



Visitatiecommissie financiële beheersbaarheid sociaal domein

Gemeente Maastricht



Inhoudsopgave

1. Inleiding op het onderzoek	6
1.1. Aanleiding en vraag bij aanvang	6
1.2. Kaders van deze rapportage	7
1.3. Werkwijze – proces van visitatietraject	8
1.4. Vraagstelling na nadere verkenning	8
1.5. Leeswijzer/gebruiksaanwijzing	9
2. De situatie in Maastricht	11
2.1. Beschrijving gemeentelijke organisatie sociaal domein	11
2.1.1. Kerntaken B&O-Sociaal	12
2.1.2. Kerntaken SZMH	12
2.1.3. Dienstverlening aan regio	12
2.2. Beschrijving Inkoop	12
2.2.1. Bestuurlijk aanbesteden	13
2.2.2. Arrangementensystematiek en bekostiging	13
2.2.3. Samenwerking met regiegemeenten	14
2.2.4. Evaluatie inkoop	14
2.2.5. Nieuwe inkoopstrategie	15
2.2.6. Verwerving via subsidies	15
2.3. Beschrijving toegang	16
2.4. Onderzoek KPMG en Verbeterplan 2021-2022	18
3. Bevindingen van de commissie	20
3.1. Omvang en urgentie van tekorten: feiten en cijfers	20
3.2. Visie	21
3.3. Regionale samenwerking	23
3.4. Toegang	24
3.5. Inkoop en bekostiging	26
3.6. Monitoring en leren	27
3.7. Kaders stellen, sturing inrichten en (bij)sturen	29
4. Advies	32
4.1. De beleidscyclus vruchtbaarder maken	32
4.2. Afbakening en vraag ‘welke zorg is goed genoeg?’	35

5.	Bijlage I – Grip.....	38
6.	Bijlage II – Gegevensrapportage voorafgaand aan visitatie gemeente	40
7.	Bijlage III – Gesprekspartners	49
8.	Bijlage IV – Bestuurlijke reactie van de gemeente	50

1. Inleiding op het onderzoek

1.1. Aanleiding en vraag bij aanvang

Bij gemeenten nemen financiële vraagstukken over het sociaal domein toe. De Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) vindt het daarom belangrijk om gemeenten te adviseren over het verbeteren van hun grip op het sociaal domein. Daarom is de VNG in het voorjaar van 2019 gestart met de visitatiecommissie financiële beheersbaarheid sociaal domein (hierna de visitatiecommissie of de commissie). De visitatiecommissie ondersteunt de gemeenten individueel met een visitatietraject, om in concrete situaties kennis en expertise ter beschikking te stellen en concrete verbeteringen aan te dragen bij individuele gemeenten.

De gemeente Maastricht kampt al jaren met (grote) tekorten binnen het sociaal domein. Er zijn verschillende maatregelen genomen om kosten en baten weer meer in balans te krijgen. Deze zijn tot nu toe niet toereikend. Zo is er bij zowel Jeugd als Wmo een volumestijging evenals een verzwaring van de zorg, die nog te weinig worden beïnvloed door de maatregelen. In het aanvraagformulier (juni 2020) geeft de gemeente Maastricht aan dat het op verschillende vlakken gebrek aan grip en conflicterende belangen ervaart.

De gemeente noemt:

- Een belangenconflict tussen de centrumgemeente-functie, de regionale belangen en Maastrichtse belangen;
- Een conflict tussen de langetermijnvisie en de noodzaak tot financiële stabiliteit op korte termijn;
- Geen eenduidige 'Tone at the Top' door college, raad en DT/MT om verbeteringen (en besparingen) te kunnen realiseren;
- Onvoldoende kostenbewustzijn en verandervermogen en/of veranderbereidheid binnen de organisatie en de politiek;
- Onvoldoende grip om instroom te voorkomen, als gevolg van onduidelijkheden in de afkadering van de wetgeving;
- Gebrek aan grip op de Toegang en de ruimte die nodig is voor organisatie- en cultuurverandering, in het licht van oplopende tekorten;
- Gebrek aan grip op, en een zakelijke houding ten opzichte van een grote hoeveelheid aan zorgaanbieders;
- Gebrek aan grip op juiste, volledige en tijdige stuurinformatie om de P&C-cyclus en besluitvorming te ondersteunen.

Gemeente Maastricht heeft de hulp van de visitatiecommissie ingeroepen om haar te helpen een spiegel voor te houden, door te dringen tot de kern van de problemen en de lessen die de visitatiecommissie elders in het land heeft opgedaan, mee te nemen naar de Maastrichtse situatie. Zij heeft daarbij speciale aandacht gevraagd voor spiegeling en lessen voor enerzijds het speelveld (binnen de gemeente) tussen ambtelijke organisatie, college en raad en anderzijds tussen de regionale belangen, de centrumfunctie en lokale belangen. De gemeente wil daarmee adequaat kunnen prioriteren in de stappen die ze moet nemen en de keuzes die ze moet maken en ook in de daarbij horende tijdslijnen en noodzakelijke (politieke) besluitvorming en draagkracht.

De visitatiecommissie zal niet in gelijke mate ingaan op alle genoemde aspecten waarop de gemeente gebrek aan grip ervaart. Er zijn grenzen aan de mogelijkheden en opdracht van de visitatiecommissie. Naar aanleiding van de deskresearch en de bestuurlijke en ambtelijke intakegesprekken, zijn we in overleg met de gemeente Maastricht tot een bepaalde focus en clustering gekomen.

Deze rapportage bevat onze bevindingen en adviezen, die we hebben opgesteld na ons bezoek aan Maastricht. Voordat we verder op de situatie en vragen van Maastricht ingaan, staan we stil bij de kaders van waaruit de visitatiecommissie werkt en tot haar adviezen komt.

1.2. Kaders van deze rapportage

Grip... een begrip

In dit onderzoek staat het begrip 'grip' centraal. Grip op de uitgaven, op de uitvoering en op de inhoudelijke opgave in het sociaal domein om eventuele tekorten terug te kunnen dringen. In dit kader zetten we kort uiteen op welke manier we het begrip 'grip' in dit onderzoek hanteren en hebben onderzocht. Daarmee voorkomen we dat het woord verkeerd begrepen wordt in dit verband. (Zie bijlage I voor een uitgebreide toelichting op het begrip.)

Grip in het sociaal domein betekent:

1. Inzicht hebben in de ontwikkelingen in het sociaal domein. Dat houdt in dat er inzicht moet zijn in het gebruik van zorg, budgetverloop, in-, door- en uitstroom maar ook in de voortgang van genomen maatregelen. Daarnaast vraagt het om redeneerlijnen (beleidstheorieën) die de inzet van middelen en de uitvoering van activiteiten koppelen aan meetbare resultaten en (in-) directe effecten.
2. Sturing geven op basis van het bij punt 1 genoemde inzicht en ook inzicht in de dynamieken die keuzes met zich meebrengen.

De praktijk wijst uit dat er vaak onvoldoende inzicht is in de ontwikkelingen in het sociaal domein, omdat redeneerlijnen vaak niet zijn uitgewerkt en geoperationaliseerd. Daarnaast is er ook onvoldoende inzicht in de gevolgen van de verschillende keuzes die gemaakt kunnen worden. Daardoor worden er soms keuzes gemaakt die elkaar niet optimaal ondersteunen of erger nog, die elkaar tegenwerken. De mate waarin gemeenten grip hebben, hangt sterk af van de mate waarin zij scoren op de bovengenoemde twee aspecten.

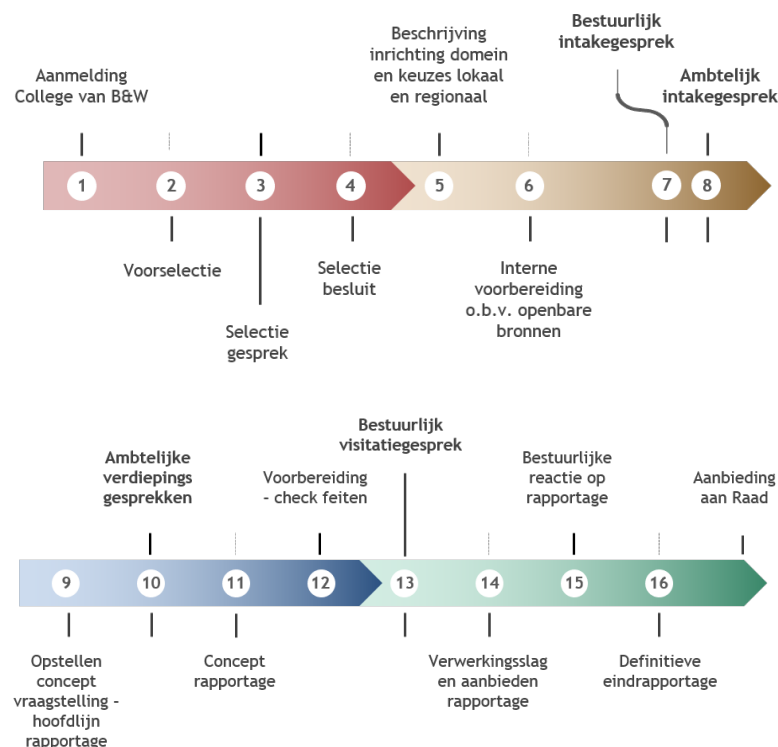
In dit onderzoek brengen we langs deze aspecten in kaart op welke manier de gemeente opereert in het sociaal domein en in welke mate ze sturing kan geven. Daarnaast staan we stil bij de consistentie en mate waarin een centrale visie naar de verschillende onderdelen wordt doorvertaald. Een consistente en doorvertaalde visie zijn randvoorwaarden om überhaupt van grip te kunnen spreken.

De [gespreksnotitie *Harmonie in het sociaal domein*](#) vormt het referentiekader van de visitatiecommissie en is daarmee de kapstok voor deze rapportage. In deze gespreksnotitie is een brede beschrijving van de thema's opgenomen die bij elk van de visitatietrajecten bij gemeenten aan de orde komen. Het zijn in elke gemeente de relevante thema's bij het verkrijgen/verbeteren van grip op het sociaal domein. Het gaat hierbij met name over de wisselwerking tussen de Toegang, inkoop, bekostiging en monitoring die uiteraard geborgd moet zijn in een visie. Het is van belang

daarbij te bedenken hoe je keuzes maakt en hoe je grip houdt, ook als gemeenten op verschillende onderdelen samenwerken in verschillende regionale samenwerkingsverbanden. De thema's moeten in samenhang gezien worden. Vandaar dat het woord 'Harmonie' in de titel van de gespreksnotitie staat. Overigens liggen de accenten bij vraagstukken aan de participatiekant iets anders; op een thema als inkoop en bekostiging ligt minder nadruk.

1.3. Werkwijze – proces van visitatietraject

In onderstaand figuur zijn de stappen in een visitatietraject inzichtelijk gemaakt. Tussen stap 4 en het vervolg kan veel tijd zitten. Stappen 5 t/m 13 worden in circa 10 weken doorlopen. In het geval van Maastricht is op voorstel van de commissie een extra verwerkingsslag van feedback en een tweede bestuurlijk gesprek ingelast (tussen stap 13 en 14).



1.4. Vraagstelling na nadere verkenning

De gemeente Maastricht heeft voorafgaand aan de bestuurlijke en ambtelijke intakegesprekken een zelfbeschrijving toegestuurd, die opgenomen is in hoofdstuk 2 van deze rapportage. Daarnaast stuurde ze de volgende vijf documenten:

- Programmabegroting 2021 gemeente Maastricht;
- Monitor Sociaal Domein, oktober 2020;
- Analyse op de bedrijfsvoering en maatregelen voor het sociaal domein (KPMG, februari 2020);
- Verbeterplan sociaal domein Maastricht, 2021-2022;
- Op zoek naar de Limburg-factor (Maria Janssen en Estella Kuppens, september 2015).

De visitatiecommissie stelt vast dat de gemeente Maastricht in de afgelopen jaren verschillende interne en externe onderzoeken heeft gedaan naar het sociaal domein en het beperken van uitgaven aan het sociaal domein. Daarin is ook gekeken naar organisatie en inrichting van het

domein. We hebben als visitatiecommissie niet de rol, positie en mogelijkheden om het werk van deze onderzoekers en adviseurs over te doen. Wel hebben we de intentie om in gesprek met de gemeente Maastricht te zoeken naar mogelijke oorzaken die grip op dit domein belemmeren. Samen willen we zoeken naar welke factoren bevorderend zijn voor het ontwikkelen of vergroten van grip. Het is uitdrukkelijk aan de gemeente zelf om onze en eerdere adviezen om grip te vergroten samen te brengen en uit te werken.

Op grond van de toegezonden informatie, de intakegesprekken en de verdiepende vragen, zet de commissie in dit rapport twee vraagstukken centraal:

- A. Hoe kan de gemeente Maastricht de beleidscyclus vruchtbaarder maken, zodat zowel stuurbaarheid als leervermogen op realisatie van de inhoudelijke beleidsdoelen vergroot worden en Maastricht meer grip krijgt op inhoud en uitgaven van het sociaal domein? Welke elementen liggen daar al voor in de verschillende onderzoeken? Besteed daarbij aandacht aan de rollen van raad, college en ambtelijk apparaat. Dit mede in relatie tot de regionale verantwoordelijkheid van Maastricht als centrumgemeente.
- B. Hoe kan de gemeente Maastricht komen tot een onderbouwd, afgewogen en door college en raad gedragen inzicht over welke zorg, hulp of ondersteuning wezenlijk bijdraagt aan de doelstellingen van de inwoner, waarbij de geboden oplossing effectief en efficiënt is en past binnen de wettelijke kaders?

Deze vraagstukken zijn tussentijds afgestemd met de gemeente.

1.5. Leeswijzer/gebruiksaanwijzing

In de opbouw van deze rapportage volgen we de gedachte dat een sociaal domein in samenhang begint met een goed begrip van de verschillende aspecten van het sociaal domein. De commissie beschrijft in dit rapport haar bevindingen over de wijze waarop gemeente Maastricht werkt aan het verkrijgen van grip in het sociaal domein. Deze bevindingen vormen de basis voor adviezen, in aanvulling of aanscherping op de initiatieven die al in gang zijn gezet.

- **Hoofdstuk 2** beschrijft beknopt wat de situatie in Maastricht is op elk van de thema's die gerelateerd zijn aan grip in het sociaal domein. De beschrijving is gebaseerd op informatie die de gemeente heeft aangeleverd en richt zich op lezers die niet bekend zijn met de organisatie van het sociaal domein in de gemeente Maastricht.
- **Hoofdstuk 3** beschrijft bevindingen van de commissie. Deze zijn geordend rond twee vraagstukken die relevant zijn voor de situatie van de gemeente Maastricht. Dit betreft observaties, specifieke ervaringen en dilemma's die de commissie en de gemeente in bestuurlijke en ambtelijke gesprekken hebben gedeeld.
- **Hoofdstuk 4** beschrijft de adviezen van de commissie. Die sluiten aan bij de bevindingen uit hoofdstuk 3. De visitatiecommissie baseert deze adviezen op ervaringen in andere gemeenten en voegt aan dit hoofdstuk adviezen van verschillende betrokken kennisinstituten toe.

Deze rapportage is openbaar en is met gemeente Maastricht besproken. Wij hopen dat deze rapportage ook andere gemeenten en regio's helpt vervolgstappen te zetten in de inrichting en organisatie van hun sociaal domein. Daarbij kunnen we niet volledig zijn in onze onderbouwing of

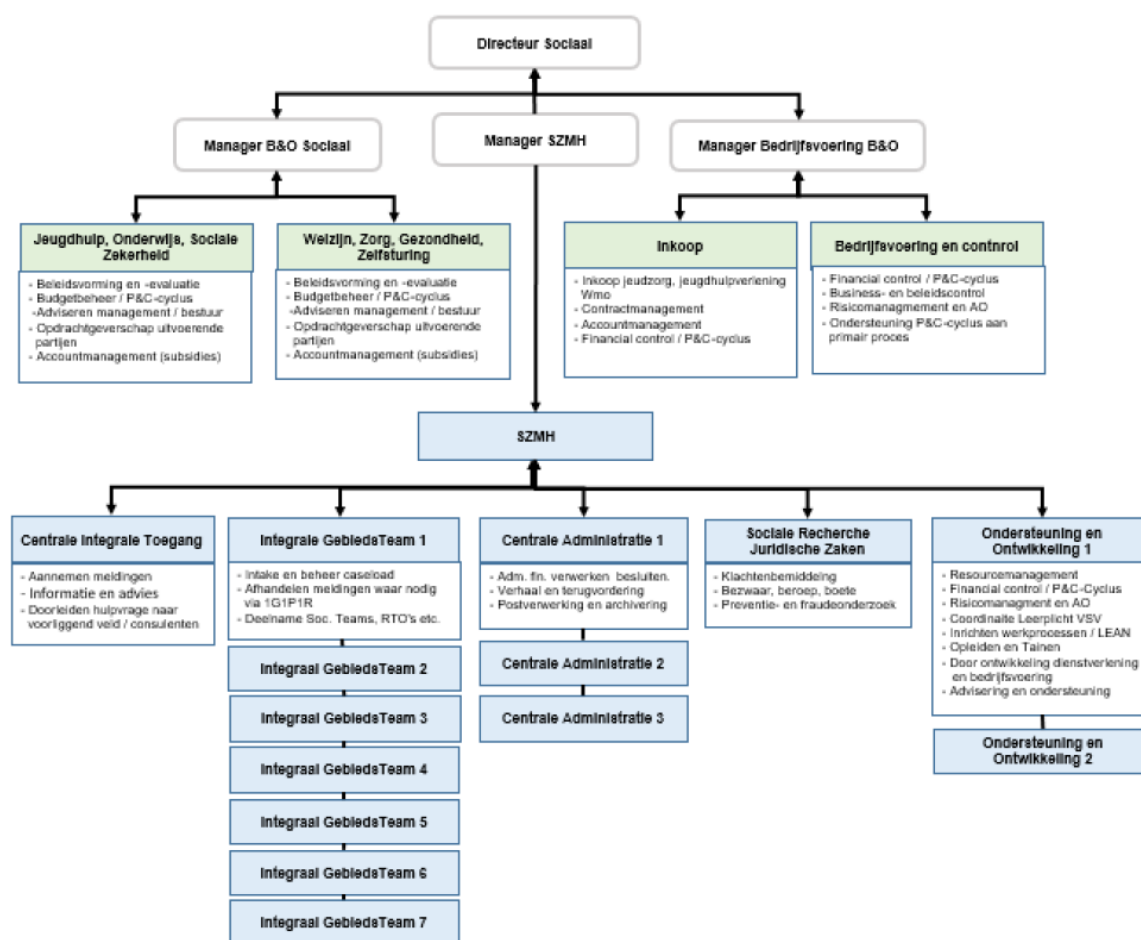
adviezen. Wel hopen we dat juist de combinatie van een beknopte weergave van de lokale situatie met daarbij beschreven bevindingen en adviezen tot nadenken en tot vervolgacties aanzet.

2. De situatie in Maastricht

Dit hoofdstuk is gebaseerd op hoe Maastricht zelf haar situatie beschrijft.

2.1. Beschrijving gemeentelijke organisatie sociaal domein

De gemeentelijke afdelingen Beleid & Ontwikkeling-Sociaal (B&O) en Sociale Zaken Maastricht Heuvelland (SZMH) zijn verantwoordelijk voor de organisatie en uitvoering van dienstverlening in het sociaal domein in Maastricht. Gezamenlijk hebben zij circa 420 fte en 550 medewerkers in 18 teams. De algemeen directeur Sociaal is eindverantwoordelijk voor het sociaal domein en lid van het gemeentelijke directieteam. Het MT-Sociaal wordt gevormd door de algemeen directeur Sociaal, de manager B&O, de manager Bedrijfsvoering en de manager SZMH. B&O is de (interne) opdrachtgever van de gemeentelijke uitvoeringsorganisatie SZMH. Via samenwerkingsovereenkomsten worden jaarlijks de doelen in onderling overleg afgesproken. Verantwoording aan college en gemeenteraad vindt plaats via de reguliere gemeentelijke P&C-cyclus. Daarnaast worden college en gemeenteraad twee keer per jaar geïnformeerd via de Monitor Sociaal Domein Maastricht, aan de hand van cijfers over de voortgang. Het organigram van het sociaal domein ziet er als volgt uit:



Figuur 1: organigram Gemeente Maastricht – sociaal domein

2.1.1. Kerntaken B&O-Sociaal

De twee beleidsteams binnen B&O-Sociaal zijn verantwoordelijk voor de beleidsvorming en -evaluatie, budgetbeheer, het opstellen van gemeentelijk regelgeving en de voorbereiding van politieke besluitvorming via o.a. de P&C-cyclus. Zij sturen op realisatie van beleidsdoelen en financiën door uitvoerende partijen die via inkoop of subsidies zijn geworven. Het team Inkoop verzorgt namens de centrumgemeente Maastricht de inkoop en het contractmanagement voor de professionele en jeugdhulpverlening voor Zuid-Limburg en Wmo voor de Heuvelland-gemeenten. Het Bedrijfsbureau is ook verantwoordelijk voor financial control, business- en beleidscontrol exclusief Werk & Inkomen, het risicomanagement en de AO.

2.1.2. Kerntaken SZMH

SZMH is ingericht op gebiedsgericht werken. Dat doen zeven Integrale Gebiedsteams met consultants uit de verschillende beleidspijlers. Zij verzorgen de toegang tot passende hulp- en ondersteuning via maatwerkvoorzieningen, in samenwerking met het team Centrale Integrale Toegang. Waar nodig, doen ze dat via de methodiek 1G1P1R. De consultants zijn ook op locatie in de buurten aanwezig (Sociale Teams, Knooppunten en de Servicepunten Werk & Bemiddeling). Drie administratieteams verwerken beschikkingen. Het team Sociale Recherche en Juridische Zaken behandelt bezwaar- en beroepsprocedures. Ook voert dit team gerichte preventie- en fraudeonderzoeken uit. De twee Teams O&O zorgen voor de organisatie en ondersteuning van het primair proces. Denk hierbij aan resource management, het inrichten en optimaliseren van werkprocessen (LEAN), interne opleiding en training en de vakinhoudelijke en systeemtechnische vraagbaakfunctie. Deze teams zijn ook verantwoordelijk voor de financial control, business- en beleidscontrol en het risicomanagement en de AO op het gebied van Werk & Inkomen.

2.1.3. Dienstverlening aan regio

Maastricht is centrumgemeente voor de uitvoering van een aantal regionale taken. Zo is SZMH verantwoordelijk voor de uitvoering van de Participatiewet voor de regio Maastricht-Heuvelland. Voor de gemeente Valkenburg a/d Geul verzorgt SZMH de uitvoeringstaken voor Wmo en de Jeugdwet. Daarnaast verzorgt Maastricht de inkoop van gespecialiseerde Jeugdhulp, Wmo en Begeleid Wonen (BW) voor diverse gemeenten in Zuid-Limburg.

2.2. Beschrijving Inkoop

In 2014 heeft de gemeente Maastricht bij de invoering van de drie decentralisaties in regionaal verband de inkoop van de nieuwe taken voor de Wmo (inclusief Beschermd Wonen) en de Jeugdwet op zich genomen. Daaruit ontstonden drie samenwerkingsverbanden:

1. de inkoop gespecialiseerde Jeugdhulp op de schaal van geheel Zuid-Limburg, op basis van een lichte gemeenschappelijke regeling voor onbepaalde tijd. Hierin is (inmiddels) wel een onderscheid gemaakt (in de centrumregeling) tussen een Zuid-Limburg-breed ingekocht basispakket en een facultatief in te kopen keuzepakket. Vijf gemeenten hebben de keuze gemaakt het keuzepakket zelf in te kopen;
2. de inkoop van de nieuwe Wmo-ondersteuning met de vijf Heuvellandgemeenten, op basis van een centrumregeling voor onbepaalde tijd;
3. de inkoop van de ondersteuning Beschermd Wonen op de schaal van de Westelijke Mijnstreek en Maastricht- Heuvelland; samen tien gemeenten. Deze inkoop vindt plaats op basis van een aanwijzing door het Rijk die in 2022 afloopt. Voor de oude Wmo-taken is er geen structurele bestuurlijke samenwerking. In voorkomende gevallen wordt ad hoc de samenwerking opgezocht.

Specifiek voor de uitvoering van deze taken heeft de gemeente Maastricht een team Inkoop ingericht, dat organisatorisch is ondergebracht bij het bedrijfsbureau van Beleid & Ontwikkeling. Bij Beleid & Ontwikkeling is ook de beleidsontwikkeling in het sociaal domein ondergebracht. Vanwege het hoge afbreukrisico met deze nieuwe taken, is de inkoop van deze taken dicht bij beleid gepositioneerd.

2.2.1. Bestuurlijk aanbesteden

In 2014 is gekozen voor bestuurlijk aanbesteden (tegenwoordig *Open House*) als inkoopmethode. Toen zijn de kaders voor de inkoop 2015 en verder vastgesteld, via zogenaamde ontwikkeltafels met groepen representatieve zorgaanbieders voor respectievelijk Jeugdhulp en Wmo/BW. Voor deze werkwijze is een samenwerkingsovereenkomst aangegaan met alle zorgaanbieders die voor een contract met gemeenten in aanmerking wilden komen. Die overeenkomst kent spelregels voor het proces van inkopen. Deze samenwerkingsovereenkomst leidde tot meerjarige raamovereenkomsten (DVO's) met bijlagen, die jaarlijks konden worden geactualiseerd. Dit gold met name voor de bijlagen over de bekostigingssystematiek en tarieven, maar bijvoorbeeld ook voor de kwaliteitseisen en de administratieve voorschriften voor zorgaanbieders. De raamcontracten voor Jeugd lopen tot 31 december 2022 en voor Wmo en Beschermd Wonen tot 31 december 2021.

2.2.2. Arrangementensystematiek en bekostiging

Via het proces van bestuurlijk aanbesteden is met de zorgaanbieders een systematiek van globale arrangementen overeengekomen. De gemeente bepaalde daarbij via de Toegang het 'wat' van de hulpverlening en vervolgens had de gekozen aanbieder de vrijheid om het 'hoe' van de dienstverlening in te vullen. Dat was uiteraard binnen de contractueel overeengekomen kaders. Per arrangement had de aanbieder zijn eigen, gemiddelde unieke tarief, waarbinnen hij 'in de mix' van zijn cliëntenportefeuille bij de dienstverlening uit moest komen.

De aanbesteding heeft tot het contracteren van een kleine 300 zorgaanbieders voor de regio geleid, verdeeld over de segmenten Jeugd, Wmo en BW. Sommige aanbieders zijn voor meerdere segmenten gecontracteerd, overigens zonder omzetgaranties (raamcontracten). De eerste jaren kregen zorgaanbieders elk een uniek individueel tarief voor de door hen te verlenen diensten, gebaseerd op historische informatie. Eind 2014 heeft geen controle op juistheid van de aangeleverde informatie kunnen plaatsvinden, gelet op het grote aantal zorgaanbieders. De contractering van zorgaanbieders vond toen plaats op basis van het uitgangspunt 'High Trust, High Penalty'. Dit vond de gemeente destijds verdedigbaar, omdat het ook de bedoeling was om langjarige partnershiprelaties met aanbieders aan te gaan, om zo in de zorgcontinuïteit voor de burgers te kunnen voorzien.

De systematiek van individuele tarieven voor – ogenschijnlijk vergelijkbare – dienstverlening was per arrangement op termijn niet verdedigbaar. Daarom zijn vanaf 2017 de tarieven per arrangement geüniformeerd. Daarvoor was wel een verfijning van de arrangementensystematiek noodzakelijk. Sommige zorgaanbieders waren namelijk actief in het hogere, complexere deel van het globale arrangement, terwijl anderen de onderkant voor hun rekening namen. Dit ging samen met een wijziging van een arrangementstarief per kalenderjaar naar een arrangementstarief voor de looptijd van het arrangement (dus waar van toepassing over de jaargrens heen). De gemeente heeft geen overeenstemming kunnen bereiken met aanbieders over flankerende maatregelen om bepaalde

risico's van de arrangementensystematiek te beperken. De aanbieders kregen de rechter in kort geding aan hun kant.¹

2.2.3. Samenwerking met regiogemeenten

Bij de dienstverlening van de centrumgemeente aan de overige deelnemers in deze samenwerking, wordt inmiddels op basis van de centrumregeling gewerkt met een servicelevel agreement (SLA) tussen de centrumgemeente en de overige gemeenten. Het SLA heeft een looptijd van vier jaar en biedt de deelnemers beperkt ruimte voor maatwerk, met name voor de inkoop van ambulante zorgvormen. Dit SLA wordt jaarlijks vertaald in een uitvoeringsplan voor de inkoop.

Beleidsmedewerkers van de betrokken gemeenten bereiden dit uitvoeringsplan voor in samenspraak met team Inkoop, dat het uitvoert. In het plan zijn ook de jaarlijkse kosten voor de deelname aan de inkoop samenwerking per gemeente opgenomen. Deze bestaan met name uit de kosten voor instandhouding van team Inkoop voor de deelnemers.

2.2.4. Evaluatie inkoop

In 2017 heeft een externe evaluatie van de hier geschetste zorginkoop plaatsgevonden, waarbij zowel naar de inkoop systematiek is gekeken als naar de bestuurlijke samenwerking op dit dossier. Uit deze evaluatie vloeit een aantal aanbevelingen voort, die de gemeente sinds 2018 effectueert. In dit verband zijn de meest relevante aanbevelingen (vrij vertaald):

1. Geef de samenwerking tussen de gemeenten op een meer zakelijke wijze vorm. Om dit uit te voeren, zijn gemeenten sindsdien gaan werken met een SLA en een jaarlijks uitvoeringsplan, waarmee de verwachtingen en inspanningen over en weer zakelijker zijn opgenomen.
2. Tref ook voor de inkoop Wmo een centrumregeling tussen de Maastricht-Heuvellandgemeenten, waarin taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen de centrumgemeente en de overige deelnemers helder zijn beschreven en afgebakend. Deze centrumregeling is inmiddels aangegaan per 1 november 2019.
3. Bepaal als gemeente Maastricht positie op het gebied van Jeugdhulp, Wmo en Beschermd Wonen. Stel vast van welke dienstverlening het wel en niet wenselijk is deze aan te bieden aan de samenwerkende gemeenten en onder welke voorwaarden. Zie hierna, bij vraagstelling (paragraaf 5).
4. Werk met een basispakket en een facultatief pakket, waarbij de deelnemende gemeente zelf kan aangeven of zij van die inkoop service gebruik wenst te maken. Hieraan is bij de formulering van de SLA invulling gegeven.
5. Werk voor de inkoop van BW met meerjarige overeenkomsten die partijen houvast bieden. Hier wordt bij de lopende herijking van de inkoopstrategie Beschermd Wonen rekening mee gehouden.
6. Hoewel bestuurlijk aanbesteding in 2014 een passende inkoopstrategie was om de zorgcontinuïteit mee te waarborgen, verdient het aanbeveling om nu per arrangement (of samenhangende productpakketten) te bezien wat de meest passende inkoopstrategie is. Dat kan een andere organisatievorm en bekostiging (bijvoorbeeld subsidiëring) zijn, maar bijvoorbeeld ook een meer reguliere aanbesteding. Dus niet langer 'one size fits all'.
7. Niet te veel tegelijk: breng focus aan tussen inhoud en beleid, beperk het aantal thema's tot drie.
8. Blijf de arrangementen en vooral de gezamenlijke taal die hiermee gebruikt wordt de komende jaren hanteren. Sta open voor andere werkwijzen dan de arrangementensystematiek als dat de

¹ Rechtbank Limburg, zaaknummer C/03/271045/ KG ZA 19-526, vonnis kort geding dd. 9 januari 2020.

uitkomst is van een andere inkoopstrategie of methode. Breng meer differentiatie aan in bekostigingsmethodieken, afgeleid van de gekozen inkoopmethodiek. Durf te experimenteren via bijvoorbeeld pilots.

Deze aanbevelingen, voor zover nog niet (volledig) gerealiseerd, zullen landen in het Transformatieplan Jeugd Zuid Limburg dat in besluitvorming wordt gebracht in de colleges en gemeenteraden van de betrokken gemeenten.

Inmiddels wordt gewerkt aan een herziening van de gemeentelijke inkoopstrategieën voor de dienstverlening Jeugd en Wmo/BW. Zo is de inkoop van de dienstverlening van gecertificeerde instellingen inmiddels anders georganiseerd en bekostigd en wordt gewerkt aan een aanbesteding van verblijfsarrangementen Jeugd. Andere arrangementen volgen, waarbij meer een doelgroepgerichte benadering wordt gekozen. We spreken nu van verwerving van professionele dienstverlening, om daarmee aan te geven dat het niet alleen om inkoop gaat, maar ook om andere vormen van organisatie, zoals subsidiëring van voorliggende voorzieningen.

2.2.5. Nieuwe inkoopstrategie

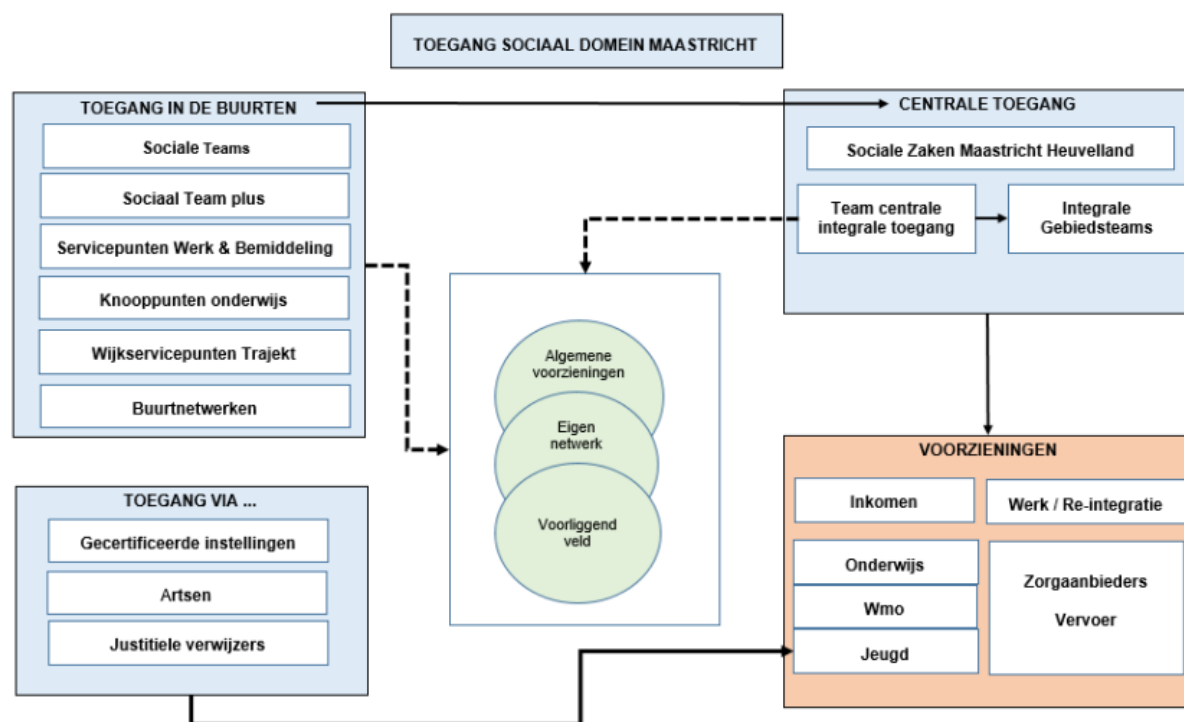
In de periode december 2019 tot april 2020 is onder begeleiding van EHdK gewerkt aan een nieuwe inkoopstrategie voor de toekomst. Daarbij diende het meerjarige regionaal beleidskader Jeugd (2019-2022), met daarin de transformatiedoelstellingen, als vertrekpunt. Om te kunnen transformeren, was inzicht in de sector nodig. Dat vormde aanleiding om toe te werken naar een nieuwe segmentering binnen Jeugd, waarbij niet langer de vorm van dienstverlening uitgangspunt was, maar de verschillende doelgroepen die binnen Jeugd te identificeren zijn. Inzicht in deze verschillende segmenten helpt te bepalen welke expliciete eisen er wel of niet gesteld moeten worden aan aanbieders om de vastgestelde beleidsdoelen te halen. Elementen die inzicht geven in haalbare inkoopdoelstellingen zijn marktsegmentatie in combinatie met de overwegingen en keuzes die gemaakt worden op het gebied van Toegangsmanagement, leveranciersmanagement, bekostiging en type contract. Zo kan er bij een integrale inkoop per perceel of bij losse inkoop per segment de meest passende keuze gemaakt worden. De discussie in de regio over de nieuwe segmentering en de gemaakte keuzes over de inzet van de inkoopinstrumenten heeft uiteindelijk geleid tot een primaire vaststelling van de contouren van de inkoopstrategie in september 2020. Belangrijkste issues in de discussie waren niet de inhoud van de gemaakte keuzes, maar de consequenties daarvan binnen de regionale samenwerking. Ook voor Wmo is in samenwerking met EHdK een nieuwe inkoopstrategie uitgewerkt. Deze ligt momenteel (december 2020) ter regionale advisering voor.

2.2.6. Verwerving via subsidies

Via subsidies zijn in Maastricht ruim 300 grote en kleine partijen binnen het sociaal domein actief op het gebied van o.a. preventie, vroeg-signalering en versterking van de sociale infrastructuur. Het subsidieproces wordt verzorgd door beleidsmedewerkers en niet door Inkoop. Uit een QuickScan blijkt dat een aantal uitvoerende partijen zowel invulling geeft aan opdrachten vanuit contracten (inkoop) als via subsidie-overeenkomsten. De afstemming tussen de medewerkers van Inkoop en hun collega's die verantwoordelijk zijn voor de subsidies, vindt ad hoc plaats. Een integrale, samenhangende verwervingsstrategie voor Maastricht blijkt nog niet voorhanden. Synergievoordelen die op basis van een goede strategie en centrale regie haalbaar lijken, moeten worden geconcretiseerd. Dit vraagt ook aandacht voor de invulling van de rol als centrumgemeente in relatie tot voldoende aandacht voor specifieke lokale behoeften.

2.3. Beschrijving toegang

In Maastricht is ingezet op goede toegang tot hulp en ondersteuning, zo dicht mogelijk bij de inwoners in de buurt. Daarvoor zijn in de buurten diverse fysieke inloopvoorzieningen gecreëerd en bestaande verder geprofessionaliseerd. Onderstaande illustratie geeft een schematische weergave van de actuele lokale situatie.



Figuur 2: schematische weergave toegang sociaal domein

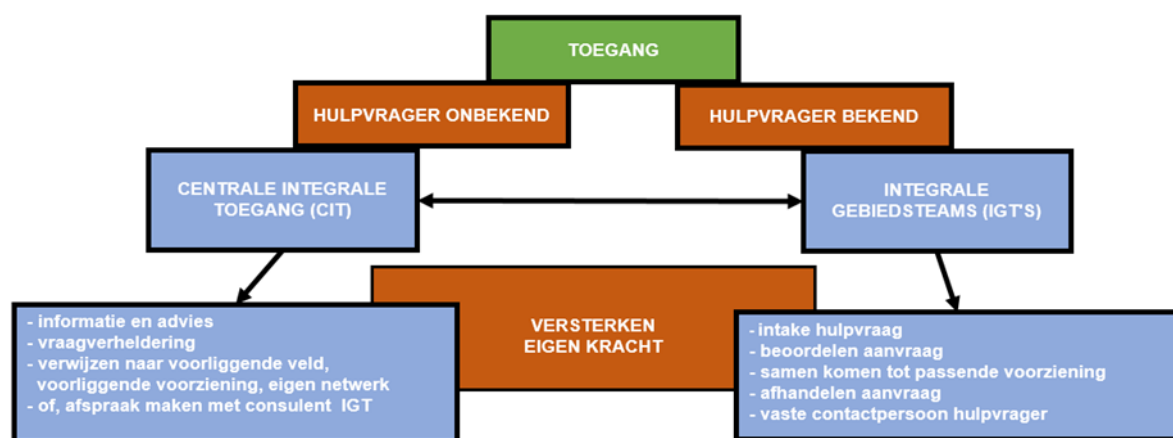
De kerntaak van de inloopvoorzieningen in de buurten is informatie verstrekken, advies geven en ondersteuning verlenen aan inwoners die zelf stappen zetten met hulpvragen op het gebied van wonen, werken, sociale contacten, opvoeding, daginvulling, financiën, gezondheid etc. Ook dienen de meeste inloopvoorzieningen als ontmoetingsplek voor buurtbewoners. De bemensing van de diverse inloopvoorzieningen bestaat o.a. uit welzijnsmedewerkers, vrijwilligers, medewerkers van zorgaanbieders, schuldhulpverleners en consulenten van SZMH.

In de inloopvoorzieningen wordt verkend of terugverwijzen van hulpvragers naar het eigen netwerk (familie/buurt) of het inzetten daarvan een oplossing biedt voor de hulpvraag, of dat verwijzen naar collectieve en algemene voorzieningen in de buurt beter is. Als blijkt dat (tijdelijk) hulp of ondersteuning via maatwerkvoorzieningen nodig is, wordt een afspraak gemaakt met een consulent bij SZMH. In het kantoor aan de Randwycksingel in Maastricht vindt vervolgens het formele proces van melding tot en met aanmelding plaats.

Een uitzondering hierop vormt het Sociaal Team plus. Dit is een pilot waar niet alleen de hiervoor genoemde kerntaken plaatsvinden, maar ook ondersteuning die hoort bij begeleiding individueel (Wmo en Jeugd). Daartoe is een samenwerkingsverband opgezet met negen professionele partijen en consulenten van SZMH. De consulenten van SZMH kunnen op locatie meldingen en aanmeldingen voor passende maatwerkvoorzieningen afhandelen.

De Toegang binnen SZMH is ingericht op gebiedsgericht werken. Consulenten met verschillende specialisaties werken integraal samen in een Integraal Gebiedsteam (IGT). Dat team verzorgt de dienstverlening voor inwoners in een vooraf bepaald gebied. Maastricht kent een indeling naar zeven gebieden met evenveel IGT's. De gekozen indeling is gelijk aan die van de Sociale Teams.

Inwoners met een hulpvraag die nog niet bekend zijn, worden ontvangen door een consulent van het team Centrale Integrale Toegang (CIT). In een gesprek met de inwoner wordt de vraag verhelderd. Daarbij wordt verkend of de hulpvraag kan worden ingevuld via het eigen netwerk, of via algemene en voorliggende voorzieningen. Als blijkt dat (tijdelijke) hulp of ondersteuning nodig is, wordt een afspraak gepland met een consulent van een IGT. Die verzorgt de intake en bepaalt in overleg met de inwoner passende maatwerkondersteuning via een voorziening. De consulent van het IGT die de intake doet, blijft vaste contactpersoon voor de inwoner. Schematisch ziet dit er als volgt uit:



Figuur 3: schematische weergave Toegang binnen SZMH

SZMH verzorgt ook de uitvoering van de Participatiewet voor de Heuvellandgemeenten. Voor de gemeente Valkenburg a/d Geul voert SZMH de wettelijke Wmo- en Jeugdtaken uit. Ook regelt SZMH de Regionale Meld- en Coördinatiefunctie VSV. Inwoners uit de diverse gemeenten kunnen met hun vragen, naast bezoeken aan de Sociale Teams in hun eigen gemeenten, ook terecht op de centrale locatie aan de Randwycksingel in Maastricht. Consulenten van SZMH werken deels in de Sociale Teams van enkele Heuvelland-gemeenten. Recent heeft een extern bureau voor het Verbeterplan een QuickScan uitgevoerd naar de Toegang tot Wmo en Jeugd.

Daaruit kwamen de volgende aanbevelingen:

- Reduceer het aantal taken van de Toegang, zodat focus ontstaat op de hoofdtak. Die hoofdtak is: hulpvragen reguleren door strakke screening, passende hulp en ondersteuning bepalen en sturen op doelgerichtheid en afschalen.
- Vereenvoudig de complexiteit van de keten en scherp de werkwijze en verslaglegging van de Toegangsbeoordeling aan. Daarbij moet niet 'het recht hebben op' of 'het verstrekken wat nodig wordt geacht voor de inwoner' centraal staan, maar de hulpvraag en gewenste resultaten.
- Zet in op het verder versterken van kennis en expertise van cliëntdoelgroepen en voorzieningen binnen de Toegang.
- Werk aan een mindset en aansturing die (meer) is gericht op doelgericht en systemisch werken, door actieve kennis- en gegevensdeling, multidisciplinaire samenwerking en duidelijke communicatie- en escalatielijnen.

Door recente bezuinigingsmaatregelen vervallen de budgetten voor de Sociale Teams en de Servicepunten Werk & Bemiddeling. Aanpassing van Toegang via inlooppunten in de buurten is daarom aan de orde. Ook is het nodig om aan de hand van hiervoor genoemde aanbevelingen de Toegangsbeplanning aan te scherpen en de samenhang Inkoop – Toegang te intensiveren, om beter in control te komen. Een en ander valt samen met de doorontwikkeling van de Toegang vanuit het gedachtegoed van de pilot Krachtenbundeling.

2.4. Onderzoek KPMG en Verbeterplan 2021-2022

In opdracht van de gemeente heeft KPMG in de periode oktober 2019 – februari 2020 een opdracht uitgevoerd, om inzichtelijk te maken wat de oorzaken van het tekort op de begroting van het sociaal domein zijn en om (toekomstige) besparingsmogelijkheden in kaart te brengen.

Concreet heeft KPMG vier hoofdactiviteiten uitgevoerd:

1. Nadere analyse op het tekort in het sociaal domein (probleemstelling);
2. Analyse van de Planning & Control-cyclus;
3. Analyse van de organisatie op het gebied van structuur, cultuur en systemen;
4. Voorstellen doen tot besparingsmogelijkheden binnen het sociaal domein.

De algemene bevinding van KPMG was dat het structurele karakter van de tekorten in het sociaal domein meteen om actie vraagt, mede vanuit het perspectief van verminderde dekkingsmogelijkheden. Vanuit de bevindingen heeft KPMG de volgende aanbevelingen gedaan:

#	Verbeterinitiatief Organisatie (extern & intern)
1	Aansturen op passende inzet per arrangement en organiseren van voldoende kennis en expertise van cliëntdoelgroepen binnen de toegang
2	De begrenzing van instroom meer besluiten in de methodiek door het partnerschap met aanbieders meer financieel maken (inclusief het aantal aanbieders waarmee de gemeente werkt rationaliseren om volumeafspraken te kunnen realiseren)
3	Vereenvoudigen van de complexiteit van de keten
4	Her evalueren lokaal / centraal inkoopbeleid
5	Opzetten van feedback loops tussen uitvoering, beleid en inkoop, o.a. bij de totstandkoming en herijking van het budget
6	Creëren van een heldere en concrete vertaling van de visie naar de operatie en deze organisatie breed verspreiden
7	Sturen en belonen op behalen van doelstellingen
8	Sturen en belonen op budgetrealisatie
9	Data-gedreven werken, monitoren, evalueren en bijsturen
10	Openstaan voor het ter discussie stellen van beleid en durven maken van nodige beleidskeuzes

#	Verbeterinitiatief Mens & Cultuur
1	Change management mindset doorvoeren binnen de organisatie
2	Mindset van medewerkers veranderen naar een realisatiedoelstelling
3	Data gedreven werken laten landen

#	Verbeterinitiatief Systemen
1	Uniformiteit op het gebied van registreren doorvoeren / systemen op elkaar aan laten sluiten
2	Rapportages opstellen en standaardiseren van data uit verschillende bronsystemen
3	Data afhankelijkheid verlagen uit externe bronnen



© 2020 KPMG Advisory N.V. Alle rechten voorbehouden.

47

Figuur 4: verbeterinitiatieven KPMG

De gemeente onderschrijft de uitkomst van het KPMG-onderzoek. De bevindingen en aanbevelingen zijn, samen met een aantal verdiepende onderzoeken, gebruikt voor het opstellen van het 'Verbeterplan sociaal domein, 2021 - 2022'.

Het college heeft de twaalf verbeterpunten vastgesteld, die in het Verbeterplan zijn uitgewerkt. De gemeenteraad heeft tijdens de raadsvergadering op 16 maart 2020 voor de uitvoering in eerste instantie een budget van € 0.55 miljoen beschikbaar gesteld. De raad heeft het college opdracht

gegeven om voor de zomer een overkoepelend uitvoeringsplan op te laten stellen, inclusief een mogelijk budgetvoorstel ter hoogte van € 0.75 miljoen.

Om in control te komen, ligt de focus van het Verbeterplan op het in samenhang versterken van de toegang en inkoop, het versterken van de PDCA-cyclus en herinrichting van de organisatie. In onderstaande illustratie staan de activiteiten die de gemeente Maastricht in 2021 en 2022 gaat uitvoeren.



Figuur 5: Verbeterplan 2021-2022

3. Bevindingen van de commissie

In hoofdstuk 2 is beschreven hoe beleid en uitvoering van het sociaal domein in Maastricht is vormgegeven, en welke ontwikkelplannen er al liggen.

In de volgende paragrafen beschrijft de commissie observaties, specifieke ervaringen en dilemma's die de commissie en de gemeente in bestuurlijke en ambtelijke gesprekken hebben gedeeld. De bevindingen zijn in eerste instantie geordend naar de thema's van grip die de commissie tot nu toe hanteert: visie (en vertaling naar uitvoering), regionale samenwerking, toegang, inkoop & bekostiging, monitoring & leren. Een alternatieve ordening zouden de vijf stappen van de beleidscyclus kunnen zijn, omdat die cyclus in de vraagstelling centraal staat. De stappen in de beleidscyclus zijn: (a) visie, beleid en doelstellingen, (b) inrichting en instrumenteren van beleid, (c) besluitvorming, (d) uitvoering, (e) evaluatie.

Voordat we die stappen bij langs gaan, staan we eerst kort stil bij omvang en urgentie van tekorten en grip binnen het sociaal domein in de gemeente Maastricht. Dat doen we aan de hand van de cijfers die de gemeente bij haar aanmelding heeft opgegeven en op basis van openbare gegevensbronnen die we hebben geraadpleegd, zoals 'Waar staat je gemeente?'.

3.1. Omvang en urgentie van tekorten: feiten en cijfers

Tekorten op het sociaal domein waren er in 2016, 2017 en 2019. De uitgaven in het sociaal domein zijn vooral van 2018 naar 2019 gegroeid. De werkelijke uitgaven voor de Participatiewet en sinds 2018 ook voor de uitgaven voor Wmo Beschermd Wonen zijn in lijn met de verwachte uitgaven: er is geen negatief saldo (begroting minus realisatie). Tekorten zijn er met name bij Jeugdhulp (alle jaren) en sinds 2018 ook bij Wmo oud + begeleiding (hieronder aangeduid als Wmo exclusief Beschermd Wonen). Hieronder vindt u de begroting versus de realisatie van het totale sociaal domein, van jeugdhulp en Wmo exclusief Beschermd Wonen in de periode 2016-2019 (bedragen in miljoenen €).

Sociaal Domein	2016	2017	2018	2019
Begroting	122,0	113,3	126,5	129,9
Realisatie	130,6	126,9	124,8	137,3
Saldo	-8,6	-13,4	1,7	-7,4

Jeugdhulp	2016	2017	2018	2019
Begroting	29,6	26,0	32,5	33,6
Realisatie	34,6	35,0	33,8	41,4
Saldo	-5,0	-6,0	-1,3	-7,8

Wmo excl BW	2016	2017	2018	2019
Begroting	39,0	34,6	38,1	38,8
Realisatie	37,7	34,7	38,9	44,6
Saldo	1,3	-0,1	-0,8	-5,8

Figuur 6: begroting versus realisatie en saldo 2016-2019

De stijging van de uitgaven voor Jeugdhulp lijkt niet te worden veroorzaakt door een toename van het aantal jeugdigen dat van jeugdhulp gebruik maakt, maar door de kosten die per jeugdige voor die jeugdhulp betaald moet worden. Definitieve gegevens over 2020 zijn er nog niet, in afwachting van de accountantscontrole.

Het jeugdhulpgebruik in Maastricht is hoog. Het percentage in Maastricht is 14,4%, terwijl in Nederland in de eerste helft van 2020 9,7% van de jeugdigen tot 18 jaar gebruikmaakte van jeugdhulp en het percentage voor heel Limburg 12,2% is. Dat betekent dat ruim een op de zeven

kinderen in Maastricht gebruikmaakt van een vorm van jeugdhulp.² Ook het gebruik van Wmo-voorzieningen per 1000 inwoners ligt in Maastricht aanzienlijk hoger dan het gebruik in Nederland,³ of het gebruik in de controlegroepen ‘sterk stedelijk’ en ‘steden met 100.000 tot 300.000 inwoners’. Dit geldt voor alle categorieën binnen de Wmo-voorzieningen, maar het geldt sterk voor ‘hulpmiddelen en diensten’ en voor ‘hulp bij het huishouden’.

3.2. Visie

Het valt de commissie in de zelfbeschrijving (hoofdstuk 2) op, dat het onderwerp ‘visie’ niet ter sprake komt. Met andere woorden is dat het mens- en maatschappijbeeld dat de gemeente hanteert om het sociaal domein vorm en inhoud te geven en om als inhoudelijk fundament te laten fungeren voor de uitvoering van de bijbehorende wet- en regelgeving. Het stuk gaat goed in op inrichting van het sociaal domein, waaronder de gemeentelijke organisatie, de toegang, het gebiedsgericht werken, de taken die in licht GR-verband dan wel centrumfunctie-verband worden uitgevoerd, etc. Het gaat alleen dus niet in op de visie op het sociaal domein, op de subdomeinen Jeugd, Wmo en participatie, en hoe dit vertaald is naar concrete beleidsdoelen en operationele doelen.

Het college geeft aan dat er wel degelijk een visie is op de subdomeinen, maar dat de grote, overkoepelende visie mist. Ambtelijk geeft men eveneens aan dat de gemeente niet één, integrale sociale visie heeft. De visies op de deelterreinen (zoals de Wmo, Jeugdwet en Participatiewet) zijn overlappend, maar op sommige delen ook tegenstrijdig en hebben hun eigen geldingskracht. Bestuur, beleid, financiën en uitvoering kunnen daardoor onvoldoende vanuit één kader werken, als er ook tussen deze disciplines verschillende – tegenstrijdige – prioriteiten kunnen worden gesteld. Hier is ruimte voor verbetering.

In 2013 heeft Maastricht ‘Kaders voor de sociale visie’ opgesteld. De beoogde vertaling daarvan in uitvoeringsplannen is onvoldoende gerealiseerd. In regionaal verband is er in 2016 een regionale toekomstagenda Sociaal Domein opgesteld. Dit stuk wordt gekarakteriseerd als fragmentarisch en abstract, waardoor het niet scherp ingaat op de regio Zuid-Limburg of Maastricht-Heuvelland. De doelen die daarin genoemd worden, zijn beperkt te operationaliseren. Lokaal is er bijvoorbeeld een visie vanuit het cluster Sociale Zaken, waarvan visie wordt ingezet op integrale gebiedsteams, waar andere subdomeinen zoals Jeugd dan in mee moeten.

Op dit moment staat visievorming op de beleids- en bestuurlijke agenda in Maastricht. Het herijken van de sociale visie (komen tot een nieuwe lokale visie), de economische visie en de stadsvisie is vastgelegd in de programmabegroting. Hierbij speelt de vraag hoe integraal deze visie moet worden. Gaat de sociale visie alleen over de jeugdhulp, de maatschappelijke ondersteuning, participatie of onderwijs óf wordt dit een bredere visie die ook veiligheid en leefbaarheid omvat?

Die visie (en de uitwerking daarvan in doelstellingen) zou ook aan moeten sluiten op een heldere probleemanalyse van de huidige situatie. Wat is er aan de hand en wat zijn daarvan de belangrijkste oorzaken? Het valt de commissie op dat een scherpe analyse ontbreekt van de oorzaken van een

² <https://www.waarstaatjegemeente.nl/dashboard/Jeugd-en-jeugdhulpverlening>.

³ <https://www.waarstaatjegemeente.nl/dashboard/Gemeentelijke-Monitor-Sociaal-Domein/>

NB. Op dezelfde pagina bovenaan kun je in plaats van Nederland ook gemeenten met dezelfde mate van stedelijkheid selecteren om te vergelijken, of gemeenten van dezelfde grootteklasse.

hoog zorggebruik in Jeugd en Wmo, evenals een analyse van de oorzaken van de oplopende kosten (volume en prijs).

Het gevolg van de beschreven situatie is dat beleidsambtenaren, toegangsmedewerkers en professionals in het sociaal domein beperkt handvatten hebben om hun handelen in overeenstemming te brengen en te houden met een sociale visie die is uitgewerkt in strategische, tactische en operationele beleidsdoelen waar ook op gestuurd kan worden.

Een ander gevolg is dat het college en de gemeenteraad geen overkoepelende – geoperationaliseerde – visie hebben, op basis waarvan het gesprek over de waarden en prioriteiten in het sociaal domein gevoerd kan worden, anders dan het gesprek over de uitgaven daarin. Het directieteam en het college lijken soms te worden verrast door ontwikkelingen, en vaak in een laat stadium, en gaan dan in reactie handelen. Een van die reflexen is externe onderzoeken uitzetten, zoals uitgevoerd door KPMG en eerder in 2017 het uitzetten van de bestuursopdracht 'Draaiknoppen Sociaal Domein'. In de periode maart tot augustus 2017 zijn vijf verschillende onderzoeksrapporten over onderdelen van het sociaal domein verschenen. Het gesprek over de financiën krijgt onder druk de overhand, boven de inhoudelijke beleidslijnen, is de indruk van de commissie.

Doordat Jeugd-, Wmo-, participatie- en financieel beleid bij verschillende bestuurders in de portefeuille zitten, komt eenheid van beleid niet als vanzelf tot stand. Kortom: er ontbreekt een visie als kader voor samenhangende sturing, waarbij naar de indruk van de commissie de verdeling van het sociaal domein en de financiën over vier wethouders niet bijdraagt aan samenhangende sturing. Wel is er sinds enige tijd sprake van wekelijkse afstemming in het PO-Sociaal I tussen de vakwethouders en de wethouder financiën. Dat deze afstemming er is, is in de ogen van de commissie slechts een hulpmiddel en op zich niet voldoende voorwaarde voor het realiseren van samenhangende sturing. De commissie merkt namelijk op dat er nog steeds kokers bestaan waarbinnen visie en beleid voor het sociaal domein tot stand komen.

Daarnaast merkt de commissie op dat het ambtelijk management allemaal is gewisseld in de voorbije periode. Dat bemoeilijkt de integrale sturing, in elk geval op het moment van het visitatietraject.

Een andere waarneming is dat het gesprek in de gemeente Maastricht door de financiële situatie en tegenvallers steeds minder over inhoud of visie gaat, maar verschuift naar financiën en organisatie. Hierin is de gemeente Maastricht overigens niet uniek. In verschillende gemeenten waar de druk op financiën komt te staan, zien we dat visie en inhoud van beleid steeds minder aandacht krijgen. Dit gebeurt, terwijl uiteindelijk de inhoudelijke doelen (wat vindt de gemeente het belangrijkste?) de beste prioritering vormen voor de beschikbare financiële middelen.

Onderdeel van de visie en strategie om doelen te verwezenlijken, is de vraag hoe je je als gemeente Maastricht verhoudt tot de organisaties die je nodig hebt, en met wie je samenwerkt om tot gewenste maatschappelijke resultaten te komen. De indruk van de commissie is dat deze organisaties nog te weinig samen met de gemeente aan de lat staan om een specifieke opgave aan te pakken, dan wel een gespecificeerd inhoudelijk en financieel resultaat te bereiken.

Er is recent wel meer geïnvesteerd in innovatie-initiatieven in zorg en ondersteuning. Voorbeelden van innovaties en investeringen zijn onder andere de pilot 'Blauwe zorg', de 50-gezinnenaanpak en

de inzet van POH'ers. De pilot 'POH Jeugd' in 2019 heeft geleid tot een kostenbesparing van enkele tonnen voor de gemeente Maastricht, net als de Pilot 'huishoudens met domeinoverstijgende kosten' (hierbij valt een deel wel buiten het gemeentelijk domein). De tussenrapportage (eind 2020) van de 50-gezinnenaanpak wijst uit dat deze werkwijze leidt tot een gemiddelde kostenbesparing van € 20.000 per gezin. In hoeverre deze besparing terechtkomt bij de gemeente, is onderwerp van nader onderzoek. Binnen afzienbare tijd verwacht men ook de evaluaties van de pilot 'Krachtenbundeling', 'Crisishulp Jeugd' en de 'Algemeen toegankelijke voorziening dagbesteding voor ouderen'.

3.3. Regionale samenwerking

In hoofdstuk 2 is al kort, feitelijk beschreven hoe de samenwerkingsomgeving van de gemeente Maastricht eruitziet (zie 2.1.3 en 2.2). Bestuurlijk ervaart de gemeente de samenwerking in de regio op de dossiers als prettig en constructief. Wel zijn er enkele verbeterpunten ter sprake gekomen, voornamelijk ook in de ambtelijke gesprekken.

De gemeente Maastricht ervaart een belangenconflict tussen haar rol als centrumgemeente, de regionale belangen en Maastrichtse belangen. In de gevoerde gesprekken geeft de gemeente aan dat ze weinig ruimte voelt om het lokale, gemeentelijke perspectief in te brengen, mede omdat gelijktijdig het regiobelang in ogenschouw wordt genomen. Anderen geven aan dat die ruimte er wel is, maar dat die ruimte niet wordt genomen. Dat komt door gebrek aan tijd, capaciteit en doordat de gemeente Maastricht veelal meerdere petten op heeft en deze onvoldoende van elkaar scheidt. Klaarblijkelijk stuurt de organisatie hier niet sterk op. Het is zaak om deze interne governance en sturing op orde te brengen.

De gemeente Maastricht expliciteert de lokale visie, standpunten en belangen vaak niet. Daarnaast is de ambtelijke inbreng bij zowel beleid als inkoop niet eerst bestuurlijk afgestemd, waardoor die afstemming pas plaatsvindt bij de regionale bestuurlijke stuurgroep. In andere gemeenten wordt vaak eerder ambtelijk afgestemd met het bestuur.

Daarnaast vindt er beperkt uitwisseling over visie en belangen plaats tussen gemeente Maastricht en regiogemeenten. Zo hebben enkele gemeenten in de regio andere keuzes gemaakt, bijvoorbeeld over het inkopen van ambulante zorg. Het is ambtelijk bij Maastricht onvoldoende duidelijk waarom die regiogemeenten die keuze gemaakt hebben. In algemene zin hebben deze regiogemeenten aangegeven meer grip en invloed op lokale hulp dichtbij te willen hebben. Het is voor de commissie een vraag of de gemeenten in de regio niet voor dezelfde opgave staan als Maastricht en voor een belangrijk deel gelijklopende belangen hebben. Als dit in onderlinge gesprekken geëxpliciteerd zou worden, kunnen ze daaruit ook tot een gezamenlijke uitwerking komen, maar de gedeelde kapstok daarvoor ontbreekt.

Als de gemeente Maastricht gevraagd wordt naar haar opstelling richting de regio, geeft ze aan dat ze wat betreft schaal een aantal taken wel alleen kan uitvoeren, maar kiest voor samenwerking in de regio, door de verantwoordelijkheid die ze voor de regio voelt. Sommige regiogemeenten geven aan taken in beginsel lokaal uit te willen voeren, *tenzij*, zo begrijpt de commissie. De verantwoordelijkheid die Maastricht voelt voor de regio verklaart mogelijk de mate waarin zij dienstverlenend is aan de regiogemeente. Soms slaagt zij er door gebrek aan ambtelijke capaciteit niet in om gemaakte serviceafspraken na te komen. Tegelijkertijd wordt beperkte ambtelijke capaciteit van de gemeente ingezet voor de regio. Hierdoor ervaart men dat de lokale taken in het gedrang komen.

In het verleden voelde de directie, het MT sociaal domein en het college zich niet altijd betrokken bij regionale beleidsontwikkeling Jeugd en inkoop, terwijl deze zaken binnen de gemeentelijke organisatie van Maastricht worden uitgevoerd voor alle regiogemeenten.

In de regionale samenwerking ervaart de gemeente een gebrek aan bestuurlijke sturing. De regionaal ambtelijke programmagroep Jeugd heeft onvoldoende sturing gekregen van de (bestuurlijke) stuurgroep Jeugd. In die stuurgroep zitten drie wethouders van de grote gemeenten (Maastricht, Heerlen en Sittard-Geleen) en drie wethouders van de kleinere gemeenten. Bestuurlijk wordt de afstemming in dit gremium wel gewoon als goed ervaren. Ambtelijk wordt ervaren dat een gremium ontbreekt waar dilemma's voorgelegd kunnen worden en waar beslissingen genomen worden over hoe om te gaan met deze dilemma's.

In de ambtelijke gesprekken is eveneens ter sprake gekomen dat de cultuur in de regio minder wordt gekenmerkt door elkaar aanspreken op zaken die niet goed lopen. Wel hecht men aan het bewaren van eigenheid en couleur locale.

De gemeente Maastricht heeft als centrumgemeente een unieke rol in de regio. De commissie oordeelt dat de gemeente vanwege haar positie en omvang de meest voor de hand liggende gemeente is, om in de regio een leidende rol in te nemen in het gesprek over de uitvoering van het sociaal domein. Juist de gemeente Maastricht kan bovengenoemde constatering dan ook bespreekbaar maken, op alle niveaus.

3.4. Toegang

De Toegang is een van de belangrijke aangrijpingspunten, zo niet het belangrijkste voor grip en bijsturing; zowel inhoudelijk als financieel.

Op basis van de gesprekken en een beperkt aantal stukken dat de commissie gezien heeft, is de indruk dat de toegang in Maastricht zich vooral dienstverlenend aan de burger/hulpvrager opstelt. Dat was ook haar initiële opdracht in 2015, passend binnen de kaders die destijds door de raad zijn gesteld: "niemand tussen wal en schip". Vanuit rijksoverheid en raad werd zorgcontinuïteit gepropageerd. Achteraf gezien ontbreekt dan de prikkel of noodzaak om scherper en zakelijker te kijken naar de toegang, en ook te sturen op het normaliseren en niet doen wat niet nodig is. Het streven om zorgcontinuïteit te bieden, heeft wellicht in de weg gestaan om scherper aan de wind te varen richting verwijzers en cliënten, maar ook richting raad. In de eerste twee jaar hebben toegangsmedewerkers geen inzicht gehad in de kosten van mogelijk in te zetten maatwerkvoorzieningen (hulp of ondersteuning). Pas vanaf 2017 kregen ze hier toegang tot.

Het personeel van de toegang heeft overwegend een zorgachtergrond. Dat is al zo vanaf het begin in 2015. Dat brengt het risico met zich mee van een te weinig zakelijke en te veel op hulp of zorgverlening gerichte mindset. Over de toegang en de hulp die de toegang verleent of indiceert, worden vrijwel geen klachten ingediend. Dat kan erop wijzen dat de toegang te weinig scherp aan de wind vaart en dus weinig (bij)stuurt. Het risico op klachten (bijvoorbeeld omdat inwoners niet precies de dienstverlening krijgen waar ze om vragen) kan aanvaardbaar zijn, wanneer zorggebruik hand over hand toeneemt.

Recent heeft een extern bureau een QuickScan naar de toegang van Jeugd en Wmo uitgevoerd, als onderlegger voor het opstellen van het Verbeterplan. Hieruit is naar voren gekomen dat toegangsmedewerkers niet voldoende zijn aangesloten op het grotere plaatje van visie,

beleidsdoelen en transformatiedoelstellingen. Ook bleek dat medewerkers in de toegang beperkt zicht hadden op de sociale kaart en inzicht in het voorveld. De ervaring is dat het niet vanzelfsprekend is voor de toegang om zorg af te schalen, aan te sluiten bij het voorveld en zorg af te sluiten. Dit lijkt een kwaliteitsprobleem. Op het eerste gezicht lijken de adviezen uit de uitgevoerde QuickScan, zoals weergegeven in hoofdstuk 2, zinvol te zijn. Echter, de commissie heeft zich niet verdiept in de taken en opdracht van de gemeentelijke toegang, maar de focus gelegd op andere aspecten van grip.

De toegang Jeugd kent ook verschillende andere vormen, zoals de verwijzingen vanuit huisartsen, gecertificeerde instellingen, justitiële verwijzers en medisch specialisten. Voor de huisartsen geldt dat de gemeente wel investeert in het opzetten van een netwerk van POH'ers. De zorgverzekeraar draagt hier niet aan bij. De inzet van de POH Jeugd zou leiden tot een besparing van € 900.000,- op jaarbasis. Wel geeft de gemeente aan dat er nog winst te boeken valt, als ze erin slaagt een goede relatie met huisartsen in Maastricht op te bouwen. De contacten zijn nu nog onvoldoende en te weinig gestructureerd. Er zouden betere afspraken gemaakt kunnen worden met huisartsen, maar ook met zorgverzekeraar en zorgkantoor.

Bij de Toegang wordt ook zichtbaar hoe de afstemming en samenwerking tussen en met het onderwijs gestalte krijgt. De commissie heeft de indruk dat de wisselwerking en samenwerking tussen passend onderwijs en jeugdhulp op papier goed is geregeld, vanuit het perspectief van het onderwijs met name. Zo zijn er 'kaderafspraken onderwijs & gemeenten 2019-2023' gemaakt, die zijn verankerd in de ondersteuningsplannen voor de samenwerkingsverbanden voor passend primair en voortgezet onderwijs. Het onderwijs heeft deze afspraken verder geconcretiseerd en geoperationaliseerd via hun ondersteuningsplannen en separate (beleids)documenten. De commissie zag een vergelijkbare vertaling van de kaderafspraken richting concrete werkprocessen vanuit de gemeente Maastricht niet in dezelfde mate terug. Scholen kunnen een wezenlijke 'vind- en werkplaats' zijn voor kinderen en jongeren met een extra ondersteuningsbehoefte. Die hoeft bij een succesvolle, vroegtijdige interventie niet te leiden tot een kostbare en intensieve hulp- of zorgvraag. Dat onderstreept het belang om een dergelijke vertaling wel te maken. Verder heeft de Rekenkamer Maastricht in 2019 onderzoek verricht naar het vraagstuk van afstemming jeugdzorg en onderwijs. De hoofdconclusie van dat onderzoek is dat het voor de gemeenteraad niet eenvoudig is om zicht te krijgen op doelstellingen, implicaties en voortgang van de afstemming tussen jeugdzorg en onderwijs. De commissie heeft in de gesprekken met de gemeente Maastricht niet expliciet navraag gedaan naar welke opvolging de aanbevelingen uit het rapport van de Rekenkamer Maastricht (november 2019) over afstemming jeugdzorg en onderwijs heeft gekregen.

Beleids- en organisatorische wijzigingen spelen de toegang en de sturende werking die ervan uit kan gaan parten. Een voorbeeld van een beleidswijziging uit 2019 is de wijziging dat Wmo-indicaties op onbepaalde tijd zijn gezet, vanuit het idee dat heronderzoeken zouden plaatsvinden. Nu is echter de vraag of die in voldoende mate plaatsvinden. Is er voldoende capaciteit voor deze heronderzoeken? Zijn de competenties hiervoor aanwezig? Is er wellicht handelingsverlegenheid om moeilijke gesprekken te voeren met verwijzers en jeugdigen en hun ouders? Enkele ambtenaren geven aan dat van deze beleidswijziging mogelijk een verkeerde prikkel uitgaat.

Een voorbeeld van een organisatorische wijziging is het feit dat het team consultants jeugd, dat eerst één eenheid vormde, per mei 2019 verdeeld is over de zeven integrale gebiedsteams. Dit was ingegeven door de keuze voor gebiedsgericht werken vanuit de visie Sociale Zaken. Consultants moesten meer kennis krijgen van de gebieden. Dit heeft voordelen, omdat problematiek nu meer

integraal en op maat wordt benaderd. Ook zijn er mogelijke nadelen. Er is genoemd dat dit een negatief effect heeft gehad voor deskundigheidsopbouw en kennismanagement en -uitwisseling van de consultants jeugd.

Beleid, financiën en uitvoering zijn gescheiden georganiseerd in Maastricht. De uitvoering wordt nog onvoldoende bij beleidsvorming en bijsturing betrokken, en beleid nog te weinig bij de uitvoering. De commissie denkt dat er veel meer onderling geleerd zou kunnen worden. Dat kan als beleid, toegang, inkoop en financiën in beleidsprocessen en rond concrete opgaves komen tot uitvoerbaar beleid en gezamenlijk een opgave aanpakken.

3.5. Inkoop en bekostiging

Hoe zijn visie, beleid en doelstellingen vertaald naar een inkoopopdracht, een inkoopstrategie en een manier van bekostiging? In hoofdstuk 2 is toegelicht hoe inkoop en bekostiging in 2015 zijn opgezet en hoe het zich daarna ontwikkeld heeft in Maastricht.

Vanuit een visie die als fragmentarisch en abstract wordt aangemerkt, is het lastig om een heldere inkoopopdracht te formuleren. Het is daarbij niet helpend als gemeenten niet kunnen zien waar hun gemeenschappelijke belangen liggen, omdat men niet gewend is deze te expliciteren. Het is belangrijk dat er een heldere inkoopopdracht voortvloeit uit visie en beleid. Daarnaast is het van groot belang voor de inkoop om te weten wat de Ausgangssituation is. De inkoop moet deze evalueren en vervolgens komen tot een inkoopstrategie. Een scherpe analyse van de redenen voor of veroorzakers van groei van uitgaven bij Jeugd en Wmo is slechts deels aanwezig. Er lijkt daarbij meer zicht te zijn op de ontwikkeling van volume dan op de ontwikkeling van prijs. Ook lijkt er te weinig aandacht te zijn voor duiding van beschikbare cijfers.

De commissie constateert dat de verfijning van de arrangementensystematiek per 2017 in de regio Zuid-Limburg samenvalt met een aanzienlijke en voortdurende stijging van de uitgaven. Bij wijzigingen van een systematiek en substantiële wijzigingen daarin, heeft de commissie vaker aanzienlijke uitgavenstijgingen waargenomen.⁴ De commissie vindt het bijzonder dat deze stijging na 2017 of het jaar daarna beperkt geleid heeft tot meer vragen vanuit besturen en raden aan de regio en gemeentelijke bestuurders die een rol vervullen in de regio. De cijfers zoals Maastricht die bij aanmelding heeft aangeleverd, laten overigens niet eenzelfde stijging zien als deze regionale bron. De commissie heeft hier geen nadere analyse van uitgevoerd.

Ambtelijk geeft men aan dat er weinig relatie is tussen arrangement en hulpverleningsdoel. Dat maakt het lastiger om de gewenste inhoudelijke sturing op het behalen van hulpverleningsdoelen te ondersteunen met een inkooptaal en bekostiging die daarbij behulpzaam is. Een deel van de aanbieders lijkt de ruimte die dit laat, te benutten voor hogere prijzen ("hele creatieve aanbieders"). 'Wordt de hulp steeds complexer, of steeds duurder?' lijkt een relevante vraag die nog beantwoord moet worden.

Als gevolg van de gekozen vorm van bestuurlijk aanbesteden, wat later *Open House* is gaan heten, is er in de regio Maastricht een rijk en divers aanbiederslandschap ontstaan. In de periode 2015 – 2019/2020 groeide het aantal aanbieders met 50%. Vooral in de lichtere vormen van jeugdhulp is het aantal aanbieders sterk toegenomen. Het gaat voor Jeugdhulp om 147 aanbieders (2020)

⁴ Beleidsplan Jeugdhulp Zuid-Limburg 2019-2022, pagina 6 en 7.

waarvan 115 daadwerkelijk zorg leveren en bij Wmo om 116 aanbieders waarvan er 97 daadwerkelijk ondersteuning leveren. Het grote aantal aanbieders stelt hogere eisen aan een goed contractmanagement. Hieraan heeft het volgens ambtenaren die terugkijken wel ontbroken. De doelen voor contractmanagement waren onvoldoende duidelijk. In ambtelijke gesprekken werd aangegeven dat in de uitvoeringsfase van contractmanagement opnieuw duidelijk werd dat gemeente en aanbieders van zorg, hulp en ondersteuning geen gezamenlijk eigenaarschap van problemen of opgaven lijken te hebben. Partnerschap of het gevoel daarvan lijkt eveneens onvoldoende aanwezig te zijn. Het besef is doorgedrongen dat vermindering van het aantal aanbieders in combinatie met een doorontwikkeling van het contractmanagement nodig en nuttig zijn. Hierin kan onderscheid gemaakt worden tussen aanbieders waarmee meer een partnerschapsrelatie wordt ontwikkeld en aanbieders waarmee daarop minder hoeft te worden ingezet.

Uit het contractmanagement kunnen er ook signalen naar voren komen over mogelijk oneigenlijk gebruik van zorg en ondersteuningsgelden. Soms zijn landelijke publicaties van bijvoorbeeld Follow the Money een aanleiding om te bezien of dit ook in Maastricht voorkomt. Ambtelijk is aangegeven dat er tot nu toe onvoldoende analyses van omzet of resultaat bij aanbieders worden uitgevoerd. De gemeente voelt hier wel noodzaak tot actie. Begin 2021 is een multidisciplinair samengesteld projectteam gestart met het creëren van een totaalbeeld. Vervolgens zal een aanpak worden opgesteld en uitgevoerd.

De regio en de gemeente Maastricht hebben evaluatieonderzoek laten doen. Hieruit zijn zinvolle aanbevelingen naar voren gekomen, die vanaf 2018 zijn opgepakt. Enerzijds zijn dit aanbevelingen die gericht zijn op de inkoop zelf. Anderzijds zijn ze gericht op de rol van de gemeente Maastricht die diensten aanbiedt aan regiogemeenten. Sinds eind 2019 is onder externe begeleiding gewerkt aan een nieuwe inkoopstrategie Jeugd en daarna aan een inkoopstrategie Wmo. Hierin zijn de aanbevelingen van het evaluatieonderzoek uit 2017 meegenomen.

De rol en positie van de afdeling Inkoop is een ingewikkelde. Hoewel de intentie is om de inkoop dicht bij bedrijfsvoering en beleid te positioneren in de gemeentelijke organisatie, is het toch een vreemde eend in de bijt. Verschillende gesprekspartners zien de afdeling Inkoop als een soort losstaande afdeling. Om dit te veranderen, zijn in het Verbeterplan twee verbetersporen opgenomen. Die beogen enerzijds de structuur en positionering van de afdeling Inkoop te verbeteren en richten zich anderzijds op het verbeteren van cultuur.

3.6. Monitoring en leren

In de visitatie is de commissie zowel in het bestuurlijk als in het ambtelijk intakegesprek ingegaan op de analyse die de gemeente Maastricht maakt van haar eigen situatie. In het verdiepend gesprek zijn we op basis van data ingegaan op de verklaringen die men heeft voor de groei in uitgaven en het hoge gebruik van hulp en ondersteuning in Maastricht. Die analyse is er en bevat ook enkele mogelijke verklaringen (die eerder in dit rapport al aan bod kwamen), maar is nog niet voldoende helder om handelingsperspectief te bieden. Slechts gedeeltelijk aanwezig is een analyse van de vraag waarom er een prijsstijging heeft plaatsgevonden en er bij een gelijkblijvend aantal jeugdigen in zorg beduidend meer wordt uitgegeven. Dit raakt aan het bredere element van grip: 'monitoring en leren'.

Monitoring en leren vraagt om aandacht in de gehele beleidscyclus. Buiten de hierboven genoemde analyse is geen verdiepend onderzoek gedaan naar dit element van grip. Wel zijn op basis van de deskresearch en gesprekken enkele bevindingen te melden.

Het KPMG-rapport meldt dat er veel data aanwezig zijn. Er wordt weinig gezegd over kwaliteit van de data, de duiding en het gebruik ervan. Ambtenaren bevestigen in de gesprekken die we met hen voerden het beeld dat veel data aanwezig zijn, maar geven aan dat die data nog onvoldoende inzichten opleveren. Er is veel handwerk nodig in het bijeenbrengen van data. Er is tijd en capaciteit nodig om de data te analyseren en vervolgens vraagt het duiden van data om aandacht, tijd en samenwerking binnen en soms ook buiten de gemeentelijke organisatie. Ambtenaren zien dit als een verbeterpunt.

Een groot deel van de data is operationeel van aard en is gericht op sturing van uitvoeringsprocessen of juist op verantwoording van activiteiten en uitgaven. De data zijn minder gericht op sturing en bijsturing van processen, mensen en middelen om doelen te bereiken. Daarmee lijken data nog onvoldoende gekoppeld te zijn aan de visie en strategische en tactische doelstellingen. Beleid en uitvoering zijn nog beperkt datagedreven.

Monitoringinformatie kan verzameld worden voor sturing of beleid, maar ook voor verantwoordingsprocessen. Zowel regionaal als lokaal worden bestuurs- en jaarrapportages opgesteld. In een van de regionale jaarrapportages bleek begin 2018 dat de regio over 2017 24 miljoen meer had uitgegeven aan jeugdzorg dan in 2016. Deze stijging viel samen met de verfijning van de arrangementensystematiek die per 1 januari 2017 al bestond. Normaal gesproken zou dit aanleiding geven tot gedegen onderzoek, raadvragen in alle gemeenten etc. Naar het schijnt is dit niet gebeurd. Wellicht hoopte men dat dit eenmalig was en dat uitgaven weer zouden afnemen. Wellicht waren er eind 2017 nog reserves die gebruikt konden worden om kosten te dekken. In de winter van 2020 kon er aan ons nog geen verklaring gegeven worden voor de opvallende stijging van uitgaven Jeugd.

Soms zijn het geen beleidswijzigingen, maar wijzigingen in organisatie en aansturing die invloed hebben op het bereiken van doelen. In Maastricht zijn er organisatorische wijzigingen doorgevoerd in de toegang. Als zoiets gebeurt, moeten de gevolgen daarvan vooraf ingeschat worden en verwachte negatieve gevolgen bij voorkeur gemitigeerd worden door aanvullende maatregelen. De gemeente zou de gevolgen van zo'n wijziging moeten monitoren. Wat gebeurt er? Welke consequenties heeft de wijziging voor de doelstellingen die je wilt bereiken? Dit lijkt niet voldoende te zijn gebeurd. In de gesprekken werd niet duidelijk wat de gevolgen zijn geweest van het feit dat de consulenten jeugd begin 2019 zijn verdeeld over de zeven gebiedsteams. De vraag is dan hoe je kunt leren en of je bereid bent te leren van wat je in de praktijk ziet en waarneemt. Kun je sturen zonder te monitoren? Zonder deze monitoringsinformatie, deels kwantitatief deels kwalitatief, rest je niets anders dan te sturen op basis van 'beelden'. Dat bemoeilijkt sturing door college en raad.

Het is moeilijk om de beleidscyclus te doorlopen en af te maken als er tussentijds, tijdens de rit, allerlei financiële tegenvallers zijn die vervolgens om aandacht schreeuwen. De financiële afdelingen zouden in een normale situatie de beleids- en uitvoeringsafdelingen moeten helpen om hun maatschappelijke opdracht en doelen te realiseren. In financieel spannende tijden worden financiële kaders heel belangrijk, net als het proberen om weer binnen die kaders terecht te komen. Het gaat er dan niet meer om wat er beleidsinhoudelijk moet gebeuren, redenerend vanuit een geformuleerde visie. In die situatie is het lastig om leerprocessen in gang te houden die gekoppeld

zijn aan de beleidscyclus. Hiervan lijkt in de gemeente Maastricht sprake. Het financieel perspectief wordt dan dominant. Daarvoor zien we de volgende aanwijzingen:

- In eerste instantie initieerde de algemeen directeur sociaal domein het KPMG-onderzoek. Hieraan is vervolgens echter een opdracht toegevoegd naar aanleiding van een raadsmotie om een grondige analyse van de tekorten te maken.
- In reactie op het KPMG-rapport is een 'noodplan jeugd' opgesteld. Onderdeel van dit noodplan was een verplichtingenadministratie opzetten en het prognosemodel versterken. Om voldoende inzicht te krijgen in uitgaven en in de uitgaven die in de toekomst verwacht worden, was eerder een prognosemodel opgezet. Prognoses bleken onvoldoende betrouwbaar en het prognosemodel is nog steeds in ontwikkeling, omdat de betrouwbaarheid nog te wensen overlaat. Een van de problemen waaraan gewerkt wordt, is het probleem van nakomende declaraties van zorgaanbieders over perioden/jaren die al een tijd achter ons liggen.
- Er is een dashboard ontwikkeld. Het valt op dat de verantwoordelijkheid voor het opzetten hiervan ligt bij de financiële kolom. Wel zijn de beleidsafdeling en inkoopafdelingen betrokken bij de ontwikkeling. Ze zijn hoopvol over het eindresultaat. De commissie ziet de ontwikkeling van zo'n dashboard als een verantwoordelijkheid van de beleidsafdelingen, waarbij deskundigheden van andere afdelingen, waaronder financiën, worden betrokken. Implementatie van het dashboard moet nog plaatsvinden.
- Ambtenaren beschrijven de bezuinigingen als weinig of niet visie-gestuurd (zie ook de volgende paragraaf). Wel is gepoogd in de onderlegger bij de bezuinigingsmaatregelen aan de raad een inhoudelijke lading te geven aan de bezuinigingsmaatregelen. Deze zouden bijdragen aan en aansluiten bij de gewenste transformatie.

3.7. Kaders stellen, sturing inrichten en (bij)sturen

De raad heeft kaders gesteld voor beleid en uitvoering van de taken in het sociaal domein. Al voor 2015 bestond de zogenoemde 'Maastrichtse Maat'. Het komt erop neer dat burgers van Maastricht meer hulp en ondersteuning van de gemeente mogen verwachten dan het wettelijk minimum. Toen duidelijk werd dat er maatregelen genomen moesten worden om financieel bij te sturen, leidde dat tot vertraging en/of impasse. Verschillende verbetermaatregelen zijn in de relatie bestuur – raad gestrand, omdat de raad hecht aan de Maastrichtse Maat en het bestuur de tijd soms niet rijp achtte om hierover het gesprek met de raad te voeren. Dit is demotiverend geweest voor de ambtelijke organisatie.

De commissie heeft vragen gesteld over de wijze waarop de gemeente in gesprek is met de integrale Adviesraad Sociaal Domein. Wellicht kan deze adviesraad een goede rol spelen in agendavorming, draagvlak en legitimering van keuzes die de gemeente nog moet maken, als de inwoners hier mee te maken krijgen.

De reguliere beleidscyclus en bijsturingsmaatregelen die ondersteund werden door de P&C-cyclus leverden voor de directie onvoldoende resultaat op. Na de zomer van 2019 werd duidelijk dat de tekorten verder opliepen en dat de verbetermaatregelen te weinig resultaat opleverden. Financiële tegenvallers verrasten bestuur en directie. Hierop hebben college en directie het eerdergenoemde onderzoek door KPMG uit laten voeren. Dit leverde veel bezuinigingsmaatregelen op en adviezen over hoe de gemeente weer meer in control kon komen. Dat viel samen met het vertrek van de toenmalige directeur. De urgentie werd met dit rapport op tafel gelegd. De college omarmde de conclusies van het rapport, dat door velen als 'vernietigend' werd ervaren.

Hoewel er pogingen zijn gedaan om inhoudelijke samenhang aan te brengen in de maatregelen, zijn de bezuinigingen vooral financieel en weinig inhoudelijk geladen, zo geven ambtenaren aan. Bezuinigingen worden beschreven als niet visie-gestuurd. De commissie wil erop wijzen dat er verschillende manieren zijn om weer meer in control te komen. We zien gemeenten dit langs twee wegen doen. De ene weg is bezuinigen waar dit direct beïnvloedbaar is, om financieel resultaat te bereiken. Dat kan bijvoorbeeld door vaste subsidierelaties te beëindigen met organisaties zoals welzijnswerk. De andere weg is een meer visie-gestuurde manier van bezuinigen, waarbij ook harde maatregelen worden genomen, maar er een zekere logica en samenhang tussen visie, beleid en financiën behouden blijft.

Enerzijds valt het de commissie op dat er in één jaar tijd, sinds februari 2020, beperkt voortgang lijkt te zijn geboekt en dat veel tijd nodig is geweest voor het ontwikkelen van een verbeterplan. Dit sluit aan bij de ervaring die sommige gesprekspartners hebben, dat het de organisatie aan slagkracht ontbreekt en dat de werkwijze en praktijk van de organisatie bureaucratisch is. De uitbraak van corona is ook een vertragende factor geweest. Anderzijds heeft de gemeente Maastricht kennelijk niet stil gezeten. Er is gewerkt aan de opvolging en uitvoering van vijftig bezuinigingsmaatregelen die volgen op de besluitvorming naar aanleiding van het KPMG-rapport. Daarnaast is er gewerkt aan de realisatie van verbeterinitiatieven die KPMG heeft geformuleerd (gericht op 'organisatie', 'mens en cultuur' en 'systemen' - verbetering P&C-cyclus).

Hulp en ondersteuning wordt in Maastricht relatief veel ingezet. Met name het aantal kinderen, jongeren en gezinnen met jeugdhulp (meer dan een op zeven) en het aantal huishoudens met maatschappelijke ondersteuning wijken sterk af van vergelijkbare gemeenten. Slechts in 1 van de 22 gemeenten die de commissie eerder heeft gevisiteerd, is eenzelfde hoogte van het zorggebruik aanwezig.⁵

In de intakegesprekken is kort stilgestaan bij de mogelijkheid dat het hoge zorggebruik het gevolg zou zijn van sociaal-economische achterstanden. Als dit het geval is, zou de gemeente Maastricht breder met gemeenten uit de regio in kunnen zetten op een aanpak van sociaal-economische achterstanden, om daarmee ook zorggebruik tegen te gaan. De commissie heeft geen verdere verkenning of analyse uitgevoerd.

Voor het hoge zorggebruik is geen eenduidige verklaring. Zowel een sociaal-economische als sociaal-culturele invalshoek, historie van het zorglandschap als de uitwerking van de politieke visie (de Maastrichtse Maat), worden genoemd. Historische verklaringen geven echter geen verklaring voor de toename van het zorggebruik sinds de decentralisatie. De gemeente Maastricht zou een grote stap zetten richting een financieel beheersbaar domein, als ze het gebruik zou kunnen terugbrengen naar het niveau van vergelijkbare gemeenten in Nederland, of überhaupt naar het Nederlandse gemiddelde, zo constateert de commissie.

We zijn ons er als commissie van bewust dat de 'maakbaarheid' van het sociaal domein niet overdreven moet worden. Toch is het zeker ook niet zo dat de gemeente beperkte invloed heeft op het sociaal domein. De commissie proeft in de gesprekken dat regelmatig verwezen wordt naar sociaal-economische factoren, verdeelmodellen die slecht uitpakken voor de gemeente Maastricht,

⁵ Referentiegegevens zijn te vinden op waarstaatjegemeente.nl. Ook kan de VNG behulpzaam zijn bij het vinden van enkele gemeenten die op bepaalde kenmerken vergelijkbaar of juist interessant afwijkend zijn.

een zorggebruik dat vanuit het verleden standaard hoger lag dan elders in Nederland, of een uitspraak van de gemeenteraad die leidt tot een ruimhartig sociaal beleid: de Maastrichtse Maat. Het is prima om, in het kader van de lobby om meer inkomsten te ontvangen, de eerste paar argumenten te benoemen. Voor de gemeente Maastricht en haar burgers brengt dat echter geen uitkomst binnen de eigen mogelijkheden. De commissie wenst de gemeente een bestuur en ambtelijk management toe, die opstaan en zeggen dat Maastricht, hoewel in sommige opzichten uniek en bijzonder, in veel opzichten niet anders is dan veel gemeenten van gelijke omvang en sociaal-economische structuur en dat het zorggebruik teruggebracht kan worden naar het niveau dat in deze vergelijkbare gemeenten ook gerealiseerd wordt. Er lijkt voldoende aanleiding om ook de raad van Maastricht ervan te overtuigen dat daarbij heilige huisjes als de Maastrichtse Maat niet uitgezonderd kunnen worden en men zich niet mag verschuilen achter een cultureel-historisch hoog zorggebruik. De huidige uitwerking van de Maastrichtse Maat lijkt op de besproken terreinen financieel niet houdbaar. Als deze gehandhaafd blijft, loopt Maastricht het risico binnen enkele jaren de maat genomen te worden: het komt dan deels financieel onder curatele te staan van de provincie, waarbij het Rijk onderzoek doet naar de hoogte en duur van de benodigde aanvullende uitkering (verticaal toezicht, artikel 12 Financiële verhoudingswet).

Tegelijkertijd ziet de commissie dat er bij de gemeente Maastricht een besef is ontstaan dat het anders moet. Er liggen een substantieel aantal evaluaties, quick scans en onderzoeken, waarmee er ook zinnige aanbevelingen op tafel liggen. De commissie heeft kennisgenomen van een aantal daarvan, waaronder het Verbeterplan. De commissie kent overigens niet de laatste stand van zaken rond de precieze status en ontvangst van het Verbeterplan, besluitvorming en vervolgstappen.

Ook ziet de commissie dat er op elementen wel zicht en grip is. Onder meer het inzetten van praktijkondersteuners Jeugd bij huisartsen kost de gemeente geld, maar levert de gemeente meer op.⁶ Ook zijn de eerste tussentijdse resultaten van de 50-gezinnenaanpak positief te noemen, ook al vallen opbrengsten hiervan deels buiten de smalle definitie van sociaal domein (Jeugd, Wmo, Participatie).

⁶ De gemeente Maastricht geeft aan dat uit de evaluatie Blauwe Zorg blijkt dat de pilot POH Jeugd in 2019 heeft geleid tot kostenbesparing van € 436.074 voor de gemeente Maastricht. De pilot Huishoudens met domein-overstijgende kosten heeft geleid tot een besparing van € 359.164, waarvan € 257.130 besparing binnen het gemeentelijk domein. De tussenrapportage (eind 2020) van de 50-gezinnenaanpak zou aangeven dat deze werkwijze leidt tot een gemiddelde kostenbesparing van € 20.000. In hoeverre deze besparingen terechtkomen bij de gemeente is onderwerp van nader onderzoek.

4. Advies

De commissie heeft in de visitatie twee vraagstukken centraal gezet:

- A. Hoe kan de gemeente Maastricht de beleidscyclus vruchtbaarder maken, zodat zowel stuurbaarheid als leervermogen op realisatie van de inhoudelijke beleidsdoelen vergroot worden en Maastricht meer grip krijgt op inhoud en uitgaven van het sociaal domein? Welke elementen liggen daar al voor in de verschillende onderzoeken? Besteed daarbij aandacht aan de rollen van raad, college en ambtelijk apparaat. Dit mede in relatie tot de regionale verantwoordelijkheid van Maastricht als centrumgemeente.
- B. Hoe kan de gemeente Maastricht komen tot een onderbouwd, afgewogen en door college en raad gedragen inzicht over welke zorg, hulp of ondersteuning wezenlijk bijdraagt aan de doelstellingen van de inwoner, waarbij de geboden oplossing effectief en efficiënt is en past binnen de wettelijke kaders?

Op basis van de bevindingen zoals geschetst in hoofdstuk 3, komt de commissie hier tot adviezen en aanbevelingen.

4.1. De beleidscyclus vruchtbaarder maken ...

Hoe kan de gemeente Maastricht de beleidscyclus vruchtbaarder maken? Hoe kan het meer grip ontwikkelen op inhoud en uitgaven van het sociaal domein?

In onze ogen is het van groot belang dat Maastricht een beknopte visie op het sociaal domein ontwikkelt, die uitgewerkt wordt in strategische, tactische en operationele doelstellingen die gemeten kunnen worden. Deze visie en de vertaling hiervan in beleid en doelstellingen moet aansluiten op een nu nog onvolledige probleemanalyse van de oorzaken: waardoor komt het dat het gebruik van jeugdhulp en ondersteuning zo hoog is en waarom zijn volume en prijs gestegen?

Op dit punt wil de commissie in overweging geven, heel goed te kijken wat de achtergrond is en wat de oorzaken zijn van het hoge zorggebruik en gegroeide uitgaven. Ga na aan welke doelgroepen de (recente) groei in uitgaven te koppelen is. Bezie of delen van de groei of het hoge zorggebruik niet primair een oorzaak vinden in ondermijning en (druggerelateerde) criminaliteit, of sociaal-economisch achterstandsvraagstukken die bijvoorbeeld wijk gerelateerd zijn. Als dat het geval is, kunnen andere aanpakken geformuleerd worden, veelal integraal en projectmatig en in samenwerking met scholen, leerplicht, jongerenwerk en (zonder de ambitie compleet te willen zijn) wellicht ook met andere vindplaatsen zoals huisartsen, politie en uitkeringsinstanties te formuleren visie en de uitwerking daarvan moet zodanig scherp zijn, dat meer sturing kan worden gegeven aan beleids- en toegangsprofessionals en hulp- en ondersteuningsprofessionals. Als mogelijke invulling hiervan geven wij mee dat verschillende gemeenten⁷ goede ervaringen hebben met het werken vanuit leidende principes. Movisie heeft hier een brochure over geschreven.⁸

⁷ Onder meer Ede, Utrecht, Neder-Betuwe (zie ook voetnoot 8).

⁸ <https://www.movisie.nl/sites/movisie.nl/files/2020-12/Leidende-principes.pdf>.

Het belangrijkste vraagstuk bij de visie is tweeledig. Enerzijds is de vraag hoe de gemeente hulp en ondersteuning in volume en kosten begrenst om financiën beheersbaar te houden. Anderzijds is de vraag hoe de gemeente invulling geeft aan de wens mensen weer op weg te helpen of op de weg te houden door ondersteuning, hulp of zorg of het tegengaan van schulden of armoede. Maar er zijn er meer. In de gespreksnotitie *Harmonie in het sociaal domein* (VNG – Visitatiecommissie – zomer 2020) worden enkele strategische dilemma's geschetst, die de gemeente kunnen helpen hierin keuzes te maken. Het gaat om:

- *Inwoners een minimale basis geven versus inwoners ondersteunen in hun ontplooiing.* In hoeverre gaat een gemeente ervan uit dat inwoners eigen verantwoordelijkheid nemen of op hun sociaal netwerk kunnen steunen? En wanneer ondersteunt de gemeente haar inwoners actief door risico's weg te nemen?
- *Werken aan een onzekere toekomst met (mogelijk) minder problemen versus werken aan een zekere toekomst met dezelfde problemen.* Gemeenten kunnen ervoor kiezen in te zetten op het zelfstandig oplossend vermogen van inwoners versterken en zo toekomstige problemen voorkomen. Dit is wel een ongrijpbaar proces, dat veel inzet van de gemeente vergt en waarvan de uitkomsten moeilijk te voorspellen zijn. Aan de andere kant kunnen gemeenten zich uitsluitend richten op expertise ontwikkelen bij het oplossen van de problemen van hun inwoners. Dat biedt meer zekerheid, maar zorgt er ook voor dat er minder focus ligt op het wegnemen van de oorzaken van de problemen.
- *Alle inwoners in beeld versus alleen de risicogroepen.* Gaat een gemeente voor een zo breed mogelijk inzicht in alle inwoners? Of kiest de gemeente voor een gerichte focus op bepaalde (kwetsbare) groepen?
- *Focus op brede, laagdrempelige inzet vooraf versus focus op zwaardere inzet achteraf.* Ligt de focus op brede preventie en het voorkomen van (hoge) zorgkosten en menselijk leed? Of ligt de focus op een gerichte aanpak op het moment dat er problemen ontstaan, waarbij de werking van de inzet beter meetbaar is?

Het bespreken en vinden van passende posities op deze dilemma's kan helpen om scherpere in de visie aan te brengen. In de uitwerking van die visie in strategische, tactische en operationele doelstellingen, moeten vragen beantwoord worden. Het gaat dan om vragen over hoe de gemeente ervoor kan zorgen dat de maatschappelijke opgave een gezamenlijke opgave wordt van gemeenten en de belangrijkste aanbieders van ondersteuning, hulp en zorg en hoe de gemeente zich wil verhouden tot maatschappelijke partners, hoe zij denkt te gaan sturen, et cetera. De geoperationaliseerde doelen zijn van belang om de visie als het ware beet te kunnen pakken en daarmee duidelijk aan te geven wanneer er doelen gehaald zijn en wanneer verwacht wordt dat je die doelen haalt. Daarmee vormt dit mede de basis voor een monitor naar de gemeenteraad.

De geformuleerde visie en geconcretiseerde uitwerking daarvan in doelstellingen zou de gemeente Maastricht in verschillende fasen moeten gebruiken voor het gesprek tussen:

- College en raad over het wat en waarom (het gaat hier om het gesprek over de juiste toedeling van waarden; het gaat dus niet over bijvoorbeeld organisatie of financiën);
- Leden van het college over het wat, het waarom en het hoe (het gaat om de bespreking van bestuurlijke hoofdlijnen, gericht op het sturen in samenhang);

- College en ambtelijke organisatie over het wat, waarbij het initiatief ligt bij het college (op bestuurlijke hoofdlijn en ambtelijke uitwerking);
- Ambtelijke organisatie en college over het hoe, waarbij het initiatief ligt bij de ambtelijke organisatie (ambtelijke voorstellen, bestuurlijke reactie);
- Leden en onderdelen van de ambtelijke organisatie onderling over het wat en het hoe (gericht op samenhang tussen beleid, inkoop, Toegang, financiën, et cetera);
- Ambtelijke opdrachtgevers (beleid) en ambtelijke opdrachtnemers (toegang, waarbij bijvoorbeeld verdere concretisering van de Kaderafspraken onderwijs & gemeenten 2019-2023 een onderwerp van gesprek kan zijn);
- Gemeente en regiogemeenten (bestuurlijk, initiatiefnemend, start met opgave en visie en eindig met operatie in plaats van omgekeerd. Dit vraagt wel om onderling vertrouwen en een transparante opstelling);
- Gemeente en (voor)veld (van preventie tot zware zorg).

Zorg voor een informatievoorziening die ondersteunend is aan visie en beleid en daarmee de beleidscyclus, waarbij prestatie-indicatoren verbonden zijn aan strategische, tactische en operationele beleidsdoelstellingen die op visie gebaseerd zijn. Richt de monitoring in op basis van prestatie-indicatoren die gekoppeld zijn aan de doelen, bepaal welke informatie er beschikbaar is en welke nog niet. Maak afspraken over wie welke informatie gaat monitoren en ga dit in de fase van verrichten dan ook gewoon doen. Investeer in analysecapaciteit. Het is belangrijk data te kunnen analyseren, duiden en betekenis te kunnen geven voor beleid en sturing.

Zorg dat de informatievoorziening aansluit op de informatiebehoefte van raad, college, management van beleid, management van uitvoering, passend bij legitieme rollen die zij te vervullen hebben. Dit maakt het mogelijk voor iedereen om zijn rol te pakken en zich daaraan te houden.

De gemeente Maastricht heeft verschillende analyses uitgevoerd of laten uitvoeren. Zo zijn er verschillende quick scans uitgevoerd en diverse onderzoeken intern dan wel extern. Het is niet de rol van de commissie om dit werk nog eens over te doen of om hier al te veel kwalificaties aan te geven. Wel wijst de commissie erop dat analyses, quick scans en onderzoeksrapporten en verbeterplannen waardevolle elementen bevatten, waarmee de gemeente Maastricht haar voordeel kan doen bij het richten, inrichten en verrichten van een effectieve beleidscyclus.

Doorloop de verschillende fasen van de beleidscyclus met alle betrokkenen in de binnen- en de buitenwereld en maak de beleidscyclus af.

Ga op basis en in het verlengde van de geformuleerde visie ook sturen op de toegang als belangrijk aangrijpingspunt voor sturing. Vergeet daarbij niet aandacht te hebben voor redenen en omstandigheden die veroorzaken dat kinderen langer in zorg zijn dan in eerdere jaren. Bevorder het afsluiten en afschalen van zorg, waar zorg niet langer effectief of nodig is. Zie ook het recente AEF-rapport *Stelsel in groei*.

Besteed aandacht aan de koppelingen die er zijn tussen de lokale gemeentelijke beleidscyclus en de regionale beleidscyclus. Breng daarnaast de interne sturing op orde voor de verschillende petten die de gemeente Maastricht heeft. Daarbij is het bijvoorbeeld zaak om onderscheid te maken tussen de rol van Maastricht als dienstverlener aan de gemeenten in de regio, en de beleidsinhoudelijke rol van de gemeente Maastricht die haar lokale belangen en standpunten naar voren brengt in de

overleggen met regiogemeenten. De commissie verwacht dat dit het onderlinge vertrouwen, de aanspreekbaarheid en het begrip laat toenemen.

Probeer ten minste te komen tot visie-gestuurde bezuinigingsmaatregelen, als het financiële perspectief dominant wordt en de aandacht voor de beleidscyclus weggetrokken wordt door de aandacht voor realisatie versus begroting.

4.2. Afbakening en vraag ‘welke zorg is goed genoeg?’

Hoe kan de gemeente Maastricht komen tot een onderbouwd, afgewogen en door college en raad gedragen inzicht over welke zorg, hulp of ondersteuning wezenlijk bijdraagt aan de doelstellingen van de inwoner, waarbij de geboden oplossing effectief en efficiënt is en past binnen de wettelijke kaders?

In de ogen van de commissie is het van belang de discussie niet alleen tussen college en raad te voeren, maar een maatschappelijke discussie te voeren over deze onderwerpen met de burgers: van ouders tot ouderen en van professionals tot vrijwilligers. Misschien begint het gesprek daar wel.

Er zijn verschillende aanleidingen om het gesprek te voeren over wat de burger nu mag verwachten van de gemeente, en dus ook waar die verwachting niet meer terecht is. Waar de gemeente met recht ‘nee’ kan zeggen tegen een hulpvraag. Of ‘de zorg die u ontvangt is zo goed genoeg’ of ‘de zorg die u gehad hebt, loopt nu af en we vertrouwen erop dat u het weer zelf kunt’.

Enerzijds zijn de financiële tekorten in het sociaal domein die breed ervaren worden door gemeenten een aanleiding om dat gesprek te voeren. Daarbij wordt gekeken naar het open karakter van de Jeugdwet in vergelijking met andere zorgwetten. In de praktijk ervaart men bepaalde waterbedeffecten in het stelsel, waarbij het de vraag is of de Jeugdzorg bezuinigingen moet oplossen in de onderwijszorg of bezuinigingen moet opvangen in de GGZ. Moeten gemeenten financieel bloeden voor het feit dat steeds meer mensen vinden dat de onvolkomenheden van het leven gecompenseerd moeten worden door zorg of ondersteuning die de overheid betaalt? Anderzijds zijn er toekomstgerichte demografische trends die ertoe leiden dat met name de doelgroep van de Wmo sterk toeneemt. De VNG heeft zowel voor de Jeugdwet als voor Wmo een landelijk expertiseteam een advies laten schrijven over juist deze vraagstukken. De gemeente Maastricht kan in deze adviezen handvatten vinden voor hoe ze tot gedragen inzichten kan komen.

Het expertiseteam ‘Reikwijdte Jeugdhulpplicht’ heeft haar rapport ‘De kracht van wijd reiken’ aangeboden aan de VNG (maart 2020).⁹ De titel geeft de kern van het advies aan. Het expertiseteam vindt dat de Jeugdwet voldoende mogelijkheden biedt om de jeugdzorg goed te kunnen sturen (of inrichten), en is geen voorstander van nieuwe wetswijzigingen. Het laten slagen van de transformatie vraagt om meer aandacht en inspanningen. Het advies is om daarbij breder te kijken dan de Jeugdwet alleen. Het expertiseteam adviseert gemeenten met een ontwikkelagenda te werken, waarin in ieder geval de volgende bouwstenen zouden moeten terugkomen:

- Differentiëren naar vragen van kinderen en hun ouders;
- Het ontzorglandschap en het goede gesprek over opvoeden en opgroeien;

⁹ <https://vng.nl/sites/default/files/2020-03/de-kracht-van-wijd-reiken-eindrapport-vng-expertiseteam-reikwijdte-jeugdhulplicht.pdf>.

- Consistente inrichtingskeuzes maken;
- Duurzaam partnerschap aangaan met een beperkt aantal partners;
- De kokers doorbreken en een alternatief aanbod ontwikkelen.

Het team vraagt aandacht voor de transformatiegedachte en stelt vast dat er geen quick fix is. Het team kiest bewust niet voor een inperking van regels of aanpassing van het stelsel. Wat volgens het team nodig is, is om langs vijf bouwstenen met geduld, kennis en in samenwerking de transformatie in de praktijk te brengen. Het benadrukt dat dit vraagt om voldoende tijd, financiële middelen en politieke ruimte.

Het expertiseteam ‘Reikwijdte rol gemeenten in de Wmo’ (november 2020)¹⁰

Hoe te anticiperen op het toenemend aantal ouderen (en daarbinnen het aantal 80-plussers) en het groeiend aantal mensen dat een beroep doet op de Wmo? Het VNG-bestuur vroeg een expertiseteam hierover om advies. Het advies maakt duidelijk dat nú aanpassingen aan de Wmo nodig zijn, omdat de wet in de huidige vorm niet toekomstbestendig is. Het expertiseteam concludeert ook dat veel oplossingen voor vraagstukken over het ouder worden buiten de Wmo liggen, op andere beleidsterreinen. Dat vraagt van Rijk, gemeenten en maatschappelijke partners een integrale visie en beleid op het ouder worden. Het expertiseteam wijst op de noodzaak om lokaal én landelijk actief het gesprek te voeren over het ouder worden, de versterking van het normale leven, en wat van mensen zelf (en van elkaar) mag worden verwacht en wat van de overheid.

Zo heeft de gemeente Pijnacker-Nootdorp het gesprek opgezocht met ouders van kinderen over de vraag “Wat vinden zij ‘normaal’ in opgroeien en opvoeden?”¹¹

Jeugdhulpregio Zuid-Holland Zuid werkt met een uitsluitingenlijst voor jeugd-PGB, waarop zorg wordt gezet die niet gezien wordt als jeugdhulp. De jeugdhulpregio Groningen heeft een handreiking opgesteld voor professionals, om vast te stellen wat gebruikelijke zorg is die de gemeente levert. Ook de gemeente Den Haag heeft initiatieven genomen om jeugdhulp nader in te kaderen. De commissie adviseert de gemeente Maastricht om haar voordeel te doen met wat er in andere gemeenten al op dit vlak gebeurt, naast het gesprek dat in de eigen gemeente wordt gevoerd. Desgewenst kan de VNG ondersteunen met benodigde ingangen bij deze gemeenten.

Of geboden hulp effectief en efficiënt is, moet gevraagd worden aan de cliënt, de professionals en de financier.

Daarnaast kan de gemeente kijken naar de interventies in de Databank Effectieve Jeugdinterventies. Het Nederlands Jeugdinstituut heeft meer gepubliceerd over effectiviteit van jeugdinterventies. Er is bekend dat slechts een beperkt aantal interventies bewezen effectief is. Dit komt onder meer doordat effectiviteit van een interventie moeilijk vast te stellen is volgens wetenschappelijke richtlijnen. Je zou een veelheid van andere factoren moeten uitschakelen om de effectiviteit van alleen de interventie vast te stellen. We verwijzen naar de notitie ‘Effectief werken in het veranderde jeugdveld’ (Nji, 2019)¹². Van de naar schatting meer dan 2500 interventies zijn er 237

¹⁰ https://vng.nl/sites/default/files/2020-12/het-verschil-durven-maken-1_1.pdf.

¹¹ Artikel van 3 maart 2021, www.telstar-online.nl.

¹² https://www.nji.nl/nl/Download-NJi/Publicatie-NJi/notitie-effectief-werken-in-het-veranderde_jeugdveld.pdf.

interventies opgenomen in de Databank Effectieve Jeugdinterventies (peildatum juli 2019). Deze 237 interventies zijn in ieder geval 'goed onderbouwd'. Op grond van de beschikbare kennis uit wetenschap, praktijk en cliëntervaringen is het aannemelijk dat deze interventies werken. Van de 237 interventies zijn er 67 werkelijk onderzocht op effectiviteit, waarvan:

- 35 interventies met het erkenningsniveau 'effectief volgens eerste aanwijzingen';
- 25 interventies met het erkenningsniveau 'effectief volgens goede aanwijzingen';
- 7 interventies met het erkenningsniveau 'effectief volgens sterke aanwijzingen'. Bij 2 van deze 7 interventies is ook onderzoek gedaan naar kosteneffectiviteit. Daaruit bleek dat de maatschappelijke opbrengsten van het inzetten van deze interventies hoger zijn dan de kosten van het uitvoeren van de interventie (Kremer e.a., 2016).

68 interventies hebben het predicaat 'niet erkend' en het grote aantal van circa 2200 interventies is niet onderzocht. Het betreft interventies die kunnen werken en interventies die niet werken of zelfs schadelijk zijn. De notitie beschrijft uitgangspunten voor effectieve jeugdhulp en besluit met een advies aan gemeenten om aan jeugdhulporganisaties te blijven vragen:

- Hoe zij investeren in vakmanschap van hun professionals;
- Of zij hun resultaten monitoren;
- Of zij samen met hun professionals, kinderen/jongeren en ouders feedback- en verbetergesprekken voeren;
- Wat daarbij de belangrijkste lessen zijn geweest en tot welke verbeteringen dit heeft geleid.

5. Bijlage I – Grip...

Grip in het sociaal domein of elders heeft steeds te maken met twee onderdelen: inzicht en handelingsperspectief. Om grip te kunnen hebben, moet je weten welke ontwikkelingen zich voordoen. Vervolgens moet je hier in meer of mindere mate sturing aan kunnen geven óf op kunnen anticiperen. Zonder dit laatste is er geen sprake van grip, maar alleen van inzicht. Daarbij is het goed om je te realiseren dat er vrijwel nooit sprake kan zijn van volledige grip, zeker in het sociaal domein niet. Er is altijd sprake van (de kans op) externe beïnvloeding die buiten het handelings- en gezichtsvermogen ligt en waar maar in beperkte mate op geanticipeerd kan worden. Gelukkig betreft dit over het algemeen maar een beperkt deel van het domein.

Grip hebben begint zoals gezegd met het hebben van inzicht. Echter, ook inzicht komt niet vanzelf en vraagt een afbakening en een antwoord op de vraag: waar wil je inzicht in hebben? We willen nu uiteraard niet verzanden in een eindeloze exercitie waarin we afpellen tot de kern van de scope van je gewenste inzicht, maar we kunnen nu voor het gemeentelijke sociaal domein wel stellen dat de visie het startpunt vormt van grip. In een visie verwoordt een gemeente namelijk een ideaal toekomstbeeld voor (een deel van) de gemeente. Hierin schetst een gemeente hoe de lokale samenleving functioneert, welke maatschappelijke resultaten worden bereikt en wat de uitgangspunten vormen waarmee dat ideaalbeeld gerealiseerd kan worden. Een visie laat zien wat je als gemeente in de kern het allerbelangrijkste vindt, zowel als het gaat om het uiteindelijke doel als om de route die je daarvoor af moet leggen. Een visie hoort richting te geven en wel op z'n manier dat duidelijk is welke richting gekozen wordt en op welke manier deze richting bewandeld wordt.

Met name die duidelijkheid blijft een lastig aspect van iedere visie en is ook inherent aan het concept visie. Een visie is namelijk een geabstraheerde beschrijving van een toekomstsituatie die in de praktijk altijd veel complexer is en veel nuances kent. De taal die gebruikt wordt voor het beschrijven van een visie bestaat dan ook voornamelijk uit abstracte begrippen. Die zijn goed om een beeld te schetsen, maar ontoereikend om een precies beeld te tekenen, met alle specificaties. Zo blijven veel visies dan ook hangen in containerbegrippen, zonder dat ze houvast geven aan de mensen die uitvoering moeten geven aan die visie. Wil je een visie laten werken? Dan moet je een vertaalslag maken en als gemeente steeds opnieuw zo concreet mogelijk de volgende vraag beantwoorden: wat wil ik concreet zien veranderen op straat/in de wijk/bij mensen thuis? Met een dergelijke vertaling wordt een visie namelijk pas hanteerbaar, meetbaar en vervolgens stuurbaar.

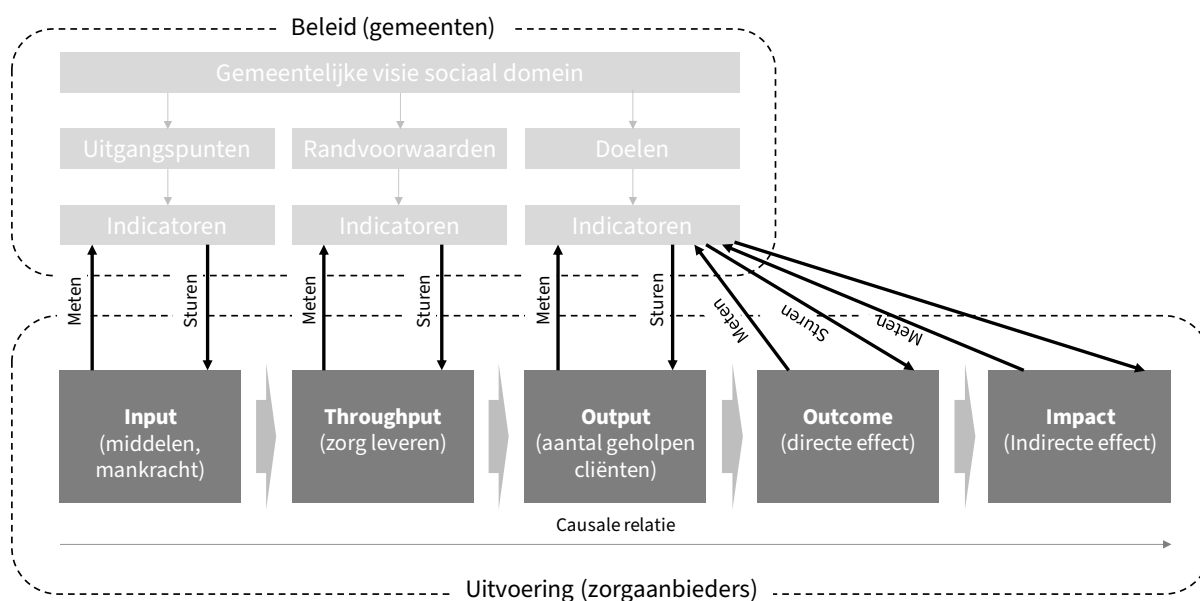
Om een visie ook meetbaar te maken, moet deze vertaling eerst nog geoperationaliseerd worden. Dat betekent dat er indicatoren geformuleerd worden die meetbaar zijn en bij voorkeur niet al te veel administratieve lasten met zich meebrengen. Over het algemeen is dat een relatief makkelijke doorontwikkeling. De voornaamste moeilijkheid bestaat uit het concreet maken van een visie. Dat gaat namelijk gepaard met het maken van keuzes en het trekken van duidelijke grenzen.

Om te komen tot inzicht is er naast deze uitwerking nog één belangrijk aspect nodig en dat is een beleidstheorie (ofwel een effecttheorie). Dat is een uitwerking van de redeneerlijn die loopt van de inzet van middelen (input) en de uitvoering van activiteiten (throughput) naar de concrete resultaten (output) en de directe (outcome) en indirecte (impact) effecten. Deze redeneerlijn maakt in feite zichtbaar met welke concrete handelingen je bepaalde resultaten en effecten verwacht te behalen. Daarbij gaat het in eerste instantie niet om causale relaties die al op voorhand zijn

vastgesteld. Het mag best zo zijn dat redeneerlijnen achteraf niet blijken te kloppen. Door ze echter te expliciteren, wordt het wel mogelijk om ze ook te toetsen en kun je ze naderhand ook bijsturen.

Het sturingsaspect van grip is met het juiste inzicht vervolgens niet meer dan draaien aan de knoppen die gegeven zijn. Deze knoppen zitten verwerkt in de organisatie van het sociaal domein (bijvoorbeeld de organisatie van de Toegang), de gekozen bekostigingssystematiek en de contracten met zorgaanbieders. Uiteraard hangt de mate van sturing af van de mate waarin de sturingsmogelijkheden ook geborgd zijn in uitvoeringsrichtlijnen, afspraken en opgenomen contractuele verplichtingen. Er is echter meer mogelijk door naast de formele sturingsmogelijkheden ook de informele sturingsmogelijkheden te benutten. Die zitten vaak in het regelmatig, in onderling vertrouwen voeren van gesprekken en het creëren van een gezamenlijk eigenaarschap. Dit kost wel tijd en vaak ook het nodige geduld. Onderling begrip ontstaat namelijk niet zomaar. Desalniettemin heeft deze vorm van sturing altijd wel de voorkeur boven de formele sturingsmogelijkheden. Het sociaal domein is namelijk een complex ecosysteem dat zich nooit helemaal laat vangen in afspraken, contracten of procedures en in een dergelijk ecosysteem heb je meer aan een partner dan aan een opdrachtnemer.

In onderstaand figuur is de vertaling van de visie naar operationele indicatoren en de beleidstheorie schematisch weergegeven.



6. Bijlage II – Gegevensrapportage voorafgaand aan visitatie gemeente

1. Gegevensrapportage voorafgaand aan visitatie gemeente Maastricht

Om een beeld te scheppen van hoe de gemeente Maastricht er uit ziet in cijfers, is op verzoek van gemeente Maastricht deze gegevensrapportage opgesteld. Die ligt hier voor u. Het is een globaal en algemeen beeld van Maastricht, haar sociaal domein. Daarbij wordt aangetekend dat een beeld in cijfers nooit een volledig beeld geeft.

Alle hierin gebruikte cijfers zijn verkregen uit openbare bronnen. De organisaties die deze openbare bronnen beheren (voornamelijk het Centraal Bureau voor de Statistiek, het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en VNG Realisatie) doen hun best om te zorgen dat hun cijfers zo veel als mogelijk juist zijn. Hierbij zijn ze afhankelijk van de organisaties die hen informatie aanleveren (voornamelijk de gemeente zelf en diens verbonden partijen). Om die reden kunnen deze organisaties niet garanderen dat de informatie precies klopt. De VNG is zich daarvan bewust. Wij gebruiken daarom de cijfers in deze gegevensrapportage niet om definitieve conclusies te trekken over de gemeente Maastricht of de mate van grip, tenzij de cijfers in deze rapportage worden gecorroboereerd op basis van andere informatie. De cijfers worden daarom ook niet achteraf gewijzigd als blijkt dat ze niet kloppen.

De cijfers in dit stuk zijn ontleend aan CBS Statline, de gemeentelijke monitor sociaal domein en Informatie voor Derden (IV3), tenzij anders vermeld. Dit zijn de volgende cijfers:

- Algemene kengetallen over Maastricht en haar sociaal domein (afhankelijk van eventuele opvallendheden in het algemene beeld bevat dit hoofdstuk meer of minder cijfers);
- Gebruik jeugdhulp;
- Jeugdhulpgebruik per verwijzer;
- Wmo-gebruik per arrangement (ondersteuning thuis, hulp bij huishouden, verblijf en opvang, hulpmiddelen);
- Gebruik voorzieningen participatiewet;
- Uitgaven sociaal domein, inclusief opvallende afwijkingen ten opzichte van de begroting.

Waar mogelijk is geprobeerd deze cijfers uit Maastricht zoveel mogelijk door de tijd heen te presenteren en te vergelijken met gelijksoortige gemeenten, waarbij vaak gekozen is voor een vergelijking met gemeenten van vergelijkbare grootte (tussen de 100.000 en 300.000 inwoners), gemeenten met een vergelijkbare stedelijkheid (sterk stedelijk) en gemeenten in heel Nederland. Wanneer wordt gesproken van de controlegroepen, gaat het om deze drie groepen, tenzij anders aangegeven.

2. Opvallendheden in deze rapportage

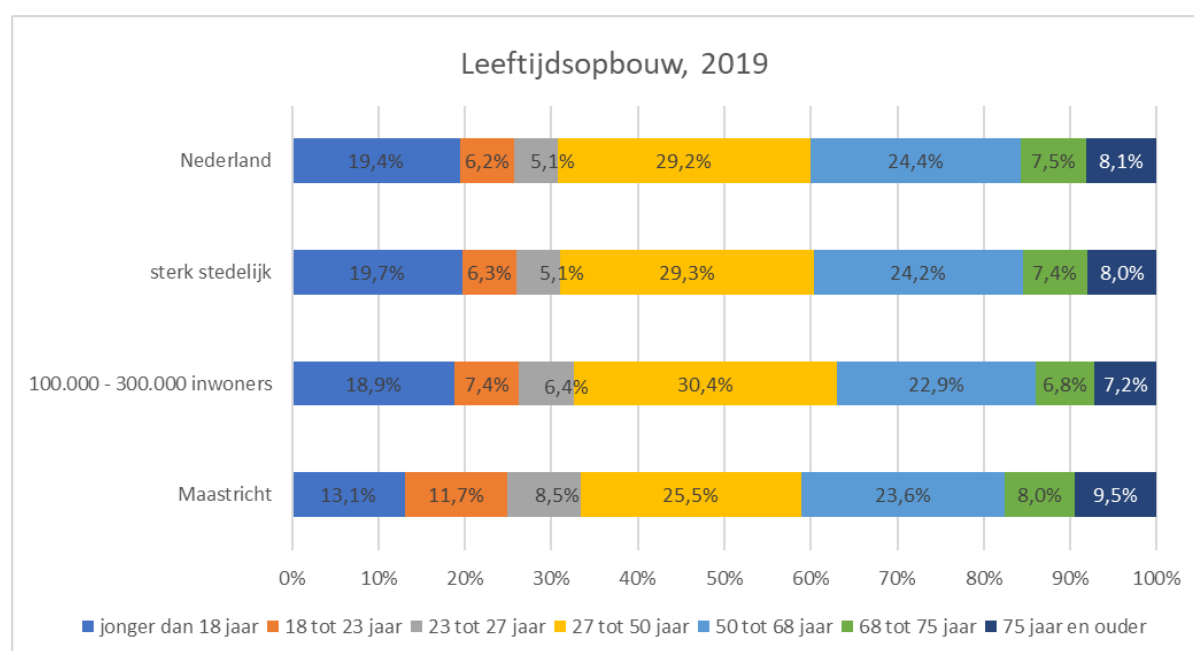
Hieronder worden kort de belangrijkste bevindingen in deze rapportage weergegeven.

- In Maastricht hebben relatief veel mensen alleen Wmo als voorziening.
- Jeugdzorgtrajecten met en zonder verblijf cijfers zijn in Maastricht hoger dan in de controlegroepen.

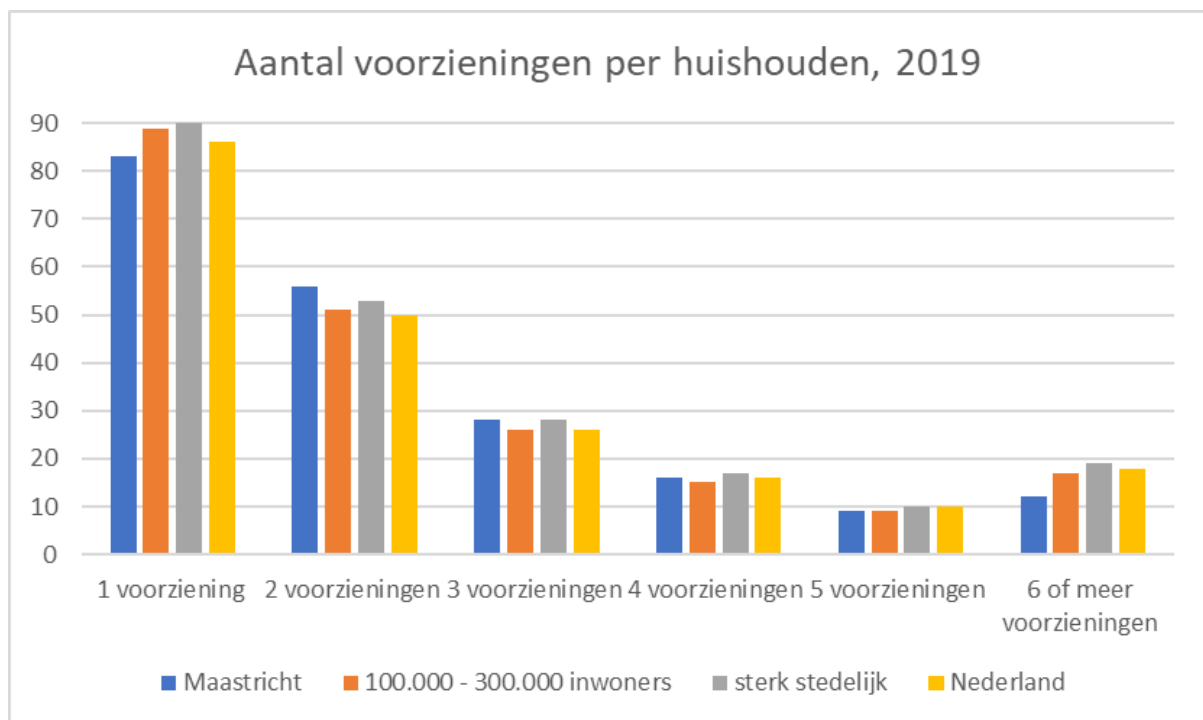
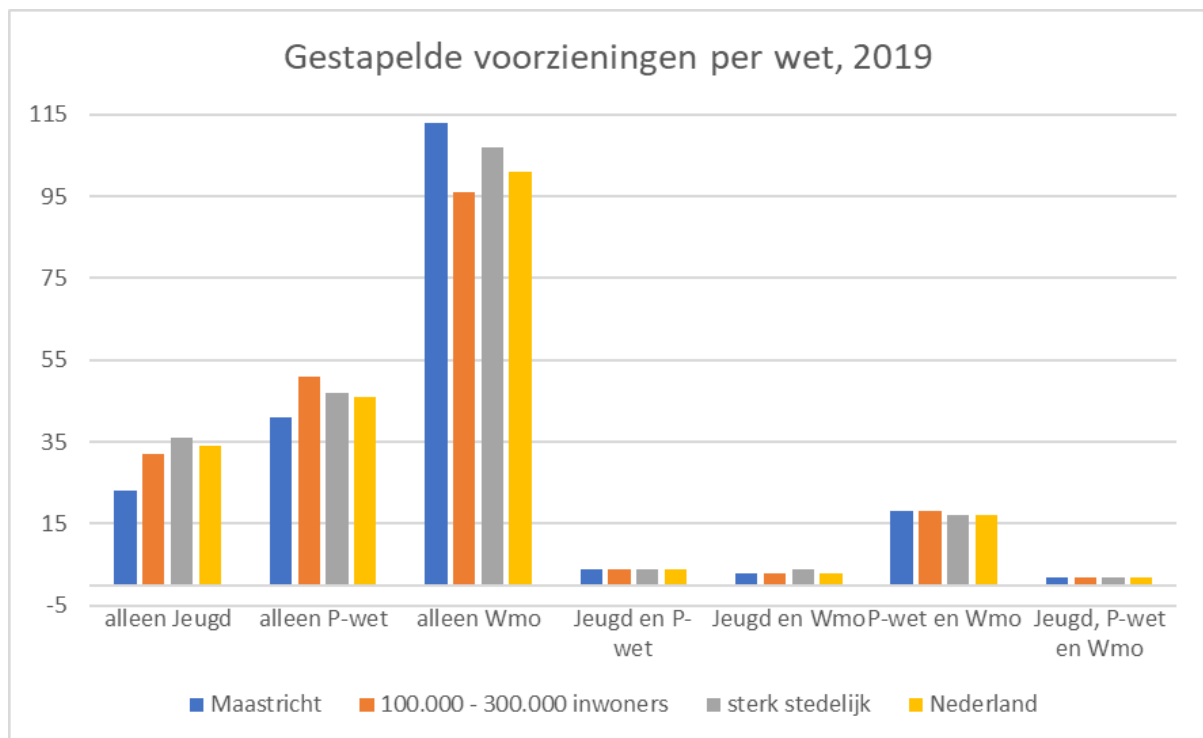
- Kosten voor de categorieën maatwerkdienstverlening 18- en Geëscaleerde zorg 18- zijn hoger dan in de controlegroepen.

3. Kengetallen Maastricht en haar sociaal domein

- **Inwoners:** Maastricht heeft op 1 augustus 2020 118.636 inwoners.
- **Geografisch en kernen:** Maastricht heeft een oppervlakte van 60,12 km². De gemeente bestaat 7 wijken en 44 buurten.
- **Stedelijkheid:** Maastricht heeft een omgevings adressendichtheid van 2.329 waardoor het in de controlegroep 'sterk stedelijk' valt. Ter vergelijking: het Nederlands gemiddelde is 2.010.
- **Leeftijdsopbouw:** zie gestapelde staafdiagram hieronder.

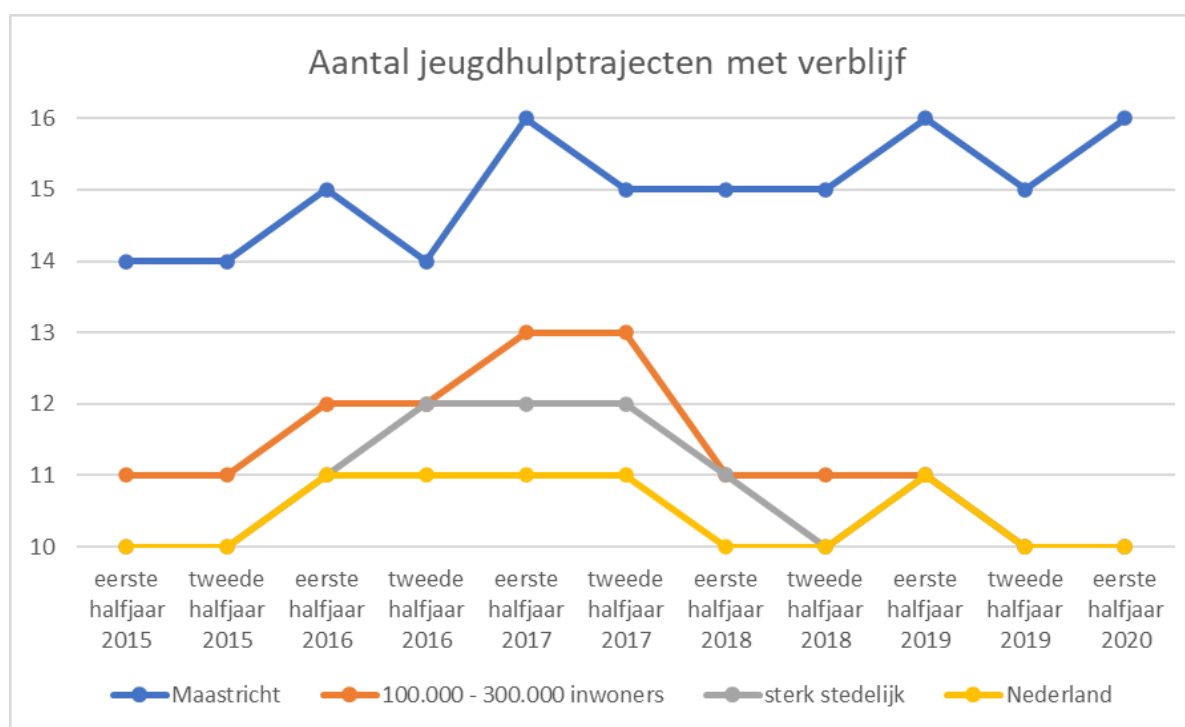
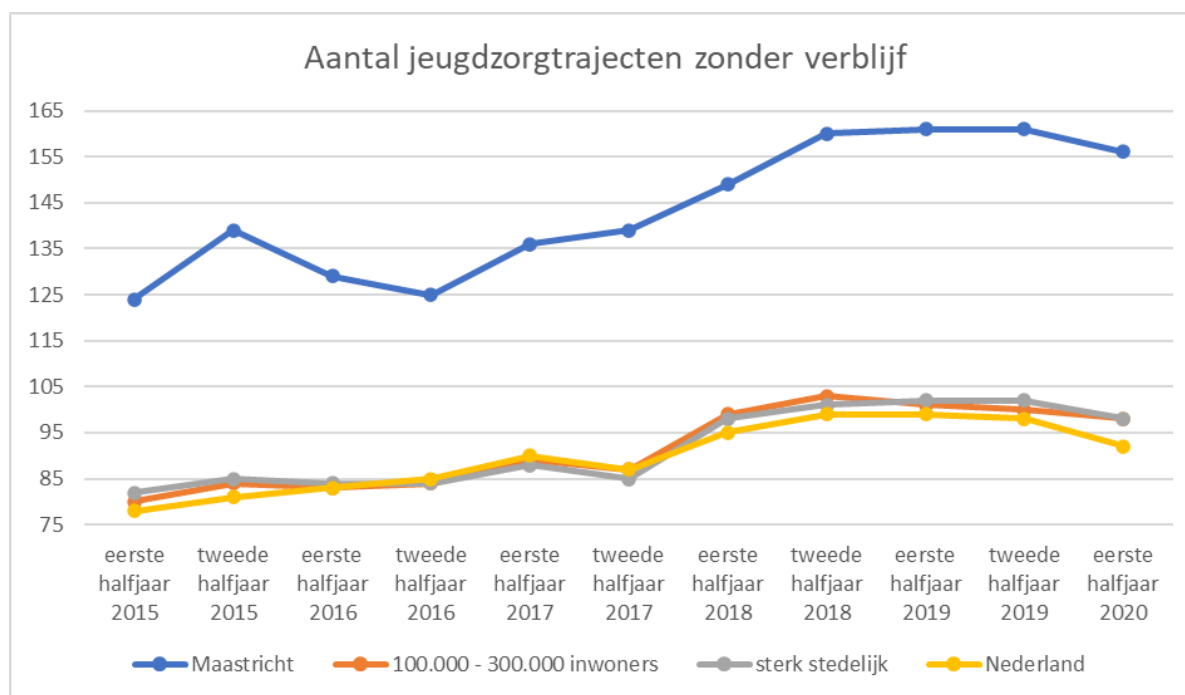


- **Ontgroening en vergrijzing:** er is van 2017 tot en met 2019 sprake van lichte vergrijzing en ontgroening.
- **Jongeren tot 18 jaar:** Maastricht telt op 1 januari 2019 15.541 inwoners die jonger dan 18 jaar oud zijn.
- **Werkzame beroepsbevolking:** Maastricht heeft in 2019 607 werkenden per 1000 inwoners tussen de 15 en de 65 jaar; dat is onder de aantallen in de controlegroepen (waar het tussen de 680 en 682 ligt).
- **Lage inkomens en kinderen in armoede:** 11,4 procent van de huishoudens in Maastricht had in 2015 een laag inkomen, waarvan 4,8 procentpunt langdurig laag. Landelijk was dit gemiddeld 8,2 respectievelijk 3,1 procent, en in de mediane gemeente was dit 5,5 procent respectievelijk 1,8 procent.
- **Gestapelde voorzieningen sociaal domein:** te zien in de staafdiagram hier direct onder. De Y-assen van de staafdiagrammen geven weer hoeveel huishoudens per 1000 huishoudens een bepaalde hoeveelheid of combinatie van voorzieningen heeft.

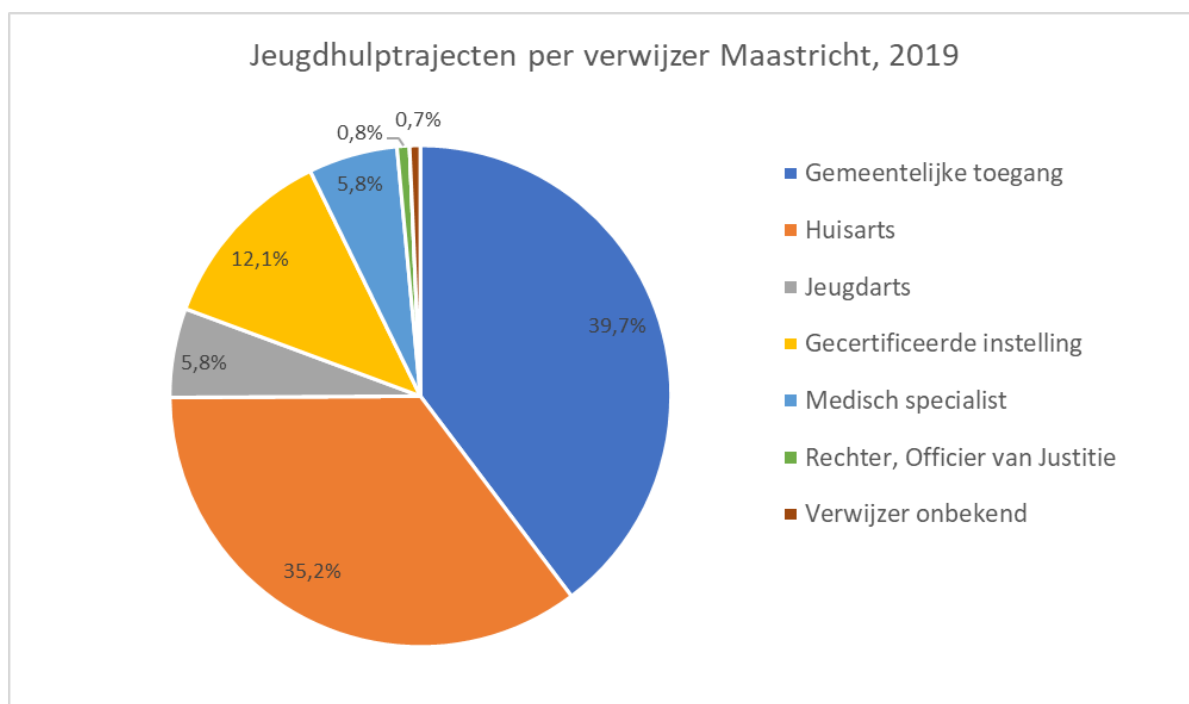


4. Jeugdhulp

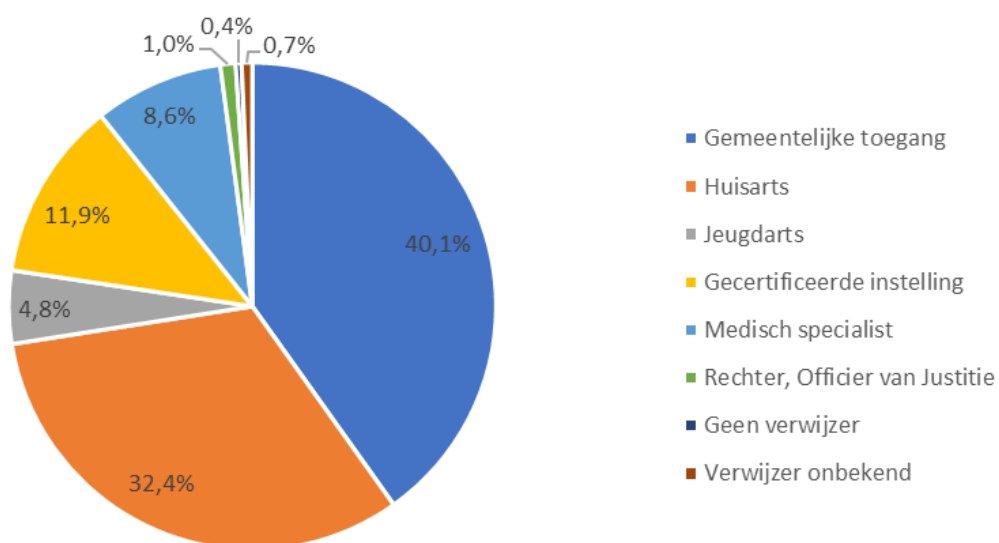
- **Jeugdhulptrajecten zonder verblijf:** Maastricht ziet vanaf 2015 het aantal jeugdhulptrajecten zonder verblijf stijgen tot ver boven het niveau van de controlegroepen in 2019.
- **Jeugdhulptrajecten met verblijf:** Maastricht ziet vanaf 2015 het aantal jeugdhulptrajecten met verblijf geleidelijk en ongelijk stijgen tegen de trend van de controlegroepen in. Zie onderstaande grafiek.



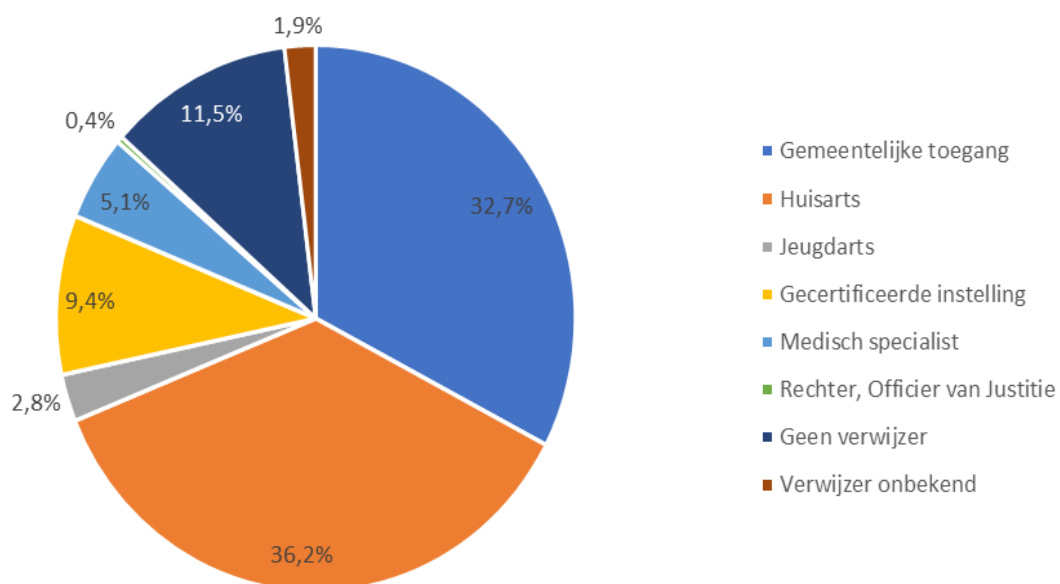
- **Jeugdhulptrajecten per verwijzer:** uitgesplitst naar verwijzer heeft Maastricht in 2019 een relatief hoog aandeel jeugdhulptrajecten met de gemeente als verwijzer, en eveneens een hoog aandeel van hulptrajecten met de huisarts als verwijzer. Zie de onderstaande drie taartdiagrammen; naast de taartpunten staan de percentages van het aantal jeugdhulptrajecten dat door de corresponderende verwijzer is gestart.
- **Duur jeugdhulptrajecten:** Het aantal jeugdhulptrajecten dat langer duurde dan een jaar zijn in zowel de regio en de gemeente Maastricht gestegen tussen 2015 en 2017 en gedaald tussen 2018 en 2019.
- **Herhaald beroep:** 26,8 procent van de gestarte trajecten was in 2019 in Maastricht een herhaald beroep, dat was iets hoger dan de 26,1 procent herhaald beroep in de jeugdregio en lager dan de 28,8 procent landelijk.



Jeugdhulptrajecten per verwijzer Jeugdzorgregio Zuid-Limburg, 2019

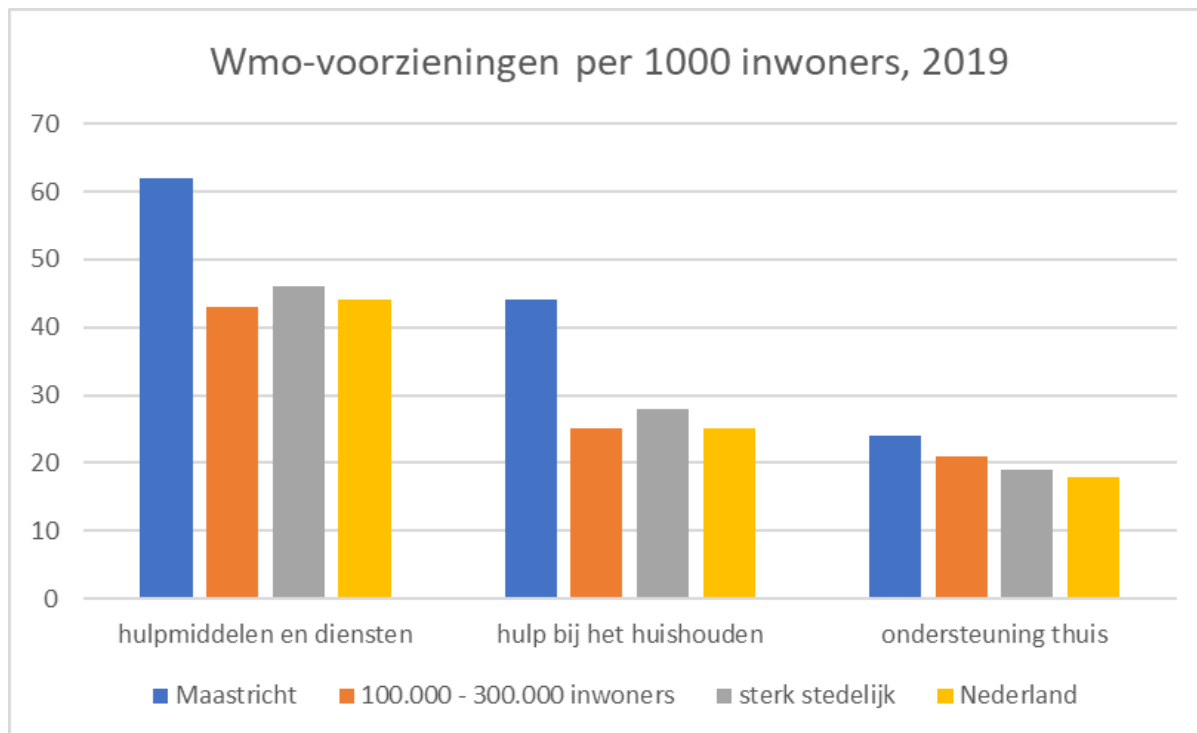


Jeugdhulptrajecten per verwijzer Nederland, 2019



5. Wmo

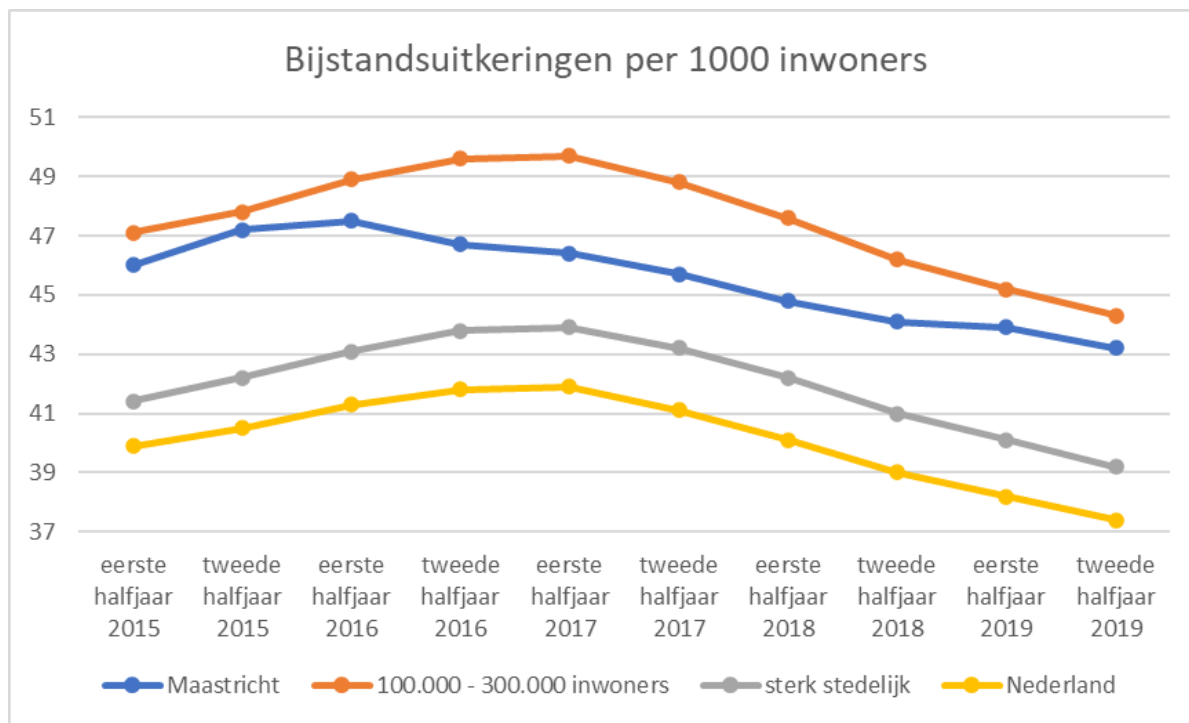
- **Gebruik Wmo-voorzieningen:** het gebruik per 1000 inwoners van hulpmiddelen en diensten en hulp bij huishouden zijn in 2019 relatief hoog. Ondersteuning thuis is in mindere maten relatief hoog vergeleken met de controlegroepen.



- **Ontwikkelingen gebruik Wmo:** de cijfers over het gebruik van Wmo-voorzieningen zien een stijging tussen 2018 en 2019 die lijkt op de stijging bij de controlegroepen.
- **Mantelzorg:** 14,3 procent van de volwassen inwoners van Maastricht geeft aan in 2016 mantelzorg te verlenen. Dit is hoger dan de 14,2 procent in heel Nederland en de 13,5 procent in de groep '100.000 tot en met 300.000 procent inwoners' en lager dan de 14,5 in de 'sterk stedelijk' groep.
- **Cliëntervaring Wmo:** Met de stelling "ik vind de kwaliteit van de ondersteuning die ik krijg goed" was 83 procent van de ondervraagden het eens. In Nederland is dit percentage ook 83 procent.
- Met de stelling "de medewerker en ik hebben in het gesprek samen naar oplossingen gezocht" was 79 procent het eens. In Nederland is dit percentage 80. Met de stelling "de ondersteuning die ik krijg past bij mijn hulpvraag" was 83 procent van de ondervraagden het eens, waar het in Nederland 84 procent is.
- **Beschermd wonen:** Maastricht behoort tot de beschermd wonen-regio Maastricht. In deze regio maken 2,3 inwoners per 1000 inwoners gebruik van een beschermd wonen-voorziening. Dat is hoger dan het landelijk gemiddelde van 2,0 inwoners per 1000.

6. Participatie

- **Bijstand:** Maastricht heeft 43,9 bijstandsontvangers per 1000 inwoners in 2019; dat is mer dan de controlegroep qua stedelijkheid en minder dan vergelijkbare gemeente in omvang.
- **Ontwikkeling hoeveelheid inwoners met bijstand:** is te zien in de onderstaande grafiek.



7. Gebruik re-integratievoorzieningen

Het aantal re-integratievoorzieningen was in Maastricht in 2019 lager dan de controlegroepen. Maastricht had 14,2 re-integratievoorzieningen per 1000 inwoners. De controlegroepen hadden 17,7 procent in heel Nederland en de 15,5 en 16,2 procent in de groepen '100.000 tot en met 300.000 inwoners' en 'sterk stedelijk' respectievelijk.

8. Begroting & realisatie sociaal domein 2019

Zie onderstaande tabel voor de realisatie van Maastricht in 2019 op basis van IV3-cijfers.

Afwijkende realisatie ten opzichte van de controlegroepen:

- **Er wordt door de gemeente Maastricht meer gerealiseerd** in de categorieën maatwerkdienstverlening 18- en Geëscaleerde zorg 18-.
- **Er wordt door de gemeente Maastricht minder gerealiseerd dan alle controlegroepen** in de categorie Wijkteams.

Afwijkende realisatie ten opzichte van de begroting:

- **Er wordt door de gemeente Maastricht minder begroot dan de realisatie** in de categorie Samenkracht en burgerparticipatie

Realisatie-(begroot) gemeente Maastricht n - 2019				
	Gemeente Maastricht	Gemeentegrootte 100.000 tot 150.000 inwoners	Stedelijkheidsklasse sterk stedelijk	
6.1 Samenkracht en burgerparticipatie	94 (60)	105 (108)	114	(113)
6.2 Wijkteams	25 (14)	62 (56)	57	(57)
6.3 Inkomensregelingen	611 (622)	515 (512)	476	(491)
6.4 Begeleide participatie	225 (182)	172 (166)	143	(138)
6.5 Arbeidsparticipatie	85 (86)	68 (56)	50	(45)
6.6 Maatwerkvoorziening (WMO)	24 (236)	38 (56)	40	(48)
6.71 Maatwerkdienstverlening 18+	357 (159)	207 (175)	194	(173)
6.72 Maatwerkdienstverlening 18-	1163 (1358)	355 (287)	303	(244)
6.81 Geëscaleerde zorg 18+	337 (344)	322 (302)	203	(207)
6.82 Geëscaleerde zorg 18-	145 (0)	40 (39)	50	(55)
Totaal	3066 (3041)	1864 (1757)	1630	(1571)

7. Bijlage III – Gesprekspartners

Gemeente Maastricht

John Aarts, *wethouder*
Anita Bastiaans, *wethouder*
Nardy Beckers, *directeur Sociale Zaken Maastricht Heuvelland*
Cyriel Cauberg, *sr. adviseur Bedrijfsvoering en Control*
Henk Dekkers, *Algemeen Directeur Sociaal*
Guido Houben, *beleidsadviseur Kabinet en Bestuurszaken*
Jim Janssen, *wethouder*
Bert Jongen, *wethouder*
Monique Kerbusch, *manager Sociaal*
Tony Maas, *procesleider visitatie / sr. beleidsmedewerker*
Cindy Rondas, *coördinator Inkoop Sociaal Domein a.i.*
Ineke Dederen, *sr. adviseur Bedrijfsvoering en Control*
Gerdie Haasen, *sr. beleidsmedewerker Jeugd-WMO*
Michiel Hartholt, *sr. beleidsmedewerker WMO*
Lea Kessels, *strategisch beleidsadviseur Transformatie Sociaal*
Paul Konings, *zorginkoper cluster Inkoop Sociaal Domein*
Marie-José Smeets, *sr. beleidsmedewerker Jeugd*
Inge Waterval, *sr. adviseur Jeugd-Onderwijs Sociaal Domein*
Ids Bierma, *sr. beleidsmedewerker Sociaal Domein*

Samenstelling visitatiecommissie Maastricht

Marjanne Sint, *voorzitter commissie*
Marco Pastors, *lid commissie*
Dave Ensberg, *lid commissie*
Berend van der Ploeg, *lid commissie*

Adviseurs van de commissie

Jelmer Staal, *inhoudelijk/gemeentelijk expert*
Garrit Schumacher, *consultant Significant Public*
Hanneke Mateman, *Movisie*
Yannick Methorst, *projectleider Visitatiecommissie*
Annelies van Eekelen, *toehoorder BZK*
Michelle van Veecken, *toehoorder VWS*

8. Bijlage IV – Bestuurlijke reactie van de gemeente



Gemeente Maastricht

> RETOURADRES Postbus 1992, 6201 BZ Maastricht

Visitatiecommissie Financiële Beheersbaarheid
Sociaal Domein
t.a.v. voorzitter mevr. Marianne Sint

BEZOEKADRES
Mosae Forum 10
6211 DW Maastricht

POSTADRES
Postbus 1992
6201 BZ Maastricht
WWW.GEMEENTEMAASRICHT.NL

ONDERWERP
Bestuurlijke reactie rapport Visitatiecommissie

DATUM
8 juni 2021
Verzonden: 08-06-2021

BIJLAGEN
--

BEHANDELD DOOR
JAA (Tony) Maas

DOORKIESNUMMER

ONZE REFERENTIE
2021.10246

E-MAILADRES
Tony.Maas@maastricht.nl

FAXNUMMER
043 - 350 4141

UW REFERENTIE

Geachte mevrouw Sint, beste Marianne,

Vanuit het coalitieakkoord kijkt het college met een sociaal hart naar de inzet van zorg en ondersteuning voor onze inwoners. We vinden het belangrijk dat alle inwoners meedoen in de samenleving op een manier die hen past. Om die ambitie binnen de beschikbare middelen in te kunnen vullen, is grip op het sociaal domein van groot belang. Hiervoor is overzicht en inzicht nodig in datgene wat we doen, hoe we dat doen en vooral ook waarom we dat doen. Om te blijven ontwikkelen en te reflecteren op onze doelen en aanpak is het goed om vreemde ogen mee te laten kijken. Om die reden heeft het college deelgenomen aan een onderzoek naar de financiële beheersbaarheid in het sociaal domein dat is uitgevoerd door de Visitatiecommissie Financiële Beheersbaarheid Sociaal Domein van de VNG.

Het college van Burgemeester en Wethouders is blij dat we hebben kunnen deelnemen aan het onderzoek van de Visitatiecommissie en is erg tevreden over het rapport dat zij ons aanreikt. Het rapport is scherp maar dat was ook de bedoeling omdat we kritisch naar onszelf en onze bedrijfsvoering willen kijken en het rapport dan ook de gewenste duidelijkheid geeft.

Om meer grip op het sociaal domein te krijgen, heeft het college op basis van eerdere onderzoeken de handschoen al opgepakt. Er zijn organisatorische wijzigingen binnen de aansturing van het sociaal domein (beleid en uitvoering) doorgevoerd en er wordt hard gewerkt aan het Uitvoeringsplan Duurzaam Sociaal Domein dat de raad vóór de zomer zal ontvangen. Dit plan betreft de integrale uitvoeringsagenda voor het sociaal domein voor de periode tot 1 januari 2023. Primair gericht op de interne organisatie en de wijze van dienstverlening.

Vanuit de centrale opdracht dit zodanig vorm te geven dat toegewerkt wordt naar passende zorg en ondersteuning, die zowel toekomstbestendig als financieel houdbaar is: kortom een duurzaam sociaal domein. Een plan waarin alle reeds lopende acties en trajecten worden samengebracht. Van KPMG, Veranderprogramma Sociaal, Transformatieplan SZMH, Noodplan Jeugd, Transformatieplan Jeugd Zuid-Limburg, Verbeterplan Sociaal Domein tot en met de resultaten van de pilots Blauwe zorg in de wijk, de 50-Gezinnenaanpak, de Krachtenbundeling en het werken met de Praktijk Ondersteuner Huisartsenzorg voor de Jeugd.

Daarnaast zijn we volop bezig met het ontwikkelen van de sociale visie. Dat doen we in samenhang met de ontwikkeling en de oplevering van de stadvisie en de economische visie. Immers, steeds meer maatschappelijke vraagstukken zijn domein-overstijgend en we willen geen parallelle

PAGINA
1 van 3



DATUM
7 juni 2021

processen meer organiseren over de toekomst van de stad. Met als hoofddoel voor het sociaal domein: passende ondersteuning en zinnige zorg binnen de financiële mogelijkheden en meer grip, nu en in de toekomst. Vertrekkend vanuit het lokale perspectief met oog voor regionale schaalgroottes en samenwerking waar dat nodig is. Waarbij tevens gezocht wordt naar meer en betere samenwerkingsmogelijkheden met partners, door het delen van de belangrijkste opgaven en in partnership naar oplossingen te zoeken en daaraan invulling te geven. We sturen actief op samenhang en afstemming tussen de visieontwikkeling en het Uitvoeringsplan Duurzaam Sociaal Domein. Op die manier werken we gestructureerd aan optimalisatie van de beleidscyclus om zo de stuurbaarheid en leervermogen op realisatie van inhoudelijke beleidsdoelen en grip op de uitgaven te vergoten.

De aanbevelingen van de Visitatiecommissie omarmen we en nemen we graag over. Anders dan eerdere rapporten geeft de Visitatiecommissie concrete adviezen voor visieontwikkeling en het gesprek met stakeholders over 'wanneer is zorg goed genoeg'. Ze sluiten prima aan op vervolgacties die we op basis van eerdere rapporten en QuickScans reeds in gang hebben gezet.

Het college is echt geholpen met de aanbevelingen van de Visitatiecommissie. De concreet benoemde handvaten zien we als waardevolle toevoeging om het ingezette verbeterproces samen met alle stakeholders te doorlopen en dilemma's bespreekbaar te maken. Door goed naar elkaar te luisteren en feedback te verwerken, kunnen we ook samen stappen zetten om meer grip te krijgen en te houden op het sociaal domein. De aanbevelingen kunnen we tevens goed gebruiken om onze beleidscyclus beter in te richten en gericht te kunnen sturen op een effectieve en financieel beheersbare zorg en ondersteuning voor onze inwoners.

Essentieel vertrekpunt hierbij is te komen tot een kernachtige, heldere en integrale visie op de ontwikkelingen in en de kwaliteit van de dienstverlening binnen het sociale domein. Met duidelijke keuzes ten aanzien van het gewenste toekomstperspectief - welke zorg is goed genoeg? - en als basis voor de uitwerking van meetbare strategische, tactische en operationele doelstellingen.

Om grip te krijgen op het sociaal domein moet de gemeente helder zijn over gemaakte keuzes. Keuzes dienen gemaakt te worden op basis van visie en beleidsdoelstellingen en uitgaande van beschikbare financiën. Om vooral ook weer de blik vooruit te kunnen richten in plaats van te blijven hangen in uitleg over het verleden. Het is dan ook zaak in gesprek te komen en te blijven met alle stakeholders. Daarbij is het voeren van die dialoog met de raad als kader-stellend orgaan en de stad een belangrijk element in de ontwikkeling van de Sociale Visie. Eerst ophalen dan aanscherpen, ieder vanuit zijn of haar rol en verantwoordelijkheid. Om vanuit gedeelde noties te komen tot gedragen kaders. Maar ook in gezamenlijkheid met de raad periodiek evalueren en bijstellen waar nodig, dus het vorm en inhoud geven aan een volwaardige beleidscyclus.

Het Uitvoeringsplan Duurzaam Sociaal Domein betekent een frisse start vanuit de lopende projecten en activiteiten met de blik op de toekomst. Door het proces van de visieontwikkeling en het opstellen en uitrollen van het Uitvoeringsplan Duurzaam Sociaal Domein nauw op elkaar af te stemmen willen wij samen met de gemeenteraad beter grip krijgen op het formuleren en realiseren van inhoudelijke beleidsdoelen en beter kunnen (bij)sturen op toekomstige ontwikkelingen en financiën in het sociaal domein.

Het college ziet in het rapport en de inspirerende gesprekken met de Visitatiecommissie de bevestiging dat de goede koers is ingezet. De concrete aanbevelingen zijn voor ons een waardevolle toevoeging om het ingezette verbeterproces samen met alle stakeholders te doorlopen en op basis van opgehaalde feedback samen met de raad stappen te kunnen zetten om meer grip op het sociaal domein te krijgen en te houden.

PAGINA
2 van 3



DATUM
7 juni 2021

In aansluiting op de aanbevelingen van de Visitatiecommissie gaat het college graag in gesprek met de raad over het eindrapport. We zijn erg benieuwd naar de mening van de raad.

Tot slot maakt het college graag van de gelegenheid gebruik om u als voorzitter en alle leden en medewerkers van de Visitatiecommissie te bedanken voor de transparante en constructieve wijze waarop het visitatietraject is doorlopen.

Hoogachtend,

Burgemeester en Wethouders van Maastricht,

De Secretaris a.i.,

De Burgemeester,

W.G.H.M. Rutten

J.M. Penn-te Strake

PAGINA
3 van 3

**Vereniging van
Nederlandse Gemeenten**

Nassaulaan 12
2514 JS Den Haag
+31 70 373 83 93
info@vng.nl

juni 2021

vng.nl