

Aan de gemeenteraad

Behandeld door	I. Norbruis / D. Westhoek	Datum	29 november 2024
Doorkiesnummer	14030	Kenmerk	11923054
E-mail	inge.norbruis@utrecht.nl dirk.westhoek@utrecht.nl	Onderwerp	Hervormingen sociaal domein
Bijlage(n)	2 (onderaan bijgevoegd)	Beleidsveld	Wmo en Welzijn, Jeugd en jeugdzorg

Geachte leden van de raad,

Met deze brief informeren we u over de stand van zaken van de hervormingen sociaal domein. Dit is een update op de bijlage bij de [Programmabegroting 2025](#) over de hervormingen sociaal domein.

De houdbaarheid van het sociaal domein staat onder druk door gebrek aan geld, personeel en ruimte voor passende woningen en geschikte voorzieningen, in combinatie met een toename van de vraag naar zorg en ondersteuning. Dit vraagt om inhoudelijke hervormingen. De aanpak van deze hervormingen sociaal domein en een bijbehorende financiële taakstelling zijn vastgesteld bij de Voorjaarsnota 2023. Deze aanpak bestaat uit drie lijnen: 1) Samen aan de slag, 2) Inhoudelijke aanpak¹ en 3) Financiële uitgangspunten. De taakstelling loopt op tot 16 miljoen euro structureel vanaf 2027.

Context hervormingen sociaal domein

In de raadsbrief over de [hervormingen sociaal domein van mei 2024](#) en in de bijlage bij de Programmabegroting 2025 hebben we u geïnformeerd over de context waarbinnen de hervormingen sociaal domein plaatsvinden. Deze context knelt, hieronder lichten we dit verder toe. Binnen deze context is de essentie van de hervormingsaanpak dat we de basis behouden en nieuwe vormen van ondersteuning ontwikkelen en inzetten. Daarbij waken we ervoor dat we afbreken wat we de afgelopen jaren hebben opgebouwd; een consistente gebiedsgerichte aanpak gericht op preventie. Daarmee hebben we er immers voor gezorgd dat we aantoonbaar minder geld uitgeven in het sociaal domein dan waar op basis van de verdeelsleutel van het gemeentefonds vanuit kan worden gegaan. Met hogere uitgaven op onderwijs, een gezonde stedelijke leefomgeving, een sterke sociale basis en buurtteams met goede basishulp en ondersteuning zorgen we ervoor dat onze uitgaven op de aanvullende zorg voor volwassenen en kinderen lager zijn. Met onze lange termijn visie en aanpak lukt het om preventieve ondersteuning te bieden, waarmee we escalatie naar zwaardere en specialistische zorgvormen in veel

¹ Binnen de inhoudelijke aanpak zijn vijf uitgangspunten vastgesteld: we richten ons op het wegnemen van grondoorzaken, ongelijk investeren voor gelijke kansen is het uitgangspunt bij het inzetten van de beperkte middelen voor de inwoners en buurten die dat het hardst nodig hebben, we organiseren zorg en ondersteuning simpeler, we investeren alleen nog in pilots en programma's die een structurele bijdrage leveren aan het verbeteren van de uitvoeringspraktijk en we zetten in op 100% compensatie vanuit het Rijk op de 'extra' Utrechtse inzet boven op het wettelijk minimum (gaat de compensatie niet door, dan handelen we in lijn met amendement 'Utrechtse basis is een absoluut minimum bij bezuinigingen').

gevallen weten te voorkomen. Dit is ook in lijn met de aanpak van de hervormingen sociaal domein: namelijk vroegtijdig investeren in een sterke sociale basis en grondoorzaken, waarmee we de behoefte aan zwaardere vormen van zorg en ondersteuning helpen voorkomen.

Het feit dat de context blijft knellen kent meerdere oorzaken:

- Het voornemen van het huidige kabinet om een aantal specifieke uitkeringen over te hevelen naar het Gemeentefonds met een korting van 10%. Dat treft potentieel de inkomsten voor -onder andere- het Integraal Zorgakkoord, het Gezond en Actief Leven Akkoord en het onderwijsachterstandenbeleid.
- De insteek van het huidige kabinet ten aanzien van de landelijke vreemdelingenvoorzieningen en de ingrepen in de asielketen. Daarmee neemt de kans toe op een groei van het aantal dakloze mensen, evenals de druk op de opvangketen en het beroep op algemene voorzieningen.
- Het achterblijven van de realisatie van geschikte woningen, zowel voor de kwetsbare en bijzondere doelgroepen uit het programma '(T)huis voor iedereen' (1.182 woonplekken per jaar beoogd, in het eerste half jaar van 2024 ongeveer 380 toegewezen, zie ook [raadsbrief Kwartaalrapportage Realisatie sociale huisvesting Q2 2024](#)), als voor ouderen om langer thuis te blijven wonen (1.200 woningen in de komende 10 jaar)..
- De toename van de wachtlijsten in de GGZ en de Wet langdurige zorg, met als gevolg extra druk op de voorzieningen die we -vanuit de open einde regelingen- Wmo en Jeugdwet bieden.
- De toenemende schaarste op de arbeidsmarkt voor zorg en welzijn, door werkgeversorganisaties landelijk becijferd op een tekort van ca. 180.000 medewerkers in de komende 10 jaar.
- De groei van de zorgvraag binnen de Jeugdwet, onder andere als gevolg van toenemende mentale klachten. Daarnaast stijgt ook het beroep op bovenregionale jeugdhulp, als gevolg van complexe problematiek

Waar staan we nu?

In de tweede helft van 2023 zijn we gestart met de hervormingen in het sociaal domein. Hervormen is veranderen, dat gaat stapsgewijs. We doen dat binnen het Utrechtse (sturings)model waarin we samen met onze partners de ondersteuning van Utrechters vormgeven. Dat betekent hervormen in een veld met veel belanghebbenden en het daarbij horende krachtenveld. In 2023 en 2024 hebben we daarom veel tijd gestoken in het creëren van bewustzijn en urgentie op de hervormingsopgave, in het inventariseren van knelpunten en oplossingsrichtingen en waar mogelijk in het ontwikkelen van de juiste contractuele kaders (zie hiervoor ook bijlage I). Nu staan we op het punt om oplossingen en afspraken te implementeren en op te schalen.

De financiële taakstelling bij de hervormingen sociaal domein verwachten we voor 2024 en 2025 in te vullen. Voor 2026 en 2027 is dat nog niet zeker, de financiële effecten van de Hervormingsagenda Jeugd zijn dan volledig verwerkt en het ingroeipad voor de Wmo loopt af. De financiële taakstelling is in de begroting verwerkt op de budgetten voor aanvullende zorg en we werken nu toe naar uitvoeringsafspraken die binnen die begroting passen.

In alle sporen van het Utrechtse model² bestaat daarbij de noodzaak om het beschikbare budget anders te richten om de hervormingen te laten slagen: meer gericht op het wegnemen van grondoorzaken en het voorkomen van (grotere) hulpvragen; meer gericht op (minimaal) passende ondersteuningsvormen waarvoor minder personeel nodig is; meer gericht op de eigen taak en opgave binnen het Utrechtse model. De stand van zaken van de hervormingen hierop staat opgenomen in bijlage I. We voorzien dat we de sociale basis ook financieel moeten versterken. Om dit structureel te kunnen doen moet de

² Spoor 1: sociale basis; spoor 2: basiszorg; spoor 3: aanvullende zorg

besparing in de aanvullende zorg groter zijn dan de ingeboekte taakstelling. Om tempo te houden en gebruik te maken van momentum in de samenwerking met onze partners kan het nodig zijn om gedurende het jaar met budgetten te schuiven tussen programma's en doelstellingen. Indien we constateren dat daartoe noodzaak is, leggen we dit – in lijn met het advies van de adviescommissie controle & financiën – met een voorstel aan uw raad voor.

Daarbij zien we dat het bij Jeugd nu al knelt en dat het besparingspotentieel daar mogelijk kleiner is dan de financiële opgave. Dat betekent dat we wellicht naar een andere verdeling van de financiële taakstelling moeten tussen de begrotingsprogramma's Kansrijk opgroeien en Passende ondersteuning en opvang. Indien dat aan de orde is dan leggen we daarvoor bij de Voorjaarsnota 2025 voorstellen aan uw raad voor.

Wij lichten de stand van zaken verder toe langs de eerdergenoemde drie lijnen³ die samen de aanpak vormen. Hierbij dient vermeld te worden dat de drie lijnen (proces, inhoudelijk en financieel) niet los van elkaar staan en er mogelijk overlappen zijn.

Lijn 1 – samen aan de slag (proces)

We kunnen de hervormingen alleen realiseren samen met onze partners. We werken op basis van partnerschap en rekenschap, maar we merken dat gesprekken over o.a. de financiële kaders voor 2025 en 2026 stevige discussies opleveren en dat het gaat schuren. Hoe we hiermee omgaan vraagt iets van ons als gemeente (opdrachtgeverschap), de wijze waarop we samenwerken met partners en inwoners (maatschappelijke dialoog) en de wijze waarop we de gesprekken voeren met het Rijk en zorgverzekeraar over de verbinding tussen het medische en het sociaal domein.

Opdrachtgeverschap: We hebben inmiddels ook een overeenkomst gesloten met U Centraal voor de sociaal raadsleden en financieel vrijwilligers, naast de overeenkomsten met beide buurtteams en SportUtrecht. Deze overeenkomsten maken stevigere sturing op de uitvoering binnen de kaders mogelijk. Bij andere contractvernieuwingen binnen het stelsel passen wij zoveel mogelijk hetzelfde contractuele kader toe, zodat het sturen op de overeenkomsten uniform verloopt. In de gesprekken over lopende contracten sturen we strakker op het financiële kader. Ook komende periode zetten we in op de versterking van het account- en contractmanagement.. Onze sturing richt zich op het binnen de financiële kaders blijven op een manier die de transformatieopgave op de lange termijn ondersteunt.

Maatschappelijke dialoog: We zijn doorlopend op verschillende manieren met de stad in gesprek over de hervormingen sociaal domein. In de afgelopen periode hebben we onder andere:

- met de zorgaanbieders voor aanvullende zorg Wmo en aanvullende Jeugdhulp gesproken over het financieel kader en de opgaven daarbinnen voor 2025-2026.
- met partners in de sociale basis gesproken over vrijwillige inzet in het kader van het uitvoeringsprogramma informele zorg, vrijwillige inzet en mantelzorg. Bijvoorbeeld op 9 oktober met de Vrijwilligerscentrale Utrecht, leden van het Netwerk Informele Zorg Utrecht (NIZU) en raadsleden over het bevorderen van vrijwillige inzet in het licht van de toenemende druk op de zorg.
- de groepsgerichte aanpak BuKoJoU samen met de betreffende jongeren vormgegeven.
- bij Vleuten Versterkt samen met (o.a.) inwoners en onderwijs gewerkt aan het verlagen van prestatiedruk, één van de grondoorzaken voor jeugdzorg.
- samen met de MBO-scholen de campagne 'De Talentenmaatschappij' gestart, met als doel talenten en vaardigheden centraal te zetten, en niet opleidingsrichting.

³ 1) Samen aan de slag, 2) Inhoudelijke aanpak, 3) Financiële uitgangspunten

- de campagne 'Unbox jezelf en Unbox een ander' gestart, waarmee we jongeren en hun omgeving willen stimuleren om met elkaar in gesprek te gaan over mentale gezondheid.

We constateren dat dé maatschappelijke dialoog niet bestaat. We werken daarom aan een brede communicatiestrategie rond de hervormingen waar dialogen op verschillende manieren onderdeel van zijn. Ook voeren we straatgesprekken om te verkennen of het onderwerp 'zorg voor elkaar' zich leent voor een burgerberaad in 2025 en worden de financiële mogelijkheden voor een volgend burgerberaad verkend (zie ook de raadsbrief [Evaluatie burgerberaad jaarwisseling](#) van 11 oktober 2024). In Q1 2025 wordt u hier verder over geïnformeerd.

Integraal Zorg Akkoord:⁴

De afgelopen periode hebben we in Utrecht samen met partijen in het medische en sociaal domein gewerkt aan de transformaties in het zorg- en ondersteuningslandschap op basis van het IZA. Bij de algemene ledenvergadering van de VNG van 29 november jl. is een resolutie van het VNG-bestuur aangenomen waarmee is besloten te stoppen met de gesprekken over IZA en de aanvulling hierop totdat er afspraken zijn gemaakt over een gezamenlijke, meer gelijkwaardige positie voor gemeenten. Het merendeel van de randvoorwaarden voor gemeenten om hun rol goed te spelen in het akkoord is namelijk niet op orde.

De beweging die we maken, in het versterken van de samenwerking tussen het medisch en sociaal domein en focus op de houdbaarheid van zorg en ondersteuning, blijft echter essentieel voor onze inwoners. We maken ons daarom hard voor een stevige positie van alle partijen in deze beweging. Uitgangspunt is dat het medische en het sociaal domein op basis van gelijkwaardigheid gezamenlijk tot een beter passend aanbod van zorg en welzijn voor inwoners komen.

Zoals ook aangegeven in de [beantwoording op schriftelijke vragen over IZA gelden](#) is op dit moment nog niet duidelijk wat de gevolgen zijn van de aangenomen resolutie voor de SPUK IZA-middelen. We zullen u hierover in een volgende raadsbrief verder informeren.

Lijn 2 – inhoudelijke aanpak

De belangrijkste inhoudelijke kaders voor de hervormingen sociaal domein zijn op verschillende momenten door de raad vastgesteld.⁵ De ontwikkeling van de beleidsnota's liep deels gelijk op met de ontwikkeling van de Sociale Visie 2040. Die wordt later in Q4 door het college ter inzage voorgelegd aan de stad. We zullen de raad hier dan ook over informeren. In Q1 2025 zal het raadsvoorstel met de Sociale Visie Utrecht 2040 volgen.

Daarnaast kijken we ook wat we kunnen leren van de hervormingsaanpak van andere gemeenten.

Inhoudelijke hervormingen

In bijlage I vindt u een uitgebreide stand van zaken over de ingezette hervormingen met bijbehorende activiteiten, onderverdeeld naar de sporen in het Utrechts model. De hervormingen zullen over de sporen heen impact hebben.

In de praktijk betekent dit bijvoorbeeld dat de buurtteams Jeugd en Gezin vanaf 2025 geen enkelvoudige opvoed- en opgroevragen -bijvoorbeeld zindelijkheidsvragen- meer oppakken vanuit de basiszorg. Dat gaat impact hebben op partners in de sociale basis, in dit voorbeeld met name de

⁴ Voor meer informatie zie [Integraal Zorgakkoord \(IZA\) \(dejuistezorgopdejuisteplek.nl\)](#)

⁵ O.a. bij de besluitvorming over de [Voorjaarsnota 2023](#), de [Nota van uitgangspunten Met elkaar voor elkaar - onderdelen van sociale basis en basiszorg 2025-2035](#) en de [Beleidsnota Wmo 'Samen leven, samen zorgen'](#). Inmiddels is ook de [beleidsnota Jeugd 'samen opgroeien, samen opvoeden'](#) aan uw raad verzonden.

Jeugdgezondheidszorg. Hoe groot die impact wordt en welke (on)mogelijkheden er zijn om die op te vangen, gaan we de komende periode in twee buurtteamgebieden volgen. Het betekent bijvoorbeeld ook dat mensen met een vraag voor dagbegeleiding niet meer automatisch 4 dagdelen toegewezen krijgen, omdat we zien dat die in de praktijk niet allemaal nodig zijn. Daarom wijzen we nu in aanvang minder toe en schalen op indien nodig of halen complementaire mogelijkheden in de sociale basis erbij. Dat vertalen we ook in de afspraken en de budgetten met de aanbieders. We volgen de impact en opbrengst van deze veranderingen op de voet en sturen bij op het moment dat dat nodig is.

Inspiratie andere gemeenten

In de raadsbrief hervormingen sociaal domein van december 2023 hebben we gemeld dat we kijken naar hervormingen die zich elders hebben bewezen. Onderstaand treft u een overzicht van de inspiratie die we hebben opgedaan en die mogelijk toepasbaar is op de Utrechtse context en in lijn is met de hervormingen sociaal domein:

- Stapelingsproblematiek WIJ Groningen: de inzichten uit een werkbezoek aan Groningen over hun aanpak (incl. hun inhoudelijke en financiële resultaten), benutten we om onze maatwerkaanpak, voortkomend uit de Citydeal Eenvoudig Maatwerk, verder te versterken.
- We hebben de aanpakken van onder andere Rotterdam, Groningen en Haarlem bekeken. Hieruit hebben we lessen getrokken die we meenemen binnen onze aanpak. Dit gaat voor de Wmo om onder andere om het voorkomen van dubbelingen in re-integratietrajecten vanuit de Participatiewet en arbeidsmatige dagbesteding vanuit de Wmo, het beter gebruik maken van voorliggende voorzieningen door het begeleiden naar niet-geïndiceerde dagbesteding en het hanteren van een ingroeipad op geïndiceerde dagbesteding (als onderdeel van de verlengingen van de overeenkomsten aanvullende zorg Wmo voor 2025-2026 is al afgesproken dat deelnemers aan dagbegeleiding in beginsel starten met 2 i.p.v. 4 dagdelen). Voor Jeugd willen we onder andere leren van ervaringen met een afwegingskader voor hele dure/intensieve trajecten en halen we voor onze inzet op het thema scheiden inspiratie op bij andere gemeenten. Ook waren er onderdelen die in Utrecht al standaard werkwijze zijn (zoals flexibel op- en afschalen), niet passend zijn (bijv. niet passen binnen het Utrechts model) of al onderdeel uitmaakten van hervormingen in Utrecht (zoals het scherper zijn op de grenzen tussen jeugdwet en andere wettelijke kaders). Over inspiratie inzake ontschotte financiering voor thuisloze jongeren informeren wij u later.

Lijn 3 – financiële uitgangspunten

Bij de Voorjaarsnota 2023 is een financiële taakstelling opgenomen voor het sociaal domein. De taakstelling kent een ingroeipad en loopt op tot 16 miljoen euro structureel vanaf 2027. De taakstelling is op doelstellingsniveau verwerkt in de meerjarenbegroting 2025-2028.

Tabel 1: opbouw taakstelling hervormingen sociaal domein, Voorjaarsnota 2023

Bedragen x1000	2024	2025	2026	2027	structureel
Jeugdwet	3.125	3.080	6.472	6.884	6.884
Wmo	2.000	4.600	7.700	8.500	8.500
Leerlingenvervoer	545	550	592	678	678
Totaal	5.670	8.230	14.764	16.062	16.062

Taakstelling Jeugd en Wmo 2024

Eerder hebben we u geïnformeerd dat we - met de maatregelen die voor 2024 zijn ingezet in combinatie met een aantal autonome ontwikkelingen - verwachten sociaal domein-breed te voldoen aan de taakstelling van 5,7 miljoen euro voor 2024. Ook hebben we hierbij vermeld dat er nog onzekerheden zijn, met name voor de maatregelen bij Jeugd en dat dit in het vierde kwartaal duidelijk wordt. We voorzien nu bij Jeugd dat de hervormingen onvoldoende ver zijn om de volledige taakstelling in te vullen.

Wel zijn de meeste hervormingen die we voor ogen hadden verder uitgewerkt en staan deze klaar om in 2025 uit te rollen en op te schalen.

Bij de Wmo werpt, naast de reeds getroffen maatregelen, met name de versterking van het opdrachtgeverschap haar vruchten af. De uitgaven voor hulp bij huishouden vallen lager uit dan begroot, voornamelijk vanwege een tekort aan personeel. Over 2023 hebben we afgesproken dat de onderbesteding als gevolg van lagere levering teruggaat naar de gemeente. De aanbieder maakt dan immers de kosten ook niet. Bij voorkeur levert de aanbieder de overeengekomen hoeveelheid ondersteuning en werken zij wachtlijsten weg. Indien dit niet lukt, vinden wij het passend dat het niet bestede budget wordt terugbetaald. Dat is in dit geval ook gebeurd. Het structurele effect van de lagere levering nemen we mee in de vervolgafspraken en budgetten voor aanbieders. Per saldo verwachten we in 2024 een voordeel op de Wmo, dat opweegt tegen het verwachte nadelige saldo van Jeugd.

Taakstelling Jeugd en Wmo 2025

Voor 2025 voorzien we dat de taakstelling van 8,2 miljoen euro wordt ingevuld. We verwachten dit te bereiken door voortzetting van de maatregelen die zijn ingezet in 2024, het uitrollen en opschalen van de hervormingen die zijn uitgewerkt en verdere versterking van het opdrachtgeverschap. Tot slot is er in 2025 een incidenteel voordeel binnen de Wmo begroting als gevolg van de compensatie van het Rijk voor (de afschaffing van) het abonnementstarief, o.a. als gevolg van de afspraken bij het Integraal Zorgakkoord. De gevolgen voor deze compensatie van het VNG-besluit om te stoppen met gesprekken over IZA -totdat er afspraken zijn gemaakt over een gezamenlijke, gelijkwaardige start- zijn nog niet duidelijk.

Taakstelling leerlingenvervoer

Ook voor leerlingenvervoer geldt dat de inzet erop is gericht om de werkelijke uitgaven passend te maken met de begrote bedragen. De belangrijkste hervormingen zijn opgenomen in de recent vastgestelde [Verordening Leerlingenvervoer](#). De twee wijzigingen die hierin zijn opgenomen zijn het voorliggend maken van zelfstandig reizen en het verhogen van de OV-reistijd van 45 naar 60 minuten. De ingangsdatum van de nieuwe regelgeving is 1 januari 2025.

Financieel beeld richting 2026 en verder

Bij invulling van de taakstelling leerlingenvervoer, en Jeugd en Wmo voor 2024 en 2025 is het restant van de taakstelling als volgt:

Tabel 2: Restant taakstelling vanaf 2026

Bedragen x1000	2024	2025	2026	2027	2028
Oorspronkelijke taakstelling	5.670	8.230	14.764	16.062	16.062
Ingevuld met verwachtingen 2024 + 2025 Jeugd/Wmo en leerlingenvervoer	5.670	8.230	8.230	8.230	8.230
Restant taakstelling	-	-	6.534	7.832	7.832

Naast bovenstaande nog in te vullen bedragen zijn de concrete bezuinigingsmaatregelen uit de voorjaarsnota 2024 taakstellend in de begroting verwerkt. In de brede monitoring (zie verderop in deze brief) komen we uitgebreider terug op de voortgang en samenhang van de hervormingen sociaal domein en de andere bezuinigingsopgaven.

Om het restant taakstelling structureel te realiseren, zijn incidenteel investeringen nodig in nieuwe vormen van ondersteuning en in de omvang van ondersteuning in de sociale basis. Alleen met die

investeringen kunnen cliënten vanuit de aanvullende zorg minder kostbare alternatieven aangeboden krijgen en kan de instroom worden beperkt. Daarmee ontstaat er weer structureel ruimte in het budget voor aanvullende zorg, waarmee we de taakstelling en de structurele uitbreiding van ondersteuning in de sociale basis moeten dekken. Daartoe is er bij de Programmabegroting 2025 besloten een transitiereserve in te stellen. Daarnaast maken we optimaal gebruik van de ruimte die de lopende begroting en de SPUK's IZA en GALA ons bieden. Met die combinatie verwachten we in de periode 2025-2027 in staat te zijn om de vernieuwingen te faciliteren en aan te jagen.

Risico's en effecten voor Utrechters

We zien mogelijkheden met de hervormingsaanpak die we hebben ingezet en tegelijk zien we dat het knelt in het sociaal domein. Iedere dag worden we geconfronteerd met het feit dat het sociaal domein niet zo maakbaar is als we wellicht zouden willen. Bovendien zijn de hervormingen nauw verbonden met randvoorwaarden zoals voldoende geschikte woningen, financiële bestaanszekerheid en voldoende arbeidscapaciteit, waarvoor er geen makkelijke en snelle oplossingen zijn. We hebben u de context geschetst waarin we opereren, we hebben laten zien dat we met stevige sturing en vernieuwende concepten al een aantal resultaten hebben geboekt en dat we voor 2024 en 2025 financieel op koers liggen.

Wij merken in de gesprekken met aanbieders dat het belang en de urgentie van de hervormingen worden gevoeld en onderkend. De vertaling daarvan naar de financiële kaders gaat echter niet zonder slag of stoot. We bespreken nu met aanbieders de uitvoering in 2025 binnen de financiële kaders. Zij stellen de haalbaarheid daarvan -binnen de context waarin zij werken- ter discussie. Omdat nog niet alle hervormingen zijn uitgewerkt en geïmplementeerd, vinden wij het op dit moment echter nog te vroeg om te zeggen dat het niet kan lukken. Dit levert stevige gesprekken op, waarbij het ook gaat over partnerschap en rekenschap.

Ook inwoners merken in de praktijk de effecten van de schaarste in het sociaal domein, die versterkt wordt met de financiële taakstelling. We zien bij Jeugd inmiddels dat het aantal wachtenden van begin 2023 tot halverwege 2024 is gegroeid van 420 naar 570 (+36%) voor de basiszorg en van 350 naar 430 (+23%) voor de aanvullende Jeugdhulp. Bij de Wmo zien we een toename van de gemiddelde wachttijden, met name voor de individuele begeleiding (2021: 40 dagen; 2023: 67 dagen (+68%)) en thuisbegeleiding (2021: 22 dagen; 2023: 64 dagen (+191%)). Let wel: dit wordt óók veroorzaakt door schaarste in personeel, de stijgende vraag naar zorg en geschikte woonruimte. Het geeft echter wel een indicatie van de druk op het sociaal domein. Dit levert dilemma's op tot in welke mate deze druk acceptabel is. Hierbij hanteren we in ieder geval de uitgangspunten uit het amendement bij de Voorjaarsnota 2023 '[Utrechtse basis is een absoluut minimum bij bezuinigingen](#)'. Ook hebben we een technische sessie toegezegd voor in Q2 2025 over de dilemma's rondom de ondergrens voor bereik, beschikbaarheid en kwaliteit van jeugdhulp (met voorafgaand een raadsbrief). Om dit voor alle hervormingen te doen, breiden we deze technische sessie uit naar Jeugdhulp en zorg en ondersteuning in het kader van de Wmo.

Tot slot

Sinds de vaststelling van de Voorjaarsnota 2023 werken we samen met uw raad aan de houdbaarheid van zorg en ondersteuning in Utrecht op de langere termijn. Belangrijke informatie- en beslismomenten hiervoor staan opgenomen in bijlage II. De afgelopen 1,5 jaar hebben we gewerkt aan het neerzetten van de randvoorwaarden, met diverse nota's en nieuwe overeenkomsten en het verlengen van bestaande overeenkomsten met partners. Waar mogelijk zijn we binnen lopende overeenkomsten al gestart met de implementatie van hervormingen. De komende jaren ligt de focus op het verder uitrollen

Burgemeester en wethouders

Datum 29 november 2024
Ons kenmerk 11923054

en opschalen van inhoudelijke hervormingen, de overige inkooptrajecten en de herziening van subsidieregelingen per 2027.

De komende maanden voeren wij in dat kader nog meerdere gesprekken met onze aanbieders, ook over de voorwaarden en budgetten voor 2025. Met de informatie die we daarbij verzamelen verwachten wij u bij de Voorjaarsnota 2025 verder en concreter te informeren over de voortgang van de hervormingen, de ontwikkeling van de risico's en het effect daarvan op de haalbaarheid van de financiële taakstelling. Indien nodig leggen we dan ook bijsturingsvoorstellen aan u voor.

Wij richten een monitor in over alle trajecten voor het oplossen van het begrotingstekort (hervormingen sociaal domein, de concrete bezuinigingsmaatregelen en de hervormingsbezuinigingen). Deze monitor nemen wij op in de P&C-cyclus: bij de Voorjaarsnota en de Programmabegroting en deze ontvangt u dus ook bij de Voorjaarsnota 2025. Daarnaast rapporteren wij nog eenmaal specifiek over de hervormingen sociaal domein via een raadsbrief in Q4 2025.

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van Utrecht,

de secretaris,

de burgemeester,

Bijlage I: stand van zaken hervormingen

Versterking sociale basis

De gemeente zet in op drie bewegingen binnen de sociale basis: behoud, vernieuwing en versterking. Deze bewegingen vragen om vertrouwen en een lange termijn inzet om daadwerkelijk de vraag naar zorg en ondersteuning te kunnen dempen. Dit staat op gespannen voet met de korte termijn noodzaak om de financiële taakstelling te behalen. Onze inzet is er daarom op gericht om op korte termijn effect te realiseren, maar dit in lijn te doen met de langere termijn bewegingen die we in gang zetten:

- In de overeenkomsten die afgelopen zomer gesloten zijn met de beide Buurtteams en Sport Utrecht hebben we al ingezet op deze drie bewegingen, die we de komende jaren samen met deze partners doorontwikkelen.
- Voor de opdrachten 'versterken gemeenschapskracht in de wijk en meedoen', 'informatievoorziening' en 'onafhankelijke cliëntondersteuning' bereiden wij nu aanbestedingen voor om nieuwe meerjarige opdrachten te gunnen per 1 januari 2026. Voor de opdracht 'versterken gemeenschapskracht in de wijk en meedoen' heeft begin oktober een marktconsultatie plaatsgevonden, waarin de bovengenoemde drie bewegingen onderwerp van gesprek zijn geweest. Deze opdrachten worden gebaseerd op de [Nota van uitgangspunten Met elkaar voor elkaar - onderdelen van sociale basis en basiszorg 2025-2035](#). U bent hierover ook geïnformeerd in de [raadsbrief gunning opdrachten onderdelen sociale basis en basiszorg](#) van 3 juli 2024.
- Per 1 januari 2027 verstrijkt de huidige subsidieperiode voor het Jongerenwerk (nu uitgevoerd door JoU). In 2019 hebben wij toegezegd u in Q4 2024 te informeren over de tussenevaluatie naar de opdracht van Stichting Jongerenwerk Utrecht. Deze tussenevaluatie wordt momenteel uitgevoerd, we informeren u in Q1 2025 over de uitkomsten. Deze wijziging in de planning heeft geen consequenties voor de nieuwe opdrachtontwikkeling.
- Daarnaast herzien we een aantal subsidieregelingen, zoals Vrijwillige inzet voor elkaar, Mantelzorgondersteuning, Vrijwilligersondersteuning, Sociale Prestatie & Dagondersteuning en De Stem van Utrechters. Voor de ingang van deze regelingen koersen we op 2027. Op die manier kunnen we dit in samenhang met de inkoop Wmo aanvullende zorg (zie verder in deze bijlage), de subsidieregeling Jongerenwerk en de aanbestede en gegunde opdrachten vormgeven. Inmiddels zijn hiervoor de voorbereidingen gestart. Wij zullen u hierover in het tweede kwartaal van 2025 verder informeren. Ook wordt dan duidelijker wat het effect hiervan is op inwoners en bijvoorbeeld vrijwilligersorganisaties.
- In 2025 en 2026 willen we de sociale basis op korte termijn versterken door het inzetten van SPUK GALA en SPUK IZA-middelen en mogelijke incidentele investeringen uit de bij de Programmabegroting 2025 vastgestelde transitiereserve. De focus zal liggen op inspanningen die bijdragen aan het versterken van de sociale basis en op activiteiten die tot een verlichting leiden van vraag naar en inzet vanuit de basiszorg en de aanvullende zorg. Voorbeelden zijn extra inzet op Thuis in je Wijk, de pedagogische basis, activering van inwoners - met name ouderen, aanpak eenzaamheid, mantelzorgondersteuning en Welzijn op Recept. Ook zetten we in op het verzorgen van groepsgericht en collectief aanbod in samenwerking met buurtteams en/of aanvullende zorg Jeugd of Wmo zorg. Maar ook op het uitvoeren van een gezamenlijke start in wijken, waarbij Buurtteams en sociale basis, waaronder onderwijspartners, samen bekijken of de vraag van een inwoner in de sociale basis opgepakt kan worden, in plaats van bij het buurtteam. Voor inwoners betekent dit o.a. dat hun ondersteuningsvraag mogelijk op een andere plek wordt opgepakt dan zij hadden verwacht.
- Het uitvoeringsprogramma informele zorg en mantelzorg wordt dit najaar gemaakt.

Basiszorg en aanvullende zorg Wmo

- Ten aanzien van de basiszorg geven we in de kaderbrief 2025 aan het Buurteam Sociaal verbeter- en ontwikkeltaken gericht op de hervormingen sociaal domein mee. Het gaat om het versterken van het wijkgericht werken in Kanaleneiland, West en Leidsche Rijn met Wijkalliantie+, het uitwerken van het groepsgericht werken met de sociale basis en het afbakenen/samenwerken tussen de basiszorg, aanvullende zorg en de regionale toegang voor de transformatie van de toegang Beschermd Wonen en Beschermd Thuis.
- Ten aanzien van de per 1-1-2020 ingekochte aanvullende zorg Wmo zijn de overeenkomsten met [alle zorgorganisaties](#) verlengd voor de periode 2025-2026. We hebben deze verlengingen benut om met de door ons gecontracteerde zorgorganisaties te kijken naar de mogelijkheden om binnen de huidige overeenkomsten en in overeenstemming al stappen te zetten in de hervormingsopgave. Voor de jaren 2025 en 2026 maken we in addenda afspraken over besparingen op arbeidsmatige activering en dagbegeleiding door het aantal ingekochte plekken bij te stellen op basis van de werkelijk geleverde en benodigde ondersteuning. Daarnaast maken we voor dagbegeleiding de afspraak dat, indien passend bij de hulpvraag, wordt gestart met twee dagdelen per week in combinatie met toeleiding naar bestaand aanbod in de sociale basis. Dit betekent voor inwoners dat zij, waar passend, met minder dagbegeleiding starten en mogelijk ook vanuit de sociale basis ondersteund worden. Voor individuele begeleiding ligt de focus in de verlengingsperiode 2025-2026 op efficiëntie binnen hetzelfde budget. Dit kan bijvoorbeeld door het aanpakken van de wachtlijsten; flexibele arrangementen tussen de partijen onderling, zodat de cliënt de best passende ondersteuning krijgt; elkaar ondersteunen met elkaars kennis en expertise, zoals met betrekking tot de inzet van technologie en groepsaanbod en collegiale consultatie.
- Voor de gemeentetaken wordt er gewerkt aan uitvoeringsprogramma's voor ouderen en rechtsbescherming. In de uitvoeringsprogramma's (i.c.m. de marktvraag, zie hieronder) worden de hervormingen concreet uitgewerkt, wordt beschreven welke partijen welke taken hebben en hoe we omgaan met wachtlijsten. In U16 verband wordt gewerkt aan het uitvoeringsprogramma beschermd wonen 2025-2026 in lijn het regionaal plan Beschermd Wonen U16. Zo zetten we meer in op het scheiden van wonen en zorg en zo zelfstandig mogelijk in eigen huis en in eigen omgeving. Vaststelling van de uitvoeringsprogramma's door het college is voorzien voor Q4 2024/Q1 2025.
- Voor de centrumgemeentetaak Maatschappelijke opvang voeren we het programma "Utrecht Onderdak" uit. Daarnaast wordt er een regionale aanpak dakloosheid opgesteld, waarin we gezamenlijk binnen de U16 koers bepalen met betrekking tot de lokale inzet op het voorkomen van dakloosheid. Deze aanpak, gericht op preventie en het toevoegen van woonplekken, wordt in Q4 2024 ter besluitvorming aan de verschillende U16 colleges voorgelegd. Naar verwachting vindt besluitvorming in de Utrechtse raad in Q2 van 2025 plaats.
- Zoals eerder aan uw raad gecommuniceerd zijn we voornemens om geen gebruik te maken van de laatste verlengingsoptie (2027-2028) voor de contracten met onze Wmo aanbieders voor aanvullende zorg. We starten met de voorbereidingen voor een nieuwe marktvraag, die moet leiden tot nieuwe overeenkomsten per 1 januari 2027 voor in ieder geval de gemeentetaken Wmo. De door uw raad aangenomen [Beleidsnota Wmo 'Samen leven, samen zorgen'](#) beschrijft de keuzes hiervoor, zoals meer inzet van blended care en e-health, maar ook vereenvoudiging van het zorglandschap op gebied van bijvoorbeeld ambulante begeleiding. Het gaat daarnaast veel nadrukkelijker over dat professionele zorg en ondersteuning aanvullend zijn op wat er ergens anders al passend geboden kan worden ('voorliggend') en dat

specialistische ondersteuning alleen ingeschakeld wordt als de ondersteuning vanuit basiszorg en sociale basis ontoereikend is. De voorbereiding van de marktvraag voor de aanvullende zorg Wmo vindt om die reden plaats in nauwe afstemming met de voorbereiding van de herziening van de regelingen in de sociale basis en tevens in nauwe afstemming op de ontwikkelopgaven in de opdrachten van de basiszorg. Een nota van uitgangspunten ontvangt u ter informatie uiterlijk in Q2 2025.

- Lobby: Er lopen vanuit het Rijk twee trajecten over de toekomst Wmo. Er is een onderzoek naar de houdbaarheid van de Wmo waarvoor nu rondetafelgesprekken worden georganiseerd. Wij sluiten daarop aan. Daarnaast is er een kwartiermaker die zich richt op de meerjarenagenda Wmo. Ook hier zullen wij, mogelijk in G4-verband, deelnemen aan de gesprekken. Beide trajecten komen medio 2025 bij elkaar en de verwachting is dat dan keuzes worden gemaakt over de invulling van de Wmo in de toekomst.

Basiszorg en aanvullende zorg Jeugd

- In de opdracht voor 2025 voor het buurtteam Jeugd en Gezin is het oppakken van enkelvoudige opvoed- en opgroei vragen als kader meegegeven. In een leerfase van een half jaar gaan we samen met verschillende partners uit de sociale basis (o.a. de Jeugdgezondheidszorg, het Nizu, het Jongerenwerk) en de buurtteamorganisatie in de praktijk beproeven hoe deze toeleiding het best kan worden georganiseerd, wat de impact van deze beweging is en wat de effecten voor kinderen zijn.
- Voor het (jonge) kind niet uit de context hebben we gekeken of een andere werkwijze in de voorschoolse educatie kan helpen om de instroom in dagbehandeling en dagbesteding te verkleinen. We verwachten van deze werkwijze dat het de voorschoolse educatie in staat stelt om kinderen een betere plek te bieden (normaliseren en passende ondersteuning). De komende periode gaan we samen met partners deze werkwijze inzetten maar we verwachten op korte termijn weinig financieel effect van deze werkwijze.
- We zetten samen met onze partners in op een beter begrip en gedeeld beeld van de aard en omvang van de dagbehandeling en dagbesteding. Op basis van deze analyse verwachten we keuzes te kunnen maken voor een gerichte inhoudelijke inzet die bijdraagt aan voorkomen van instroom dan wel bevorderen van uitstroom uit deze vormen van jeugdhulp. Intussen zijn we bij andere gemeenten aan het kijken hoe zij hulp/ondersteuning aan (jonge) kinderen organiseren om hen zoveel mogelijk in eigen context te laten opgroeien.
- Op basis van de positieve ervaringen met de BuKoJoU- en BONO-groepen⁶ in de stad wordt de inzet van groepsgerichte ondersteuning aan jongeren over het thema mentale gezondheid opgeschaald. Vanaf januari 2025 wordt er stadsbreed groepsondersteuning ingezet voor deze doelgroep, waarbij het jongerenwerk, het buurtteam Jeugd en Gezin en zo nodig de aanvullende zorg samenwerken. Deze fase wordt ook gebruikt om met elkaar ervaring op te doen in het borgen van het aanbod en een beter zicht te krijgen op de kosten en opbrengsten. Ook zullen in 2025 twee nieuwe thema's worden opgepakt en uitgewerkt tot groepsgerichte ondersteuning, namelijk 'opvoeden en opgroeien' en 'collectief aanbod na een individueel traject'. Met KOOS en Spoor030 worden afspraken gemaakt over de inzet van groepsgericht werken. Het doel van groepsgericht aanbod is o.a. normaliseren.
- Reikwijdte Jeugdwet: hierop spelen verschillende ontwikkelingen. In de Hervormingsagenda is afgesproken dat het Rijk de reikwijdte van de jeugdhulpplicht in de Jeugdwet gaat afbakenen; niet alle problemen van jeugdigen of ouders vallen onder de jeugdhulpplicht. Hierover wordt een maatschappelijke dialoog gevoerd waarbij de focus ligt op het versterken van het dagelijkse

⁶ Collectief aanbod in samenwerking tussen buurtteam, aanvullende jeugdhulp en jongerenwerk

leven. Het Rijk is hierin echt aan zet, maar concrete voortgang op dit onderdeel is hierin nog niet door het Rijk gerealiseerd. In Utrecht werken we samen met de partners aan scherpte op de reikwijdte van de Jeugdwet in relatie tot andere wettelijke kaders. Samen met partners hebben we een wegwijzer 18-/18+ opgesteld. Deze wegwijzer helpt professionals om – in het geval ook na het bereiken van de leeftijd van 18 jaar nog zorg nodig is - samen met de cliënt, ouders en andere betrokken professionals tijdig een gedeeld beeld te creëren van de meest passende zorg. Dit kan zorg zijn vanuit de Wmo, de Wet langdurige zorg of de Zorgverzekeringswet. Komende periode wordt gewerkt aan andere wegwijzers en handreikingen.

- Zoals uw raad bekend is een andere maatregel dat er geen Utrechts jeugdhulpbudget meer wordt benut voor inzet van het MBO-team voor jongeren die niet uit Utrecht komen. In aanloop naar de verwachte start van een nieuwe landelijke regeling (regionaal programma, voorheen regionaal programma voortijdig schoolverlaten) is er eenmalig een dekking geregeld bij andere gemeenten uit de regio en vanuit de programmadoelstelling 'eigen pad in het onderwijs'. De invoering van de landelijke regeling is echter van september 2025 uitgesteld tot januari 2026, waarmee er voor 2025 een incidentele financiële uitdaging is. Daarvoor zijn we op zoek naar een oplossing, waarbij het uitgangspunt is dat ook dit incidentele gat niet vanuit Utrechts budget wordt gedekt.
- Complexe scheidingsproblematiek: we willen maatregelen inzetten die leiden tot minder schade bij betrokken kinderen, minder last voor professionals in jeugdhulp en jeugdbescherming en minder druk van scheidingsproblematiek op de keten. Belangrijke onderdelen in de aanpak zijn een training voor betrokken professionals (gericht op enerzijds het helpen uit de conflictdynamiek te blijven en anderzijds het bieden van een meer constructief perspectief op het traject aan ouders) en een pilot met inzet van een triage-/screeningsinstrument (gericht op het identificeren van onderliggende vraagstukken in een complexe scheiding). In de vergadering van de commissie JWCS van 7 maart 2024 is toegezegd terug te komen op de voortgang en wijze waarop effect wordt gemeten. Vanwege de concrete bezuinigingsmaatregel op de inzet op (vecht)scheidingen in de Voorjaarsnota 2024 en het daaropvolgend aangenomen amendement 'Liever voorkomen dan genezen, deel 1 vechtscheidingen' is er toch dekking, maar is de uitvoering van de gezamenlijke training vertraagd. Het voornemen is om in 2025 te starten met de training. Het triage-instrument is wel in de praktijk beproefd (met positieve ervaringen) maar ook is duidelijk geworden dat effectieve inzet op een grotere schaal als basis een gedeelde visie/taal vraagt. Wij gaan hierover in gesprek met onze partners. Zowel de gezamenlijke training als het triage-instrument worden inhoudelijk met deelnemers geëvalueerd. Een kwantitatieve effectmeting is ingewikkeld omdat er onvoldoende harde data beschikbaar zijn over het aantal complexe scheidingen en er geen benchmark bestaat voor de aanpak van complexe scheidingen.
- Digitalisering: De jeugdpartners zetten al op verschillende manieren in op digitalisering en e-health. Ze richten erop dat professionals minder tijd kwijt zijn bij de start van een traject, ouders en jongeren worden geactiveerd, meer zelfstandig thuis aan de slag kunnen en dat er meer duidelijkheid is over de verwachtingen van de aanvullende jeugdhulp. De partners voor aanvullende jeugdhulp ontwerpen modules voor onder andere wachttijd, de aanmeldprocedure en ondersteuning tijdens het behandeltraject. De planning is gericht op (gefaseerde) implementatie in de cliëntroute per 1 januari 2025.
- Lobby richting het Rijk: We werken hierbij nauw samen met de G4. Utrecht zet hierbij een sterk inhoudelijk gedreven verhaal neer met de voorgestelde [beleidsnota Jeugd 'samen opgroeien, samen opvoeden'](#) als basis: We willen graag door op de ingeslagen weg van de transformatie, maar de financiële kaders van de landelijke hervormingsagenda zetten deze focus onder druk.

Datum 29 november 2024
Ons kenmerk 11923054

Het te verwachten besparingspotentieel uit de hervormingsagenda moet immers voortkomen uit maatregelen die Utrecht al heeft doorgevoerd. Die hebben wat ons betreft hun succes bewezen, maar vragen wél om een lange adem. We zien in de domeinen die nodig zijn om samen om kinderen en opvoeders te gaan staan, toenemende schaarste. Deze schaarste zet de succesvolle samenwerking en aanpak onder druk. Terwijl daar juist ruimte nodig is om samen grondoorzaken van het beroep op jeugdhulp weg te kunnen nemen (bestaanszekerheid, gezondheid, problemen bij ouders, etc). Kortom: de korte termijn focus op besparen staat op gespannen voet met de inhoudelijke ambitie, maar ook met de wettelijke jeugdhulpplicht. Het vraagt veel inspanning om onder druk van de taakstelling niet af te breken wat afgelopen jaren is opgebouwd. Binnen deze context is het zoeken naar de ruimte om onze inhoudelijke agenda te blijven voeren en de lange termijn koers vast te houden.

Bijlage II: Belangrijke informatie- en beslismomenten

Onderwerpen	Planning (aanbieding door B&W aan raad)	Categorie / rol raad
Nota van Uitgangspunten sociale basis en basiszorg	Q4 2023 <i>Aangeboden november 2023</i>	Vaststellen <i>Vastgesteld februari 2024</i>
Beleidsnota Wmo	Q4 2023 <i>Aangeboden november 2023</i>	Vaststellen <i>Vastgesteld maart 2024</i>
Beleidsnota financiële bestaanszekerheid	Q1 2024 <i>Aangeboden januari 2024</i>	Vaststellen <i>Vastgesteld maart 2024</i>
Beleidskader Samen Stad Maken	Q1 2024 <i>Aangeboden april 2024</i>	Vaststellen <i>Vastgesteld juni 2024</i>
Beleidsnota werk en re-integratie	Q1 2024 <i>Aangeboden februari 2024</i>	Vaststellen <i>Vastgesteld juni 2024</i>
Technische sessie beleidsnota Jeugd	16 april 2024	Bespreken
Beleidsnota Volksgezondheid 2024-2027	Q2 2024 <i>Aangeboden februari 2024</i>	Vaststellen <i>Vastgesteld juni 2024</i>
Beleidsnota Utrecht Onderdak	Q2 2024 <i>Aangeboden april 2024</i>	Vaststellen <i>Vastgesteld juni 2024</i>
Technische sessie hervormingen sociaal domein	4 juni 2024	Bespreken
Voorjaarsnota 2024	Q2 2024 <i>Aangeboden mei 2024</i>	Integrale afweging en vaststelling <i>Vastgesteld juli 2024</i>
Aanpassing verordening leerlingenvervoer	Q2 2024 <i>Aangeboden juli 2024</i>	Vaststellen
Beleidsnota Jeugd	Q3 2024 <i>Aangeboden september 2024</i>	Vaststellen
Technische sessie Programmabegroting 2025 (incl. hervormingen sociaal domein)	17 september 2024	Bespreken
Programmabegroting 2025, inclusief bijlage hervormingen sociaal domein	Q3 2024 <i>Aangeboden september 2024</i>	Integrale afweging en vaststelling <i>Vastgesteld november 2024</i>
Beleidsnota Sport en bewegen	Q4 2024	Vaststellen
Beleidsnota regionale aanpak dakloosheid	Q4 2024	Vaststellen
Raadsbrief stand van zaken hervormingen sociaal domein	Q4 2024	Informereren
Tussenevaluatie jongerenwerk	Q1 2025	Informereren
Uitvoeringsprogramma's Wmo	Q1 2025	Informereren
Sociale Visie Utrecht 2040	Q1 2025	Vaststellen
Technische sessie in het kader van de hervormingen sociaal domein over dilemma's ondergrens bereik, beschikbaarheid en kwaliteit	Q2 2025	Informereren en bespreken

Burgemeester en wethouders

Datum 29 november 2024
Ons kenmerk 11923054

jeugdhulp en Wmo, met voorafgaand een raadsbrief		
Beleidsnota wonen	Q2 2025	Vaststellen
Voorjaarsnota 2025	Q2 2025	Integrale afweging en vaststelling
Strategie voor het contracteren van aanvullende zorg Wmo (gemeentetaken)	Q2 2025	Informereren
Herziening subsidies/inkoop sociale basis	Q2-3 2025	Informereren
Programmabegroting 2026	Q3 2025	Integrale afweging en vaststelling
Raadsbrief stand van zaken hervormingen sociaal domein	Q4 2025	Informereren
Voorjaarsnota 2026	Q2 2026	Integrale afweging en vaststelling
Enzovoort...		