

# Visitatiecommissie financiële beheersbaarheid sociaal domein

Tussenrapportage na 23 visitaties



# Voorwoord

Voor u ligt de vierde tussentijdse rapportage van de visitatiecommissie financiële beheersbaarheid sociaal domein (hierna: de visitatiecommissie of de commissie). In de vorige drie rapportages, [één na vijf trajecten](#), [één na tien trajecten](#) en [één na vijftien trajecten](#), heeft de commissie verschillende onderwerpen aangestipt die samenhangen met grip in het sociaal domein. In die rapportages gingen we onder andere in op het belang van werken vanuit een visie en leidende principes, de concretisering naar indicatoren, de monitoring van de voortgang in de dagelijkse praktijk, keuzes maken in tijden van schaarste, de samenwerking tussen gemeenten, de grip op de toegang, de zakelijk opstelling naar aanbieders en kostenbewustzijn rond de toegang.

Deze rapportage is opgesteld na 23 visitatietrajecten. De eerdergenoemde onderwerpen zijn nog steeds actueel. De commissie ziet ook bij de meest recente visitaties de worsteling van veel gemeenten met de uitgaven in het sociaal domein terug. Zelfs de gemeenten hebben tekorten, die naar het oordeel van de commissie in hoge mate in staat zijn te sturen op inhoud en financiën.

Tegelijkertijd ziet de visitatiecommissie sinds haar start in april 2019 dat gemeenten in hun rol groeien. Ze verwerven steeds meer inzicht in inhoudelijke en financiële trends, waardoor ze beter kunnen bijsturen, en de transformatie van het sociaal domein krijgt op steeds meer plekken duidelijker gestalte. Hoewel de decentralisaties al zes jaar oud zijn, zijn ze tegelijkertijd ook pas zes jaar oud. De overheid kan niet volledig de maatschappelijke ontwikkelingen beïnvloeden die leiden tot een beroep op overheidssteun. Toch ziet de commissie positieve signalen dat gemeenten binnen hun mogelijkheden meer grip krijgen op de inhoudelijke en financiële opgave waar ze voor staan.

Onze ervaring is dat de gemeenten een visitatie aanvragen omdat zij behoefte hebben aan een kritische blik van buitenaf en inzicht willen in hun situatie ten opzichte van andere gemeenten. De commissie kan hier een faciliterende rol in spelen, door goede praktijkvoorbeelden op te halen, gemeenten onderling met elkaar in contact te brengen en geleerde lessen te delen. Deze rapportage sluit met name aan bij dat laatste punt. Een visitatie geeft voor de individuele gemeente daarnaast inzicht in de stand van zaken.

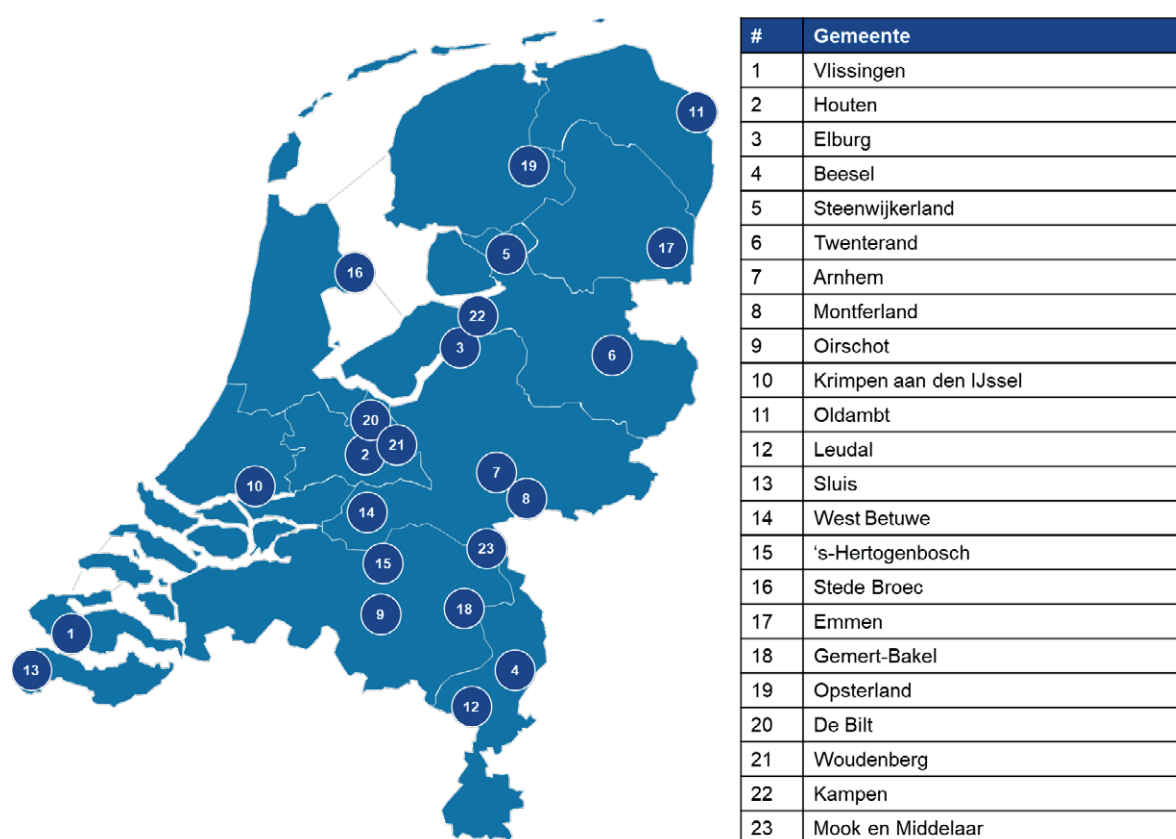
De commissie visiteert tot eind 2021 nog verschillende gemeenten. We hebben de overtuiging dat het visitatie-instrument ook in deze fase zijn waarde voor individuele gemeenten behoudt. Zeker in de komende periode, onder meer na de recente Tweede Kamerverkiezingen, is het van belang om scherp te blijven op hoe gemeenten en het Rijk zich in samenhang positioneren en hoe zij hun rol kunnen pakken. Gemeenten blijven tenslotte als eerste verantwoordelijk voor het sociaal domein en zitten 'aan het stuur'. In deze rapportage gaan we in op de bevindingen van de meest recente visitaties. Ik hoop dat u deze tussentijdse rapportage met veel interesse en plezier zult lezen.

Marjanne Sint

*Voorzitter Visitatiecommissie financiële beheersbaarheid sociaal domein*

# Achtergrond en leeswijzer

Sinds mei 2019 bezoekt de Visitatiecommissie financiële beheersbaarheid sociaal domein (hierna: de visitatiecommissie of de commissie) gemeenten die proberen om grip te krijgen en te houden op de uitgaven in het sociaal domein. We komen door het hele land<sup>1</sup> en spreken onder andere met burgemeesters, wethouders en ambtenaren. Onderstaand ziet u een overzicht van de 23 reeds gevisiteerde gemeenten, waar deze tussentijdse rapportage op is gebaseerd. In totaal visiteert de commissie 30 gemeenten.



Figuur 1: Een overzicht van de eerste twintig visitaties in Nederland

Bij de visitaties zien we dat gemeenten doorlopend de lokale en regionale stelsels verder ontwikkelen. Er wordt veel gedaan om hulp en ondersteuning op een passend niveau te bieden. Tegelijkertijd zien we de uitdagingen waar gemeenten voor staan, zowel inhoudelijk als financieel. Zo blijven de financiële uitdagingen groot voor gemeenten. Die worden niet alleen veroorzaakt door de efficiencykorting bij de start van decentralisaties, maar ook door een groeiend aantal inwoners dat een beroep op gemeenten doet voor ondersteuning. Ook maatschappelijke trends, verhoogde (gepercipieerde) kwetsbaarheid en de in duur en kosten oplopende trajecten en/of aangepast Rijksbeleid zijn oorzaken van die financiële uitdagingen.

In de zoektocht naar grip en sturing op financiën zien gemeenten dat er structurele tekorten zijn die

<sup>1</sup> De volgende gemeenten hebben inmiddels een visitatietraject doorlopen of zijn in afwachting van de eindrapportage (in volgorde van bezoeken): Vlissingen, Houten, Elburg, Beesel, Steenwijkerland, Twenterand, Arnhem, Montferland, Oirschot, Krimpen aan den IJssel, Oldambt, Leudal, Sluis, West Betuwe, 's-Hertogenbosch, Stede Broec, Emmen, Gemert-Bakel, Opsterland, De Bilt, Woudenberg, Kampen en Mook en Middelaar.

gezamenlijk met het Rijk en branches om een antwoord vragen. De precieze beleids- en financiële uitdaging voor de toekomst is op het moment van schrijven nog deels ongewis voor gemeenten; niet in de laatste plaats vanwege de recente Tweede Kamerverkiezingen, terwijl het huidige kabinet demissionair is. Het financiële tekort van veel gemeenten maakt het lastig om alle ambities van de decentralisaties te verwezenlijken en om aan de wettelijke taken te kunnen voldoen. Gemeenten komen hierdoor minder toe aan investeringen in bijvoorbeeld preventie, die juist kansrijk lijken op een maatschappelijk niveau, waarbij het sociaal domein de hefboom is om de effecten daarvan te sorteren. De versterking van grip vergroot wel het inzicht in deze (mogelijke) baten.

Sinds begin 2020 heeft COVID-19 bovendien een grote impact op het sociaal domein. Gemeenten hebben grote wendbaarheid getoond in de volle breedte (naar ondernemers, wijken en inwoners) om de samenleving sterk te houden. Tegelijkertijd vragen COVID-19 en de ingestelde maatregelen veel van de maatschappij. Kwetsbare gezinnen en mensen lopen hierbij extra risico. Hoewel de uiteindelijke effecten van de pandemie nog grotendeels onbekend zijn, staan we in deze rapportage kort stil bij de wijze waarop de pandemie scenario's van gemeenten raakt en hoe COVID-19 onderdeel is geworden van beleid en uitvoeringsaspecten.

Naast de informatie in de tussentijdse rapportages, benadrukt de commissie dat er al veel uitwisseling gefaciliteerd wordt. Er kan bijvoorbeeld praktijkinspiratie opgedaan worden op de volgende plekken:

- De [databank praktijkvoorbeelden](#) biedt gemeenten een platform voor inspiratie en het uitwisselen van kennis en ervaring.
- De [Vindplaats inkoop Sociaal Domein](#) biedt aanbieders en gemeenten informatie om het inkoop- dan wel verkoopproces in het sociaal domein te verbeteren ten behoeve van de cliënt.
- In het [Programma Sociaal Domein](#) werken Rijk en gemeenten samen met professionals. Het wegnemen van de dilemma's en knelpunten die in de dagelijkse praktijk worden tegengekomen, staat hier centraal.

### Leeswijzer

Deze rapportage sluit deels aan op de onderwerpen die ook bij eerdere trajecten naar voren kwamen. In het eerste hoofdstuk leest u meer over het algemene beeld van de mate van grip en sturing door gemeenten. Verder volgens wordt in het tweede hoofdstuk een aantal systeemvraagstukken benoemd die buiten de directe beïnvloedingssfeer van gemeenten liggen en raken aan de brede uitdagingen binnen het sociaal domein.

# 1 Algemeen beeld van de mate van grip en sturing door gemeenten

Tijdens de visitaties kijkt de commissie onder andere naar de uitgaven van gemeenten in het sociaal domein, de grip op deze uitgaven en de sturing op transformatie. Een aantal onderwerpen speelt bij meerdere gemeenten en komt in dit hoofdstuk terug.

## **Financiële onzekerheid wordt eerder groter dan kleiner**

De zoektocht naar grip en het bereiken van financiële beheersbaarheid is gedurende de looptijd van de visitatiecommissie uitdagender geworden. De financiële uitdagingen zijn lang niet meer alleen veroorzaakt door de efficiencykorting bij de start van decentralisaties. Er is een groeiend aantal inwoners dat een beroep op gemeenten doet. De toename in intensiteit en aantal van de ondersteuningstrajecten lijkt maatschappelijke trends te volgen en te ontstaan uit verhoogde (gepercipieerde) kwetsbaarheid van inwoners, uitdagingen bij de afbakening van het sociaal domein en het afschaffen van de inkomensafhankelijke eigen bijdrage in de Wmo (met het instellen van een abonnementstarief). Dat vraagt enerzijds dat gemeentebreed naar inkomsten en uitgaven wordt gekeken. Anderzijds wordt de zoektocht naar grip en sturing op financiën met het Rijk en branches gedeeld, als het om structurele tekorten gaat.

Met de hoge kosten en investeringstermijnen in gedachten is het lastig dat de financiële toekomst voor gemeenten daarbij deels nog onbekend is. Eventuele fundamentele herzieningen zijn doorgeschoven naar een nieuwe kabinetsperiode. Waar tijdelijke middelen Jeugd in de periode 2019-2022 enige verlichting geven op de volumegroei, is nog onzeker hoe dekking in de toekomst wordt gevonden. En dat terwijl recent onderzoek inzake Jeugd<sup>2</sup> laat zien dat gemeenten structureel meer uitgeven dan ze op grond van het macrokader binnenkrijgen. Voor deze problematiek is ook aandacht gevraagd in een brandbrief van de wethouders Jeugd.<sup>3</sup> Op dit moment lopen er vanuit het Kabinet verschillende initiatieven om deze uitdagingen te adresseren.

Daarnaast verkeren gemeenten in onzekerheid over de herzieningen in de verdeling van het gemeentefonds. Eind 2020 is besloten dat een besluit daarover door het volgende kabinet wordt genomen en opschuift naar 2023<sup>4</sup>. In recent onderzoek van NRC<sup>5</sup> op basis van toezichtsbrieven van provincies komt naar voren dat 120 gemeenten dit jaar hun begroting niet rond krijgen. Overige gemeenten hebben vrijwel allemaal stevige beleidskeuzes moeten maken, fors moeten bezuinigen, hun reserves moeten aanspreken of de lasten voor de inwoners moeten verhogen om hun begrotingen tot 2024 sluitend te krijgen.

Het vergroten van grip en inzicht helpt gemeenten om de problematiek en eigen cirkel van invloed scherper te krijgen, en is daarmee iets wat de commissie elke gemeente aanbeveelt. Het is belangrijk dat de onzekerheid of exogene factoren niet worden gebruikt als excuus om niet zelf mede-probleemeigenaarschap te tonen.

2 AEF, 2020, 'Stelsel in Groei'

3 Brandbrief wethouders Jeugd, februari 2021

4 [Kamerbrief over stand van zaken en vervolg herijking gemeentefonds en financiële verhoudingen provincies](#)

5 [Derde van gemeenten in geldnood - NRC](#)

### **Breng een prioritering aan in de visie en doelstellingen**

Het versterken van inzicht en grip geeft gemeenten de kans om in hun cirkel van invloed impactvolle vooruitgang te bereiken. Uit de acht meest recente visitatietrajecten blijkt opnieuw dat het voor gemeenten vaak lastig is om prioriteiten te stellen in de ondersteuning die zij aan inwoners bieden en de visie die hieraan ten grondslag ligt. In het bijzonder in de Jeugdwet is vaak niet duidelijk hoe de verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling van kinderen is afgebakend tussen ouders, de directe omgeving en de gemeente. De commissie pleit ervoor dat gemeenten op zoek gaan naar een houdbare balans in de verantwoordelijkheid tussen ouders, samenleving en gemeente. Veel gemeenten willen veel zaken oppakken om inwoners zoveel mogelijk te ondersteunen en allerlei soorten problematiek op te lossen. Dit is een mooi streven, maar een streven dat niet lijkt te lukken binnen de financiële mogelijkheden van de gemeente. Een meer bescheiden en realistische invulling van de kerntaak en de praktische vertaling van de wetten in het sociaal domein gaat hand in hand met de prioritering in visie en doelstellingen die de commissie adviseert.

Daarnaast handelt de gemeente binnen het sociaal domein vanuit een positie met beperkte organisatorische capaciteit. Daarom kan niet overal de focus op liggen. Als een heldere focus ontbreekt, ziet de commissie het risico dat uiteindelijk weinig vooruitgang wordt geboekt. Dit kan leiden tot tegenvallende resultaten op maatschappelijk en financieel vlak.

Om bovenstaande redenen is het belangrijk om de focus te leggen op een beperkt aantal activiteiten. Een belangrijke factor om mee te wegen in de prioritering is de balans tussen ambtelijke en uitvoerende capaciteit en competenties. Bij het aanbrengen van focus hoort ook het maken van (lastige) keuzes over activiteiten die in een bepaalde periode niet uitgevoerd kunnen worden, omdat ze minder prioriteit hebben. Het college en de ambtelijke top moeten hierin keuzes maken en kaders meegeven. De commissie adviseert daarom op regelmatig op bestuurlijk niveau te bespreken wat wel of niet wenselijk is bij het verdelen van schaarse middelen: wanneer is 'goed' ook goed genoeg? In hoeverre accepteren we het risico op klachten? Wanneer is het op scherp zetten van de relatie met inwoners of aanbieders van de gemeente gerechtvaardigd? Dergelijke zaken komen idealiter ook terug in de visie van een gemeente: het gaat niet alleen om dingen die je wél doet, maar ook om dingen die je niet doet.

### **Operationaliseer deze prioriteringen in een inhoudelijk afwegingskader**

Wanneer er in de visie meer scherpte is voor wie en op welke wijze de gemeente zich inzet, is het van belang om die visie verder te operationaliseren naar ambities en te behalen maatschappelijke resultaten. Tijdens de visitaties zag de commissie dat veel gemeenten zoeken naar de beste manier om dit te bewerkstelligen.

Een afwegingskader kan helpen bij het operationaliseren van de visie. Een afwegingskader is aan de ene kant gestoeld op het soort gemeente dat een gemeente voor haar inwoners wil zijn en aan de andere kant op het gegeven dat in veel gevallen slechts beperkte middelen te verdelen zijn. Maak in het afwegingskader per doelgroep inzichtelijk wat de concrete vragen/behoeften (kunnen) zijn en wat per vraag/behoefte het aanbod van de gemeente is (en dus ook niet is). Formuleer binnen welke 'bandbreedtes' (in de mate van ernst) dit aanbod moet voldoen en maak op deze manier verschillende scenario's. Vragen die bijvoorbeeld bij een inhoudelijk afwegingskader beantwoord kunnen worden, zijn:

- Voor welke (kwetsbare) inwoners zijn we er in ieder geval als gemeente?
- Welke hulp en ondersteuning bieden we als gemeente misschien niet meer en moeten inwoners meer leunen op zichzelf en/of hun eigen netwerk?
- Op welke hulp en ondersteuning gaan we juist extra inzetten, zodat we de meest kwetsbare inwoners in beeld houden?

### **Begroot de geprioriteerde uitgaven zo realistisch mogelijk**

Na het prioriteren en operationaliseren van thema's, ziet de commissie een belangrijke volgende stap in het vertalen van deze thema's naar een realistische begroting. Wanneer een tekort problematisch wordt, leggen veel gemeenten de nadruk op het doorvoeren van bezuinigingsmaatregelen vanuit een financiële invalshoek,

en minder vanuit een inhoudelijke visie. De commissie is van mening dat het van belang is om bij de verdeling van de middelen primair met een inhoudelijke visie een volgorde aan te brengen in de door te voeren bezuinigingen.

Als gemeenten financiële urgentie voelen, lopen ze het risico om te bezuinigen zonder echt te weten (of te meten) of het op de lange termijn ook maatregelen zijn die bijdragen aan de gewenste maatschappelijke doelen. Daarom is het van belang om het opstellen van een begroting te koppelen aan inhoudelijke ontwikkelingen en informatiebronnen, zoals het beleidskader en sturingsinformatie. Ambtenaren met inhoudelijke kennis meer betrekken, kan helpen om vanuit de inhoudelijke visie te begroten.

Verder is het van belang om een helder onderscheid te maken tussen financiële kortetermijneffecten en langetermijneffecten. Kortetermijnbezuinigingen kunnen de begroting van de gemeente weliswaar in evenwicht brengen, maar kunnen er ook voor zorgen dat andere noodzakelijke uitgaven worden verdrongen. Dit kunnen uitgaven in andere domeinen zijn, zoals subsidies voor bibliotheken of het uitstellen van noodzakelijke investeringen in de infrastructuur. Bovendien kunnen kortetermijnbezuinigingen ook op langere termijn de doelstellingen van het sociaal domein in het gedrang brengen. De commissie constateert dat dit type afwegingen tussen korte en lange termijn en een mogelijk 'verdringingseffect' niet altijd worden gemaakt.

Als laatste raadt de commissie aan om bij het begroten niet alleen naar kostenoriëntatie vanuit het verleden te kijken. Het helpt om de begroting op te stellen op basis van mutaties en prognoses van inhoudelijke beleidsontwikkeling in de toekomst. Daarbij is het ook logisch dat het budget voor het sociaal domein meegroeit over de jaren heen; zelfs als er sprake is van een tekort. Gemeenten spreken bovendien vaak over tekorten als er meer wordt uitgegeven dan er aan middelen tot 2019 gereserveerd was voor het sociaal domein vanuit de integratie-uitkering van het Budget Kader Zorg (BKZ). Nu deze middelen onderdeel zijn van de algemene uitkering van het gemeentefonds (AU), stijgen uitgaven voor een deel van de Wmo en de Jeugdwet mee met de accresstijging van het gemeentefonds. Dat maakt dat gemeenten per 2020 de uitgaven in het sociaal domein moeten meenemen in de afwegingen omtrent de totale begroting, en zich er bovendien op moeten voorbereiden dat middelen in het gemeentefonds door het jaar heen kunnen worden bijgesteld.

### **Samenhang en samenwerking binnen de organisatie helpt om de uitvoering te laten slagen**

Samenhang en samenwerking tussen betrokken actoren bij het opstellen van plannen is nodig, om de uitvoering van de opgestelde en begrote plannen vervolgens te laten slagen en het sociaal domein financieel behaarder te houden. In deze samenwerking wordt iedereen idealiter vanuit zijn eigen rol geïnformeerd en betrokken. De commissie constateerde al [in haar derde tussenrapportage](#) dat daarnaar gestreefd wordt, maar dat dat (mede door de complexiteit van het sociaal domein) ingewikkeld is. Het samenspel tussen bestuur, toegang en uitvoering verdient aandacht.

In deze rapportage benadrukt de commissie dat een goede samenwerking tussen het college, de raad en ambtenaren daarvoor eveneens belangrijk is; zie daarvoor de volgende paragraaf.

De commissie ziet de ambtenaren als inhoudelijke experts. Zij leveren daarom bij voorkeur de inhoudelijke input aan voor gesprekken met het college en de raad en leggen idealiter concrete keuzes voor. Ambtenaren kunnen bijvoorbeeld een keuze 'tussen meerdere kwaden' voorleggen aan college en raad. Zo benadrukken zij de urgentie van een vraagstuk, ontstaat gezamenlijk eigenaarschap en is het helder wat mogelijk ten koste gaat van andere uitgavencategorieën die ook van belang zijn. Een lerende houding waarin gezamenlijk wordt gezocht naar grip op het sociaal domein, is hierbij helpend.

### **Benut en versterk in het complexe veld de lokale democratische instituten**

De visitatiecommissie wordt op verzoek van het college van burgemeester en wethouders uitgenodigd om de gemeente te adviseren bij grip op het sociaal domein. College en ambtenaren zijn dan ook de primaire gesprekspartners van de visitatiecommissie, en de meeste adviezen zijn aan hen gericht.

Tegelijkertijd raken de adviezen van de visitatiecommissie, direct of indirect, de voorzieningen voor inwoners. De volksvertegenwoordiging, maar ook lokale partners, cliëntenraden, sociale adviesraden en de lokale ombudsman zijn in een sociaal domein in beweging zeer belangrijk. Onder meer om voeling te houden met de manier waarop ingezette wijzigingen invloed hebben op (de zorg voor) inwoners.

Uit de visitaties blijkt dat de gemeenteraad nog niet altijd optimaal in haar rol wordt gebracht in relatie tot de financiële beheersing in het sociaal domein. Aan de ene kant komt dat doordat raden zelf moeite hebben om balans te vinden tussen de kaderstellende (beleidsinhoudelijke) verantwoordelijkheid en de budgettaire (financiële) verantwoordelijkheid. Integrale, samenhangende keuzes worden vaak aan colleges overgelaten, zo is de indruk. Daarmee zijn raden primair reactief op onderdelen van het collegevoorstel. Aan de andere kant wil het college graag sturen op resultaat en effect. Niet altijd wordt daarbij de kennis, kunde en ervaring van de raad c.q. raadsleden benut als 'klankbord'. Ook lijken sommige colleges de overleggen met de raad meer formalistisch en procedureel dan inhoudelijk te voeren. Dit (gebrek aan) samenspel tussen raad en college vraagt meer aandacht en valt deels buiten de scope van de visitatiecommissie. De commissie geeft graag de relevantie van scherpte bij de kaderstelling en koers- en rolvastheid na de kaderstelling mee. Dit voorkomt dat individuele casuïstiek door de raad tot nieuwe norm wordt verheven en daarmee de sturing op het geheel vertroebelt of zelfs tegenwerkt.

Toch is het belangrijk dat ook de individuele casuïstiek de aandacht krijgt die het verdient. De kennisinstellingen Divosa, Movisie en NJi, die bij de visitatietrajecten betrokken zijn, bevelen sommige gemeenten daarom aan om een onafhankelijke sociaal ombudsvrouw in een gemeente of regio aan te stellen. Hiermee organiseert de gemeente die eerder afschaalt of vaker een beroep doet op de eigen kracht van inwoners een manier om de signalen over ingewikkelde individuele casuïstiek een plek te geven. Dit voorkomt eveneens dat er op basis van individuele casuïstiek politiek wordt bedreven.

Buiten de gemeentelijke organisatie zelf is het van belang om verschillende partijen te betrekken, zodat ook daar gezamenlijk eigenaarschap ontstaat en partijen elkaar kunnen aanspreken. Het is van belang dat betrokken partijen, samen met de gemeente, een gedeelde verantwoordelijkheid voelen dat de juiste zorg op de juiste plek komt. Hierdoor kan men werken vanuit een gezamenlijk kader. Te betrekken partijen zijn bijvoorbeeld huisartsen, (speciaal) onderwijs, zorgaanbieders, woningbouworganisaties, zorgverzekeraars, cliëntorganisaties en lokale Adviesraden Sociaal Domein, met daarin actieve burgers en ervaringsdeskundigen. De gemeente kan deze partijen betrekken om een ambitie te formuleren over wat ze voor inwoners willen bereiken. Een dialoog inrichten waarbij inwoners en maatschappelijke partners een stem krijgen, zorgt ervoor dat het gesprek vanuit inhoudelijke expertise en verschillende perspectieven wordt gevoerd en dat er draagvlak ontstaat. Dit verhoogt de kans dat beleid effectief tot uitvoering kan worden gebracht, en versterkt de koersvastheid.

Een goed voorbeeld is de gemeente Utrecht. Daar is een stevige prioriteit gemaakt van het invullen van bestuurlijke partnerschap met als resultaat een breed begrip en draagvlak voor de Utrechts Aanpak. Betrokkenheid staat hier voorop, met als doel om het aanbod zoveel mogelijk af te stemmen op de behoeften van inwoners.

"De VNG, cliëntorganisaties, het ministerie van VWS en Movisie hebben het Verbetertraject toegang sociaal domein geïnitieerd, om gemeenten te ondersteunen bij het verbeteren van hun toegang sociaal domein. Het Verbetertraject beoogt een structurele verbetering van de kwaliteit van de uitvoering en de ondersteuning van de zorg aan inwoners. Ook worden in dit traject knelpunten in de deelnemende gemeenten besproken vanuit de invalshoeken van alle betrokken groepen stakeholders.<sup>6</sup>

6 <https://vng.nl/rubrieken/onderwerpen/verbetertraject-toegang-sociaal-domein>



### **Maak het afgestemde beleid effectief in de praktijk en werk samen op regionale schaal**

Als alle relevante partijen voldoende betrokken worden in de besluitvorming, is het resultaat dat beleid ook eerder succesvol tot uitvoering kan worden gebracht. Hiervoor is een combinatie nodig van uitvoering en beleid, maar ook van regionale samenwerking.

Regionale samenwerking gaat op veel plekken goed, maar wordt door gemeenten soms ook gezien als extra werk. De commissie benadrukt dat regionale samenwerking idealiter lokaal werk deels zou moeten vervangen. De efficiëntie van regionale samenwerking wordt verhoogd bij congruentie tussen regionale samenwerkingsverbanden. Bij veel visitaties wordt duidelijk dat de regio-indelingen voor bijvoorbeeld de Jeugdwet, de Participatiewet en passend onderwijs (sterk) kunnen verschillen.

Een voordeel van een sterke regionale samenwerking is dat de relatie met aanbieders vanuit de regio verbeterd kan worden. Samenwerking tussen gemeenten in de regio vergemakkelijkt namelijk het contact met aanbieders die regionaal werken. Dit draagt bij aan het bereiken van maatschappelijk partnerschap en aan het invulling geven aan een daadkrachtige opdrachtgeversrol richting aanbieders.

Effectief beleid maken in de praktijk vraagt een evenwicht tussen 'wat' (vraagstukken over doelen en prioriteiten) en 'hoe' (hoe kunnen deze het beste gerealiseerd worden en wat is daarvoor nodig). De commissie pleit ervoor dat het 'wat' op politieke en bestuurlijke tafels thuishoort. Het 'hoe' hoort op de tafel van de uitvoering thuis.

Met name bij kleinere gemeenten ziet de commissie dat het van belang is om op regionaal niveau te spreken over visies en ambities (het 'wat') van de individuele gemeente, en over waar de regionale samenwerking kan bijdragen aan deze ambities. Kleinere gemeenten kunnen hierbij gebruikmaken van de ambities en kennis van grotere gemeenten en de regio. Echter, als kleinere gemeenten een andere ambitie en/of een andere doelgroep hebben, bestaat het risico dat dit 'ondersneeuwt' in de regionale samenwerking. In dit geval kan het helpen om samenwerking op te zoeken met andere (kleine) gemeenten in de regio, om zo coalities te smeden om zaken te agenderen die voor hen belangrijk zijn.

### **Monitor niet alleen data, maar duid deze ook**

Gemeenten hebben belang bij inzicht in lokale en regionale ontwikkelingen in het sociaal domein. In de eerdere tussentijdse rapportages hebben we hier al bij stilgestaan. Zo schrijven we in [de eerste tussenrapportage](#) al over het belang van goede data-ontsluiting. Twee uitdagingen die we nogmaals willen aanstippen zijn (1) het uitwerken van beleidsdoelen in prestatie-indicatoren om te kunnen volgen of de beoogde doelen worden bereikt, en (2) de benodigde capaciteit in de ambtelijke (regionale) organisatie om de juiste kwaliteit van data-ontsluiting te realiseren. In de [tweede tussenrapportage](#) stipten we opnieuw het belang van de gezamenlijke duiding van cijfermatige informatie aan. Deze thema's blijven onverminderd belangrijk als aandachtspunten.

Een gevisiteerde gemeente die stappen heeft ondernomen in het monitoren van data, is gemeente De Bilt. De gemeente heeft geïnvesteerd in het registreren en analyseren van data om op verschillende niveaus informatiegestuurd te kunnen werken. Deze informatie vormt de basis voor casusregie en coördinatie van zorg. Op wijkniveau kan de zorgbehoefte in een wijk inzichtelijk worden gemaakt, zodat een meer integraal beeld ontstaat van de ondersteuningsbehoefte. Waar nodig kan daar dan preventief op ingezet gaan worden. Bedoeling is ook het fysieke domein en het sociaal domein met elkaar te verbinden. De halfjaarlijkse input vanuit de landelijk georganiseerde [Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein](#) wordt gebruikt om beleid te evalueren en bij te sturen. Daarbij gebruikt de gemeente zowel de regionale als landelijke benchmarkdata.

Ook in de meest recente visitaties kwam monitoring terug als thema en tegelijkertijd als uitdaging. Meer en betere cijfermatige informatie is een randvoorwaarde om samen trends te ontwaren en te volgen. De commissie ziet dat monitoring met name (maar niet uitsluitend) in kleine gemeenten nog uitdagend is, door de beperktere capaciteit in een kleine organisatie. Daarom is voor hen samenwerking in de regio des te belangrijker.

### **Zoek naar balans tussen kosten en baten bij Participatiewet**

Hoewel bij de meeste visitaties de focus primair op Wmo en Jeugd ligt, heeft ook de Participatiewet aandacht gekregen in enkele visitaties. Met de komst van de decentralisaties in het sociaal domein, zijn alle zeilen bijgezet om de zorg en ondersteuning voor inwoners te borgen onder de nieuwe Jeugdwet en de Wmo 2015. De commissie ziet in de meeste gemeenten dat het participatiedomein minder nadrukkelijk tot financiële problemen leidt, en daarom soms minder hoog op de agenda staat. Dit betekent echter niet dat hier niet veel gebeurt. De rol van de Participatiewet is groot voor de bestaanszekerheid van inwoners. Arbeidsparticipatie helpt om mensen actief en gezond te houden of te laten worden. Gemeenten zijn daarom druk bezig om de overgang naar betaald en zinvol werk zo snel en gemakkelijk mogelijk te maken. Gemeenten zien de komende tijd een uitdaging in de besteding van de schaarse middelen binnen de Participatiewet: hoe kunnen deze zo effectief mogelijk worden ingezet? Daarbij is het vanuit financieel perspectief niet onlogisch dat gemeenten voor het verdelen van de middelen kijken naar de groep met minder afstand tot de arbeidsmarkt, waardoor het beroep op bijstand zo laag mogelijk blijft. Door hier ruimte te creëren, kan daarna gefocust worden op de meer complexe casussen met meer afstand tot de arbeidsmarkt.

De commissie raadt aan om maximaal maatschappelijk rendement te realiseren, door op zoek te gaan naar de balans tussen de kosten en baten van inzet van middelen binnen de Participatiewet. Dit kan bijvoorbeeld door het opstellen van een assessmentprocedure, waarbij wordt gekeken wie in aanmerking komt voor welke voorziening. De commissie adviseert de assessmentprocedure te protocolleren, te monitoren en periodiek de effectiviteit ervan te onderzoeken in relatie tot de gestelde doelen. Hierbij kan het helpen om een duidelijke onderverdeling naar verschillende doelgroepen te maken. Gedifferentieerd kan dan worden gekeken naar geschikte integratie-instrumenten en kan worden gestuurd op uitgaven. Zo kan een gemeente in kaart brengen wat de meest efficiënte manier is om per doelgroep de gewenste output te realiseren. Ook hier is samenwerking op regionaal niveau en met andere betrokkenen (zoals het UWW) van belang.

### **Onderzoek Jeugdhulpmiddelen (Stelsel in Groei) en de geleerde lessen van de commissie**

In december 2020 is het onderzoek '[Stelsel in Groei](#)' van adviesbureau Andersson Elffers Felix (AEF) gepubliceerd. Eerder haalden we dit rapport al aan in relatie tot de financiële uitdagingen die omvangrijk blijven. Het rapport 'Stelsel in Groei' geeft ook belangrijke aanknopingspunten voor gemeenten om meer grip te krijgen op de Jeugdwet, en daarmee op het sociaal domein. In het rapport worden verschillende thema's genoemd die de commissie eerder ook tijdens de visitaties heeft benadrukt.

Een van die thema's is preventie. Preventie kan een inhoudelijke overweging zijn om inwoners sneller en laagdrempeliger te helpen en om ondersteuning dicht bij de inwoner te organiseren. Dit kan ertoe leiden dat sommige inwoners sneller van ondersteuning gebruikmaken, omdat deze 'beschikbaar' is. Dit kan maatschappelijk wenselijke gevolgen hebben, maar kan wel leiden tot extra kosten. Zowel in het rapport van AEF als door de commissie wordt benadrukt dat een brede inzet van preventie niet per definitie leidt tot minder kosten en in veel gevallen ook juist tot hogere kosten. Daarom adviseert de commissie om preventieactiviteiten te richten op doelgroepen waar problematiek speelt die überhaupt voorkomen kan worden, en waaraan de gemeente bovendien prioritair aandacht wil geven. Dit raakt aan de eerdere aanbeveling over het prioriteren in de gemeentelijke visie op het sociaal domein.

Daarnaast beschouwt de commissie passend onderwijs als de meest prioritaire preventieve voorziening voor veel kinderen. De commissie ziet dat stijgingen van het aantal jeugdhulpgebruikers vaak samengaan met stijgende kosten voor specialistisch onderwijs en begeleiding. In dat geval hebben gemeenten en

onderwijsinstellingen dezelfde inhoudelijke en financiële belangen. De commissie ziet kansen voor verbetering van de samenwerking tussen gemeenten en onderwijsinstellingen.

In het onderzoek van AEF wordt bovendien benoemd dat gemeenten weinig ruimte ervaren om te sturen; iets wat de commissie herkent bij de visitaties. Het is daarbij van belang om de sturingsmogelijkheden te benutten die er zijn voor gemeenten. Een voorbeeld is de inzet van een POH-jeugd bij huisartspraktijken of lokale teams direct hulp laten verlenen. Het onderzoek van AEF laat zien dat dit inderdaad effectieve maatregelen zijn en het handelingsperspectief niet alleen bij het Rijk ligt. De commissie voegt hieraan toe dat de ambitie van een gemeente niet anders zou moeten zijn bij beperkte middelen.

## 2 Systeemvraagstukken

In de eerdere tussentijdse rapportages belichtte de commissie verschillende vraagstukken die buiten de directe beïnvloedingsfeer van de (individuele) gemeenten liggen. De onzekere financiële toekomst is daarbij al eerder in dit rapport genoemd. Tot slot willen we nog enkele andere systeemvraagstukken benoemen, vanwege de effecten op de financiële positie van gemeenten en de betaalbaarheid van het sociaal domein op langere termijn.

### Het woonplaatsbeginsel

Het woonplaatsbeginsel in de Jeugdwet regelt welke gemeente verantwoordelijk is voor de geleverde jeugdhulp. Het bepaalt ook welke gemeente de jeugdhulp betaalt. De huidige definitie van het woonplaatsbeginsel is dat de gemeente waar de feitelijke woonplaats van de ouder met gezag ligt, (financieel) verantwoordelijk is. Deze regeling levert verschillende problemen op voor gemeenten, onder andere dat altijd moet worden bepaald waar het gezag ligt. Ook biedt de regeling een verkeerde prikkel voor kinderen met een voogdijmaatregel. Daarom wordt het woonplaatsbeginsel aangepast. De vernieuwing staat (na eerder uitstel) gepland op 1 januari 2022. In het nieuwe woonplaatsbeginsel hoeft voor het bepalen van de verantwoordelijke gemeente het gezag niet meer te worden uitgezocht en wordt voor de woonplaats aangesloten bij de Basisregistratie Personen (BRP). Ook is na de wetswijziging de gemeente verantwoordelijk waar de jongere woont op het moment van het ontstaan van het beroep op jeugdhulp.

Deze veranderingen hebben voor veel gemeenten financiële effecten. Enerzijds vanwege de uitvoeringskosten die mogelijk lager komen te liggen (vereenvoudiging). Anderzijds vooral vanwege de verschuivingen in financiële verantwoordelijkheid, die ook de prikkel vergroten om een lokale ondersteuningsoptie voor de jeugdige te organiseren. De aanpassingen vragen administratieve aanpassingen en wijzigingen op de inkoop. Gemeenten doen er verstandig aan vooraf een impactverkenning te doen, ook voor het begroten en organiseren van een dekkend zorglandschap.

### Het abonnementstarief

Sinds 2019 is het abonnementstarief in de Wmo 2015 ingesteld, om een stapeling van eigen betalingen voor zorg en ondersteuning te beperken. Door het abonnementstarief betalen cliënten een vast bedrag per maand, ongeacht de hoeveelheid hulp die zij ontvangen. Gevisiteerde gemeenten geven zonder uitzondering aan dat het abonnementstarief, en dan met name het wegvallen van de inkomensafhankelijke eigen bijdrage, heeft geleid tot meer aanvragen in de Wmo 2015.

Vanuit onder andere de VNG wordt gestreefd om de extra kosten die gemeenten maken, alsnog volledig gecompenseerd te krijgen. In [deze brief](#) worden verschillende maatregelen voorgesteld die gemeenten kunnen nemen. De commissie ondersteunt het streven van gemeenten om te zoeken naar de ruimte om te sturen.

### Impact van COVID-19 op het sociaal domein

De impact van COVID-19 is groot, zo ook op het sociaal domein. Hoewel er nog weinig kwantitatieve effecten van COVID-19 op het sociaal domein in kaart zijn gebracht, beginnen de contouren rondom de effecten steeds meer te ontstaan. Kwetsbare gezinnen en mensen worden door hun leefstijl en gezondheid vaak zwaarder geraakt door het virus. Hierdoor wordt de mentale en soms fysieke belasting van inwoners zwaar op de proef gesteld. Aanvullend raakt ook de economische crisis als gevolg van COVID-19 deze kwetsbare groepen extra hard. Dit resulteert mogelijk in de toekomst in meer druk op de Participatiewet en een verhoogde vraag naar schuldhelpverlening.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> [Macroveranderingen en invloed op budget Sociaal Domein](#), KPMG, mei 2020

Gemeenten maken aanspraak op financiële compensatie voor verschillende onderwerpen. Vergoedingen voor gemeenten vanuit het Rijk voor onder andere meerkosten en inhaalzorg bieden ondersteuning, maar dekken niet volledig de extra kosten ten gevolge van COVID-19. De compensatie voor Jeugdzorg en Wmo 2015 bedraagt in totaal € 170 miljoen voor meerkosten in het sociaal domein voor 2020<sup>8</sup>. De belangrijkste kostendrijvers van de kosten zijn beschermingsmiddelen en extra personele kosten.<sup>9</sup> Ook voor 2021 volgt zeer waarschijnlijk een vergoeding. Aanvullend breidt het kabinet het steun- en herstelpakket uit met € 7,6 miljard.<sup>10</sup> Binnen dat steunpakket is er ook aandacht voor het sociaal domein.

De commissie verwacht dat COVID-19 ook op lange termijn effect heeft op het welzijn van de bevolking. Een steun- en herstelpakket draagt naar alle waarschijnlijkheid positief bij aan de aanspraak die wordt gedaan op de Participatiewet. Desondanks kan op termijn nog steeds een groter beroep worden gedaan op de Participatiewet. Door middel van onder andere monitoring kan een gemeente tot een bepaald niveau voorspellen of er nieuwe kosten aankomen. Zo kan een gemeente zo goed mogelijk voorbereid zijn op komende veranderingen.

8 [VNG](#), oktober 2020

9 [Rapport Meerkosten Corona Sociaal Domein](#), AEF, oktober 2020

10 [Rijksoverheid](#), januari 2021

# Slotwoord

In deze vierde tussentijdse rapportage is ingegaan op verschillende optimalisatiemogelijkheden voor gemeenten om hun invloed op de financiële beheersbaarheid van het sociaal domein te maximaliseren. Daarnaast is het onvermijdelijk dat bredere systeemvraagstukken invloed hebben op deze beheersbaarheid.

De commissie continueert haar werkzaamheden en voert in 2021 de zeven laatste visitaties uit.<sup>11</sup> De bevindingen van deze visitaties worden meegenomen in de eindrapportage die volgt na afronding van alle dertig visitaties.

<sup>11</sup> Dit betreft de gemeenten Maastricht, Barneveld, Almelo, gezamenlijke visitatie bij Hellevoetsluis, Westvoorne en Brielle, Haarlemmermeer, Huizen en Berg en Dal.

**Vereniging van  
Nederlandse Gemeenten**

Nassaulaan 12  
2514 JS Den Haag  
+31 70 373 83 93  
[info@vng.nl](mailto:info@vng.nl)

maart 2021

[vng.nl](https://www.vng.nl)