

Visitatiecommissie financiële beheersbaarheid sociaal domein

Eindrapportage



Voorwoord

Voor u ligt de eindrapportage van de visitatiecommissie financiële beheersbaarheid Sociaal Domein (hierna: de (visitatie)commissie). Deze rapportage markeert het einde van dertig visitaties en daarmee het einde van de commissie in deze vorm, ruim tweeënhalf jaar na oprichting. In de vorige vier rapportages ([één na vijf trajecten](#), [één na tien trajecten](#), [één na vijftien trajecten](#) en [één na drieëntwintig trajecten](#)) stond de commissie stil bij verschillende onderwerpen die samenhangen met grip in het sociaal domein.

In 2015 werd het jeugdbeleid overgeheveld naar de gemeenten. De ambities van die decentralisatie zijn hoog: het doel is om onderlinge betrokkenheid en solidariteit van inwoners te stimuleren bij het oplossen van problemen rondom het gezin, en tegelijkertijd financiële beheersbaarheid te vergroten.¹ Bij de decentralisaties staat integrale zorg op maat hoog in het vaandel. Het zorgaanbod moet aansluiten bij de behoeften van inwoners en problemen in samenhang aanpakken. Eén gezin, één plan, één regisseur is het streven. Dit moet leiden tot een vitale samenleving met actief participerende burgers.

De praktijk blijkt weerbarstig. Al jaren wordt hard gewerkt aan het inrichten en optimaliseren van het sociaal domein. Gemeenten zetten in op de kracht van de samenleving en richten zich daarbij steeds meer op normaliseren en preventieve, laagdrempelige zorg. Tegelijkertijd is de maakbaarheid van de samenleving maar beperkt en blijkt de complexiteit van het sociaal domein groot. In de praktijk is het behalen van ambitieuze doelen een zaak van lange adem en ervaren veel gemeenten hoe lastig het is om tegelijkertijd greep op de kosten te houden. Dit geldt overkoepelend voor de hele linie in het sociaal domein, maar extra in de jeugdzorg. De invloed van COVID-19 is de afgelopen tijd evident geweest en verandert de manier van werken in de jeugdzorg. Gemeenten blijven druk op budgetten ervaren en wachttijden en -lijsten blijven in sommige zorgvormen en regio's bestaan, net als de druk op zorgprofessionals.

Deze eindrapportage poogt overkoepelend lessen te trekken uit visitaties. Enerzijds in de vorm van een terugblik op eerder gedeelde zaken, omdat onderwerpen uit de tussenrapportages nog steeds actueel zijn. Anderzijds heeft de commissie aanvullende inzichten opgedaan over zowel het verleden, heden als de toekomst, die naar ons oordeel relevant zijn om te delen.

Tijdens ons werk zijn we als visitatiecommissie ondersteund door een panel van experts. Hierin zaten vertegenwoordigers vanuit gemeenten en regionale samenwerkingen, het Nederlands Jeugdinstituut (NJI), Movisie, Divosa en onderzoek- en adviesbureaus KPMG, AEF en Significant. Deze experts zijn bij de visitaties geraadpleegd voor het delen van hun inzichten en reflectie. Graag bedank ik via deze weg alle betrokkenen voor hun inspirerende visie, expertise en inzet de afgelopen tijd. De visitatiecommissie is opgezet in partnerschap tussen de VNG en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, die ik ook graag beide dank voor het mogelijk maken van dit initiatief.

Ten slotte wens ik u veel leesplezier en dank ik u voor uw interesse in de werkzaamheden van de commissie de afgelopen tijd. Wij vertrouwen erop dat gemeenten, bewust van hun rol en verantwoordelijkheid, verder blijven bouwen aan een duurzaam stelsel en hopen dat zij zich daarbij gesteund en geïnspireerd voelen door deze eindrapportage.

Marjanne Sint

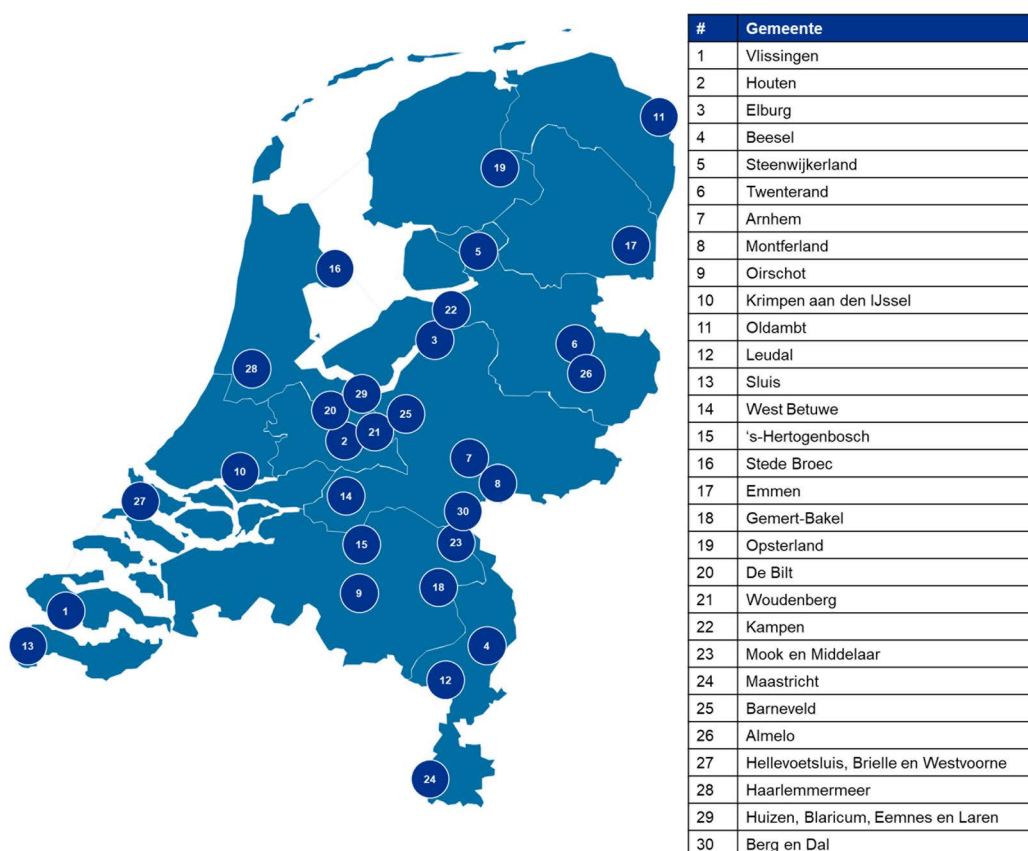
Voorzitter Visitatiecommissie financiële beheersbaarheid sociaal domein

¹ [De staat van het sociaal domein, VNG \(2019\)](#)

1 Achtergrond en leeswijzer

Achtergrond

Sinds mei 2019 bezoekt de commissie gemeenten die worstelen met het krijgen en behouden van grip op de uitgaven in het sociaal domein. Hiervoor zijn gaandeweg dertig gemeenten geselecteerd. Uit de aanmeldingen is een selectie gemaakt op basis van onder andere urgentie van de lokale opgave, omvang van de gemeente en diversiteit in problematiek. Onderstaand ziet u een overzicht van alle dertig gevisiteerde gemeenten waar deze eindrapportage op is gebaseerd.



Figuur 1: Een overzicht van de dertig visitaties.

Leeswijzer

Deze rapportage is als volgt opgebouwd. Het eerste hoofdstuk van deze eindrapportage richt zich op de achtergrond van de aanmeldingen en beschrijft een zelfreflectie op het werk van de commissie. Het tweede hoofdstuk bevat belangrijke systeemvraagstukken. Het derde hoofdstuk gaat in op de reflecties van de commissie en de verschillende ontwikkelpunten na dertig visitaties. Ten slotte werpt de commissie een blik op de toekomst en doet ze enkele aanbevelingen voor een versteviging van de grip van gemeenten op het sociaal domein.

Aard van aanmeldingen

De commissie heeft ongeveer 100 officiële aanmeldingen mogen ontvangen voor de visitatietrajecten en zelfs nog meer gesprekken gevoerd met geïnteresseerde gemeenten. Hieruit zijn 35 gemeenten geselecteerd, die we in 30 visitatietrajecten hebben bezocht, waarbij de eerste 13 visitaties volledig op locatie van de gemeente hebben plaatsgevonden, en de laatste 17 gedeeltelijk of geheel digitaal. De reden van aanmelding was vaak oplopende tekorten en/of de keuzes die gemaakt (moeten) worden om de oplopende tekorten om te buigen. Bij aanvang van de activiteiten van de commissie vroeg de Jeugdwet vrijwel alle aandacht op, maar naarmate de tijd vorderde, ging de aandacht steeds vaker ook uit voor de Wmo of het sociaal domein in bredere zin. De Jeugdwet is in financiële (en wellicht ook morele) zin vaak nog steeds een groot knelpunt bij gemeenten. Dat neemt niet weg dat doorontwikkeling van de andere domeinen eveneens focus nodig heeft.

Hoewel bij aanmeldingen en bij de visitaties zelf vaak de nadruk lag op verbetermogelijkheden, ziet de commissie ook welke stappen zijn gemaakt sinds de overheveling van taken en verantwoordelijkheden in 2015. Gemeenten proberen dicht bij (de behoeften van) inwoners te komen en zetten zich in om zorg zo toegankelijk mogelijk te maken voor hun inwoners. We zagen bij veel mensen die we gesproken hebben een grote intrinsieke motivatie om maatschappelijke problemen binnen de macht van de gemeente te verhelpen. Hierbij worstelen veel gemeenten met het krijgen en behouden van grip en sturing; iets waar we in deze rapportage dieper op ingaan.

Algemene indruk van commissie

De decentralisaties en de bijkomende ruimte voor gemeenten om keuzes te maken levert lokaal - anno nu - een divers ingericht sociaal domein op. Toch zijn veel voornemens van voor 2015 niet of slechts gedeeltelijk verwezenlijkt en is het overgrote deel van gemeenten nog bezig met de vormgeving of verfijning van het stelsel. Dit kost tijd, ruimte en vooral energie om in gezamenlijkheid te leren en te ontdekken. De recent toegekende middelen voor de jeugdzorg temperen de financiële noodzaak om hard in te grijpen, maar bevestigen ook dat het stelsel onder druk staat.

Tegelijkertijd hebben gemeenten soms de complexiteit van het sociaal domein onderschat. In de volle breedte blijkt de ontwikkeling van het sociaal domein en het realiseren van daarmee samenhangende (financiële) doelstellingen een langetermijninvestering, die meerdere coalitieperiodes beslaat. Veel gemeenten zijn ook na zes jaar nog zoekende, bijvoorbeeld in de rol van opdrachtgever of om passend antwoord te geven op complexe vragen van inwoners. Er wordt dus een groot beroep gedaan op het lerend vermogen van gemeenten. Enerzijds is het goed dat er nog steeds veel ontdekt en geëxperimenteerd wordt, anderzijds is het tijd voor een heldere koers met een duidelijke langetermijnstrategie en collectieve kennis en (kwaliteits)standaarden. Ontwikkeling van collectieve kennis kan gemeenten en regio's helpen de gezamenlijke opgaven beter en met meer impact op te pakken.² Met name kleinere gemeenten geven aan dat er weinig aandacht is voor continu leren en verbeteren, vanwege een gebrek aan capaciteit.

De uitdagingen waar gemeenten voor staan worden deels veroorzaakt door de oplopende (structurele) tekorten. Deze zijn met name bij jeugd fors opgelopen. De commissie heeft zich altijd gericht op de beïnvloedingsmogelijkheden, gegeven het budget. Toch zijn de volgende budgettaire ontwikkelingen van belang om aan te stippen.

De totale kosten voor de jeugdzorg zijn tussen 2015 en 2019 sterk gestegen, van circa € 3,5 miljard tot € 5,5 miljard (+ 57%). Deze stijgingen hebben geleid tot totale tekorten van gemeenten van € 1,6 miljard tot € 1,8 miljard in 2019. Die tekorten lopen verder op, aangezien de druk op het jeugd domein nog steeds hoog is. In april 2021 heeft het demissionaire kabinet toegezegd om incidenteel € 613 miljoen beschikbaar te stellen voor acute problemen in de jeugdzorg. De extra middelen zijn onder meer bedoeld om het al in 2021 mogelijk te maken dat de crisiscapaciteit jeugd-ggz wordt uitgebreid en wachttijden worden aangepakt.³ Inclusief de eerder beschikbaar gestelde € 300 miljoen is in 2021 in totaal € 913 miljoen beschikbaar gekomen, naar

² [Als één overheid slagvaardig de toekomst tegemoet!, Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen \(2020\)](#)

³ [Kamerbrief, staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport \(2021\)](#)

aanleiding van het oordeel van de Commissie van Wijzen.⁴ Tegelijkertijd is er gekeken naar aanvullende structurele financiën. Een stuurgroep van rijks- en gemeentelijke vertegenwoordigers heeft maatregelen uitgewerkt om het gemeentelijk tekort op de Jeugdwet in de toekomst beter te beheersen. Daarnaast is begin juni 2021 aangekondigd dat het Rijk voor 2022 ruim €1,3 miljard extra vrijmaakt, ter compensatie van de tekorten in de jeugdzorg. Vooruitlopend op de besluitvorming van het nieuwe kabinet, wordt daarbij met een Hervormingsagenda ook al gestart met het voorbereiden van een beter houdbaar jeugdstelsel op de lange termijn.⁵

Los van deze financiële trends zijn ook inhoudelijke bewegingen nodig in de jeugdzorg, wil het stelsel op lange termijn houdbaar zijn. Zaken als de duur van trajecten, de lengte van wachtlijsten en vraag naar gespecialiseerde hulp hebben invloed op de betreffende inwoners en de financiële situatie van gemeenten en de grip die zij ervaren. De beoogde transformatie in het sociale domein is nog overal gaande, maar nergens volledig voltooid. In die beoogde transformatie staan zelfredzaamheid en interventies in een vroeg stadium centraal, om een beroep op intensievere hulp te voorkomen. Wel verschilt het per gemeente in hoeverre deze transformaties al zijn gevorderd. De commissie heeft in de dertig visitaties in samenwerking met de bezochte gemeenten gekeken op welke manier deze uitdagingen kunnen worden gerealiseerd, mede in de overtuiging dat de transformatiedoelstellingen bijdragen aan betere grip en beperking van kosten.

Zelfreflectie op resultaten en werkwijze van de commissie

Marjanne Sint, voorzitter: "Wij kijken terug op een leerzame tijd, waarin wij bij vele gemeenten hebben mogen binnenkijken en mochten meedenken over een betere beheersbaarheid in het sociaal domein: naar inhoud én geld."

In dit blok reflecteren we kort op het gekozen doel en de werkwijze van de commissie, en de voor- en nadelen van keuzes die we daarin gemaakt hebben.

De inhoudelijke focus van de commissie lag op financiële beheersbaarheid van het sociaal domein. De urgentie van gemeenten binnen dat onderwerp lag vanzelfsprekend daar waar gemeenten een groot en lastig beïnvloedbaar tekort ervoeren. Dit droeg bij aan het succes van de commissie: gemeenten wisten duidelijk over welk onderwerp ze de visitatiecommissie konden bevragen, en dat onderwerp stond op zeer veel plekken hoog op de gemeentelijke agenda. Tegelijkertijd heeft deze keuze ook een belangrijk neveneffect gehad: als de ervaring was dat op een bepaald gebied weinig tekorten waren, werd dat gebied ook weinig onderzocht. De Participatiewet en het thema 'werk en inkomen' vielen bijvoorbeeld opvallend vaak buiten de vraagstelling. De commissie ziet de relevantie van grip op deze wet voor de inwoners van de gemeente, maar ook voor de gehele samenleving en de arbeidsmarkt. Met een focus op onder andere de aanpak van armoede, schuldhulpverlening en re-integratie kan langdurige uitval van inwoners in kwetsbare situaties immers voorkomen worden.⁶ Het feit dat de Participatiewet vaak buiten de scope van de visitatietrajecten viel, kan er op duiden dat gemeenten zich bewust zijn van het brede belang van deze wet en al voldoende grip ervaren, vanwege de langere geschiedenis met bijstandstaken. Een andere verklaring kan zijn dat de focus binnen het sociaal domein op dit moment voornamelijk op de Wmo en de Jeugdwet ligt, omdat daar de (financiële) knelpunten het grootst zijn. De commissie kan hier dan ook niet precies antwoord op geven.

De commissie heeft, zoals gezegd, gedurende 2,5 jaar 35 gemeenten gevisiteerd en meer dan 100 gemeenten

4 [Jeugdzorg: een onderwerp van aanhoudende zorg, Commissie van Wijzen \(2021\)](#)

5 [Kamerbrief juni 2021 afspraken gemeenten en Rijk over jeugdzorg, VWS \(2021\)](#)

6 [De winst van het sociaal domein, VNG \(2021\)](#)

gesproken over de grip op de uitgaven in het sociaal domein. Het doel bij individuele visitaties was altijd tweeledig: de gemeente adviseren en kennis opdoen over de problematiek en ervaringen van gemeenten, voor bredere verspreiding. Hieronder een korte reflectie op die twee doelstellingen; eerst over de adviserende functie van de visitatiecommissie, en dan over de landelijke kennisfunctie.

Bij het adviseren van gemeenten zijn de adviezen gericht geweest op het verkrijgen van grip. Daarbij werd ook altijd aangetekend dat het hebben van grip niet per definitie leidt tot het verdwijnen van een financieel tekort. Dat kan komen doordat het ontvangen budget te laag is, doordat sommige zaken niet lokaal beïnvloedbaar zijn, of doordat sommige maatregelen om grip te verkrijgen investeringen vragen. Er is dus geen eenvoudige metriek om het succes van de commissie in haar adviserende taak te meten. Daarom baseren we ons vooral op de mening van gemeenten: heeft de gemeente het visitatietraject als waardevol ervaren?

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.

VNG Realisatie heeft onderzoek uitgevoerd onder gemeenten. Daaruit blijkt dat gemeenten over het algemeen positief zijn over de inzet van de visitatiecommissie. Met name de mogelijkheid om de financiële beheersbaarheid van het sociaal domein door een externe commissie te laten beoordelen werd gewaardeerd. Een kritische spiegel op bestuurlijk niveau als instrument is dan ook een bijzonder fenomeen. Ook de samenstelling en deskundigheid van de visitatiecommissie werd als positief ervaren.

Tegelijkertijd geven de gemeenten ook aan dat ze meer nazorg en opvolging van de visitatietrajecten hadden gewild. Dit hadden deze gemeenten goed kunnen gebruiken om sneller tot vervolgstappen te komen, nadat ze strategisch-bestuurlijk georiënteerde adviezen kregen. In sommige gemeenten heeft de visitatiecommissie daarom overigens vervolghulp aangeboden, of is die vervolghulp tot stand gekomen door de inzet van andere adviesbureaus.

Een ander punt is dat er in de visitatietrajecten vaak geen directe betrokkenheid van inwoners en zorgprofessionals zelf was. Om verschillende gemeenten te kunnen bedienen, hebben we ervoor gekozen vooral mensen te spreken binnen de gemeentelijke organisatie. Daarmee misten we wel een externe blik vanuit de gemeenschap, die een waardevolle toevoeging had kunnen zijn. In de trajecten is veel aandacht gegaan naar de bestuurlijke gesprekken. Daardoor bestond het risico dat het oordeel over de grip die gemeenten hebben op het sociaal domein te zeer was gebaseerd op interne informatie en persoonlijke competenties. De commissie heeft geprobeerd om zoveel mogelijk verschillende perspectieven mee te nemen in de ambtelijke gesprekken, om daarmee een zo compleet mogelijk beeld te krijgen van een gemeente. Ze had niet de ambitie om een volledig onderbouwd onderzoek te verrichten, vanwege de gewenste doorlooptijd.

Een aantal typen activiteiten zijn ontplooid vanwege de taak om zo veel mogelijk landelijk de kennis te verspreiden. Ten eerste zijn voor de inhoudelijke kennisverspreiding vier tussenrapportages en één eindrapportage gepubliceerd. Hierin konden gemeenten en betrokken rijksdepartementen kennisnemen van de breed gesignaleerde knelpunten, de algemene strekking van de adviezen van de commissie en de systeemvraagstukken. Ten tweede zijn er verschillende (online en offline) sessies georganiseerd, door of met betrokkenheid van de visitatiecommissieleden en hun ambtelijke ondersteuning. Dit waren onder andere individuele raadsinformatiesessies naar aanleiding van visitatietrajecten, maar ook regionale en landelijke workshops, en bijeenkomsten rond financiële beheersbaarheid. Bijeenkomsten en workshops zijn onder meer georganiseerd op verschillende VNG-congressen. Ook was er het congres van vakblad Binnenlands Bestuur,

waren er bijeenkomsten vanuit verschillende gemeentelijke netwerken en provinciale bijeenkomsten in onder meer Zeeland, Noord-Holland en Overijssel.

Ten derde is er een Kennisnetwerk 'Grip op het sociaal domein' ontstaan, mede als gevolg van de gezamenlijke inzet rond de visitatiecommissie van vele organisaties. Hierin stemmen VNG, NDSD, Divosa, Movisie, NJi en het Programma Inkoop en Aanbesteden van het ministerie van VWS af rond het thema grip over voor gemeenten bedoelde ondersteuningsactiviteiten. Ook wordt er aan geïnteresseerden een nieuwsbrief verstuurd over de inzet vanuit deze organisaties. Tot slot is er landelijk veelvuldig afgestemd: via een klankbordgroep met gemeenten vanuit de P10 en de G40 en de sociaal domein-directies van de ministeries VWS, SZW en BZK, en via het directeurenoverleg sociaal domein. Met al deze activiteiten is geprobeerd betrokkenen en geïnteresseerden aan te haken bij de geleerde lessen en met hen in gesprek te raken over handelingsperspectief om grip te verkrijgen. Wat de precieze impact hiervan is, is niet te zeggen, maar duidelijk is dat in zijn geheel honderden gemeenten en duizenden belanghebbenden zijn bereikt.

2 Systeemvraagstukken

In verschillende tussentijdse rapportages heeft de commissie vraagstukken belicht die buiten de directe beïnvloedingssfeer van de (individuele) gemeenten liggen. Ook in deze rapportage willen we dergelijke vraagstukken benoemen, vanwege de effecten op de financiële positie van gemeenten en de betaalbaarheid van het sociaal domein op langere termijn. Inzichten in de systeemvraagstukken die spelen dragen bij aan het maken van een goede bottom-up-inschatting van de feitelijke verantwoordelijkheid in populatie, transformatie en de financiële vertaling daarbij. De commissie benadrukt dat deze systeemvraagstukken niet uitsluitend de financiële positie en de mate van ervaren grip van een gemeente bepalen, maar wel bepaalde afwijkingen kunnen verklaren. Hier wordt verder bij stilgestaan in hoofdstuk 2 en 3.

De commissie heeft in de voorbije periode (2019-2021) onder andere de volgende systeemvraagstukken een grote rol zien spelen bij gemeenten:

Systeemvraagstuk	Beknorte toelichting
Regionalisering, uitvoeringskracht en democratische legitimering	<p>Steeds meer gedecentraliseerde taken worden op regionaal niveau belegd⁷, met name bij een hogere complexiteit. De regio wordt enerzijds gezien als een adequate schaal om bepaalde maatschappelijke opgaven op te pakken. Anderzijds hebben gemeenteraden niet automatisch adequaat zicht op besluitvorming binnen regionale samenwerkingsverbanden, waardoor een democratisch gat kan ontstaan. Hierdoor is er een spanningsveld tussen welke zaken lokaal en welke zaken het beste regionaal kunnen worden opgepakt. Ook is 'de regio' geen formeel verankerde bestuursseenheid sinds de opheffing van de Wgr-plus-regio's; die wettelijke verankering bestaat alleen op het niveau van het Rijk, de provincies en gemeenten. Regionale samenwerking is daarmee vrijwillig, maar de taken die in de regio worden uitgevoerd zijn niet vrijblijvend. Deze spanningen maken regionale samenwerking complex. Een gedeeld gevoel van urgentie en regie is van groot belang om daar goed mee om te gaan.⁸</p> <p>Recentelijk is de Norm voor Opdrachtgeverschap (NvO) aangenomen en van kracht geworden. Deze NvO raakt het vraagstuk rondom vrijblijvendheid.⁹ Met de NvO spreken gemeenten collectief af waaraan de samenwerking binnen regio's en tussen regio's minimaal moet voldoen en wanneer er sprake is van kwalitatief goede samenwerking. In de norm staat de regiovisie centraal. Gemeenten spreken in deze visie onderling af welke taken ze samen als gemeenten oppakken en welke inhoudelijke ontwikkelingen in de regio gewenst zijn. De VNG heeft een routekaart ontwikkeld die gemeenten meeneemt in wat de NvO is en aan welke kaders minimaal moet worden voldaan.</p> <p>De NVO is een stap in de goede richting, maar adresseert niet het aanpalende systeemvraagstuk dat financiële gevolgen vervolgens per definitie landen in de gemeentelijke begrotingen. (Boven)regionale samenwerkingen zijn weliswaar vaak onvermijdelijk in verband met schaalgrootte van aanbieders of gemeenten, maar de spanning die dit oplevert is zonder meer oplosbaar met verevening.</p>

⁷ [Droomland of Niemandland? Uitgangspunten voor het besturen van regio's, Raad voor het Openbaar Bestuur \(2021\)](#)

⁸ Hieraan gerelateerd is een wetsvoorstel opgesteld, zie ook [hier](#).

Systeemvraagstuk	Beknopte toelichting
Het woonplaatsbeginsel	<p>Het woonplaatsbeginsel in de Jeugdwet regelt welke gemeente (financieel) verantwoordelijk is voor de geleverde jeugdzorg. Deze verantwoordelijkheid ligt nu bij de gemeente waar de feitelijke woonplaats van de ouder met gezag ligt. Hierdoor moet altijd worden bepaald waar het gezag ligt, wat complex kan zijn. Mede daarom wordt het woonplaatsbeginsel aangepast op 1 januari 2022. In het nieuwe woonplaatsbeginsel hoeft het gezag niet meer te worden uitgezocht voor het bepalen van de verantwoordelijke gemeente. Ook wordt voor de woonplaats aangesloten bij de Basisregistratie Personen (BRP). Daarnaast is de gemeente er na de wetwijziging voor verantwoordelijk waar de jongere woont op het moment dat het beroep op jeugdzorg ontstaat.</p> <p>Deze veranderingen hebben voor veel gemeenten financiële effecten. Enerzijds is dit vanwege de uitvoeringskosten die mogelijk lager komen te liggen (vereenvoudiging). Anderzijds is dit vooral vanwege de verschuivingen in financiële verantwoordelijkheid, die ook de prikkel vergroten om een lokale ondersteuningsoptie voor de jeugdige te organiseren, in de geest van de bedoeling van de Jeugdwet. Dit is echter niet altijd mogelijk. Als gemeenten met een aanbieder van complexe en dus 'dure' jeugdzorg niet in hun algemene middelen worden gecompenseerd, kunnen daaruit onbedoelde effecten voortkomen.</p>
Het abonnementstarief	<p>Gemeenten zien grote gevolgen van het Wmo-abonnementstarief, vooral bij Hulp bij Huishouden (HbH). 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. Dit heeft geresulteerd in stijgingen in het aantal aanvragen in de Wmo. Het verstrekken van HbH aan draagkrachtige inwoners neemt een belangrijke sturingsmogelijkheid weg bij gemeenten en stelt daardoor de financiële beheersbaarheid van het sociaal domein op de proef.</p>
Toegangspoorten jeugdzorg zijn structureel onevenwichtig	<p>Verschillende partijen mogen naar specialistische jeugdzorg verwijzen. Naast de gemeentelijke toegang bestaan wettelijk verwijzers uit huisartsen, jeugdartsen en medisch specialisten, gecertificeerde instellingen (GI's) en rechters.⁹ Landelijk komt de toeleiding binnen de Jeugdwet voor meer dan de helft via een ander loket dan de gemeentelijke toegang.</p> <p>Hoewel verwijzers wettelijk heel effectief kunnen zijn, zien gemeenten zich geconfronteerd met een extra afhankelijkheid – voor het beheersen van het zorgvolume, maar ook in de tijdige informatievoorziening en toeleiding naar de zorg verlenende partijen. De gemeente draagt de financiële eindverantwoordelijkheid voor alle zorgtrajecten, maar kan in veel gevallen niet meebeslissen over welke zorg(verlener) wordt ingezet. Dit maakt het moeilijk voor gemeenten om grip te houden op kosten die bij de externe verwijroutines horen.¹⁰ Bovendien kan de gemeente de regierol die van haar wordt verwacht in het sociaal domein lastig waarmaken, wanneer zij in formele zin geen aangrijpingspunten heeft om die regierol op te eisen.</p> <p>Tegelijkertijd is het mogelijk dat andere verwijzers tenminste net zo effectief zijn als de gemeente. Er moet dus een balans tussen effectiviteit en grip worden gevonden. Momenteel voeren het Rijk en gemeenten gesprekken over onder andere de toedeling van kosten voor de toegang en het voorliggend veld.⁶ Deze discussie raakt sterk het effect en de inzet van de tijdelijke extra middelen die het Rijk beschikbaar heeft gesteld voor jeugdzorg. Meer informatie hierover is te lezen in de uitspraak en het advies van de Commissie van Wijzen over dit onderwerp.⁶</p> <p>Om hun regierol toch goed invulling te geven, investeren veel gemeenten in de samenwerking met deze verwijzers en meer specifiek met huisartsen. Dat doen ze, zodat zij meer gebruik gaan maken van de gemeentelijke toegang en zo de verwachte omvang beter in beeld komt. Gemeenten die PraktijkOndersteuners Huisartsen (POH) inzetten hebben nog niet altijd afspraken gemaakt over compensatie vanuit de Zww/Wlz (waar ook naar verwezen wordt).</p> <p>In het licht van al het bovenstaande lijken randvoorwaarden nodig om de 'drie toegangspoorten' in de Jeugdwet houdbaar te houden.</p>

⁹ [Maatregelen financiële beheersbaarheid Jeugdwet, Stuurgroep Maatregelen financiële beheersbaarheid Jeugdwet \(2021\)](#)

Systeemvraagstuk	Beknopte toelichting
Impact van COVID-19 op het sociaal domein	De impact van COVID-19 is groot, ook op het sociaal domein. De gevolgen van COVID-19 maken duidelijk dat een stevig sociaal domein onmisbaar is. ² 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 schuldhulpverlening. ¹⁰ Ook blijkt dat het aantal verwijzingen voor jongeren naar de GGZ hoger ligt dan vóór COVID-19. ¹¹ Dit kan ook duiden op een (toekomstige) stijging van gebruik van jeugdzorg. Daarnaast kampt momenteel een kwart van de jongvolwassenen (18-25 jaar) met psychische problemen; ¹² een stijging van 10 procentpunten ten opzichte van 2020.

10 [Macroveranderingen en invloed op budget Sociaal Domein, NDSD \(2020\)](#)

11 [Samenvatting Monitor Toegankelijkheid van Zorg, NZA \(2021\)](#)

12 [Gezondheid en zorggebruik; persoonskenmerken, CBS \(2021\)](#)

3 Reflecties van de commissie op ontwikkelpunten

Hoewel de inrichting van het sociaal domein en de bovengenoemde systeemvraagstukken de invloedssfeer van de gemeenten overstijgen, ligt voor veel vraagstukken in het sociaal domein de regie wel voor een groot deel in eigen handen van de gemeenten. Dit hoofdstuk gaat in op de bevindingen van de commissie binnen de beïnvloedingscirkel van gemeenten.

Eén gezin, één plan, één regisseur wordt in de praktijk nog onvoldoende toegepast

Het beginsel één gezin, één plan, één regisseur richt zich op het in samenhang inzetten van voorzieningen om de meest kwetsbare inwoners passende steun te bieden. Daarnaast stimuleert dit beginsel gemeenten om ondersteuning dicht bij de inwoner te organiseren en versnippering tegen te gaan. Hiervoor is naast effectieve afstemming met de inwoner ook samenwerking nodig tussen zowel zorgaanbieders als gemeenten en regio's.

Deze samenwerking is echter nog niet altijd vanzelfsprekend. Integrale hulp aan inwoners en een domeinoverstijgende aanpak missen nog te vaak bij bezochte gemeenten. Eenduidigheid in aanpak is nagestreefd met de decentralisaties, maar blijkt in de praktijk erg lastig en vraagt sterke regie. In de praktijk werken gemeenten vaak in verschillende verbanden samen: Jeugdzorgregio, Arbeidsmarktregio en centrumtaken Wmo overlappen dan niet. Hierdoor is het ook al lastig om een congruente aanpak te formuleren. De commissie ziet het belang van congruentie tussen deze gremia wanneer de velden dicht bij elkaar liggen, zoals de regio-indeling rondom passend onderwijs voor primair en secundair onderwijs en de jeugdregio's. Ook binnen het sociaal domein kunnen bijvoorbeeld inkoop, toegang en backoffice per wet in het sociaal domein in verschillende verbanden georganiseerd zijn, met de nodige bestuurlijke druk en administratieve lasten als gevolg. Met de verschillende regio's waarin gemeenten opereren maken ze het extra moeilijk voor zichzelf om integraal te werken. Daarnaast lopen vaak verschillende trajecten bij verschillende zorgaanbieders. Een casemanager kan helpen om zorg integraal aan de inwoners te bieden. Echter, ook zonder casemanager is proces- en casusregie mogelijk. Dit stelt eisen aan de informatie-uitwisseling en prikkels in het stelsel, waarin gemeenten randvoorwaardelijk zaken kunnen organiseren, zodat zorgaanbieders rondom kwetsbare gezinnen de hulp gecoördineerd inzetten.

Bij een meer integrale aanpak kunnen kwetsbare groepen effectiever ondersteund worden. Dit speelt ook breed buiten het sociaal domein. Investeren in bestaanszekerheid, kansengelijkheid en gezond leven kan een goede basis leggen. Dat bevordert het meedoen aan de samenleving, voorkomt stress en geldzorgen en stimuleert positieve gezondheid. 2

Visie is vaak op hoofdlijnen geformuleerd

De visie van gemeenten op het sociaal domein moet richtinggevend zijn voor wat nodig is en voor hoe de gemeente wil inzetten op zelf- en samenredzaamheid van de samenleving. Uit de visitatietrajecten is naar voren gekomen dat gemeenten vaak wel een duidelijk opgestelde visie hebben, maar dat concretisering en vertaling van deze visie naar doelen en daarmee samenhangende stuurinformatie een uitdaging is. Waar logische indicatoren en handelingsinstructies ontbreken om te beoordelen of de beoogde resultaten ook worden bereikt, is het uitermate lastig om effectief bij te sturen. Bovendien wordt evalueren, samen leren en sturen op resultaat ook ingewikkeld.

Bij een heldere doorvertaling van een visie naar doelstelling en naar prioriteiten van doelgroepen kunnen

inwoners gemakkelijker gedifferentieerd benaderd worden: zo worden met name de meest kwetsbare inwoners ondersteund. Vervolgens is het belangrijk om de doelstellingen goed te kunnen monitoren. 35% van de ambtenaren geeft aan dat er te weinig geschikte data zijn om effectief beleid te kunnen voeren. Belangrijke obstakels zijn onder meer het koppelen van gegevens, tijdrovende data-analyse en privacyaspecten. Meer informatie over het opstellen van een visie en de doorvertaling naar doelen en monitoring vindt u in onze [derde tussenrapportage](#).

Optimaliseer regionale samenwerkingen

Rondom regionale samenwerking ziet de commissie dat de organisatiegraad van regio's invloed heeft op de ervaren meerwaarde en daarmee het succes van de samenwerking tussen gemeenten. De commissie ziet grote meerwaarde in regionale samenwerkingen, waar die samengaan met een goede regionale governance. De commissie adviseert om energie te steken in het opstellen van een gedeelde, inspirerende, regionale visie waar alle betrokken gemeenten zich in herkennen.

Goede voorbeelden van regionale samenwerkingen zijn de regio's Foodvalley en West-Brabant West. Zo geldt in Foodvalley het principe dat zowel gemeenten als zorgaanbieders in samenwerking sterker staan dan alleen. Gemeenten blijven constant in verbinding via verschillende transformatieprojecten. Data en monitoring vanuit Foodvalley wordt benut, om transformatiedoelen te meten en hier op te sturen. In West-Brabant West wordt nauw samengewerkt tussen en geleerd met gemeenten en voortdurend kritisch gereflecteerd met partners, ook met een landelijke denktank.

Spanning tussen schaal inkoop samenwerkingen en schaal (hoog)specialistische zorg

De commissie heeft met name bij kleinere gemeenten gezien dat het inkopen van zorg lastig is, specifiek bij grotere aanbieders, omdat zij voor de betreffende aanbieders een relatief kleine partner zijn. Verder kunnen spanningen ontstaan wanneer grote aanbieders in de problemen komen, terwijl een gemeente van zo'n grote aanbieder afhankelijk is. Bij een eventueel geschil en continuïteitsrisico's kan vroegtijdig in gesprek worden gegaan en uiteindelijk waar nodig bemiddeling worden ingeschakeld.

Verbinding tussen jeugdhulp en passend onderwijs

De commissie ziet dat de Wet passend onderwijs een decentraal georganiseerde taak bevat, die van groot aanpalend belang is bij de drie decentralisatiewetten (Jeugdwet, Wmo en Participatiewet) in het algemeen, maar bij de Jeugdwet in het bijzonder. Deze wet is in een vergelijkbare periode ingevoerd en heeft eveneens betrekking op kinderen en jongeren in kwetsbare posities. De toepassing van deze wet door schoolbesturen in het primair en voortgezet onderwijs en hun regionale samenwerkingsverbanden voor passend onderwijs is gebaat bij een nauwe samenwerking met gemeenten voor de Jeugdwet en andersom. Ieder kind is immers leerplichtig en sommigen komen daardoor op school in aanraking met een ondersteunings- en zorgaanbod vanuit de Wet passend onderwijs. Hoe eerder problemen – van welke aard dan ook – bij opgroeiende jeugd op school kunnen worden gedetecteerd, hoe eerder een passend zorgaanbod kan worden aangeboden en verzorgd. Hierdoor kunnen kleine problemen klein blijven en grote problemen bij de kern worden behandeld, uiteraard in nauwe samenspraak met ouders/verzorgers. Ook zijn de percentages van het aantal jeugdhulptrajecten soms zo hoog op scholen, dat het vaak logisch is om te zorgen voor groepsvoorzieningen en gecoördineerde inzet. De gemeente heeft samen met het onderwijs een rol om dit te organiseren.

De commissie constateert dat maar een beperkt aantal gemeenten deze verbinding beleidsmatig en in de uitvoering volledig maken. Het idee van 'vindplaats is werkplaats' kan hier echter zeker ook voor gemeenten voordelen opleveren. De commissie adviseert gemeenten vanuit het 'Op Overeenstemming Gericht Overleg' (OOGO, verplicht onderdeel van de Wet passend onderwijs) strakkere en meer inhoudelijke afspraken te maken met schoolbesturen. Daarnaast adviseert ze om de lokale en regionale visie op de Jeugdwet maximaal te integreren met de regionale visie op passend onderwijs.

4 Een blik op de toekomst

Met het water aan de lippen

De oplopende (structurele) tekorten van gemeente worden vaak doorvertaald in druk op tarieven en hebben zo grote impact op de bedrijfsvoering van zorgaanbieders. Met een kleiner beschikbaar bedrag worden zij gevraagd dezelfde zorg te leveren. Hierdoor staat voor veel zorgorganisaties en -professionals het water aan de lippen. Deze constante druk is niet bevorderlijk voor innovatie bij zorgaanbieders en de mogelijkheid om ruimte te geven aan zorgprofessionals.

Wacht niet tot de dijken breken

In 2021 zijn verschillende adviezen uitgebracht over hervormingen in het sociaal domein, waarover het volgende kabinet besluiten moet nemen. Gemeenten moeten zich voorbereiden op nieuwe ontwikkelingen en impulsen binnen onder meer de jeugdzorg. Eén zo'n nieuwe impuls is de Hervormingsagenda jeugd.

De commissie stelt vast dat gemeenten hun eigen rol moeten doordenken, ongeacht de beslissingen van een nieuw kabinet. Het water blijft anders onverminderd stijgen en wachten tot de (financiële) dijken breken is geen optie. Daarom wil de commissie in dit hoofdstuk enkele contouren schetsen voor de toekomst, die randvoorwaardelijk zijn om het gemeentelijke sociaal domein beheersbaar te laten zijn.

Als eerste: ondersteun alleen daar waar echt nodig. Hierbij is prioritering belangrijk. Beantwoord vragen als: heb je vindplaatsen om de mensen te vinden die je wilt helpen, en niet alleen vindplaatsen die weliswaar veelvuldig gevonden worden, maar niet door de meest behoeftige mensen? Hoe prioriteer je als gemeente doelgroepen? Heeft de gemeente voldoende aandacht voor die delen van de gemeente waar de achterstanden structureel zijn en de bewoners de weg naar de vindplaatsen minder gemakkelijk kunnen vinden?

Zorg er hierbij voor dat de cliënten die zorg ontvangen ook de cliënten zijn die het hardste zorg nodig hebben. Denk voor jeugdhulp aan kinderen die zonder hulp niet kunnen functioneren en niet kunnen opgroeien tot zelfredzame volwassenen. Hiervoor is een scherpe begrenzing nodig van de doelgroepen die je als gemeente wilt bereiken. Dat kan betekenen dat er kritisch gekeken wordt naar verlening van zorg aan sommigen, en dat de gemeente anderen juist actief benadert. Dit kan bijvoorbeeld worden georganiseerd door wijkgericht te werken: over het algemeen concentreren achterstandssituaties zich in bepaalde delen en wijken van gemeenten. De commissie adviseert daarnaast om kritisch te kijken naar welke dienstverlening geschrapt kan worden en waar beroep kan worden gedaan op de inwoners van de gemeente zelf..

Aansluitend adviseert de commissie om bij het inzetten van vindplaatsen zo breed mogelijk te kijken.

Denk daarbij bijvoorbeeld aan bibliotheken en sportverenigingen: dit zijn in zichzelf waardevolle plekken, die ook nog bijdragen aan het verminderen van sociale achterstanden. De gemeente kan hier laagdrempelige hulp aan inwoners organiseren. Wanneer een gemeente zich ten doel stelt om problematiek bij inwoners te voorkomen, zijn dit cruciale partners in zo'n aanpak. De effecten van de sluitingen van veel van deze ontmoetingsplaatsen in de COVID-19-lockdowns zijn vanuit dit oogpunt bezien dan ook extra groot.

De commissie heeft deze nauwe betrokkenheid bijvoorbeeld teruggezien bij de gemeente Barneveld. Die helpt met het oprichten van een scoutingvereniging. Daaruit blijkt dat ondersteuning in vele vormen en maten voorkomt. Ook de gemeente Beesel heeft haar beleid gericht op preventie. De gemeente heeft geïnvesteerd in de relatie met partners zoals scholen, zodat ze in samenwerking preventie en vroegsignalering kunnen realiseren. Daarnaast stuurt de gemeente actief op de inzet van vrijwilligers in het voorliggend veld. Zo worden kwaliteit en beschikbaarheid van vrij toegankelijke zorgvormen en voorzieningen in het voorliggend veld geborgd.

Andere aspecten van 'zo breed mogelijk kijken' zijn integraal werken, en de mogelijkheid tot uitstroom uit zorg. Met een soepele overgang naar bijvoorbeeld beschermd wonen wordt een duurzame terugkeer in de maatschappij geborgd en doorstroom bevorderd. Wel benadrukt de commissie dat zorg niet per definitie zo thuis mogelijk is. Doen wat het beste past voor de zorgbehoevende inwoner en diens omgeving kan soms iets anders betekenen dan 'zo thuis mogelijk'.

Als laatste staat de gemeente achter de beweging om steeds meer op basis van kwaliteit te differentiëren. In het rapport 'Stelsel in Groei' wordt hierover het volgende gezegd: "Doordat gesprekken tussen aanbieder en gemeente meer over kwaliteit dan over kwantiteit zullen gaan, kan er in het gemeentelijk beleid meer focus komen te liggen op het bereiken van doelen in de hulpvragen van jeugdigen. Dit kan de kwaliteit van zorg ten goede komen."⁴ Echter, het is van belang dat het (resultaatgericht) financieren daadwerkelijk de focus verandert en niet alleen als instrument wordt gezien om de bekostiging anders af te spreken. De commissie onderschrijft dit belang. Aanvullend benadrukt de commissie dat het van belang is om een systeem in te richten om goed te kunnen meten op kwaliteit. Vervolgens moeten er minimumgrenzen worden gesteld aan de kwaliteitseisen, waar nodig met het afbreken van de samenwerking tot gevolg.

De voorgaande punten kennen allen een sterke binding met de wijze van contractering van en opdrachtgeverschap richting zorgaanbieders. De mate waarin een gemeente slaagt om met zorgaanbieders op zoek te gaan naar kwaliteit van en uitstroom uit zorg, is cruciaal voor succes. Zowel de wijze van bekostiging als andere formele afspraken die in contracten worden gemaakt zijn aangrijpingspunten om hierin te sturen. Het is daarbij altijd onontbeerlijk om aanbieders hierin mee te nemen, ook als de belangen uiteenlopen.

Slotwoord

De commissie is in deze eindrapportage ingegaan op verschillende factoren die de toenemende druk op het sociaal domein kunnen veroorzaken. Gemeenten kunnen immers door verschillende factoren hun grip op financiële beheersbaarheid van het sociaal domein versterken. De extra incidentele middelen vanuit het Rijk maken de urgentie voor het transformeren van het stelsel niet minder en de behoefte aan een duurzaam jeugdstelsel blijft groot. Met de middelen krijgen gemeenten tegelijkertijd lucht en ruimte om verder te transformeren en te innoveren. De onderzoekende fase van grip op de uitgaven is ten einde. Dat vormt voor de commissie een natuurlijk moment om de activiteiten af te ronden.

Het collectief leren gaat wel door, want hoewel de visitatietrajecten stoppen, blijft het eerdergenoemde [‘Kennisnetwerk grip op het sociaal domein’](#) bestaan. Dit kennisnetwerk blijft dienen als knooppunt voor de verschillende activiteiten die gemeenten samen met diverse organisaties ontplooiën.

De opdracht van de commissie is af, maar de gezamenlijke opdracht om tot een financieel beheersbaar sociaal domein te komen is dat niet. Er blijft behoefte bestaan aan een kritische vriend die een spiegel voorhoudt. Dat blijkt wel uit het grote aantal aanmeldingen waar de visitatiecommissie niet aan toe is gekomen, de resultaten van de navraag door VNG Realisatie bij de gevisiteerde en niet-gevisiteerde gemeenten, en het aanhoudende enthousiasme voor het werk van de commissie in verschillende gemeentelijke gremia. Eind 2021 en begin 2022 wordt daarom bepaald hoe deze vorm van gezamenlijk leren vorm kan krijgen. (Oud-)wethouders en ambtenaren die zich hiervoor willen inzetten kunnen hun interesse kenbaar maken via visitatiecommissieFBSD@VNG.nl.

Lijst met betrokkenen gedurende de gehele looptijd

Commissieleden

Aart Boele
Berend van der Ploeg
Dave Ensberg-Kleijkers
Jeltje Schraeverus
Maarten Allers
Marcel Meijs
Marco Pastors
Mariël Middendorp
Marjanne Sint (voorzitter)
Reinier ter Kuile

Gemeentelijke experts

Evelien Fokink, Organisatie Zorg en Jeugdhulp Twente
Huibert van Dis, Jeugdzorgregio West Brabant-West
Jelmer Staal, Gemeente Heerenveen
Souhail Chaghoulani, Gemeente Utrecht

Penvoerders AEF, KPMG en Significant

Jonas van Leeuwen
Merel Venhuizen
Yannick Lataster

Francine Gresnigt
Meike Troost
Nina Dinaux

Coby Peeters
Garrit Schumacher

Adviseurs kennisinstellingen Movisie en NJi en Divosa

Hanneke Mateman
Marion Herder

Lieke Salomé
Monique Malmberg

Jost Huijts
Marije van Dodeweerd

VNG

Edith Boekestijn
Juriaan Vrind
Milton Solleveld
Robbert Verkuijlen
Yannick Methorst

**Vereniging van
Nederlandse Gemeenten**

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

November 2021

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