,39	0,39	0,39
Aanscherpen keten zorg en welzijn	0,30	0,30	0,30	0,30
Financiële ondersteuning in alle wijken				
Subtotaal maatregelen	0,69	0,69	0,69	0,69
<b>totaal</b>	<b>-8,01</b>	<b>-8,01</b>	<b>-6,81</b>	<b>-6,81</b>

### 3.3.1.2 Scenario 1b: Hervormingscenario: stelselwijziging gebiedsgerichte sturing en bekostiging invoeren

Dit deelscenario gaat een stap verder dan het innovatiescenario en de huidige koers. In dit deelscenario wordt het bekostigingsstelsel zelf aangepast. Hierin zouden onder meer de prikkels die nu een verhoogde zorgproductie stimuleren, gewijzigd kunnen worden. Dit zou zeker op de iets langere termijn tot een aanzienlijke verlaging van professionele individuele zorg (maatwerkvoorzieningen) kunnen leiden, maar bovenal tot de gewenste kostenbeheersing door taakstellende budgettering. Deze stelselwijziging is onlosmakelijk gekoppeld aan gebiedsgericht werken. We lichten deze stelselwijziging hieronder nader toe.

Nijmegen is in 2015 gestart met de uitvoering van de nieuwe taken voor Wmo en Jeugd op basis van het *regionale* beleidskader "Kracht door verbinding" (2014), samengevat in het *Nijmeegse* beleidskader "Veur Mekaor". Daarin zijn de beleidsuitgangspunten samengevat, onder het samenvattend motto "zelfregie en samenredzaamheid". Er is direct vanaf de start ingezet op een nieuw stelsel, met daarin de Stips en sociale wijkteams als nieuwe structuur om de kanteling in het sociale domein vorm te geven.

Het 'stelsel' voor welzijn en zorg ziet er in hoofdlijnen als volgt uit:

- welzijnsaanbod, gesubsidieerd en voor een groot deel gecontracteerd middels een raamovereenkomst met Bindkracht 10 en Sterker, de "W2" (inclusief bekostiging Stips en sociale wijkteams)
- Sociale wijkteams voor toegang tot Wmo en delen van Jeugdhulp (naast huisartsen en jeugdartsen)
- regieteams: procesregie uitgevoerd door de gemeente Nijmegen
- toegang Beschermd Wonen bij de GGD
- Inkoop van het zgn. "blok B" waarin ambulante begeleiding en dagbesteding voor Wmo en Jeugd is gecontracteerd middels een regionale aanbesteding met nieuwe contracten voor de periode 2018-2020, waarin stevig is geselecteerd op kwaliteit. De contracten zijn regionaal afgesloten, maar de sturing vindt lokaal plaats per stadsdeel en één van de voorwaarden die aan aanbieders gesteld wordt is dat ze moeten werken met vaste gezichten per wijkteam.
- Inkoop van blok C voor Jeugd waarin voor C1 Jeugdzorg met Verblijf en C2 Jeugdbescherming en Jeugdreclassering (de gecertificeerde instellingen) is ondergebracht.

De inkoop is regionaal en wordt met het contractmanagement uitgevoerd door het Regionaal Ondersteuning Bureau (ROB), ondergebracht bij gemeente Nijmegen voor de regio Rijk van Nijmegen. De inkoop en contractering voor Beschermd Wonen voert centrumgemeente Nijmegen uit voor de regio Nijmegen en de regio Rivierland).

Na drie jaar ervaring met dit “stelsel” is de vraag of er aanleiding is om in de komende bestuursperiode 2018-2022 wijzigingen in dit stelsel te gaan doorvoeren. Hoewel drie jaar een substantiële periode is, is er nog veel dynamiek die een rol speelt bij deze afweging:

- Cijfers: pas sinds 1 januari 2018 werken alle zorgaanbieders volledig met berichtenverkeer. Daardoor kunnen we dit jaar op basis van snellere en betere cijfers meer sturingsinformatie genereren. Sommige trends kunnen we daarom tot nu toe nog niet scherp duiden en onderbouwen.
- De innovaties die we hebben ingezet en de maatregelen op basis van interventieplan fase 2 kosten tijd of krijgen pas dit jaar effect.
- Hoewel er bij alle partijen veel bereidheid is tot samenwerking, knellen de contractkaders en markteffecten van de huidige bekostigingssystematiek hierbij.
- Onzeker is hoe de toestroom van inwoners bij de sociale wijkteams zich de komende jaren verder gaat ontwikkelen. Door de aard (productiebekostiging) en het open einde karakter van de huidige bekostigingssystematiek geeft dit grote financiële onzekerheid.
- Tot en met 2020 zijn het lopende raamcontract W2 en inkoop van zorg voor blok B (ambulante begeleiding Wmo en Jeugd en dagbesteding) en blok C1 (jeugdzorg met verblijf) van kracht. Voor Beschermd Wonen wordt er opnieuw aanbesteed, gesubsidieerd of een combinatie van beide, met ingang van 2019.

Daarmee is 1 januari 2021 het meest logische moment om wijzigingen in het stelsel door te voeren. Dit moet uiteraard zorgvuldig voorbereid worden.

Wat moet deze stelselwijziging opleveren:

- Behoud en verbetering van kwaliteit van ondersteuning en passende zorg voor burgers (tijdig beschikbaar, toegankelijk, op maat, aansluitend op eigen mogelijkheden van mensen, behoud van zelfregie en zoveel mogelijk een “normaal” leven, op meerdere leefgebieden)
- Versterking samenwerking op wijk-/stadsdeelniveau tussen professionals uit het welzijnsdomein, sociaal wijkteam, zorgaanbieders
- Goede en hoogwaardige professionals met voldoende handelingsruimte
- Minder wacht- en doorlooptijd, snel en soepel contact en beschikbaarheid van ondersteuning
- Normaliseren: meer welzijn als voorliggende voorziening, minder tweedelijns-zorg
- Minder uitvoeringskosten voor contractering, contractmanagement, beschikkingen, beleid
- Transparantie op kosten, trajectresultaat, tevredenheid burger
- Datagestuurd werken: op basis van betrouwbare data samenwerken in wijk/stadsdeel

*Kern van de stelselwijziging is en blijft gebiedsgerichte samenwerking, sturing en bekostiging voor welzijn en zorg. Dit kan uitgebreid worden met andere onderdelen binnen het sociale domein (inkomen/schulden, armoedebestrijding, werk, onderwijs).*

Met ingang van 2021 wordt in dit scenario gestart met een volledig gebiedsgerichte samenwerking en bekostiging op het niveau van stadsdelen. Dit geeft meer financiële zekerheid en sturingsmogelijkheid, maar ook ruimte aan professionals en uitvoeringsorganisaties om welzijn en zorg op maat te organiseren in een stadsdeel.

Vorbereiding: Samen met betrokken welzijns- en zorgorganisaties starten we dit jaar al in twee gebieden als pilot met een andere bekostigingsgrondslag en vrij beschikbare zorg- en welzijnsprofessionals die hun inzet onderling goed kunnen afstemmen. We willen samen met zorg- en welzijnspartners concrete

innovaties gaan ontwikkelen, uitvoeren en monitoren. Goede voorbeelden daarvan zijn legio, maar het doorontwikkelen van WijkKringen<sup>13</sup> en Samen Sterker is er daarvan zeker één.

De verwachting is dat dit tot meer inclusieve, collectieve en preventieve oplossingen zal leiden en tot minder bureaucratie, wachtlijsten en tekorten. Naast het leren van onze eigen pilots, leren we uitdrukkelijk ook van ervaringen in andere gemeenten als o.a. Zaandam, Alphen a/d Rijn, Utrecht, Arnhem en Wijchen.

*Welke elementen zijn onderdeel van deze stelselwijziging:*

- Via de 2 wijkpilots voorbereiden dat we met ingang van 2021 een aanbesteding/subsidiecontract per stadsdeel gaan uitvoeren op de keten welzijn-zorg inclusief ambulante begeleiding en dagbesteding Wmo en Jeugd.
- Ambulante begeleiding en dagbesteding Wmo en Jeugd omvormen naar meer beschikkingsvrij aanbod (algemene voorziening). Daarmee halen we “blok B” uit de regionale contractering en brengen dit naar het lokale domein van contracteren en sturen.
- T.a.v. blok C en Beschermd Wonen dienen dan nog nadere keuzes gemaakt te moeten worden, deze hebben meer een stedelijk dan wel regionaal karakter.
- Tot 2021 gaan we binnen de huidige contracten zoveel mogelijk in de geest van gebiedsgebonden populatiebesteding werken, vanuit maximale samenwerking tussen partijen op gebiedsniveau
- Inzet W2 meer richten op de wijkagenda verbonden met transformatie welzijn en zorg
- Verschuiving van zorg naar welzijn binnen stadsdeel
- Inzetten op passende zorg: resultaatgerichte trajecten met zo kort mogelijke duur en met de juiste expertise
- Berichtenverkeer, data, sturingsinformatie in welzijn, 1<sup>e</sup> lijn en bij zorgaanbieders verder verbeteren, doorontwikkelen en op basis daarvan gericht bijsturen.

*Financiële vertaling Zorg en Welzijn*

Bij dit scenario verwachten we met ingang van 2021 geld te kunnen besparen op uitvoeringskosten door minder indicaties, beschikkingen en eenvoudiger contracteringsprocessen. Hierdoor komt er (veel) tijd vrij bij wijkteams voorsamenwerking, innovatie en synergie in de wijk en zijn minder doorverwijzingen nodig, omdat wijkteams vaker zelf mensen kunnen ondersteunen. Ook biedt dit scenario de mogelijkheid om te gaan werken met taakstellende budgetten per stadsdeel. Vanwege het veranderingsproces zullen er wel eenmalig middelen nodig zijn om dit te kunnen doorvoeren. Afhankelijk van de politieke keuzes met accent op investeringsfondsen dan wel structurele jaarlijkse middelen, al dan niet vergezeld van taakstellingen binnen het programma Zorg en Welzijn.

Maatregelen in dit scenario zijn ingrijpender dan die in het innovatiescenario. Het betekent dat we de manier waarop we de inkoop en contractering georganiseerd hebben gaan veranderen, wat betekent dat organisaties op een andere manier moeten gaan samenwerken. Per stadsdeel kunnen binnen de budget- en beleidskaders afwegingen worden gemaakt om het aanbod af te stemmen op de vraag.

Verder geldt net als voor scenario 1a dat er vooraf geen zekerheid is te geven wanneer en in hoeverre de interventies zich zullen uitbetalen. Dit is ook in dit scenario afhankelijk van de snelheid waarmee innovaties vruchten afwerpen. Bovendien zal de implementatie tijd vragen. Het is dan ook niet uitgesloten dat er nog geruime tijd aanvullende middelen nodig zullen zijn voor het sociaal domein. Tabel 3.2 vat dit samen. De onderbouwingen van de maatregelen zijn opgekomen in de bijlage.

<sup>13</sup> Een WijkKring is een groep mensen die elkaar helpt met alledaagse dingen. WijkKring ondersteuning is er voor wijkbewoners met een beperking die zelfstandig wonen, maar niet alleen willen zijn. Buurtgenoten die anderen willen helpen en wat hulp van anderen kunnen gebruiken. Zie verder: <https://vimeo.com/252065396>.

**Tabel 3.2: Overzicht hervormingsscenario**

	2019	2020	2021	2022
Prognose mediaan	-8,70	-8,70	-7,50	-7,50
Maatregel				
Samenvoegen budgetten jeugd			0,40	0,40
Hervormen keten Zorg en Welzijn				
Structuuraanpassing jeugd in wijkteams			0,88	1,75
Huishoudelijke hulp omvormen tot algemene voorziening		2,70	2,70	2,70
Moderniseren Bijzondere Bijstand voor inrichtingskosten	0,60	0,60	0,60	0,60
Strenger inkomensbeleid: arbeidsplicht voor iedereen <sup>14</sup>	(0,7)	(0,7)	(0,7)	(0,7)
Subtotaal maatregelen	0,60	3,30	4,58	5,45
<b>totaal</b>	<b>-8,10</b>	<b>-5,40</b>	<b>-2,92</b>	<b>-2,05</b>

### 3.3.2 Scenario 2: Financieel kader is leidend

Bij dit scenario is het uitgangspunt dat de (nieuwe) taken moeten worden uitgevoerd met de middelen die het Rijk daarvoor verstrekt. Hierbij speelt wel dat in het Interbestuurlijk Programma (IBP) in de voorgenomen ophoging van het accres Gemeentefonds, ook de tekorten in het sociale domein meegenomen zijn (o.a. volumeontwikkeling jeugd). Daarmee moet opnieuw op gemeentelijk niveau in een integrale afweging bepaald worden welke middelen uit dit accres ingezet worden voor het sociale domein. Er is immers geen sprake meer van een integratieuitkeringen Wmo of Jeugd.

Een keuze voor maatregelen uit dit scenario leidt ertoe dat op relatief korte termijn de begroting sluitend gemaakt kan worden. Tegelijkertijd is het duidelijk dat dit de beoogde transformatie afremt, dan wel tot stilstand brengt en bestaat het risico dat op lange termijn de problemen van mensen compliceren en dat het oplossen daarvan juist nog duurder wordt. Verder kunnen maatregelen uit dit scenario tot gevolg hebben dat bepaalde voorzieningen de doelgroep niet bereiken en inwoners daardoor op grotere afstand van de samenleving komen te staan.

Hieronder volgt eerst per programma een toelichting, gevolgd door een tabel met potentiële maatregelen die in de bijlage nader zijn uitgewerkt<sup>15</sup>.

#### 3.3.2.1 Inkomen, armoedebestrijding en werk

Vanuit het cluster inkomen, armoedebestrijding en werk kan op de volgende manier een bijdrage geleverd worden aan het scenario 'financieel kader leidend':

- De totale uitkeringslasten zijn zeer beperkt beïnvloedbaar. Daar komt bij dat een daling van de uitkeringslasten, door het bestaan van de reeds beschreven vangnetssystematiek, niet tot een verbetering van het saldo van de Stadsbegroting leidt.
- De uitgaven aan armoedebestrijding zijn op diverse manieren te beïnvloeden. In vergelijking met andere gemeenten kennen we in Nijmegen een relatief ruim pakket aan verstrekkingen vanuit armoedebestrijding (30% hoger dan gemiddeld). We zouden naar een 'gemiddeld' niveau kunnen, of zelfs daaronder. Dit is uiteraard sterk afhankelijk van politieke keuzes.
- Voor 'Werk' geldt dat we het Participatiebudget en gemeentelijke middelen beschikbaar hebben. Er zijn vanaf 2020 geen verplichtingen ten aanzien van de gemeentelijke middelen. De keuze kan

<sup>14</sup> Door deze maatregel zal het programmaresultaat worden ontlast, mits er gekozen wordt een scheiding tussen inkomsten en uitgaven aan te brengen (zie hoofdstuk 4). Door de werking van de vangnetregeling, levert deze maatregel echter geen besparing over de gehele gemeentelijke begroting. Om deze reden staan de opbrengsten tussen haken en tellen deze niet mee in de totaalstelling.

<sup>15</sup> Deze maatregelen zijn het resultaat van een inventarisatie in de afgelopen periode. Uiteraard zijn er andere maatregelen denkbaar, alsook varianten van en met, en combinaties van en met, de maatregelen in de lijst. Hierover komen wij de komende tijd graag gericht nader met u in gesprek.

gemaakt worden om deze middelen (€ 1,2 mln.) uit het product Werk weg te halen, en ze in te zetten voor het opvangen van tekorten of interventies elders.

#### *Uitkeringslasten*

Het is bijzonder moeilijk om de kern van het probleem bij Inkomen weg te nemen; er zouden dan in zeer korte tijd zo'n 1.000 tot 1.500 uitkeringen méér moeten worden beëindigd dan 'normaal' zou zijn voor een gemeente van vergelijkbare grootte (uitstroom leidt alleen tot een financieel voordeel als deze beter is dan het landelijk gemiddelde). Er zijn nu zo'n 7.750 uitkeringen, waarbij er jaarlijks 1.600 nieuwe uitkeringsgerechtigden instromen, en 2.000 uitstromen (waarvan ruim 800 naar werk). Daar komt bij dat de doelgroep gemiddeld steeds moeilijker plaatsbaar wordt op werk vanwege bijvoorbeeld wetswijzigingen WSW en Wajong en de instroom van statushouders (de mensen met veel kansen op de arbeidsmarkt, zijn er al uit of stromen als eerste uit, de mensen die reesteren, hebben in steeds sterkere mate weinig kans op de arbeidsmarkt).

We werken uiteraard aan het verkleinen van de instroom, en vergroten van de uitstroom uit de uitkering. De uitkeringslasten worden dan lager, maar door de vangnetsystematiek leidt dat in eerste instantie niet tot financieel voordeel voor de gemeentebegroting. Pas op lange termijn, en onder ideale omstandigheden, wordt het saldo daadwerkelijk beter. Dit neemt niet weg, dat nu al keuzes gemaakt moeten worden om hier aan te werken. Hiervoor is in 2017 het *Masterplan reductie bijstandstekort vastgesteld*. We voeren op grond van dat plan de komende jaren diverse acties uit om de uitkeringslasten te verlagen. Er kan altijd voor gekozen worden om aanvullend op alles wat we al doen nog sterker te sturen op de mogelijkheden om mensen naar werk te begeleiden. Ook kan een versobering van het minimale beleid de stap naar betaald werk aantrekkelijker maken (tegengaan van de zogeheten armoedeval). Een duidelijke keuze om mensen te activeren en de stap naar werk aantrekkelijk te maken, leidt op termijn tot een lager bijstandstekort.

#### *Armoedebestrijding*

Voor mensen met een laag inkomen besteedt de gemeente Nijmegen jaarlijks voorruim € 20 mln. aan bijzondere bijstand, beheer en bewind, een voordelige en goede zorgverzekering (CAZ), participatie (sport, cultuuractiviteiten, etc.), goederen (meubels, huishoudelijke apparaten), voorzieningen voor schoolgaande kinderen, etc. De kosten om deze regelingen uit te voeren zijn ruim € 2 mln. Uit onze vergelijkingen met andere gemeenten blijkt dat we (ongeveer 30%) meer dan gemiddeld uitgeven aan armoedebestrijding. Op grond van die vergelijking, zou naar een bezuiniging van € 6 mln. gestreefd kunnen worden. Het is een politieke keuze om dit te doen, het wettelijk kader schept weinig verplichtingen op dit gebied.

Het verlagen van deze voorzieningen draagt – voor mensen die de mogelijkheid hebben om te gaan werken – bij aan de motivatie om uit te stromen uit de uitkering naar werk. Het is ook nog denkbaar dat we een deel van de uitgaven verschuiven van 'spullen' naar 'participatie': cursussen of activiteiten die bijdragen aan meer perspectief op werk of maatschappelijke participatie. Zo draagt armoedebestrijding meer bij aan transformatie van het totale sociale domein.

De genoemde verlaging van de kosten kan onder andere op de volgende manieren bereikt worden:

- Modernisering bijzondere bijstand voor inrichtingskosten, zodat hier een bezuiniging op gerealiseerd kan worden.
- Inkomensgrens CAZ verlagen, zodat de doelgroep voor deze voorziening kleiner wordt.
- Gemeentelijke CAZ-bijdrage verlagen en inkomenstoets invoeren, zodat de kosten voor de gemeente voor de CAZ lager worden.
- Instelling van plafonds binnen het armoedebeleid.
- Subsidie voor organisaties zoals stichting Leergeld en de Formulierenbrigade verlagen.

Zoals uit bovenstaand lijstje blijkt, zijn er verschillende invalshoeken om tot een bezuiniging bij armoedebestrijding te komen. De bedragen per voorziening kunnen omlaag, de doelgroep kan kleiner

gemaakt worden (alleen de allerlaagste inkomens nog in aanmerking laten komen) en er kunnen plafonds worden ingesteld in plaats van open einde-regelingen. De grootste besparing kan bereikt worden door één of enkele maatregelen 'maximaal' door te voeren (in plaats van alle maatregelen een beetje, de 'kaasschaaf'). In dat geval kan namelijk ook de uitvoeringscapaciteit substantieel verlaagd worden. Op de uitvoeringscapaciteit kan, als de uitvoering wezenlijk vereenvoudigd wordt, op korte termijn circa € 300.000 bezuinigd worden. Op langere termijn kan er meer bezuinigd worden, maar dan is er ook sprake van frictie.

Een mogelijke transformatie – waar de resultaten pas op lange termijn van zullen 'renderen' – is het aanbieden van financiële schuldhulpverlening op wijkniveau. In eerste instantie zal dit leiden tot extra kosten, € 200.000 voor de inzet van de wijkgerichte financiële expertfunctie, en daar bovenop hogere kosten als de financiële experts meer mensen toeleiden naar hulpverleningstrajecten. Op lange termijn worden echter grotere problemen voorkomen. De opbrengsten daarvan komen deels ten gunste van de gemeente Nijmegen. De belangrijkste financiële, persoonlijke en maatschappelijke 'winst' zit in het voorkomen van langdurige 'multi'-problematiek, die vaak door schulden wordt veroorzaakt. Om die reden is het voor de komende jaren niet zo zeer een financiële, maar een inhoudelijke politieke keuze om dit maatschappelijk probleem aan te pakken.

#### *Werk*

Op het gebied van Werk hebben we op dit moment het Participatiebudget en aanvullende gemeentelijke middelen van € 1,2 mln. beschikbaar. In 2018 en 2019 hebben we afspraken met WerkBedrijf gemaakt over inzet van deze middelen. Vanaf 2020 is het denkbaar om de gemeentelijke middelen niet meer in te zetten. Dit levert een besparing op van structureel € 1,2 mln. Het Participatiebudget is moeilijker te verlagen: de rijksoverheid verwacht van gemeenten dat ze dit geld inzetten voor het doel van de Participatiewet, we hebben in regio Rijk van Nijmegen afgesproken dat we deze middelen beschikbaar stellen, en een verlaging van het budget van WerkBedrijf zou tot frictiekosten (voor rekening van Nijmegen) leiden. Het is niet onmogelijk, maar een verlaging van de inzet van het Participatiebudget is daardoor moeilijk. Daarnaast wordt dan ook minder gedaan aan de doelstelling om mensen vanuit de uitkering naar werk te begeleiden en mensen met een arbeidsbeperking te ondersteunen.

Op het gebied van Werk is ook nog een transformatie denkbaar, naar een beleid dat veel sterker de focus legt op actieve begeleiding naar werk. Iedereen die enige kans heeft op werk, wordt met een actieve inzet naar werk begeleid. Daarbij kan ook meer nadruk op de verplichtingen vanuit de Participatiewet gelegd worden, mensen moeten elke baan aannemen die ze aangeboden krijgen. Hier kan sterker op worden gestuurd. Overigens zijn hier wel hogere uitvoeringskosten aan verbonden, en zal door de vangnetsystematiek pas op langere termijn een financieel voordeel voor Nijmegen behaald kunnen worden.

Op het raakvlak van Werk en Zorg & Welzijn is nog een transformatie mogelijk, namelijk op het gebied van participatie, dagbesteding en begeleiding. Vanuit verschillende budgetten worden nu diverse activiteiten bekostigd, die samen te vatten zijn als 'activerend onbetaald werk'. Mensen die geen betaald werk kunnen doen, maar wel een zinvolle invulling van leven willen, doen nu vaak vrijwilligerswerk, arbeidsmatige dagbesteding of een participatietraject. Vaak is hierbij het doel om op langere termijn een stap te zetten naar betaald werk. Door de verschillende budgetten die hiervoor beschikbaar zijn, te bundelen, en een andere (minder kostbare) manier van werken af te spreken met de aanbieders van deze diensten, kan voor hetzelfde budget een grotere groep mensen geholpen worden. Indien nodig kan ook het budget verlaagd worden, waardoor er weliswaar minder dienstverlening aan de Nijmeegse inwoners wordt geboden, maar er wel een besparing gerealiseerd kan worden.

### 3.3.2.2 Zorg en Welzijn

Binnen het programma zijn er op dit moment enkele grote budgetten te benoemen waarop keuzes gemaakt kunnen worden. Soms lopen er al maatregelen op uit interventieplan fase 2 of spelen er dilemma's.

- a. Eigen bijdragen Wmo: In de huidige begroting (2018) wordt structureel € 0,8 miljoen uit het Wmo budget ingezet voor de lagere eigen bijdrage voor cliënten, op grond van het coalitieakkoord 2014-2018. Als gevolg van het Regeerakkoord, en de voorgenomen landelijke harmonisering van de eigen bijdragen, vervalt de mogelijkheid om deze keuze te herzien.
- b. Bijdrage programma Zorg en Welzijn aan de CAZ: Uit het Wmo budget draagt programma Zorg en Welzijn jaarlijks € 1,8 miljoen bij aan de CAZ. Door het toenemend gebruik van de CAZ is de bijdrage in de loop van deze coalitieperiode toegenomen. De keuzes die gemaakt worden ten aanzien van de CAZ hebben direct effect op de bijdrage die vanuit het Wmo-budget hieraan geleverd wordt. Bij het vervallen van deze bijdrage, kan dit bedrag ingezet worden voor de Wmo waar nu jaarlijks sprake is van een fors tekort op de ambulante begeleiding Wmo.
- c. Huishoudelijke hulp: de Rijksbezuiniging op de Huishoudelijke Hulp is in 2014 voor een groot deel teruggedraaid en deze hebben wij kunnen opvangen binnen de begroting. Vervolgens is het nieuwe beleid "een schoon en net huis" geïmplementeerd. Met een scherpe aanbesteding bedragen de kosten jaarlijks ca. € 11 miljoen. Er zijn een aantal ontwikkelingen die leiden tot hogere kosten in de komende jaren: demografische ontwikkelingen, nieuwe Cao in april van dit jaar en de AMvB reële tarieven in de Wmo. Geraamd wordt voor onze begroting op basis van deze ontwikkelingen een jaarlijkse extra kostenpost van ca. € 3 miljoen die oploopt in de komende jaren, met name door vergrijzing en extramuralisering<sup>16</sup>. Om de huishoudelijke hulp in de toekomst financieel bestendig te maken is het mogelijk door deze om te vormen naar een algemene voorziening.
- d. Ambulante begeleiding en dagbesteding Wmo: jaarlijkse kosten bedragen ca. 19 miljoen. in het interventieplan fase 2 en in het hervormingsscenario zijn hiervoor maatregelen opgenomen.
- e. Hulpmiddelen: jaarlijkse kosten ca. 4 miljoen. Met de toenemende vergrijzing en extramuralisering zien we hier geen realistische mogelijkheden tot besparingen.
- f. Doelgroepenvervoer: Als overgangsmaatregel voor de invoering van het doelgroepenvervoer hebben t/m 2018 Wmo-ers recht op een busabonnement. Zonder nieuwe besluitvorming vervalt dit recht dus met ingang van 2019.
- g. Sociale wijkteams: jaarlijkse kosten bedragen ca. 8 miljoen. Maatregelen zijn opgenomen in het hervormingsscenario
- h. Veilig Thuis en GGD: Jaarlijkse kosten ca. € 12 miljoen, waarvan Veilig Thuis 4 miljoen. Maatregelen opgenomen om deel van de kosten van Veilig Thuis te bekostigen uit de DU Vrouwenopvang en ambitieniveau op preventie huiselijk geweld en kindermishandeling te verlagen. Daarnaast herzien van de kerntaken van de GGD kan een taakstelling opleveren.
- i. Jeugdhulp: jaarlijkse kosten ca. € 34 miljoen (blok B en C). Diverse maatregelen opgenomen in innovatiescenario, hervormingsscenario en scenario financiën zijn leidend.
- j. W2 budget exclusief sociale wijkteams ca. 5 miljoen per jaar: hier kan afweging worden gemaakt minder in te zetten op welzijnswerk/jongerenwerk
- k. Beschermd Wonen en Maatschappelijke Opvang: Kosten jaarlijks € 64 miljoen. Hiervoor zijn geen maatregelen opgenomen. Gezien de transformatie-opgave Beschermd Wonen en Maatschappelijke Opvang, het feit dat Nijmegen centrumgemeente is voor regio Nijmegen en regio Rivierenland en het voornemen van de rijksoverheid om een objectief verdeelmodel (in 2020 of later) in te voeren, is het niet realistisch hier substantiële besparingen in te boeken.
- l. Met Groen, gezond en in beweging kunnen we een vliegwiel creëren in de stad door gezamenlijk te werken aan een stevige basis gericht op gezonde inwoners in een gezonde stad, het voorkomen van gezondheidsproblemen en het versterken van participatie en zelfredzaamheid. Groen, gezond en in beweging biedt kansen in verbinding met de maatschappelijk opgaven zoals

<sup>16</sup> Voor vergrijzing en extramuralisering worden we in de HH-uitkering gecompenseerd. Er vindt een lobby plaats om compensatie te krijgen voor de hogere tarieven agv de nieuwe cao.



duurzaamheid en economie en biedt tevens kansen op het genereren van extra financiële middelen. Dit vraagt wel om structurele dekking vanuit de gemeente voor de inzet in de projectorganisatie.

### 3.3.2.3 Mogelijke maatregelen

Gelet hierop bevat de bundel de onderstaande potentiële maatregelen<sup>17</sup>.

**Tabel 3.3. Overzicht scenario financieel kader is leidend**

Uitgangssituatie	2019	2020	2021	2022
Prognose mediaan	-8,70	-8,70	-7,50	-7,50
<b>Mogelijke Maatregelen</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>
Stoppen vindplaatsprojecten jeugd	0,40			
Begrenzen jeugdhulp		0,25	0,50	1,00
Afbouwen subsidies Welzijn en Jeugd	0,15	0,20	0,30	0,30
Stoppen subsidies LHBT en migrantenorganisaties		0,09	0,09	0,09
Taakstelling sociale wijkteams	0,13	0,38	0,50	0,50
Niet continueren pilots vrijwilligers en mantelzorgondersteuning	0,15	0,18	0,18	0,18
Diensten SWON: tafeltje dekje	0,08	0,08	0,08	0,08
Stoppen noodopvang ongedocumenteerden		0,38	0,38	0,38
Stoppen opvang/inloop		0,14	0,14	0,14
Medische heroïne behandeling afbouwen		0,23	0,23	0,23
Regionale tarieven niet indexeren	0,32	0,32	0,32	0,32
Overgangsregeling goedkoper OV-abonnement WMO-Clënten beëindigen	0,02	0,02	0,02	0,02
Rente over voorschotten	0,10	0,10	0,10	0,10
CAZ inkomensgrens verlagen 110%	1,05	1,05	1,05	1,05
CAZ inkomensgrens verlagen 120%	0,35	0,35	0,35	0,35
CAZ vermogenstoets/bijdrage verlagen	0,85	0,85	0,85	0,85
Open einde karakter loslaten en op = op bij armoederegelingen				
Korten subsidies leergeld ed	0,04	0,04	0,04	0,04
Geen lokaal meerwerk re-integratie		1,20	1,20	1,20
Uitgaande subsidies in 2019 niet indexeren	0,45	0,45	0,90	0,90

### 3.3.3 Scenario 3: Compenseren van rijksbezuinigingen

Het spiegelbeeld van bovengenoemd scenario 2 vormt het compenseren van de rijksbezuinigingen op Wmo en Jeugdhulp vanuit de algemene middelen. Daarmee wordt de zorgvraag en het zorgaanbod centraal gesteld en de programma's structureel opgehoogd. In dit scenario zal meerjarig elders in de gemeentelijke begroting dekking gezocht moeten worden voor de zorgkosten die we voorzien. Dit vormt een forse opgave en zal ambities op andere beleidsterreinen moeten dempen. Ook voor het financieel tekort op Inkomens en Armoedebestrijding kan dit scenario toegepast worden.

**Tabel 3.4: Overzicht scenario compenseren van rijksbezuinigingen**

Uitgangssituatie	2019	2020	2021	2022
Prognose mediaan Inkomens en Armoedebestrijding	-5,00	-7,00	-7,00	-7,00
Prognose mediaan Zorg en Welzijn	-8,70	-8,70	-7,50	-7,50
Subtotaal tekort	-13,70	-15,70	-14,50	-14,50

<sup>17</sup> In tegenstelling tot eerdere tabellen bevat deze geen totaalstelling. De reden hiervoor is dat een keuze voor een deel van de maatregelen effect kan hebben op andere maatregelen, en daarmee een optelling niet mogelijk is. Gelet daarop wordt u geadviseerd om bij het maken van keuzes hieruit technische toelichting te vragen.

## 4 Het benodigde financiële arrangement

### 4.1 Inleiding

Om de hierboven beschreven ontwikkeling mogelijk te maken, is een andere manier van werken nodig. Het Rijk, gemeenten, provincies en waterschappen hebben bovendien recentelijk overeenstemming bereikt over het Interbestuurlijke Programma (IBP). In dit hoofdstuk worden voorstellen gedaan die hierop aansluiten en de in de eerdere hoofdstukken genoemde ontwikkeling kunnen ondersteunen.

De vraag aan u is of het (komende) college de opdracht wilt geven deze denkrichtingen uit te werken in een voorstel, in aansluiting op de P&C-cyclus.

### 4.2 Naar een uitgavenkader sociaal domein-breed

Voor het bepalen van het budget voor de gedecentraliseerde taken hanteert Nijmegen momenteel als uitgangspunt het budget dat het Rijk hiervoor beschikbaar heeft gesteld. Voor de verschillende deeltaken (Wmo-klassiek, Wmo-nieuw, Beschermd Wonen, Maatschappelijke Opvang, Vrouwenopvang, Jeugd, Bijstand en Participatie) wordt afzonderlijk budget beschikbaar gesteld, met afzonderlijke indexaties. Tot op heden is de omvang en ontwikkeling van deze inkomsten bepalend geweest voor het uitgavenkader in de begroting.

Nu het Rijk een deel van de geldstromen gaat integreren in de Algemene Uitkering is het goed om hierop een heroverweging te maken. Een groot deel van de middelen van het Rijk worden vanaf 2019 overgeheveld van de zogenaamde integratie uitkering sociaal domein naar de algemene uitkering in het gemeentefonds. Deze keuze uit het regeerakkoord is bevestigd in de afspraken die recentelijk gemaakt zijn in het kader van het Interbestuurlijk Programma (IBP).

Per 2019 gaan de volgende onderdelen over naar de Algemene Uitkering van het gemeentefonds:

- IUSD Wmo en IU Wmo, met uitzondering van Beschermd wonen;
- IUSD Jeugdhulp, met uitzondering van Voogdij/18+;
- IUSD Participatie, onderdeel Re-integratie klassiek.

Dat betekent dat deze geldstromen niet als afzonderlijke geldstroom naar de gemeente komt, maar in de algemene middelen zal landen. Het wordt daarmee aan de gemeente om explicieter dan voorheen de integrale afweging te maken welk deel van het budget beschikbaar is voor zorg en voor andere taken. Dit noodzaakt tevens een scheiding tussen inkomsten en uitgaven. Wij komen na de verkiezingen graag snel met u in gesprek over de mogelijkheden en wenselijkheid om deze systematiek breder toe te passen, onder meer ten aanzien van de Bijstandsmiddelen.

### 4.3 Gewijzigde grondslag accessystematiek

De ontwikkeling van de algemene uitkering in het gemeentefonds is gekoppeld aan de ontwikkeling van de rijksuitgaven. Deze jaarlijkse groei of krimp van het gemeentefonds wordt het accres genoemd. Voor het bepalen van deze groei, waren tot op heden de zorguitgaven en de uitgaven voor sociale zekerheid (van het Rijk) uitgezonderd. Doordat juist deze uitgaven binnen de Rijksbegroting het sterkste groeide, leidde dat er toe dat in de praktijk het gemeentefonds minder hard groeide, dan de rijksbegroting.

Doordat nu de basis van de trap-op-trap-af systematiek van het gemeentefonds wordt verbreed zal het accres de komende jaren sterk toenemen.

Het is echter van belang hierbij te beseffen dat er meer zaken een beslag gaan leggen op dit hogere accres. Zo moeten loon-, prijs- en volumestijgingen van de geïntegreerde onderdelen van het sociaal domein, in de toekomst via dit accres worden opgevangen.

Begin maart wordt een extra circulaire over het gemeentefonds verwacht waarin de financiële gevolgen van het regeerakkoord en de verbreding van de trap-op-trap-af is verwerkt. Uw raad zal hierover separaat worden geïnformeerd.

Op dit moment is staand beleid dat jaarlijks voldoende (prijs)compensatie geboden wordt om het bestaand beleid in onze programmabegroting te continueren. Met de toevoegingen van de extra middelen aan het gemeentefonds is het goed om deze spelregel aan te scherpen en mogelijk ook te verbreden naar andere specifieke uitkeringen zoals het BUIG-budget.

Wat ons betreft is dit een belangrijk financieel onderwerp dat we meteen bij de start van de nieuwe bestuursperiode willen agenderen.

#### 4.4 Overige financiële knelpunten

In het Interbestuurlijk programma dat gemeenten onlangs met onder meer de rijksoverheid zijn overeengekomen, is afgesproken dat de discussie over de door gemeenten ervaren financiële problematiek in het sociaal domein is afgerond. Er is een streep onder het verleden gezet.

Er zijn echter nog een aantal ontwikkelingen (met name als gevolg van keuzes op rijksniveau) die financiële consequenties voor gemeenten hebben. Deze zijn nog niet in de prognose in hoofdstuk 2 opgenomen. Deels zijn deze te kwantificeren, deels lukt dat nog niet. Hiervoor wordt door het Rijk verwezen naar het accres, dat als gevolg van het interbestuurlijk programma ter beschikking van gemeenten wordt gesteld. Onderstaande tabel geeft hiervan een overzicht.

**Tabel 4.1 Overige financiële knelpunten**

	<b>Wat</b>	<b>Globale inschatting kosten</b>
<b>Nog niet in prognose, kosten globaal bekend</b>	Huishoudelijke hulp: AMvB reële prijzen cao en ontwikkeling kosten	2,7 mln. structureel, met kort in-groeipad
	Abonnementstarief eigen bijdrage Wmo conform regeerakkoord op ontvangsten	1,35 mln. vanaf 2019 <sup>18</sup> .
	Demografie huishoudelijke hulp	1,9 miljoen (over een periode van 10 jaar)
	Veilig thuis nieuwe wettelijke taken	1,0 mln. structureel
<b>Nog niet in prognose, nog geen inschatting van kosten te geven</b>	Volumeontwikkeling Wmo en Jeugd (onderhandelingsresultaat landelijk)	PM
	GGD nieuwe wettelijke taken (rijksvaccinatieprogramma)	PM

Verder hebben we te maken met een groei van het aantal inwoners in Nijmegen-Noord, mede als gevolg van waalsprong. Dit leidt tot een stijging van vraag naar reguliere zorg en welzijnstaken (bijv. jeugdgezondheidszorg bij GGD, extra sociaal wijkteam en stip, jongerenwerk) maar ook vergrijzing in relatie tot huishoudelijke hulp.

<sup>18</sup> In het financiële beeld is momenteel een compensatie vanuit de Wmo geregeld van € 0,8 mln. om daarmee inkomens groep tot zorgtoeslaggrensniveau te ontzien. Aanvankelijk was het voornemen om de raad voor te stellen dit te schrappen en daarmee € 0,8 mln. ter beschikking van het programmaresultaat te laten komen. Als we dit doen dan kost ons dit in combinatie met de invoering van het abonnementstarief minimaal € 1,35 mln. (gebaseerd op de ontvangsten van de eigen bijdragen 2017). Daarnaast is een aanzuigend effect te verwachten van vooral de hogere inkomens en toename van de zorgkosten.

## 4.5 Ruimte om te investeren en tekorten opvangen: spelregels nodig

De afgelopen jaren is voor het programma Zorg en Welzijn gewerkt met een tweetal bestemmingsreserves: een voor Jeugd en Wmo en (gelet op het regionale karakter hiervan) een voor Beschermd Wonen. Deze reserves zijn enerzijds benut om te investeren en anderzijds om exploitatietekorten op te vangen.

De reserve WMO-Jeugd is met de vaststelling van interventieplan Fase 2 nagenoeg uitgeput. De reserve WMO Beschermd Wonen bevat ultimo 2017 nog circa € 3 miljoen, welke gereserveerd is voor de specifieke transformatie in het domein Maatschappelijke Opvang en Beschermd Wonen. Hierin is het jaarresultaat 2017 echter nog niet verwerkt.

Geldend uitgangspunt binnen de gemeente Nijmegen is om het aantal bestemmingsreserves zoveel mogelijk te beperken. Aan het begin van de nieuwe bestuursperiode zal opnieuw een keuze gemaakt moeten worden hoe en met welke spelregels de komend periode wordt omgegaan met tekorten in de exploitatie en ruimte om te investeren.

## 4.6 Innovatiefonds en tekortenfondsen

Nijmegen was één van de zes gemeenten die op het VNG congres de (aangenomen) motie tekorten sociaal domein hebben ingediend. In de septembercirculaire 2017 heeft het Rijk aangegeven zo'n transformatiefonds in het leven te roepen. In het regeerakkoord is hieraan nog extra budget toegevoegd. Hiermee is vooralsnog een budget van € 108 miljoen (verspreid over 3 jaar) beschikbaar. Mogelijk biedt ons dat een additionele dekkingsbron voor de beoogde transformaties.

Ondertussen zijn gemeenten blijven lobbyen voor ondersteuning bij het opvangen van tekorten in het Sociaal Domein. Voor de VNG was een oplossing hiervoor een voorwaarde voor instemming met het Interbestuurlijk Programma. Afgesproken is dat er een fonds wordt gevormd voor gemeenten die worden geconfronteerd met een stapeling van tekorten in het sociaal domein. In 2018 zal dat fonds € 200 miljoen bedragen. Het Rijk stelt daarvan € 100 miljoen beschikbaar. De andere helft komt ten laste van het gemeentefonds. Voor 2019 zal worden bezien of een aanvulling van dat fonds nodig is.

Over de uiteindelijke omvang en vormgeving van beide fondsen moeten nog afspraken gemaakt worden. Uiteraard is de gemeente actief betrokken bij de discussie hierover. Gelet daarop kan nog niet worden aangegeven wat deze beide fondsen voor Nijmegen kunnen betekenen. Zodra hierover meer duidelijk is, zal u hierover worden geïnformeerd.