Sociaal domein gespiegeld

Geobjectiveerde benchmark van uitgaven en personele capaciteit

Gemeente Edam-Volendam

24840
Rapport

19 maart 2026

Inhoudsopgave

1. Inleiding 3
1.1. Aanleiding en afbakening 3
1.2. Werkwijze 3

2. Sociaal domein op hoofdlijnen 5
2.1. Meerjarig beeld uitgaven 5
2.2. Geobjectiveerde benchmark 6

3. Sociale basisvoorzieningen 8
3.1. Meerjarig beeld uitgaven 8
3.2. Geobjectiveerde benchmark 8
3.3. Achtergronden 10

4. Sport en cultuur 11
4.1. Meerjarig beeld uitgaven 11
4.2. Geobjectiveerde benchmark 11
4.3. Achtergronden 12

5. Participatie 14
5.1. Meerjarig beeld uitgaven 14
5.2. Geobjectiveerde benchmark 14
5.3. Achtergronden 16

6. Wmo 17
6.1. Meerjarig beeld uitgaven 17
6.2. Geobjectiveerde benchmark 17
6.3. Achtergronden 19

7. Jeugdzorg en onderwijsbeleid 21
7.1. Meerjarig beeld uitgaven 21
7.2. Geobjectiveerde benchmark 21
7.3. Achtergronden 23

8. Bevindingen en aanbevelingen 25
8.1. Belangrijkste bevindingen 25
8.2. Samenhangend beeld 26
8.3. Aanbevelingen 27

1. Inleiding

1.1. Aanleiding en afbakening

Aanleiding

Mede door voortdurende kostenstijgingen binnen het sociaal domein staat de begroting van de gemeente Edam-Volendam onder druk. Het is steeds lastiger om tot een structureel sluitende begroting te komen. Dit was voor het college aanleiding om de begroting integraal te spiegelen aan het gemeentefonds. Hiermee is inzicht verkregen in hoe de gemeentelijke uitgaven per taakgebied zich verhouden tot de algemene middelen die de gemeente ontvangt uit het gemeentefonds. Vanuit dit inzicht is er behoefte aan verdieping gericht op het vinden van concrete aanknopingspunten voor een doelmatiger en effectiever beleid en uitvoering binnen het sociaal domein. Een geobjectiveerde benchmark met vergelijkbare gemeenten kan hierin voorzien. Behalve op de totale uitgaven is ervoor gekozen om ook op personele capaciteit te benchmarken, omdat de gemeente veel taken zelf uitvoert.

Afbakening

De benchmark richt zich op de taakonderdelen van het brede sociaal domein, zoals hieronder is toegelicht.

Taakgebied	Taakonderdelen
Sociale basisvoorzieningen	Algemene voorzieningen voor jeugd en volwassenen (accommodaties, jeugd/jongerenwerk, informele zorg, overig welzijn); opvang vluchtelingen; toegang/eerste lijn (lokaal team/frontoffice) tot maatwerkondersteuning; (jeugd)gezondheidszorg
Sport en cultuur	Beleid (inclusief subsidies); accommodaties (incl. zwembaden)
Participatie	Inkomensregelingen; Wsw/beschut werk; arbeidsparticipatie; minimabeleid (incl. schuldhulpverlening); inburgering; incl. uitvoering
Wmo	Hulpmiddelen (wonen en vervoer); hulp bij het huishouden; begeleiding en dagbesteding; beschermd wonen en opvang; incl. uitvoering
Jeugd	Jeugdhulp met en zonder verblijf; jeugdbescherming en -reclassering; incl. uitvoering
Onderwijsbeleid	Kinderopvang; leerplicht; leerlingenvervoer; onderwijsachterstandenbeleid. *Huisvesting valt buiten de scope van dit onderzoek*

1.2. Werkwijze

Uitgaven en personele capaciteit in meerjarenperspectief

Als vertrekpunt voor de analyse is een eenduidig meerjarenbeeld opgesteld van de gerealiseerde respectievelijk begrote uitgaven aan het sociaal domein. Zo is per taakgebied zichtbaar gemaakt hoe de uitgaven of netto lasten (saldo van baten en lasten) en de personele capaciteit (eigen formatie en inhuur) zich hebben ontwikkeld. Voor het opstellen van dit meerjarenbeeld zijn gedetailleerde gegevens uit de gemeentelijke boekhouding gebruikt over de rekeningen 2022-2024 en de (meerjaren)begroting 2025 en

verder (stand mei 2025). Deze zijn op uniforme wijze gerubriceerd naar – onderdelen van – de taakgebieden binnen het sociaal domein, inclusief overheadtoerekening,. Vervolgens is voor de benchmark ingezoomd op rekening 2024, de laatst beschikbare definitieve cijfers.

Geobjectiveerd benchmarken met vergelijkbare gemeenten

Voor de benchmark zijn gegevens gebruikt van 4 vergelijkbare gemeenten: Etten-Leur, Lingewaard, Noordwijk en Voorst. De gegevens van deze referentiegemeenten zijn vergelijkbaar gemaakt met Edam-Volendam door ze op dezelfde manier te bewerken en te rubriceren. Vervolgens zijn deze gegevens geschaald naar het niveau van Edam-Volendam door te corrigeren voor verschillen in bevolkingskenmerken. Daarmee is een set met goed vergelijkbare cijfers verkregen, waarmee geobjectiveerd inzicht is geboden in de effecten van eerder gemaakte lokale keuzes in beleid (voorzieningenniveau) en uitvoering (organisatie, in/uitbesteden).

Validatie met organisatie

De voorlopige uitkomsten van de geobjectiveerde benchmark zijn in werksessies uitgebreid besproken met de organisatie. Voor de betrokken medewerkers bleken de uitkomsten overwegend herkenbaar en kon een inhoudelijke duiding worden gegeven aan geconstateerde verschillen met de referentiegemeenten. Op een aantal punten kon het voorlopige beeld worden aangescherpt met behulp van aanvullende gegevens. Dit betrof met name de knip tussen front- en backoffice en de toerekening van apparaatslasten. Met de inzichten uit het onderzoek heeft de gemeente een flinke actualisatieslag kunnen doorvoeren van de personele toerekening binnen het programma sociaal domein dat meer aansluit bij de feitelijke situatie. Dit draagt op zichzelf al bij aan een betere kostenbeheersing.

Leeswijzer

Hierna komen de volgende onderwerpen aan de orde:

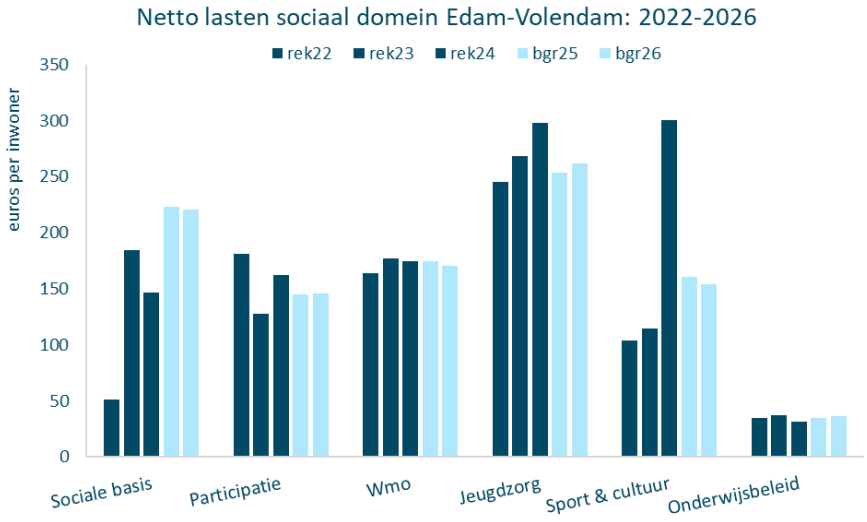
- een beeld van het sociaal domein op hoofdlijnen (hoofdstuk 2);
- verdiepingen per taakgebied (hoofdstuk 3 t/m 7);
- een overzicht van bevindingen en enkele aanbevelingen (hoofdstuk 8).

2. Sociaal domein op hoofdlijnen

Dit hoofdstuk geeft een beeld op hoofdlijnen van de uitgaven aan het sociaal domein (2.1) en hoe deze zich verhouden tot die van de referentiegemeenten (2.2). De volgende hoofdstukken verdiepen dit beeld voor de verschillende taakgebieden binnen het sociaal domein.

2.1. Meerjarig beeld uitgaven

Onderstaand diagram maakt zichtbaar hoe de totale netto lasten van de onderscheiden taakgebieden binnen het sociaal domein zich vanaf 2022 hebben ontwikkeld.



De netto lasten van vrijwel alle taakgebieden zijn de achterliggende jaren toegenomen. In 2024 is een niveau bereikt van in totaal circa 41 miljoen euro voor het sociaal domein.[1] Vanaf 2025 wordt meer ingezet op een verschuiving naar 'de voorkant' (sociale basis). Tegelijk nemen de tarieven voor Wmo en Jeugd de komende jaren toe, mede vanwege nieuwe aanbestedingen, waarmee in deze cijfers nog geen rekening is gehouden .

Per taakgebied kan de ontwikkeling als volgt worden geduid:

- Sociale basisvoorzieningen: wisselend beeld van netto lasten door netto baten voor opvang van vluchtelingen, maar het beeld in de meerjarenbegroting lijkt te stabiliseren;
- Sport en cultuur: de netto lasten laten een stijgende trend zien, afgezien van de uitschieter in 2024 vanwege het omzetten van onderhoudsreserves naar voorzieningen[2];
- Participatie: na sterke schommelingen (energietoeslag in 2022/2023 en uitvoeringskosten in 2024) wordt een stabieler niveau geraamd;
- Wmo: de netto lasten laten een stijgende trend zien en zullen door tariefsverhogingen in de meerjarenbegroting hoger uitkomen;
- Jeugdzorg: dit taakgebied heeft de grootste omvang en kent de sterkste toename in netto lasten. De komende jaren dient een taakstelling uit de Hervormingsagenda Jeugd te worden gerealiseerd die naar verwachting niet eenvoudig is te realiseren. Tegelijk is in de begrotingscijfers nog geen rekening gehouden met tariefontwikkelingen;
- Onderwijsbeleid: dit taakgebied heeft de kleinste omvang met netto lasten die een licht stijgende trend laten zien.

1 Dit is inclusief incidentele effecten bij Sociale basis, Participatie, en Sport en cultuur.

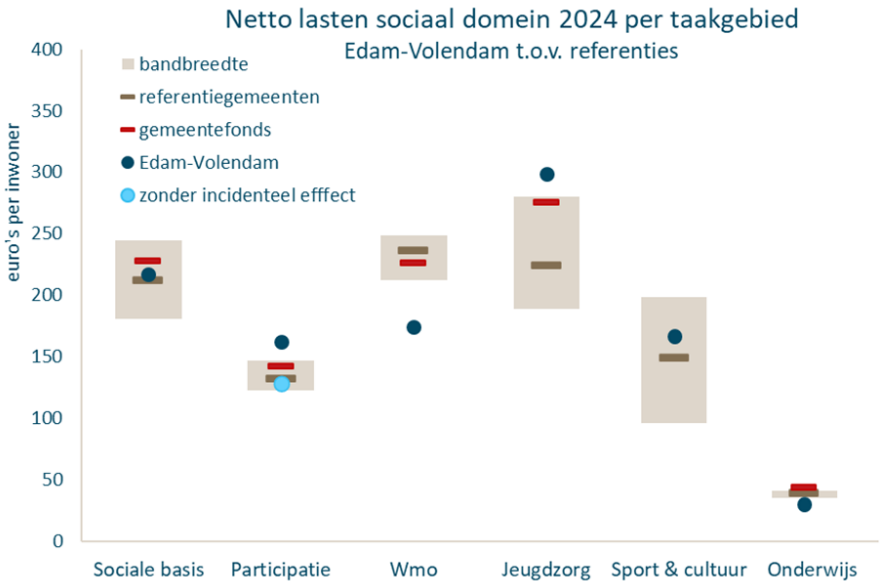
2 Vanwege grote incidentele netto lasten vindt de vergelijking voor Sport en cultuur plaats op basis van begrotingscijfers 2025.

Tegen deze achtergrond hebben we de realisatie 2024 in een geobjectiveerde benchmark vergeleken met de 4 referentiegemeenten.

2.2. Geobjectiveerde benchmark

Totale uitgaven

Op basis van realisatiecijfers 2024 resulteert de geobjectiveerde benchmark in het volgende beeld voor de onderscheiden taakgebieden. Hierbij zijn de netto lasten voor de vergelijkbaarheid uitgedrukt in euro's per inwoner en is het referentieniveau gemeentefonds ter vergelijking toegevoegd.[3]



In vergelijking met het gemiddelde niveau van de referentiegemeenten (beige balkje) zijn de uitgaven van Edam-Volendam:

- hoger bij Jeugdzorg (buiten de bandbreedte) en Sport & cultuur;
- vergelijkbaar bij Sociale basisvoorzieningen, Participatie (zonder incidenteel effect vanwege het verstrekken van energietoeslag) en Onderwijsbeleid;
- duidelijk lager bij Wmo (maatwerkvoorzieningen).

Deze uitkomsten vormen een aanwijzing dat het voorzieningenniveau en/of de efficiëntie van de uitvoering in Edam-Volendam op bepaalde onderdelen duidelijk anders is dan gemiddeld bij soortgelijke gemeenten.

In totaal is het structurele niveau van netto lasten aan het sociaal domein van Edam-Volendam ongeveer 1 miljoen euro hoger als van de referentiegemeenten en ruim 2 miljoen euro meer dan waar het gemeentefonds vanuit gaat (incl. netto baten voor opvang vluchtelingen).

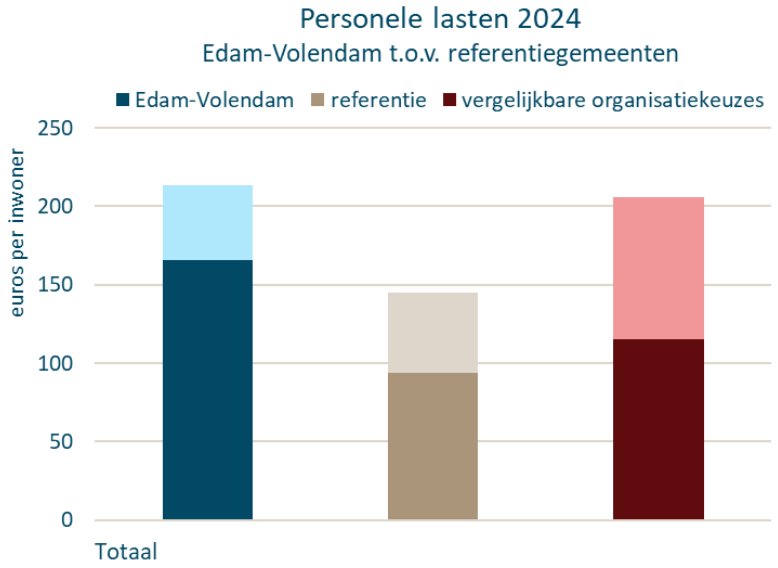
Op de achtergronden gaan we in de volgende hoofdstukken nader in.

Totale personele capaciteit

Ter verdieping op dit uitgavenbeeld is een benchmarkvergelijking gemaakt voor de personele lasten (eigen personeel en inhuur[4]). Dit levert het volgende beeld op per taakgebied.

[3] De vergelijking met het gemeentefonds is eerder gemaakt voor de hele begroting. Zie Cebeon, *Begroting Edam-Volendam gespiegeld aan gemeentefonds*, 27 januari 2025.

[4] Inhuur is in het diagram lichtgekleurd weergegeven als bovenste deel van de staven.



In totaal heeft Edam-Volendam ruim 210 euro per inwoner (circa 7,9 mln. euro) aan personele lasten voor het sociaal domein (1e kolom). In vergelijking met de referentiegemeenten is met name de eigen personele capaciteit hoger dan gemiddeld (2e kolom). Dit geldt ook ten opzichte van referentiegemeenten die vergelijkbare organisatiekeuzes maken wat betreft uitvoering in eigen beheer of uitbesteding (3e kolom).

Inzoomen op onderdelen

Achter deze totaalbeelden gaan verschillen schuil op onderdelen. Daarom zoomen we in de volgende hoofdstukken in op elk taakgebied afzonderlijk. We verrijken het financiële beeld met behulp van openbare gegevens door na te gaan hoe Edam-Volendam qua zorggebruik ‘presteert’ ten opzichte van de referentiegemeenten. In samenhang levert deze analyse aanvullende aanwijzingen op in welke richting andere keuzes (met potentieel meer rendement) het meest voor de hand liggen.

3. Sociale basisvoorzieningen

3.1. Meerjarig beeld uitgaven

Onderstaand diagram maakt zichtbaar hoe de netto lasten van de onderdelen binnen sociale basisvoorzieningen zich vanaf 2022 hebben ontwikkeld.

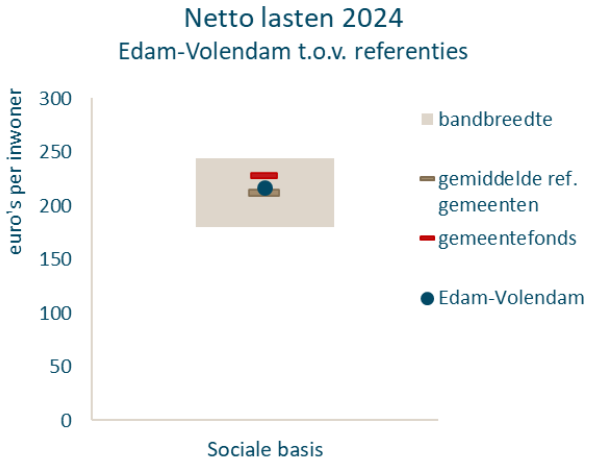
De uitgaven per taakonderdeel laten een wisselend beeld zien:

- Samenkracht: algemene voorzieningen voor welzijn (o.a. jeugd- & jongerenbeleid en informele hulp). Deze uitgaven lopen vanaf 2023 duidelijk terug. In de kadernota is nog een bezuiniging ingeboekt op basisvoorzieningen;
- Opvang van vluchtelingen: per saldo er netto baten (rijksvergoeding is groter dan lasten), met name in 2022 en 2024;
- Toegang & eerste lijn: uitgaven hebben een opwaartse trend;
- Openbare gezondheidszorg: stijgende trend in uitgaven door toegenomen bijdrage aan de GGD, inclusief een impuls aan de bedrijfsvoering.

3.2. Geobjectiveerde benchmark

Uitgaven

Met behulp van de realisatiecijfers 2024 zijn de netto lasten van Edam-Volendam voor dit taakgebied gebenchmarkt aan het niveau van de referentiegemeenten. Dit resulteert in onderstaand diagram. Hierbij is ook de vergelijking met het referentieniveau van het gemeentefonds toegevoegd.



In totaal geeft Edam-Volendam in 2024 circa 215 euro per inwoner uit aan dit taakgebied, exclusief opvang van vluchtelingen[5]. Dit is vergelijkbaar met referentiegemeenten, maar circa 5% lager dan het referentieniveau van het gemeentefonds.

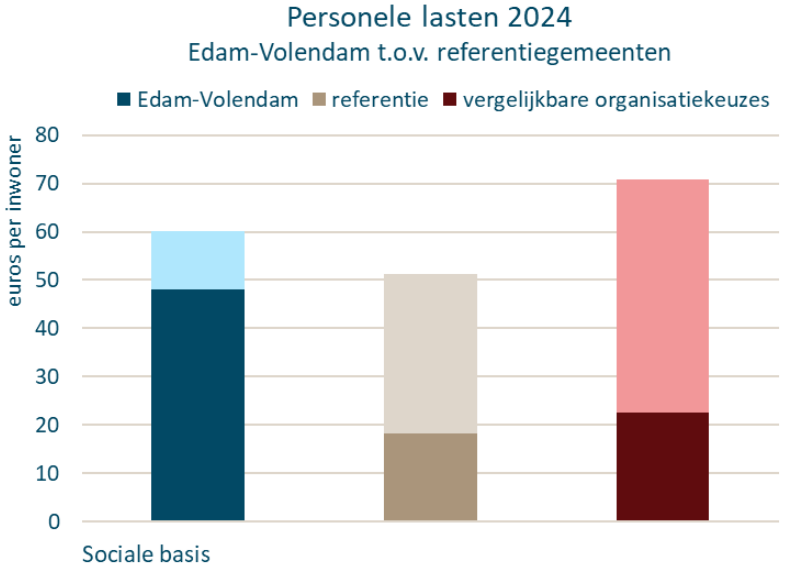
Als we inzoomen op de onderdelen binnen dit taakgebied, komt uit de benchmark het volgende beeld naar voren.

Ten opzichte van de referentiegemeenten zijn de netto lasten van Edam-Volendam gemiddeld:

- vergelijkbaar voor samenkracht (algemene voorzieningen);
- hoger voor openbare gezondheidszorg;
- lager voor toegang en eerstelijnsvoorzieningen (wijksteunpunten en CJG).

Personele capaciteit

Ter verdieping op de netto lasten is een benchmarkvergelijking gemaakt voor de personele uitgaven (eigen personeel en inhuur). Dit levert het volgende beeld op voor dit taakgebied.



In totaal heeft Edam-Volendam circa 60 euro per inwoner aan personele lasten voor dit taakgebied (1e kolom), waarvan ongeveer een vijfde inhuur betreft (met name voor opvang vluchtelingen). In vergelijking met de

[5] Anders dan referentiegemeenten laat Edam-Volendam het positieve resultaat op dit onderdeel vrijvallen in het rekeningresultaat (in plaats van dit voor specifieke doelen te bestemmen).

referentie-gemeenten is de personele capaciteit hoger dan gemiddeld (2e kolom), maar lager dan bij referentiegemeenten met vergelijkbare organisatiekeuzes (3e kolom), waar overigens op dit taakgebied veel inhuur was.

3.3. Achtergronden

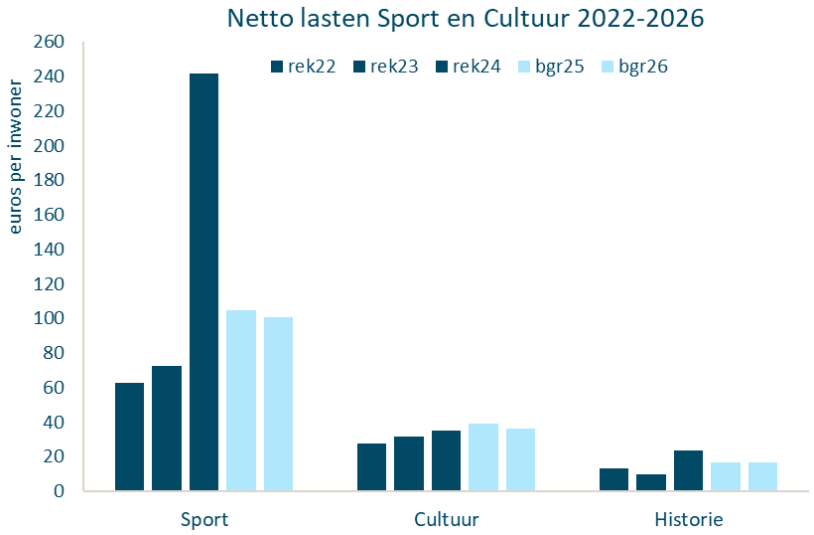
Vanuit de expertsessies met de organisatie zijn de volgende achtergronden naar voren gekomen ter duiding van deze verschillen:

- samenkracht (algemene voorzieningen): de inzet van Edam-Volendam is gericht op activiteiten (ook voor jongeren, zoals Young Talent) met een relatief groot bereik en minder op groepsgerichte ondersteuning. Bij problematiek wordt eerder doorgeschakeld naar (duurdere) maatwerkondersteuning. Ondanks bezuinigingen op basisvoorzieningen wordt gewerkt aan lokale opschaling om meer maatwerk te voorkomen. Dit vraagt om een uitbreiding van expertises bij welzijn en jongerenwerk. Hierdoor ontstaan meer mogelijkheden om maatwerk af te schalen;
- openbare (jeugd)gezondheidszorg: deze taken zijn in belangrijke mate belegd bij de GGD. Vanwege de kleine regionale schaal is de GGD relatief duur, waardoor de gemeentelijke bijdrage hoger uitvalt. Door overheadactiviteiten te koppelen aan de veiligheidsregio kan de GGD mogelijk kostenbesparingen realiseren. Ter versterking van de bedrijfsvoering hebben gemeenten een impuls verstrekt voor de periode 2023-2025, die deels structureel beschikbaar blijft;
- toegang: dit is georganiseerd via wijksteunpunten (Breed Sociaal Loket (BSL); 18+) en het CJG (18-) door middel van inkoop. BSL is verantwoordelijk voor het toekennen/indiceren van maatwerkvoorzieningen, maar verleent geen hulp. Daarnaast voeren consulenten van het BSL bij complexe casuïstiek ook casusregie uit. In de kadernota is een bezuiniging ingeboekt. De inzet is om de toegang anders te organiseren, zodat er meer regie komt te liggen bij de poort.

4. Sport en cultuur

4.1. Meerjarig beeld uitgaven

Onderstaand diagram maakt zichtbaar hoe de netto lasten van de onderdelen binnen sport en cultuur zich vanaf 2022 hebben ontwikkeld.



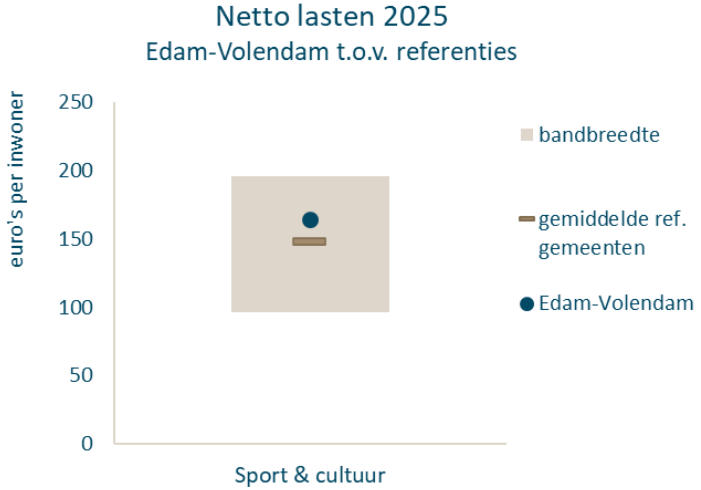
De uitgaven per taakonderdeel laten een wisselend beeld zien:

- Sport: er is een stijgende trend zichtbaar, met een uitschieter in 2024 vanwege omzetting van onderhoudsreserves naar voorzieningen;
- Cultuur: de uitgaven vertonen een licht stijgende trend;
- Historie: de uitgaven wisselen per jaar, maar zijn beperkt in omvang. Ook hier is in 2024 sprake van incidenteel hogere netto lasten (zie sport).

4.2. Geobjectiveerde benchmark

Uitgaven

Voor dit taakgebied zijn de netto lasten van Edam-Volendam met behulp van de cijfers 2025 gebenchmarkt aan het niveau van de referentiegemeenten.[6] Dit resulteert in onderstaand diagram.[7]



In totaal geeft Edam-Volendam in 2025 circa 165 euro per inwoner uit aan dit taakgebied. Dit is iets hoger dan referentiegemeenten.

6 Voor dit jaar is gekozen. omdat de cijfers 2024 niet representatief zijn en de benchmark dan geen bruikbare inzichten zou opleveren.

7 Een vergelijking met het gemeentefonds is niet mogelijk, omdat daar sport samen wordt genomen met recreatie.

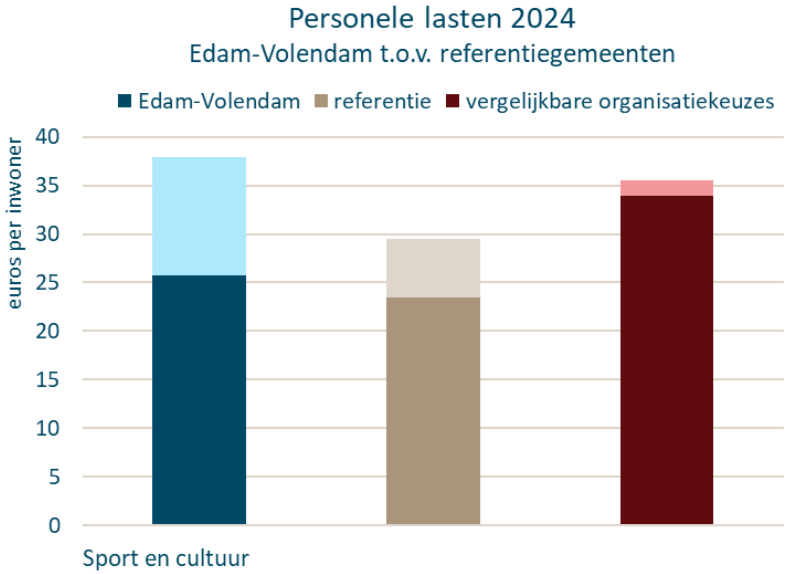
Als we inzoomen op de relevante onderdelen binnen dit taakgebied, komt uit de benchmark het volgende beeld naar voren.

Ten opzichte van de referentiegemeenten zijn de netto lasten van Edam-Volendam gemiddeld:

- hoger voor Sport(accommodaties) en Bibliotheken en media;
- lager voor Historie en Kunst en cultuur.

Personele capaciteit

Ter verdieping op de netto lasten is een benchmarkvergelijking gemaakt voor de personele uitgaven (eigen personeel en inhuur). Dit levert het volgende beeld op voor dit taakgebied.



In totaal heeft Edam-Volendam ruim 35 euro per inwoner aan personele lasten voor dit taakgebied, waarvan ongeveer een derde inhuur (1e kolom). In vergelijking met de referentiegemeenten zijn de personele uitgaven duidelijk hoger dan gemiddeld (2e kolom) en ook hoger dan bij referentiegemeenten met vergelijkbare organisatiekeuzes (3e kolom).

4.3. Achtergronden

Vanuit de expertsessies met de organisatie zijn de volgende achtergronden naar voren gekomen om deze verschillen te duiden:

- Sport: de hoge uitgaven hangen samen met bestuurlijke ambities en vernieuwing van sportaccommodaties (sporthallen, atletiek,

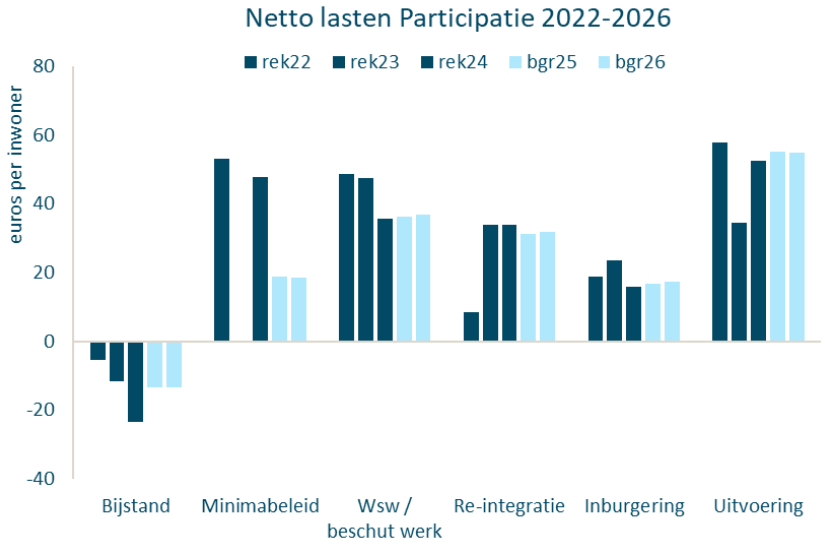
voetbalaccommodaties). Daarnaast beschikt de gemeente over een aantal zwembaden. Het personeel bij Sport is deels uitbesteed aan Sportservice. Gelden van het Sportakkoord worden ook ingezet voor reguliere sportactiviteiten;

- Cultuur: op dit gebied is de inzet beperkt, maar is er desondanks een rijk aanbod. Veel wordt opgepakt door de markt. Er zijn ook musea zonder subsidie. Musea pakken veel op met vrijwilligers;
- Bibliotheken: de subsidie is verhoogd om het aanbod te verbeteren. De bibliotheek heeft 3 vestigingen. In verhouding tot de verstrekte subsidie is het aanbod groot.

5. Participatie

5.1. Meerjarig beeld uitgaven

Onderstaand diagram maakt zichtbaar hoe de netto lasten van de onderdelen binnen participatie zich vanaf 2022 hebben ontwikkeld.



De uitgaven per taakonderdeel laten een wisselend beeld zien:

- Bijstand (uitkeringen): bij dit onderdeel zijn er structureel netto baten;
- Minimabeleid: in de achterliggende jaren waren er incidenteel hogere uitgaven vanwege energietoeslag (in 2023 is sprake van een reserve-onttrekking);
- Wsw/beschut werk: na enkele jaren met incidenteel hogere uitgaven, vertonen de uitgaven een stabiel en licht stijgend beeld;
- Re-integratie: de uitgaven vertonen een relatief stabiel beeld;
- Inburgering: na enkele jaren met incidenteel hogere uitgaven, vertonen de uitgaven een stabiel en licht stijgend beeld;
- Uitvoering: deze uitgaven liggen op een relatief stabiel hoog niveau, met lagere incidentele uitvoeringskosten voor inkomensregelingen.

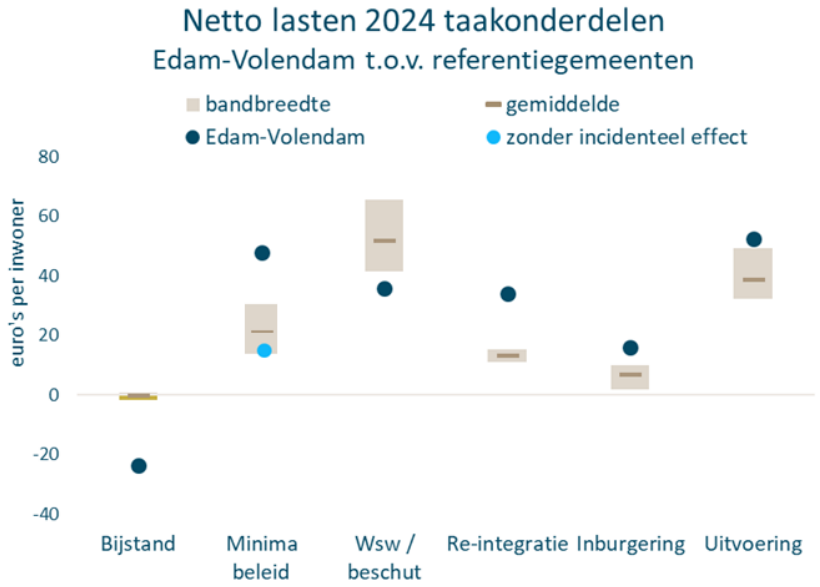
5.2. Geobjectiveerde benchmark

Uitgaven

Met behulp van de realisatiecijfers 2024 zijn de netto lasten van Edam-Volendam voor dit taakgebied gebenchmarkt aan het niveau van de referentiegemeenten. Dit resulteert in onderstaand diagram. Hierbij is ook de vergelijking met het referentieniveau van het gemeentefonds toegevoegd.

In totaal is het netto lastenniveau voor participatie in Edam-Volendam in 2024 circa 160 euro per inwoner. Dit is circa 20% hoger dan referentiegemeenten en het referentieniveau gemeentefonds. Dit hogere niveau wordt veroorzaakt door incidentele lasten aan de energietoeslag.

Als we inzoomen op de onderdelen binnen dit taakgebied, komt uit de benchmark het volgende beeld naar voren.



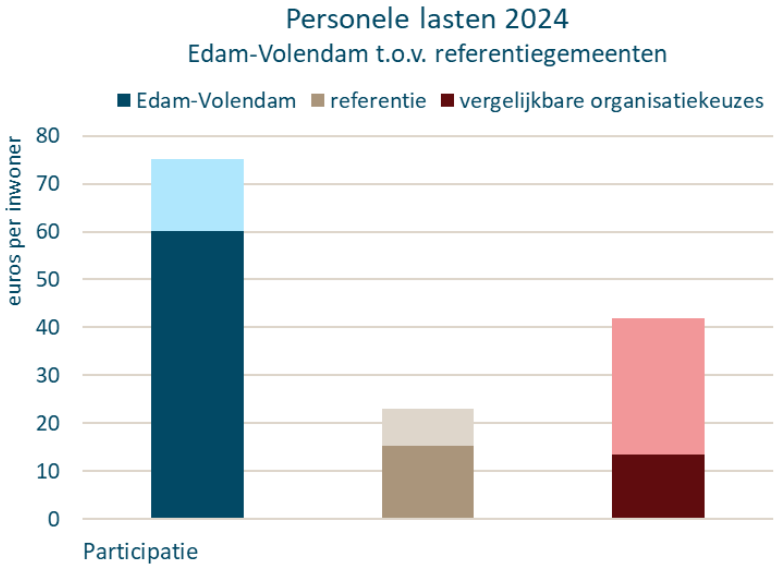
Ten opzichte van de referentiegemeenten zijn de netto lasten van Edam-Volendam gemiddeld:

- hoger voor minimabeleid (incidenteel), re-integratie, inburgering en uitvoering (excl. inburgering);
- lager voor Wsw/beschut werk en bijstand (netto baten).

Opvallend is dat de uitgaven bij alle onderdelen buiten de bandbreedte van de referentiegemeenten liggen. Dit duidt erop dat Edam-Volendam binnen dit taakgebied andere keuzes heeft gemaakt.

Personele capaciteit

Ter verdieping op de netto lasten is een benchmarkvergelijking gemaakt voor de personele uitgaven (eigen personeel en inhuur). Dit levert het volgende beeld op voor dit taakgebied.



In totaal heeft Edam-Volendam circa 75 euro per inwoner aan personele lasten voor dit taakgebied, waarvan ongeveer een kwart inhuur (1e kolom). Dat is ongeveer de helft van de netto lasten, rekening houdend met netto baten op verlening van bijstandsuitkeringen. In 2024 was incidenteel (circa

15%) hogere personele inzet nodig voor de uitvoering van inkomensregelingen (onder andere de energietoeslag).

In vergelijking met de referentiegemeenten is de personele capaciteit fors hoger dan gemiddeld (2e kolom) en bijna dubbel zoveel als bij referentiegemeenten met vergelijkbare organisatiekeuzes (3e kolom). Dit hangt niet alleen samen met de uitvoering van inkomensvoorzieningen, maar heeft ook betrekking op Wsw/beschut werk en re-integratie.

5.3. Achtergronden

Vanuit de expertsessies met de organisatie zijn de volgende achtergronden naar voren gekomen om deze verschillen te duiden:

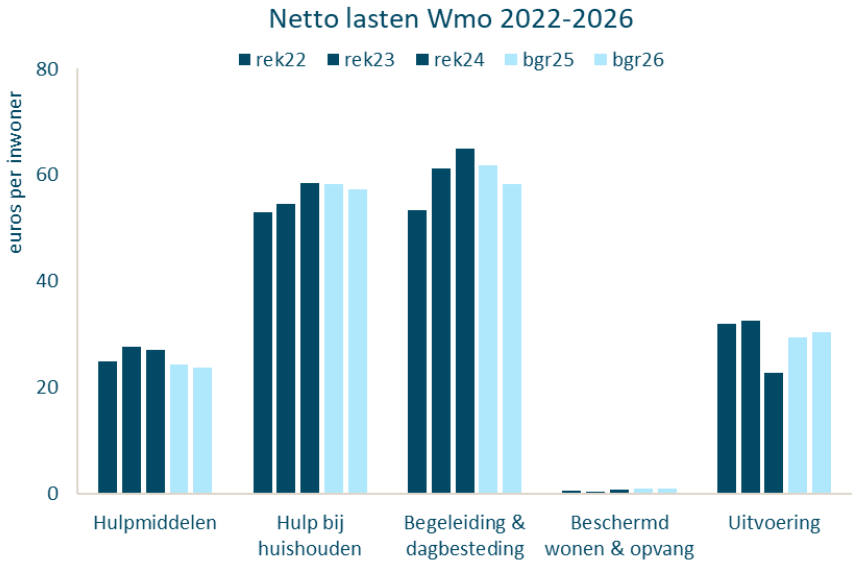
- Bijstand: door de aanwezigheid van veel werkgevers in de gemeente is de economische situatie relatief gunstig (meer kansen op uitstroom). Instroom vindt vooral plaats door statushouders;
- Minimabeleid: het verschil hangt vrijwel geheel samen met incidentele effecten vanwege de energietoeslag, waarvan ook enkele werkgevers gebruik hebben gemaakt. Hoewel inwoners bij het sociaal loket worden gewezen op minima-regelingen bestaat daarnaast de indruk dat de gemeente niet ruimhartig is;
- Wsw/beschut werk: in 2024 is een organisatorische aanpassing van de sociaal werkvoorziening doorgevoerd (van gemeenschappelijke regeling naar stichting). De lagere ramingen die hieruit voortvloeien, zijn nog niet financieel verwerkt;
- Re-integratie: de gemeente doet veel om statushouders aan het werk te helpen en geeft een aanvullende uitkering op eigen inkomsten. Daarnaast is er inzet voor jobcoaches en vindt inkoop plaats voor het duurdere werk-deel;
- Inburgering: er is een relatief hoge inzet voor statushouders. Het gaat vooral om uitvoeringskosten;
- Uitvoering: in 2024 was er relatief veel ziekteverzuim vanwege zwangerschapsverlof, waardoor de personele lasten hoger zijn uitgekomen.

Voor de inkomensregelingen lijkt de keuze van Edam-Volendam om veel taken zelf uit te voeren overigens een gunstig effect te hebben: de hogere personele inzet op bijstand en minimabeleid gaat samen met lagere netto lasten. Het is niet bekend in hoeverre de hoge inzet op re-integratie en Wsw/beschut werk bijdraagt aan uitstroom uit de bijstand.

6. Wmo

6.1. Meerjarig beeld uitgaven

Onderstaand diagram maakt zichtbaar hoe de netto lasten van de onderdelen binnen de Wmo (maatwerk) zich vanaf 2022 hebben ontwikkeld.



De uitgaven per taakonderdeel laten een wisselend beeld zien:

- Hulpmiddelen*: er is een licht stijgende trend voor met name woonvoorzieningen;
- Hulp bij huishouden*: hier is sprake van een stijgende trend;
- Begeleiding & dagbesteding*: de afgelopen jaren laten de uitgaven een opwaartse trend zien;
- Beschermd wonen & opvang: de gemeente geeft hieraan vrijwel niets uit (vooral bij centrumgemeente);
- Uitvoering: de uitgaven laten een wisselend maar stijgend beeld zien.

**) In de begrotingscijfers is nog niet het effect verwerkt van hogere tarieven (op basis van tariefonderzoek wordt rekening gehouden met een ontwikkeling van +20%). Hierdoor zullen deze netto lasten flink toenemen.*

6.2. Geobjectiveerde benchmark

Uitgaven

Met behulp van de realisatiecijfers 2024 zijn de netto lasten van Edam-Volendam voor dit taakgebied gebenchmarkt aan het niveau van de referentiegemeenten. Dit resulteert in onderstaand diagram. Hierbij is ook de vergelijking met het referentieniveau van het gemeentefonds toegevoegd.

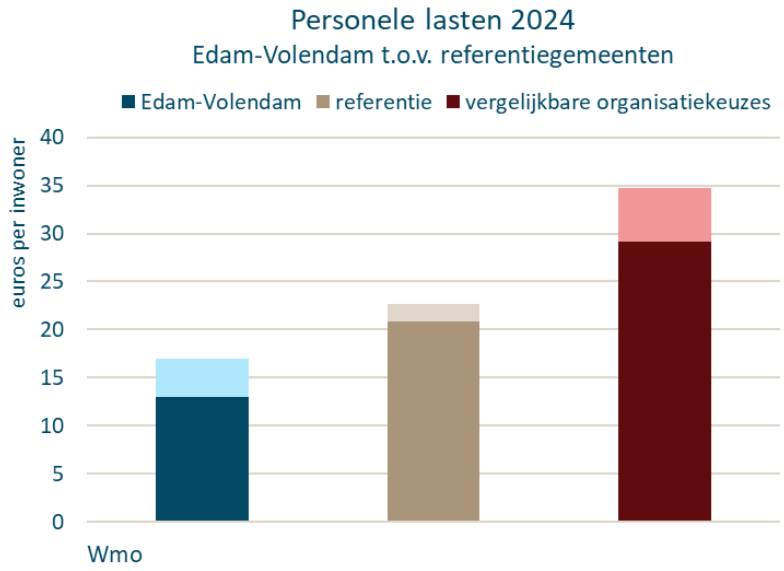
In totaal geeft Edam-Volendam in 2024 circa 175 euro per inwoner uit aan dit taakgebied. Dit is circa 20% minder dan referentiegemeenten én dan het referentieniveau van het gemeentefonds.

Als we inzoomen op de onderdelen binnen dit taakgebied, komt uit de benchmark het volgende beeld naar voren.

Ten opzichte van de referentiegemeenten zijn de netto lasten van Edam-Volendam gemiddeld lager voor alle soorten voorzieningen en voor de uitvoering. Uitzondering is beschermd wonen en opvang waar referentiegemeenten netto baten hebben.

Personele capaciteit

Ter verdieping op de netto lasten is een benchmarkvergelijking gemaakt voor de personele lasten (eigen personeel en inhuur). Dit levert het volgende beeld op voor dit taakgebied.



In totaal heeft Edam-Volendam in 2024 ruim 15 euro per inwoner aan personele lasten voor dit taakgebied, waarvan bijna een derde inhuur (1e kolom).[8]

In vergelijking met de referentiegemeenten is de personele capaciteit iets lager dan gemiddeld (2e kolom) en bijna de helft lager dan bij referentiegemeenten met vergelijkbare organisatiekeuzes (3e kolom).

6.3. Achtergronden

Kwalitatieve beelden

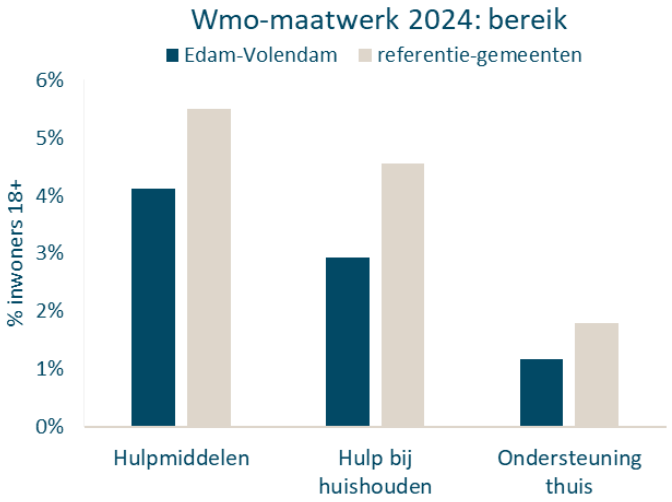
Vanuit de expertsessies met de organisatie zijn de volgende achtergronden naar voren gekomen om deze verschillen te duiden:

- Algemeen: de begrotingscijfers zijn nog niet aangepast voor de nieuwe regionale inkoopcontracten, waardoor vanaf eind 2026 naar verwachting 20% hogere tarieven gaan gelden. We merken hierbij op dat referentiegemeenten veelal nog geen nieuwe aanbesteding hebben afgerond. Het is niet duidelijk in hoeverre hun tarieven dan ook fors worden verhoogd. Dit hangt ook af van de jaarlijkse indexatie die zij toepassen;
- Maatwerkwerkvoorzieningen: in Edam-Volendam is er een drempel om hulp te vragen bij de gemeente. Inwoners willen problemen eerst oplossen in/met hun eigen netwerk. Daardoor doen relatief weinig mensen beroep op maatwerkvoorzieningen. Omdat men langer wacht met het aanvragen van hulp zijn toegekende voorzieningen echter vaak relatief intensief: per cliënt zijn de kosten gemiddeld hoger. Daarnaast zijn er wachtlijsten, die na 2024 oplopen. Deze mensen krijgen een aanbod ter overbrugging. Soms blijkt dit al voldoende en wordt geen verder beroep op maatwerk gedaan;
- Uitvoering: deze lasten zijn in 2024 lager doordat veel is ingezet om inhuur terug te dringen. Inmiddels is extra formatie toegekend (totaal 10 fte ingroei), waardoor in de meerjarenbegroting met hogere lasten wordt gerekend.

[8] Ten opzichte van omliggende jaren was dit incidenteel lager. Niet duidelijk is in hoeverre dit samenhangt met de toerekening van apparaatslasten, die alleen voor 2024 zijn geactualiseerd.

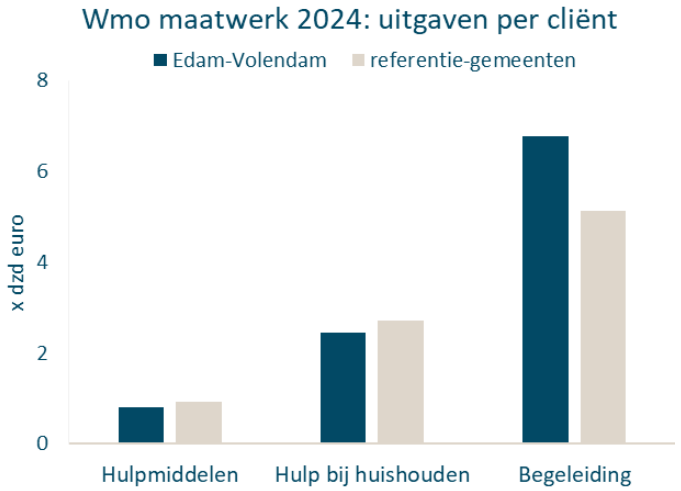
Cijfermatige inzichten

Ter ondersteuning van deze bevindingen is met openbare data een analyse gemaakt van het gebruik van maatwerkvoorzieningen in 2024. Hierbij is het bereik in termen van het aantal cliënten in de volwassen bevolking in Edam-Volendam vergeleken met die van de referentiegemeenten. Deze benchmark levert het volgende beeld op.



Duidelijk is dat in Edam-Volendam minder volwassen inwoners een Wmo-maatwerkvoorziening ontvangen. Dit geldt vooral voor Hulpmiddelen en Hulp bij het huishouden.

Als de uitgaven worden gerelateerd aan de cliëntaantallen levert dit het volgende beeld op.



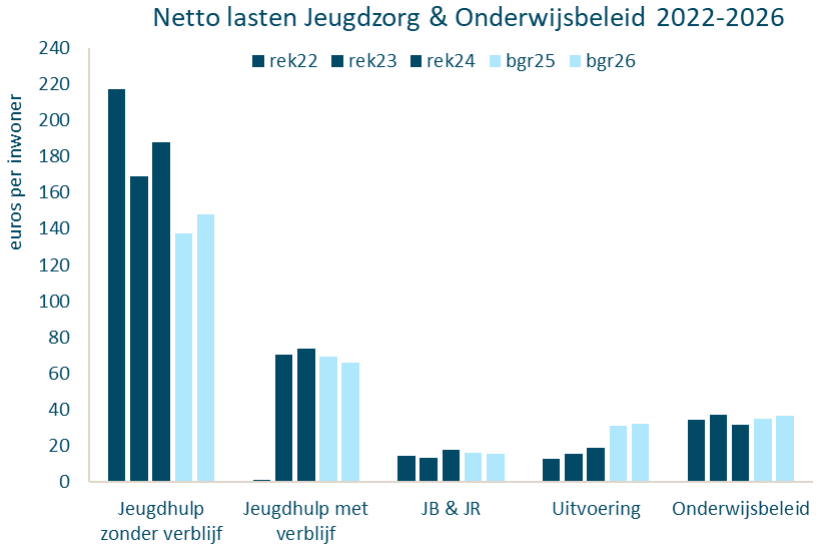
De gemiddelde uitgaven per cliënt zijn in Edam-Volendam lager voor Hulp bij het huishouden en Hulpmiddelen, en hoger voor Begeleiding.

Niet duidelijk is in hoeverre deze verschillen samenhangen met toegekende aantallen uren, trajectduur en/of hoogte van tarieven. Gezien de omvang van de tariefsverhoging die nog niet in deze cijfers is verwerkt, ligt het voor de hand dat dit een belangrijke deelverklaring vormt.

7. Jeugdzorg en onderwijsbeleid

7.1. Meerjarig beeld uitgaven

Onderstaand diagram maakt zichtbaar hoe de netto lasten van de onderdelen binnen jeugdzorg en onderwijsbeleid zich vanaf 2022 hebben ontwikkeld.



De netto lasten per taakonderdeel laten een wisselend beeld zien:

- Jeugdhulp zonder verblijf: de afgelopen jaren laten een stijgende trend zien* (cijfer 2022 is niet betrouwbaar wat betreft de verhouding tussen met en zonder verblijf);
- Jeugdhulp met verblijf: er is sprake van een licht dalende trend*;
- Jeugdbescherming & -reclassering: hoewel de lasten relatief beperkt zijn, vertonen ze een stijgende trend;
- Uitvoering: deze lasten nemen sterk toe;
- Onderwijsbeleid: er is een relatief stabiel beeld.

** In de begrotingscijfers is nog niet het effect verwerkt van hogere tarieven (op basis van tariefonderzoek wordt rekening gehouden met een ontwikkeling van +20%). Daarnaast is in de begrotingscijfers (jeugdhulp zonder verblijf) een taakstelling ingeboekt vanuit de Hervormingsagenda waarvan de vraag is hoe realistisch deze is.*

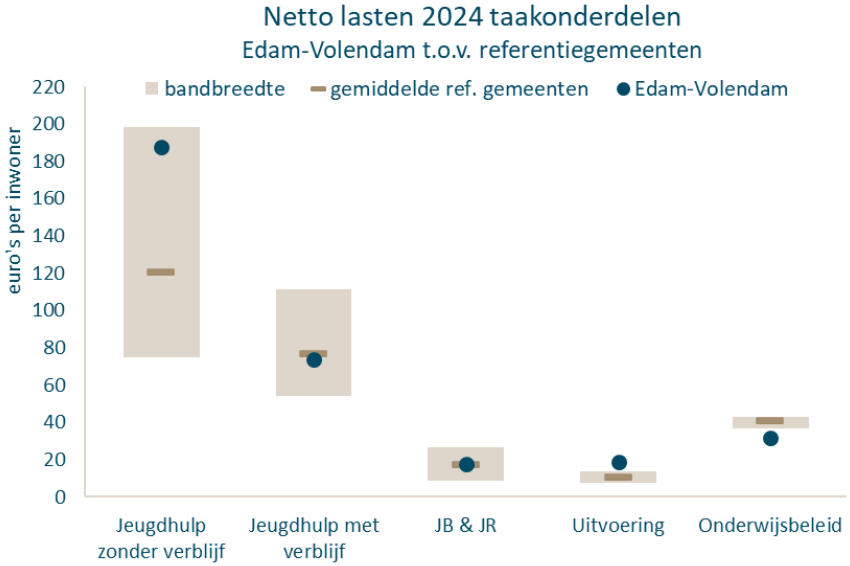
7.2. Geobjectiveerde benchmark

Uitgaven

Met behulp van de realisatiecijfers 2024 zijn de netto lasten van Edam-Volendam voor dit taakgebied gebenchmarkt aan het niveau van de referentiegemeenten. Dit resulteert in onderstaand diagram. Hierbij is ook de vergelijking met het referentieniveau van het gemeentefonds toegevoegd.

In totaal geeft Edam-Volendam in 2024 circa 340 euro per inwoner uit aan dit taakgebied. Voor Jeugdzorg is dit circa een kwart hoger dan bij referentiegemeenten en ook hoger dan het referentieniveau van het gemeentefonds. Bij onderwijsbeleid zijn de uitgaven juist lager dan de referenties.

Als we inzoomen op de onderdelen binnen dit taakgebied, komt uit de benchmark het volgende beeld naar voren.

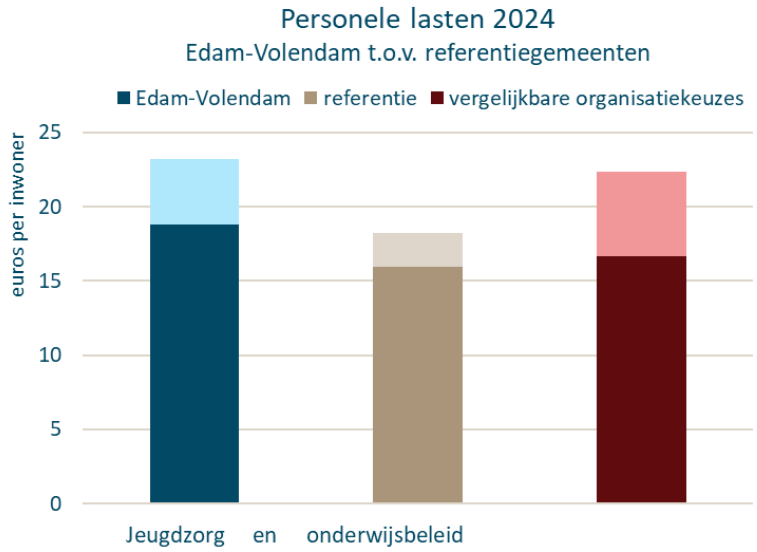


Ten opzichte van de referentiegemeenten zijn de netto lasten van Edam-Volendam gemiddeld:

- vergelijkbaar voor Jeugdbescherming & -reclassering;
- hoger voor Jeugdhulp zonder verblijf en Uitvoering jeugdhulp;
- lager voor Jeugdhulp met verblijf en Onderwijsbeleid.

Personele capaciteit

Ter verdieping op de netto lasten is een benchmarkvergelijking gemaakt voor de personele lasten (eigen personeel en inhuur). Dit levert het volgende beeld op voor dit taakgebied.



In totaal heeft Edam-Volendam bijna 25 euro per inwoner aan personele lasten voor dit taakgebied, waarvan circa een kwart inhuur (1e kolom). Dit is ongeveer een tiende van de totale netto lasten. Na 2024 nemen de personele lasten toe. In vergelijking met de referentiegemeenten zijn de personele lasten duidelijk hoger dan gemiddeld (2e kolom) en iets hoger dan bij referentiegemeenten met vergelijkbare organisatiekeuzes (3e kolom).

7.3. Achtergronden

Kwalitatieve beelden

Vanuit de expertsessies met de organisatie zijn de volgende achtergronden naar voren gekomen om deze verschillen te duiden.

Bij jeugdzorg gaat het vooral om hoge uitgaven voor ambulante jeugdhulp:

- problematiek komt relatief laat bij de gemeente aan het licht. Inwoners lossen hun problemen bij voorkeur op in de privésfeer. Als dit niet lukt en een beroep op jeugdhulp wordt gedaan, is vaker opschaling naar specialistische zorg nodig met relatief dure trajecten;
- hulpvragen zijn complex: Edam-Volendam heeft relatief veel jeugdige cliënten met 2 of 3 voorzieningen. Enkele gezinnen kunnen een relatief groot deel van de kosten bepalen;
- bij wachtlijsten wordt ambulante overbruggingshulp aangeboden;
- er wordt vol ingezet op ambulante jeugdhulp om uithuisplaatsingen te voorkomen. Hierdoor zijn de kosten voor jeugdhulp met verblijf lager dan bij referentiegemeenten;
- op preventie is er veel inzet: naast het CJG (toegang en algemene voorzieningen) wordt ook veel ingezet op leerplicht, jongerenwerk en schoolmaatschappelijk werk. Deze partijen weten elkaar echter nog niet voldoende te vinden. Daarnaast sluit de gemeente aan bij huisartsenoverleg, maar bekostigt zij geen praktijkondersteuners (POH-ers).

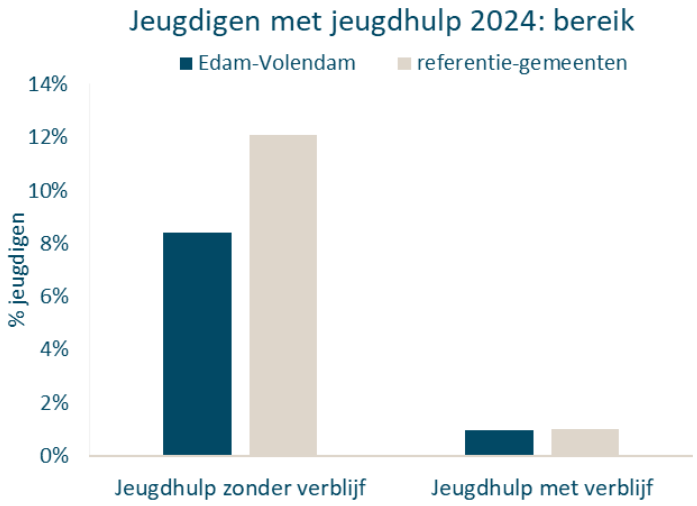
Bij onderwijsbeleid zijn er twee belangrijke achtergronden:

- de toename in uitgaven zit met name bij Leerplicht (vooral inhuur);
- leerlingenvervoer is relatief duur vanwege frictiekosten door verandering van aanbieder. De nieuwe aanbesteding is wel binnen de begroting gebleven.

Cijfermatige inzichten

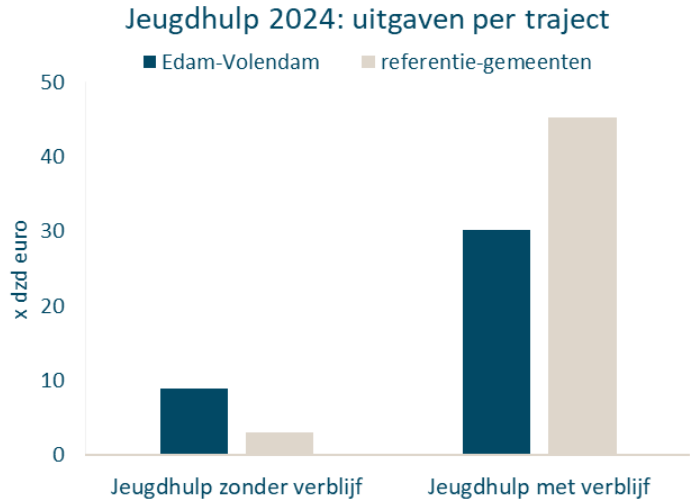
Ter ondersteuning van deze bevindingen is met openbare data een analyse gemaakt van het gebruik van jeugdhulp in 2024. Hierbij is het bereik in termen van het aantal cliënten onder de jeugdige bevolking in Edam-

Volendam vergeleken met die van de referentiegemeenten. Deze benchmark levert het volgende beeld op.



Ten opzichte van de referentiegemeenten maken in Edam-Volendam relatief weinig jeugdigen gebruik van specialistische jeugdhulp, met name bij jeugdhulp zonder verblijf. Eén referentiegemeente heeft relatief zeer weinig cliënten specialistische jeugdhulp zonder verblijf, omdat het sociaal team veel laagdrempelige ondersteuning verleent.

Als de uitgaven worden gerelateerd aan de cliëntaantallen levert dit het volgende beeld op.



De gemiddelde uitgaven per traject zijn in Edam-Volendam lager bij verblijf, maar duidelijk hoger voor trajecten zonder verblijf. Dit geldt voor elk van de referentiegemeenten (gemiddeld ongeveer 2 keer zo hoog). Niet duidelijk is voor welk deel dit verschil samenhangt met het toegekende segment (intensiteit), trajectduur of hoogte van tarieven. Zo kan relatief intensieve jeugdhulp zonder verblijf nodig zijn om een beroep op verblijfszorg te voorkomen.

8. Bevindingen en aanbevelingen

In dit hoofdstuk zetten we de belangrijkste feitelijke bevindingen vanuit de benchmark op een rij (8.1), schetsen we een samenhangend beeld vanuit transformatieperspectief (8.2) en doen we een aantal aanbevelingen (8.3).

8.1. Belangrijkste bevindingen

Uitgaven

De objectieve benchmark laat zien dat Edam-Volendam vergeleken met referentiegemeenten **hoge** netto lasten heeft voor:

- Jeugdzorg: circa 75 euro per inwoner hoger. Dit manifesteert zich met name bij jeugdhulp zonder verblijf en wordt verklaard vanuit relatief hoge kosten per cliënt en relatief weinig cliënten. Dit hangt samen met het gegeven dat de zorgbehoefte relatief laat bij de gemeente bekend is, waardoor een intensiever traject nodig is. Ook zet de gemeente extra in op intensievere ambulante trajecten om uithuisplaatsing te voorkomen. Daarnaast zijn de uitvoeringskosten van Edam-Volendam duidelijk hoger;
- Sport: circa 35 euro per inwoner hoger. Dit hangt vooral samen met de hoge bestuurlijke ambitie op dit taakgebied;
- Participatie: circa 30 euro per inwoner hoger. Dit hangt samen met incidenteel hoge uitgaven aan energietoeslag. Zonder dit effect zijn de uitgaven vergelijkbaar. Op onderdelen zijn er hogere dan wel lagere uitgaven:
  - hogere uitgaven: bij de uitvoering (o.a. op Wsw/beschut werken en re-integratie), deels vanwege incidentele factoren;
  - lagere uitgaven: bij bijstand (netto baten) en Wsw/beschut werk. Een belangrijke achterliggende factor is dat de kans op uitstroom in Edam-Volendam relatief groot is vanwege de ruimere werkgelegenheid.

Daartegenover heeft Edam-Volendam relatief **lage** netto lasten voor:

- Wmo: circa 65 euro per inwoner lager, met name bij Hulpmiddelen, Hulp bij het huishouden en Begeleiding. Deels houdt dit verband met minder cliënten. Door toepassing van nieuwe tarieven vindt na 2024 een flinke kostenstijging plaats;
- Cultuur en historie: circa 20 euro per inwoner lager. Hierbij speelt mee dat marktpartijen al voor een rijk aanbod zorgen.

Voor Sociale basis zijn de netto lasten ongeveer vergelijkbaar met die van referentiegemeenten. Een belangrijke achtergrond is dat vanuit de toegang en eerste lijn nog relatief weinig ondersteuning wordt geboden.

Personele capaciteit

Als wordt ingezoomd op de personele lasten laat de objectieve benchmark zien dat Edam-Volendam in vergelijking met het gemiddelde van de referentiegemeenten circa 70 euro per inwoner hogere personele lasten (inclusief inhuur) heeft.

Zelfs ten opzichte van referentiegemeenten die vergelijkbare organisatiekeuzes maken op in/uitbesteden liggen de personele lasten circa 10 euro per inwoner hoger. Dit verschil manifesteert zich met name bij Participatie: circa 35 euro per inwoner hoger, mede vanwege een hoog verzuim in verband met zwangerschapsverlof in 2024. Bij Sport en Cultuur zijn de personele lasten circa 5 euro per inwoner hoger. Daartegenover staan lagere

personele lasten bij Wmo (20 euro per inwoner) en Sociale basis (ruim 10 euro per inwoner; vanwege de inkoopconstructie met CJG en wijksteunpunten). Bij Jeugdzorg zijn de personele lasten in 2024 vergelijkbaar met referentiegemeenten, maar is uitbreiding voorzien.

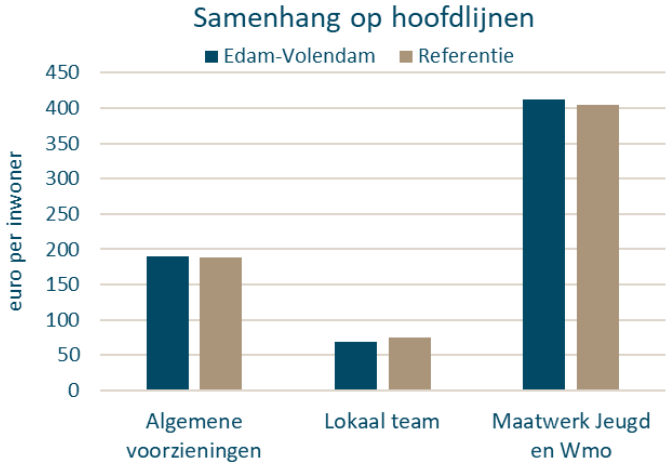
8.2. Samenhangend beeld

Transformatie-opgave: verschuiving naar 'voorkant'

De centrale opgave voor het sociaal domein is een transformatie te realiseren waarbij problematiek onder inwoners eerder wordt gesignaleerd, zoveel mogelijk binnen de samenleving kan worden opgelost en/of met gebruik van algemeen toegankelijke voorzieningen. Bij dit laatste kan het gaan om sociale basisvoorzieningen ('welzijn en gezondheid') alsook onderwijs en sport. Daarnaast speelt het lokaal team een belangrijke rol in het voeren van regie en bieden van lichte ondersteuning. Zij vormt ook de toegang tot maatwerkvoorzieningen (gespecialiseerde hulp en ondersteuning), die kunnen worden ingeschakeld als problematiek complexer is. Kort gezegd, komt de transformatie neer op een verschuiving van inzet van de 'achterkant' (maatwerk) naar de 'voorkant' (algemene voorzieningen en lokaal team).

Waar staat Edam-Volendam: samenhang op hoofdlijnen

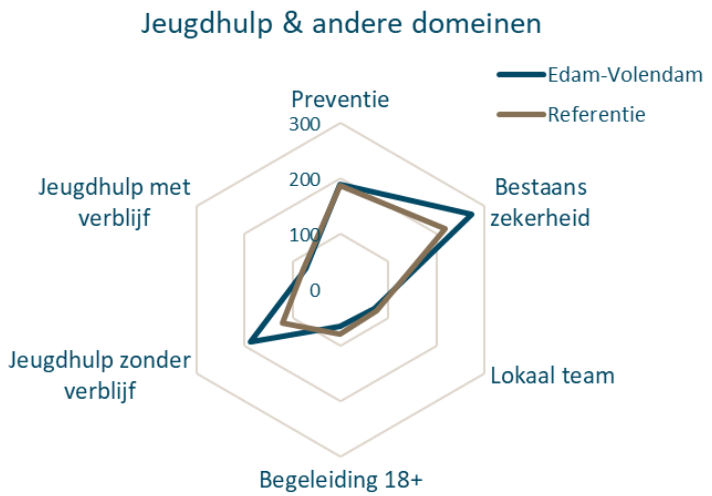
Op basis van ons onderzoek kunnen we cijfermatig inzicht geven in waar Edam-Volendam staat met de transformatie. Daartoe hebben we de netto lasten van de verschillende onderdelen in samenhang in beeld gebracht en vergeleken met de referentiegemeenten. Onder algemene voorzieningen zijn welzijn en gezondheid, onderwijs- en sportbeleid meegenomen.



Dit diagram laat zien dat de verschillen met de referentiegemeenten op hoofdlijnen niet groot zijn. Wel zijn de netto lasten aan de 'achterkant' (maatwerkvoorzieningen Jeugd en Wmo) in Edam-Volendam in 2024 hoger. De netto lasten aan de 'voorkant' zijn daarentegen iets lager (lokaal team).

Waar staat Edam-Volendam: jeugd en andere domeinen

Omdat de opgave rond jeugd het grootste is, zoomen we in op de samenhangen die voor deze opgave het meest relevant zijn. De netto lasten van jeugdhulp (met en zonder verblijf) kunnen worden beïnvloed via preventie (algemene voorzieningen), bestaanszekerheid (werk en inkomen), lokaal team (toegang en lichte ondersteuning) en begeleiding 18+ (ondersteuning Wmo voor ouders). Deze samenhang is hieronder in beeld gebracht.



Naast de eerdere constatering van een vergelijkbare respectievelijk kleinere inzet op preventie respectievelijk lokaal team maakt deze figuur duidelijk dat Edam-Volendam in 2024 relatief:

- meer heeft ingezet op bestaanszekerheid;
- minder inzet levert op begeleiding vanuit de Wmo;
- fors meer inzet heeft op gespecialiseerde jeugdhulp zonder verblijf, terwijl de inzet op verblijf vergelijkbaar is.

Overigens betekent meer inzet niet per definitie dat deze ook effectiever is.

In het licht van de transformatie betekent dit dat de opgave voor Edam-Volendam vooral ligt in:

- het doorontwikkelen van preventieve inzet door meer samenhang te brengen in het voorliggend veld;
- het versterken van het lokaal team door meer integraal te werken, effectiever regie te voeren en waar nodig lichte ondersteuning te bieden;
- het beter benutten van de Wmo voor ondersteuning van ouders in hun problematiek.

Daarmee zou moeten worden bereikt dat:

- problematiek van inwoners vroeger wordt gesignaleerd en effectiever wordt opgepakt aan de voorkant (eerder erbij en goed geholpen);
- het beroep op gespecialiseerde jeugdhulp wordt verminderd.

8.3. Aanbevelingen

Onze indruk is dat de gemeente al voortvarend werkt aan vernieuwingen in het lokale stelsel om te bevorderen dat de komende jaren beter kan worden ingespeeld op genoemde opgaven. Dit onderzoek onderstreept de urgentie hiervan. Mede vanuit inzichten en ervaringen uit de praktijk van andere gemeenten geven we ter overweging nog een aantal aanbevelingen mee.

1. Voorkant: breng meer samenhang in preventief aanbod

Zorg voor meer samenhang in het preventieve aanbod, toegespitst op de belangrijkste doelgroepen[9]:

- breng samen met inwoners (vertegenwoordigers van doelgroepen) in beeld wat de behoeften aan ondersteuning zijn;
- spiegel hieraan het beschikbare aanbod: in hoeverre is dit dekkend?
- werk samen met partners in het voorliggend veld gemeenschappelijke doelen (maatschappelijke effecten) uit en breng in kaart wat ieders

[9] Het ligt voor de hand om in elk geval onderscheid te maken tussen: jeugd/gezinnen en ouderen, en tussen enkelvoudige en complexe problematiek.

bijdrage (middelen en resultaten) aan deze doelen kan zijn. Stel hiertoe een beleidstheorie (interventielogica) op;
- maak met iedere partner concrete afspraken over wat er nodig is om ervoor te zorgen dat hun inzet effectief kan bijdragen aan de gestelde doelen (prestaties in relatie tot subsidie/budget);
- maak een goede samenwerking tussen de verschillende partners onderdeel van de afspraken, zodat inwoners eenduidig en effectief worden geholpen.

2. Achterkant: werk aan een passend hulpaanbod

Licht het bestaande hulpaanbod voor Jeugdhulp en Wmo door om te komen tot een integraal aanbod dat passend is bij het behoefteprofiel van doelgroepen en goed aansluit op voorliggend (preventief) aanbod:

- maak een analyse op het cliëntenbestand van maatwerkvoorzieningen voor Jeugdhulp en Wmo, en breng in beeld welke gebruikspatronen hierin zijn te onderscheiden (cliëntgroepen);
- licht per cliëntgroep een aantal typische casussen door en bespreek met professionals van preventieve en specialistische partners wat een passend aanbod zou zijn;
- ga samen met preventieve en specialistische partners na wat er nodig is om dit passend aanbod te organiseren (ombouwen van bestaand en/of ontwikkelen van nieuw aanbod). Betrek hierbij ook de vraag welk deel lokaal kan worden geboden vanuit het lokaal team en hoe (door het lokaal team zelf of door lokale aanbieders).

Voor een goed werkend hulpaanbod is daarnaast van belang dat de gemeente ook haar eigen dienstverlening binnen het sociaal domein (uitvoering van Participatie, Jeugd en Wmo) beter onderling afstemt. Naast mogelijke interne efficiëntievoordelen gaat het hierbij om een effectiever samenspel met het lokaal team en met preventieve en specialistische partners. In dit kader geven we ter overweging om (tijdelijk) een procesregisseur aan te stellen die voeling houdt met de feitelijke hulpverlening in individuele casussen en bij knelpunten snel ad hoc kan schakelen met aanbieders en gemeentelijke teams om het hulpverleningsproces zo effectief mogelijk te laten verlopen.[10] Door dicht op de uitvoering te opereren, krijgt de procesregisseur beter zicht op structurele knelpunten en welke oplossingen hierbij kunnen werken. Hierdoor kan de leercyclus tussen beleid en uitvoering worden versneld.[11]

3. Transformatie: verbeter structureel inzicht in kosten en baten

Wat de transformatie in het sociaal domein lastiger maakt, is dat de kosten uitgaan vóór de baten. Tot nu toe is het inzicht in de kosten en vooral de baten (resultaten) relatief beperkt. Dit vraagt meer structureel aandacht. Het begint klein: breng bij het ontwikkelen van nieuwe werkwijzen vanaf de start kosten en baten in beeld en monitor deze, zodat na afloop van de pilot/ontwikkelfase inzichtelijk is met welke werkwijzen meer dan wel minder goede opbrengsten kunnen worden bereikt. Door effectievere werkwijzen op te schalen en effecten voor een langere periode te monitoren, kan worden toegewerkt naar een bredere maatschappelijke business case (populatieniveau). Dit ‘sturingskader’ met kernindicatoren draagt bij aan een leercyclus waarin werkwijzen en processen worden doorontwikkeld en waarmee bestuurlijk concreter inzicht kan worden verkregen in de baten van gemeentelijke investeringen in het sociaal domein.

[10] Procesregie is aanvullend op casusregie, die zich beperkt tot het specifieke ondersteuningstraject binnen een casus.

[11] Eerder onderzoek laat zien dat deze werkwijze de effectiviteit van de gemeentelijke inzet in het sociaal domein kan vergroten. Ook uit kostenoogpunt kan dit voordelen opleveren.