(Be)grip sociaal domein



Beheersing (uitgaven) sociaal domein Overbetuwe

Rekenkamercommissie Overbetuwe
Datum: 30 maart 2022

Registratienummer: 2022-009832

gemeente Overbetuwe

Inhoudsopgave

Inleiding/ aanleiding	2
Onderzoeksvragen	3
Planning	3
Bevindingen	4
Beleid(-skaders)	4
Wettelijke kaders	4
Regionaal en lokaal beleid	6
Vertaling naar de uitvoering	16
Uitvoering	20
Toekomstbestendig sociaal domein: interne notitie	21
Financiën	22
Monitoring	28
Conclusies	32
Aanbevelingen (aan de gemeenteraad)	36
Aanbevelingen (aan het college van B&W)	37
Documentatie	38
Geïnterviewde personen	38
Bestuurlijke reactie	39
Nawoord rekenkamercommissie	42

17

Inleiding/aanleiding

Net als andere gemeenten heeft Overbetuwe de ambitie om inwoners adequate zorg en ondersteuning te bieden, zo licht als kan en zo zwaar als nodig, daarbij optimaal gebruikmakend van informele ondersteuning en binnen vooraf vastgestelde budgettaire kaders. De daarvoor te hanteren inhoudelijke kaders zijn door de gemeenteraad vastgelegd in het Beleidsplan Sociaal Domein 2020-2025 (20int03058) en zijn uiteraard verankerd in o.a. de Jeugdwet, de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 en de Participatiewet.

Met het oog op een beheersbare ontwikkeling van de uitgaven voor de beleidsmatig en wettelijk vastgestelde doelen heeft er in 2020 een concretisering plaatsgevonden in de vorm van een notitie 'Een toekomstbestendig sociaal domein in Overbetuwe 2020-2024'[1].

In deze notitie is een financieel kader opgenomen, inclusief uitgaven beperkende maatregelen waarbinnen het door de raad vastgestelde beleid invulling moet krijgen. Daar in deze notitie 'enkel' de taken op het gebied van jeugd en maatschappelijke ondersteuning (en niet participatie) zijn opgenomen (en daar klaarblijkelijk de aandacht naar uit gaat) hebben we deze taken gehanteerd als onderzoeksafbakening.

Ook elders stellen raden zich vragen over de ontwikkelingen op het gebied van de uitgaven in het sociaal domein. Zo zijn er recent in Zutphen, Leusden en Tiel door de betreffende rekenkamercommissies onderzoeken uitgevoerd naar het sociaal domein. Deze onderzoeken hadden met name een focus op de mate waarin, en de wijze waarop, de afzonderlijke raden zijn geïnformeerd en de mate waarin de raad zelf (aan de hand van indicatoren) in staat is gesteld om de ontwikkelingen te volgen. Het zijn weliswaar interessante onderzoeken, maar deze raken niet de vraag wat nu de eventuele overschrijdingen heeft veroorzaakt. Meerdere antwoorden zijn daarop namelijk mogelijk, zoals een te ambitieus beleid, onjuiste beleidsveronderstellingen, een ondoordachte aanpak, te weinig middelen, inefficiëntie in de uitvoering, autonome ontwikkelingen etc.

Uit de notitie die wij van de gemeenteraad hebben ontvangen, hebben wij begrepen dat de aanleiding tot de door de gemeenteraad aan ons gestelde vraag het in de raad breed gedragen gevoel is dat er meer grip zou moeten zijn op (de uitgaven van) het sociaal domein en dat dit gevoel (bij de gemeenteraad) is versterkt door de recent aangekondigde (financiële) tegenvaller op het sociaal domein. En dat deze urgentie is versterkt door de komende herverdeling van het gemeentefonds[2].

Belangrijk om vast te stellen is dat het lijkt dat er hierbij wordt uitgegaan van de (impliciete) veronderstelling dat de raad voldoende middelen beschikbaar heeft gesteld voor het door hem vastgestelde beleid. Met andere woorden, er is sprake van een reële begroting. Zonder deze veronderstelling te toetsen, is het niet mogelijk om vast te stellen of er inderdaad sprake is van een tekort.

Vervolgens volgen in de notitie die wij van de raad ontvingen een aantal (impliciete) veronderstellingen die een nadere beschouwing behoeven omdat ze mogelijk een relatie hebben met de (te hoge) uitgaven. Namelijk een veronderstelde koppeling met het welzijnsniveau van de Overbetuwse jongeren of het mogelijk iets laten liggen op andere beleidsterreinen rondom jeugd(hulp). Ook wordt er verwezen naar de kwaliteit van de samenwerking tussen zorgaanbieders, doorverwijspatronen van externe verwijzers en stimuli met betrekking tot uitstroom.

---

1 Een toekomstbestendig sociaal domein in Overbetuwe 2020-2024. Maatregelen voor een goede dienstverlening tegen beheersbare kosten. Concretisering o.b.v. Beleidsplan Sociaal Domein 2020-2025. Notitie ter informatie voor de gemeenteraad. (20bij13255)

2 Notitie Input vanuit raad/werkgroep sociaal domein voor onderzoek rekenkamercommissie, november 2021.

Het is ons in ieder geval duidelijk dat de gemeenteraad veel vragen heeft die weliswaar de moeite van het beantwoorden waard zijn, maar niet noodzakelijkerwijs een relatie hebben met de (behoefte aan) grip op de uitgaven in het sociaal domein.

In deze rapportage hebben wij, mede aan de hand van de grote hoeveelheid documentatie die er in Overbetuwe ten aanzien van dit domein inmiddels is geproduceerd, een analyse uitgevoerd die het gemeentebestuur behulpzaam kan zijn bij het vinden van een bij de gemeente Overbetuwe passend beleid en direct daarvan afgeleide uitvoering die enerzijds recht doet aan wet- en regelgeving en eigen ambities, maar anderzijds ook past bij de door de gemeenteraad beschikbaar gestelde middelen. Strikt genomen is dit daarmee dus geen 'gewoon' rekenkameronderzoek is.

Onderzoeksvragen

Op basis van de bestudeerde documentatie en gehouden interviews hebben wij een analyse uitgevoerd en hebben wij 'antwoord gegeven' op de door ons geformuleerde centrale onderzoeksvragen:

A. Is het sociaal beleid in Overbetuwe doeltreffend en doelmatig?
B. Welke concrete bijsturingsmogelijkheden zijn er mogelijk?

En, daarvan afgeleid, een aantal deelvragen:
Ten aanzien van het beleid:

1. Wat zijn de door de gemeenteraad vastgestelde beleidsinhoudelijke en budgettaire kaders voor jeugdzorg en maatschappelijke ondersteuning?
2. Welke (impliciete en expliciete) beleidsveronderstellingen liggen er ten grondslag aan het uitgavenniveau?

Ten aanzien van de uitvoering:

3. Op welke wijze heeft het college (en de organisatie) het beleid geoperationaliseerd?
4. Is er (gelet op de beantwoording van de vorige vraag) sprake van een reële begroting?
5. Welke beleidsveronderstellingen liggen ten grondslag aan de in oktober 2020 vastgestelde maatregelen, zijn deze geëffectueerd en met welk resultaat?
6. Welke risico's en welke beheersmaatregelen zijn er onderkend en geformuleerd?

Ten aanzien van de controle door de raad en (bij-)sturingsmogelijkheden:

7. Over welke sturingsinformatie beschikken het college en de gemeenteraad en in hoeverre wordt de raad in staat gesteld hiermee invulling te geven aan zijn controlerende rol?
8. Welke mogelijkheden heeft de gemeenteraad om het beleid of om de uitgaven bij te stellen?

Planning

De gemeenteraad heeft ons verzocht om eind maart 2022, dat wil zeggen direct na de gemeenteraadsverkiezingen, met een rapport te komen. Dat is enerzijds een mooi moment omdat een nieuw gekozen gemeenteraad en een op dat moment nog te vormen college de inhoud daarvan kan meenemen en meewegen in het bestuurlijk programma voor de komende vier jaar.
Wij hebben ons ook gerealiseerd dat dit wel een heel korte onderzoekstijd betekent. Zeker, wanneer er rekening wordt gehouden met de onvermijdelijke feestdagen in deze periode en de voorgeschreven termijnen voor ambtelijk wederhoor en bestuurlijke reactie. Netto resteerde er, inclusief het verzamelen van informatie en interviews, circa acht weken zuivere onderzoekstijd. Dat was zeer kort.
Om te voorkomen dat we tijd zouden verliezen aan het zoeken naar een geschikt extern bureau, hebben we ervoor gekozen om het onderzoek in eigen beheer uit te voeren en gebruik te maken van in het netwerk van de commissieleden aanwezige externe expertise.

Bevindingen

In dit hoofdstuk hebben we onze bevindingen opgenomen ten aanzien van de wijze waarop de gemeente Overbetuwe invulling heeft gegeven aan de opgaven met betrekking tot de wettelijke taken zoals deze voortvloeien uit de Jeugdwet en Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo). Naast de wijze waarop de gemeente Overbetuwe deze opgaven lokaal heeft vormgegeven, hebben we ook gekeken naar de wijze waarop aan deze taken regionaal invulling is gegeven. Dit vanuit het oogpunt dat een aantal vormen van jeugdhulp (boven)regionaal is ingekocht en de wettelijke taken op het gebied van beschermd wonen en maatschappelijke opvang regionaal vorm en inhoud zijn gegeven.

Beleid(-skaders)

Belangrijk voor het analyseren van het gemeentelijk beleid zijn de door de gemeenteraad vastgestelde beleidskaders. Met andere woorden, wat is door de gemeenteraad vastgesteld als ‘bestuurlijke bestelling’? Op grond van welke (expliciete en impliciete) aannames en op welke wijze heeft de gemeenteraad de wettelijke taken vertaald naar de specifiek lokale (en regionale) situatie, waaraan de uitvoering (door het college) moet voldoen?

Beleidskaders bestaan uit twee elementen. Allereerst is daar de verplichting op grond van wet- en regelgeving, in dit geval in de kern de Jeugdwet en de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (hierna Wmo). Anderzijds heeft iedere gemeente de ruimte om ‘eigen’ beleid te ontwikkelen en vast te stellen, passend bij de lokale context en passend bij de politieke voorkeur van de bestuurlijke meerderheid. In de bestuurlijke praktijk zijn beide elementen met elkaar vervlochten en vormen zij gezamenlijk het door de gemeenteraad vastgestelde en door ons onderzochte beleid.

Wettelijke kaders

Zoals hiervoor aangegeven dient het lokale beleid invulling te krijgen binnen hetgeen de wetgever als kader heeft vastgesteld. In deze paragraaf hebben we de belangrijkste kaders uit de Wmo en Jeugdwet opgenomen. Kaders op grond waarvan de gemeenteraad een plan (in de vorm van beleid) dient vast te stellen en waaraan dit plan (minimaal) moet voldoen.

Wmo 2015

In artikel 2.1.2. tot en met 2.1.7 is ten aanzien van een op te stellen beleidsplan onder andere het volgende gedefinieerd:

1. De gemeenteraad stelt periodiek een plan vast met betrekking tot het door het gemeentebestuur te voeren beleid met betrekking tot maatschappelijke ondersteuning.
2. Het plan beschrijft de beleidsvoornemens inzake door het college te nemen besluiten of te verrichten handelingen die erop gericht zijn:

a. de sociale samenhang, de toegankelijkheid van voorzieningen, diensten en ruimten voor mensen met een beperking te bevorderen, de veiligheid en leefbaarheid in de gemeente te bevorderen, alsmede huiselijk geweld te voorkomen en te bestrijden;
b. de verschillende categorieën van mantelzorgers, en vrijwilligers, zoveel mogelijk in staat te stellen hun taken als mantelzorger of vrijwilliger uit te voeren;
c. vroegtijdig vast te stellen of ingezetenen maatschappelijke ondersteuning behoeven;
d. te voorkomen dat ingezetenen op maatschappelijke ondersteuning aangewezen zullen zijn;
e. algemene voorzieningen te bieden aan ingezetenen die maatschappelijke ondersteuning behoeven;
f. maatwerkvoorzieningen te bieden ter ondersteuning van de zelfredzaamheid en participatie aan ingezetenen van de gemeente die daartoe op eigen kracht, met gebruikelijke hulp, met mantel-

zorg of met hulp van andere personen uit hun sociale netwerk niet of onvoldoende in staat zijn;

g. maatwerkvoorzieningen te bieden aan personen die niet in staat zijn zich op eigen kracht te handhaven in de samenleving en beschermd wonen of opvang behoeven in verband met psychische of psychosociale problemen of omdat zij de thuissituatie hebben verlaten, al dan niet in verband met risico's voor hun veiligheid als gevolg van huiselijk geweld;
h. uitvoering te geven aan het op 13 december 2006 te New York tot stand gekomen Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap;
i. de participatie van ingezetenen die geestelijke gezondheidszorg nodig hebben, te versterken.

In de volgende artikelen wordt nader ingegaan op de doelen van het plan, de punten waaraan bijzonder aandacht dient te worden gegeven in het plan en welke resultaten het gemeentebestuur in de door het plan bestreken periode wenst te behalen, welke criteria worden gehanteerd om te meten hoe deze resultaten zijn behaald en welke prestatie-indicatoren worden gehanteerd ten aanzien van aanbieders.

In het verlengde hiervan wordt ingegaan op de verordening en dat wat in de verordening dient te worden bepaald, de wijze waarop mantelzorgers worden gewaardeerd en een eventuele tegemoetkoming voor aannemelijke meerkosten voor personen met een beperking of chronische psychische of psychosociale problemen.

Jeugdwet

In artikel 2.2. wordt ten aanzien van de rol van de gemeenteraad het volgende gesteld:

1. De gemeenteraad stelt periodiek een plan vast dat richting geeft aan de door de gemeenteraad en het college te nemen beslissingen betreffende preventie en jeugdhulp, de uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering.
2. Het plan bevat de hoofdzaken van het door de gemeente te voeren beleid betreffende preventie, jeugdhulp, de uitvoering van de kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering en geeft daarbij in ieder geval aan:
    a. wat de gemeentelijke visie en doelstellingen zijn van dit beleid;
    b. hoe dit beleid zal worden uitgevoerd in samenhang met de verantwoordelijkheid van het college inzake Veilig Thuis en welke acties in de door het plan bestreken periode zullen worden ondernomen;
    c. welke resultaten de gemeente in de door het plan bestreken periode wenst te behalen, hoe gemeten zal worden of deze resultaten zijn behaald en welke outcomecriteria gehanteerd worden ten aanzien van jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen;
    d. hoe het college uitvoering zal geven aan artikel 2.7, tweede lid (verantwoordelijkheidstoedeling), en hoe wordt gewaarborgd dat de jeugdhulpaanbieder voldoet aan de eisen inzake de verantwoordelijkheidstoedeling;
    e. op welke wijze de gemeenteraad en het college zich hebben vergewist van de behoeften van kleine doelgroepen, en
    f. hoe het college uitvoering zal geven aan het op 13 december 2006 te New York tot stand gekomen Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap.
3. Het plan wordt, voor zover het de afstemming van en effectieve samenwerking met het onderwijs betreft, niet vastgesteld dan nadat over een concept van het plan op overeenstemming gericht overleg heeft plaatsgevonden met het samenwerkingsverband.

Regionaal en lokaal beleid

Het beleidskader van de gemeente Overbetuwe bestaat uit een regionale en een lokale component. Wij zullen eerst ingaan op de regionale beleidskaders en vervolgens inzoomen op het lokale beleidsplan. Als gevolg van de parallelle ontwikkeling van (regionale en lokale) beleidsplannen is het niet mogelijk gebleken om de verschillende beleidsplannen geheel in chronologische volgorde te behandelen als we de indeling van regionaal naar lokaal vasthouden.

Regionaal beleid

In het lokale beleidsplan 'Sociaal Domein Overbetuwe 2020-2025' (zie voor een nadere toelichting hierna) wordt kort ingegaan op de regionale samenwerking: "De gemeente Overbetuwe maakt deel uit van een regionaal samenwerkingsverband, de regio Centraal Gelderland. Dit is een samenwerking van 11 gemeenten. Alle gemeenten in deze regio hebben een financiële opgave en voelen de noodzaak van een transformatie / kanteling. De inkoop van specialistische ondersteuning vindt plaats op regionaal niveau, en voor onderdelen van de Jeugdwet op bovenregionaal en landelijk niveau.

Begin 2020 is een nieuwe aanbesteding gestart voor de Jeugdzorg en de Wmo met strengere kwaliteitseisen; deze aanbesteding dient ondersteunend te zijn aan de geformuleerde transformatie- en financiële doelen. Het aantal gekwalificeerde aanbieders is teruggebracht van ruim 700 naar ongeveer 400. Daarnaast zijn de producten vereenvoudigd; er zijn nu nog acht zorgvormen. De nieuwe contracten zijn ingegaan op 1 juli 2020. Naast de gezamenlijke inkoop, wordt ook op het gebied van beleid samengewerkt en onderling afgestemd (onder andere een regionale verbeteragenda voor de Jeugdzorg). Deze samenwerking moet leiden tot een betere samenwerking tussen lokale teams, Jeugdbescherming en de Raad voor de Kinderbescherming zodat er minder wachtlijsten komen en sneller actie ondernomen wordt."

Verder wordt gesteld dat de komende jaren wordt onderzocht op welke wijze vanuit de regionale aanbesteding het aantal aanbieders dat ondersteuning biedt in Overbetuwe 'overzichtelijk' kan worden gehouden met een focus op de lokale situatie en het lokale netwerk in Overbetuwe.

Transformatieplan Jeugdhulp 2018-2020 Regio Centraal Gelderland[3]

In het transformatieplan Jeugdhulp worden de ontwikkellijnen beschreven van de Regio Centraal Gelderland voor de Jeugdhulp in 2018, 2019 en 2020. Deze lijnen sluiten aan bij de missie dat ieder kind in de regio de hulp krijgt die het nodig heeft om kansrijk, gezond en veilig op te groeien, waarbij het uitgangspunt is dat de verantwoordelijkheid hiervoor allereerst bij de ouders en de jeugdige zelf ligt.

Om kinderen, jongeren en gezinnen passender te ondersteunen tijdens de levensloop van het kind zijn 6 inhoudelijke acties gedefinieerd:

1. Betere toegang tot jeugdhulp voor kinderen en gezinnen.
2. Meer kinderen zo thuis mogelijk laten opgroeien.
3. Alle kinderen de kans bieden zich optimaal te ontwikkelen.
4. Kwetsbare jongeren beter op weg helpen zelfstandig te worden.
5. Jeugdigen beter beschermen als hun ontwikkeling gevaar loopt.
6. Investeren in vakmanschap van jeugdprofessionals.

[3] Op 7 september 2018 is het plan vastgesteld door het Regionaal Portefeuillehoudersoverleg Zorg. De colleges van Burgemeester en Wethouders in de Regio zijn vervolgens geïnformeerd.

In het transformatieplan is geformuleerd dat de basis voor de regionale samenwerking is vastgelegd in de regiovisie Sociaal Domein Regio Arnhem van december 2014. Uitgangspunt hierbij was ”lokaal wat kan, regionaal wat moet”. Daarbij is ook expliciet gekozen voor het niet onderbrengen van beleid in de samenwerking. Wel werken de gemeenten vanaf het begin samen met lokale partners en zorgaanbieders aan transformatievraagstukken in het jeugdstelstel, bijvoorbeeld via een regionaal transformatiefonds sociaal domein en een provinciale subsidie voor transformatie jeugdzorg. In 2017 is er een transformatieagenda voor jeugdhulp en voor Wmo opgesteld. Voor Jeugdhulp zijn de volgende drie thema’s afgesproken: Versterken van de Lokale Toegang, Afschalen van Specialistische Jeugdzorg en Sturen op Resultaat. Rondom deze thema’s zijn transformatietafels opgericht met vertegenwoordigers van de lokale teams, van aanbieders en andere partners in het netwerk.

Naast samenwerking rondom transformatievraagstukken, heeft de regio het onderdeel inkoop direct regionaal georganiseerd op basis van bestuurlijk aanbesteden. Vanuit efficiëntieoverwegingen en om onnodige bureaucratie te voorkomen is het zogenaamd IAS ontwikkeld: Interactief Aankoop Systeem wat veel weg heeft van het ‘Open House’ systeem. Er is gekozen voor meerjaren raamcontracten waarbij iedere nieuwe aanbieder kan toetreden indien hij voldoet aan het programma van eisen. De contracten hadden een looptijd van 2017-2019 en aan het einde van die periode heeft een evaluatie plaatsgevonden. In de paragraaf ‘Regionaal beleid‘ heeft u kunnen lezen dat in het kader van de nieuwe aanbesteding het aantal aanbieders fors is verminderd en het aantal producten is teruggebracht tot acht zorgvormen. In het document staat dat vanuit het contractmanagement aan gemeenten managementinformatie beschikbaar wordt gesteld via een trimesterrapportage.

De regionale samenwerking heeft in 2017 een formele vorm gekregen: de Modulaire Gemeenschappelijke Regeling Sociaal Domein Centraal Gelderland (MGR). De MGR heeft haar informatiemanagement ingericht met een website, een informatiesysteem voor ondersteuning van het contractmanagement en een informatiesysteem voor aanbieders en verwijzers. Tevens wordt vanuit het contractmanagement aan gemeenten managementinformatie beschikbaar gesteld via een trimesterrapportage.

Op basis van een analyse (MGR) zijn de volgende verbetermogelijkheden gedefinieerd:

- Passende zorg, zo vroegtijdig, licht en dichtbij mogelijk en zo zwaar als nodig. Er wordt geconstateerd dat de top van de jeugdzorgpiramide een onevenredig groot deel van de kosten met zich meebrengt. Het gaat hier om een beperkte groep kinderen met een zeer hoog kostenaandeel. Om financiële redenen, maar meer nog om inhoudelijke redenen, wil de regio hier graag verandering in brengen. Kinderen zijn immers (over het algemeen) het beste gebaat bij hulp die op tijd en zo licht mogelijk en dichtbij huis wordt gegeven. Ook binnen het ambulante deel van de jeugdhulp is het de bedoeling een verdere beweging in gang te zetten naar passende zorg, zo vroegtijdig, licht en dichtbij mogelijk. Ook wordt gestreefd naar een beweging naar (preventieve) ondersteuning vanuit de basisvoorzieningen en lokale toegang, bijvoorbeeld door hier de vrij toegankelijke basishulp uit te breiden.
- Integrale inzet vanuit het netwerk op basis van de brede hulpvraag. Door de veelheid aan aanbieders, producten en werkwijzen is er sprake van een versnipperd zorgaanbod. Hierin schuilt het gevaar dat niet de brede hulpvraag van het kind en zijn systeem vertrekpunt vormt voor de zorginzet maar het zorgaanbod van de aanbieders. Integrale inzet komt zodoende nog onvoldoende van de grond.

- Zo min mogelijk onderbrekingen. Verder wordt geconstateerd dat er bij sommige zorgvormen en bij sommige aanbieders sprake is van lange wachttijden. Daarbij gaat het niet alleen om wachttijden tussen de eerste verwijzing vanuit de toegang naar de zorg, maar ook om wachttijden tussen de intake en de daadwerkelijke behandeling of van de ene naar de andere aanbieder.
- Lokale Teams versterken. Lokale Teams bieden laagdrempelige hulp en basiszorg. Daarnaast verwijzen zij waar nodig naar specialistische hulp. De Lokale Teams hebben een cruciale rol in het komen tot passende en integrale zorg. Er wordt geconstateerd dat de Lokale Teams nog versterkt kunnen worden in hun verbindende rol in het lokale netwerk.
- Lerend netwerk. Er wordt verder geïnvesteerd in een lerend netwerk dat bovenstaande verbetermogelijkheden verder gaat verzilveren.

De concrete uitvoering zou in de looptijd van het transformatieplan vorm en inhoud moeten krijgen langs de volgende vier ontwikkellijnen die verder zijn uitgewerkt in acties en gedefinieerde resultaten:

1. Versterken van de Lokale Teams (beoogd resultaat: elke gemeente in Centraal Gelderland heeft in 2019 een visie op de doorontwikkeling van de Lokale Teams, gericht op het primaire proces (zorg voor passende, integrale en betaalbare zorg, optimale samenwerking) en de bijdrage aan de doelen in het Regionaal Transformatieplan).
2. Transformatie van specialistische ambulante jeugdhulp (beoogd resultaat dient nader uitgewerkt te worden maar gedacht werd aan indicatoren rond wachttijden, minder doorverwijzingen).
3. Transformatie van jeugdhulp met verblijf (beoogd resultaat: het aantal jongeren op een terreinvoorziening neemt voor 1-1-2021 met minimaal 50% af, waarbij de regio erkent dat dit percentage afhankelijk is van meerdere factoren. Daarom wordt dit beoogde resultaat gezien als een gezamenlijke ambitie.).
4. Beschermen van kinderen in complexe scheidingen (beoogd resultaat: het aantal kinderen in de knel neemt af, waarbij de indicator nog nader dient te worden bepaald).

Beschermd wonen

De maatwerkvoorziening beschermd wonen maakt onderdeel uit van de Wmo (artikel 1.2.1. lid b). Van belang is daarom het bestuurlijk akkoord van juni 2021. In dit bestuurlijk akkoord wordt voortgebouwd op het Transformatieplan Beschermd Thuis: beschermd wonen en maatschappelijke opvang 2019 – 2021.
In dit transformatieplan is de ambitie geformuleerd om de beweging van beschermd wonen naar beschermd thuis door te zetten, waarbij de visie wordt omgezet naar de praktijk: werken aan sociale inclusie. De doelen die hierbij voor de komende jaren zijn geformuleerd vragen om ontwikkeling, keuzes en actie van gemeenten en stakeholders:

- Versterken van de lokale infrastructuur, met aandacht voor preventie.
- Inregelen van het gezamenlijke regionaal georganiseerd aanbod opvang en intramuraal beschermd wonen (vangnet).
- Toegang: lokale toegankelijkheid en toegang tot regionaal georganiseerd aanbod (vangnet).
- Wonen: voldoende passende woningen, spreiding en woonvarianten.

Het is de rekenkamercommissie uit de ontvangen documenten niet duidelijk geworden hoe de lokale toegang tot beschermd wonen is c.q. wordt georganiseerd in relatie tot de werkzaamheden van het STO. Door de organisatie wordt aangegeven[4] dat dit nog onderwerp van overleg is binnen de regio en hierover naar verwachting in 2022 meer duidelijkheid zal ontstaan. Uit het ambtelijk wederhoor is vernomen dat in februari 2022 hierover besluitvorming is voorzien. Er wordt voorgesteld dat de toegang wordt belegd bij de lokale Wmo consulenten die ook (extra) worden geschoold. Deze consulenten maken onderdeel uit van het STO.

[4] Interview, d.d. 14 januari 2022.

De taak beschermd wonen is met ingang van 1 januari 2022 doorgedecentraliseerd (van de centrumgemeente naar alle gemeenten). Er zal -wat betreft de middelen voor beschermd wonen- sprake zijn van een (nieuw) objectief verdeelmodel. De prognose is dat het totaalbudget voor de regio Arnhem daalt van circa € 63 miljoen in 2022 naar circa € 38 miljoen in 2032. Dit is een afname van € 25 miljoen, i.c. 40% minder dan het budget in 2022[5] . De lokale basisinfrastructuur in Overbetuwe zal in orde moeten zijn om in deze uitdaging te voorzien en dit verschil in middelen op te vangen.

Er is een nieuwe Kadernota 'Samen aan Zet, de volgende stap in de transformatie van beschermd wonen naar beschermd thuis (2022 en verder)' opgesteld waarin vier centrale thema's zijn benoemd:

1. De inwoner centraal: integrale ondersteuning dicht bij huis, preventie en vroegsignalering.
2. Beschermd thuis: ambulantisering en een huis in de wijk is een lokale opgave.
3. Beschermd wonen is een regionaal vangnet.
4. Sturen op het regionaal zorglandschap: een breed palet aan zelfstandige woonvormen en ondersteuningsarrangementen.

In deze nota wordt nader ingegaan op een (in 2022 nog te verschijnen) uitvoeringsplan. Verder wordt er gesteld dat de prestatieafspraken met de woningcorporaties al zijn gemaakt (Opstapregeling). Er wordt niet nader ingegaan op de financiën, anders dan de uitgangspunten uit het bestuurlijk akkoord. Wel wordt gesteld dat transformatie een inhoudelijke en mogelijk een financiële uitdaging is.

In het verlengde hiervan zijn er tien uitwerkingspunten gedefinieerd:

1. Preventie, vroegsignalering en doorgaande lijn in ondersteuning staan centraal.
2. Integrale ondersteuning vraagt om lokale regie en flexibel op- en af te schalen ondersteuning.
3. De toegang tot beschermd wonen wordt lokaal, elke gemeente blijft verantwoordelijk voor de eigen inwoner.
4. Zonder woningen geen transformatie, creatieve oplossingen zijn nodig.
5. We maken lokaal afspraken over uitstroom vanuit een regionaal kader.
6. Beschermd wonen wordt een regionaal vangnet. Dit vangnet blijft altijd nodig.
7. Een stevige lokale basis zorgt dat het regionale vangnet kan blijven functioneren.
8. We streven naar een breed palet aan zelfstandige woonvormen en ondersteuningsarrangementen.
9. Kwaliteit staat voorop bij het contracteren van aanbieders.
10. Ons regionale zorglandschap is betaalbaar nu en in de toekomst.

Tijdens de gesprekken die we aan de hand van deze documentatie met ambtelijk betrokkenen hebben gevoerd is de rekenkamercommissie niet duidelijk geworden hoe de lokale toegang en het lokale aanbod er voor gaat zorgen dat Overbetuwe aan de inhoudelijke en mogelijke financiële opgave kan (gaan) voldoen. Het (nog niet verschenen) uitvoeringsplan zal daarover helderheid moeten geven. Wel heeft de rekenkamercommissie uit de gesprekken opgemaakt dat er nadrukkelijk bestuurlijke[6] aandacht is voor de financiële consequenties van de doordecentralisatie.

In het bestuurlijk akkoord is onder andere de volgende procesafspraak gemaakt: "We stellen een gezamenlijk eindbeeld vast voor het jaar 2032 als ijkpunt voor de regionale samenwerking (tevens

[5] Kadernota 'Samen aan Zet', pagina 12. Tijdens het onderzoek blijkt dat deze nota plus raadsvoorstel van de raadsagenda van 22 december 2021 zijn gehaald, vanwege een nieuw raadsvoorstel en besluit. De rekenkamercommissie heeft dit voorstel niet ontvangen. (e-mail, 14 december 2021). Echter uit het ambtelijk wederhoor is vernomen dat de besluitvorming hierover is voorzien voor februari 2022.

[6] Bron: interviews.

regiovisie Norm voor opdrachtgeverschap). We gaan een Raadsstuk opstellen voor de meerjarige ontwikkeling. Onderdeel daarvan is beantwoording van de vragen: wat doen we regionaal en wat lokaal? Hoe werken we regionaal samen en hoe sluiten we lokaal hierop aan (lokale plannen)?"

Verder wordt aangegeven dat er in 2022 wordt gewerkt met een convenant: "We zien het eerste jaar van de inhoudelijke doordecentralisatie (2022) als opstapjaar (Uitleg: het eerste jaar waarin we vanuit het eindbeeld, een vernieuwde samenwerking (convenant), en met vernieuwde financiële afspraken werken en waarin we gezamenlijk verdere voorbereidingen treffen, onder meer op het gebied van toegang, contracteren en financiën voor de periode vanaf 1-1-2023). We sluiten in 2021 een convenant 2022 e.v. waarin we afspraken vastleggen over de uitvoering met ingang van 2022. In het convenant leggen we in ieder geval afspraken vast over: regionale besluitvorming, werken met een gezamenlijke regionale begroting, toegang, contracteren, beleid, toezicht, lokale basis, monitoring en woonafspraken. In het convenant regelen we de besluitvorming over de regionale begroting (o.a. vaststellen begroting, omgaan met totaalbudget en hoe om te gaan met tekorten en overschotten). In het convenant wordt eveneens de kassiersfunctie voor 2022 geregeld en maken we afspraken over de financiële monitoring en (tussentijdse) verantwoording."

Ten aanzien van de vertaling naar de lokale situatie wordt het volgende gesteld: "Onze ambitie vraagt lokaal inspanningen. Gemeenten zetten zich in voor de lokale opgave en zijn zelf verantwoordelijk voor het realiseren van lokale doelen. Denk aan: woonafspraken[7] , het opstellen en realiseren van lokale plannen, opstarten van innovatie (ambulantisering) etc. De financiële middelen geven de mogelijkheid om hier concreet mee aan de slag te gaan."

Lokale Beleidsplan Sociaal Domein Overbetuwe 2020-2025

Het Beleidsplan Sociaal Domein Overbetuwe 2020-2025 met als titel 'Een sterke sociale basis in Overbetuwe' vormt het vigerende lokale beleidskader. In dit beleidsplan worden de doelen en beleidsvoornemens beschreven die zijn gericht op het realiseren van een sterke sociale basis en een integraal aanbod van ondersteuning dat ook in de toekomst betaalbaar is. Het beleidsplan bestaat uit twee delen. In het eerste deel wordt ingegaan op de uitvoering van de wettelijke basistaken: Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo), Jeugdwet, Participatiewet en Schuldhulpverlening. In het tweede gedeelte wordt ingegaan op de overige onderdelen van het sociaal domein: sport, kunst en cultuur en onderwijs[8] .

Met het opstellen van het beleidsplan is ook invulling gegeven aan de aanbevelingen uit het rekenkameronderzoek naar de sociale kernteams en naar de digitale toegankelijkheid van het sociaal domein. Evenals verschillende moties en een amendement om uiterlijk in juli 2020 een vervolg voor 'de beweging' Overbetuwe SAMEN op te stellen.

---

7 In dit kader kan worden opgemerkt dat in de Meerjarenprestatieafspraken Overbetuwe 2022-2025 in het hoofdstuk 'Wonen en zorg' het volgende wordt gesteld: een belangrijke opgave is daarnaast het faciliteren van de uitstroom uit Beschermd Wonen en Maatschappelijke Opvang naar zelfstandig wonen (al dan niet groepsgewijs en/of met begeleiding). Deze uitstroom is nodig om de voorzieningen weer beschikbaar te krijgen voor doelgroepen die op deze woonvormen zijn aangewezen. Een inschatting van de regio Arnhem laat zien dat er in Overbetuwe ongeveer 8 mensen per jaar moeten worden gehuisvest vanuit enige vorm van (intramuraal) Beschermd Wonen. Dit aantal is vastgelegd in de 'Opstapregeling Overbetuwe'. Op basis van de 'Opstapregeling' reserveren de corporaties acht vrijkomende woningen per jaar voor mensen die uitstromen uit Beschermd wonen (voor de komende jaren beschouwen partijen deze afspraak als concrete doelstelling).

8 In het kader van de scope van dit onderzoek hebben wij het tweede gedeelte van het beleidsplan niet bestudeerd. Dit betekent ook dat wij geen aandacht hebben kunnen besteden aan het inzichtelijk maken van de wijze waarop 'logische' verbindingen met bijvoorbeeld Passend Onderwijs (verbinding tussen onderwijs en jeugdzorg) zijn vormgegeven.

In het beleidsplan wordt ook gewag gemaakt van een financiële opgave[9] . In dit kader wordt gesteld “dat het essentieel is om de ondersteuning aan de (kwetsbare) inwoners op peil te houden tegen beheersbare kosten die passen binnen onze begroting”. Er is sprake van een forse financiële opgave. Enerzijds een taakstelling voor het sociaal domein (Jeugdwet en Wmo) en anderzijds is Overbetuwe geconfronteerd met een groeiend tekort: een ‘tekort’ van 3,5 miljoen euro ten opzichte van de begroting waarvan 2,5 miljoen euro als gevolg van de uitvoering van de Jeugdwet. De verwachting die in het beleidsplan wordt geformuleerd, is dat er met het uitvoeren van de ingezette activiteiten belangrijke stappen worden gezet om financieel in control te komen. Het beleidsplan is een integraal beleidsplan dat is gericht op een integrale uitvoering van de drie voormalige decentralisatieopgaven. De rekenkamercommissie heeft op basis van het bestudeerde beleidsplan nog niet de indruk gekregen dat er al sprake is van een uitgekristalliseerde integrale uitvoering.

In februari 2019 heeft de gemeenteraad een transformatieambitie vastgesteld voor Overbetuwe SAMEN. Het doel van de beoogde beweging was en is om ondersteuning van inwoners in eerste instantie te voorkomen én waar deze ondersteuning toch nodig is deze nabij, toegankelijk, kwalitatief goed, integraal en betaalbaar te organiseren. Hierbij is het de bedoeling om het zélf-oplossend vermogen van inwoners aan te spreken of te versterken en hun eigen netwerk actief te betrekken. Met meer eigen regie door inwoners, meer zorg voor elkaar, minder indicaties, meer ontschotting tussen budgetten, meer netwerksamenwerking en met meer vertrouwen in elkaar, waarbij er het besef is dat niet alle (kwetsbare) inwoners zelf de regie kunnen voeren. Er dient dan ook altijd een vangnet te zijn als dat nodig is.

In het beleidsplan wordt het realiseren van deze transformatieambitie ook als het belangrijkste aandachtspunt genoemd. De uitvoering hiervan wordt belegd bij een nieuw integraal Sociaal Team Overbetuwe (STO). Met dit STO wordt voortgebouwd op de transformatieambitie van 2019 (Overbetuwe Samen).

Er wordt in de inleiding ook teruggeblikt op het vorige beleidsplan 2017-2021 Sociaal Domein Overbetuwe, waarbij onder andere de volgende constateringen worden gedaan:

- De transformatieambitie richtte zich op de thema’s preventie, langer thuis wonen, algemene voorzieningen en afschalen van zorg. Wat betreft deze thema’s hebben we te weinig resultaat gehaald de afgelopen jaren.
- Het plan bevatte 42 actiepunten. In de praktijk bleek het werken met 42 actiepunten, van heel verschillend niveau, niet effectief op beleidsniveau. Het is lastig focus te houden en voortgang te boeken bij zoveel meerjarige actiepunten.
- Het plan beschreef het voornemen om jaarlijks een monitor uit te brengen met metingen op basis van kritische prestatie-indicatoren (kpi’s). Dit doel is nog niet bereikt en daarom nog steeds zeer actueel. Vanuit het beleidsplan is veel geïnvesteerd in monitoring van de geleverde inspanningen middels kwartaalrapportages. Dit laat zien dat er hard gewerkt is. Het is echter onvoldoende gelukt om het resultaat van onze inzet voor de inwoner in beeld te brengen.

Ook worden in het beleidsplan beleidskeuzes gemaakt waarvan wordt gesteld dat deze zijn gebaseerd op de ervaringen die zijn opgedaan in de afgelopen jaren, zowel procesmatig als cijfermatig. Er wordt aangegeven dat de onderbouwing van de analyse van de data in een bijlage is beschreven. Hoe robuust zijn echter de uitgevoerde analyses die de basis vormen voor het toekomstig beleid indien er in de terugblik van het vorige beleidsplan wordt gesteld dat er weliswaar hard gewerkt is aan het opzetten van een monitor met kwartaalrapportages, maar tegelijkertijd wordt

[9] Beleidsplan Sociaal Domein Overbetuwe 2020-2025 ‘Een sterke sociale basis in Overbetuwe’, pagina 1.

geconstateerd dat het onvoldoende is gelukt om het resultaat van de inzet voor de inwoner in beeld te brengen?

De lessen die uit de voorgaande ervaringen zijn getrokken, worden door de onderzoekers beschouwd als 'beleidsvoornemens'. Beleidsvoornemens op het gebied van de uitvoering van de wettelijke taken en beleidsvoornemens die een bijdrage moeten leveren aan kostenbesparende maatregelen:

- Er moet meer worden gestuurd op integraal werken vanuit één gezin, één plan, één regisseur en vertrouwen in de professional.
- De organisatie van het Sociaal Domein Overbetuwe kan meer uitgaan van de kracht van inwoners en hun omgeving en de gezamenlijke professionaliteit van maatschappelijke partners. Daarnaast kan Overbetuwe de rol van opdrachtgever meer zorgvuldig, zakelijk en consequent vormgeven.
- De positie van de 0e en 1e lijn moet verder worden versterkt en nog meer aansluiten bij de uitvoering van de Wmo, Jeugd- en Participatiewet.
- Vroegsignalering: de verwachting wordt geformuleerd dat vroegsignalering, gerichte inzet van ondersteuning in een vroegtijdig stadium en op eerdere leeftijd (voor het 9e levensjaar) een stapeling van steeds zwaardere zorg kan voorkomen.
- Goede screening: er wordt gesproken over het investeren in een goede screening in een zo vroeg mogelijk stadium van de vraag van de inwoner, om de eigen mogelijkheden van inwoners meer te benutten, onnodige ondersteuning te voorkomen en waar dat wel nodig is, snel de juiste ondersteuning in te zetten. Dit in gezamenlijkheid met andere verwijzers om de groeiende cliëntaantallen te laten afnemen.
- Het principe van één gezin, één plan, één regisseur vraagt meer aandacht.
  - ◊ Een klein aantal gezinnen ontvangt heel veel hulp. Een meer systeemgerichte benadering van de totale hulp die naar een gezin gaat, biedt echt kansen.
  - ◊ De overgang van cliënten van de Jeugdwet naar de Wmo kan de komende jaren flink oplopen. Dit vraagt om meer regievoering op jongvolwassenen, zodat de mogelijkheden en ondersteuningsbehoefte voor deze groep goed in beeld blijven.
  - ◊ Regie voeren is nodig om te kunnen sturen op afbouw van de hulp. Met name bij kinderen en gezinnen kan dit zeer effectief zijn.
- Wet langdurige zorg (Wlz): er wordt aangenomen dat voor een deel van de inwoners die kostbare ondersteuning ontvangen in het kader van de Wmo of de Jeugdwet alternatieve inzet of overdragen naar de Wlz mogelijk is, bijvoorbeeld jeugdigen met een (licht) verstandelijk beperking met jarenlang verblijf.
- Dyslexie: er bestaat een onvolledig beeld van de cijfers rond dyslexie en in 2019 wordt een toename geconstateerd die niet goed te verklaren is, hetgeen vraagt om nader onderzoek.
- Huishoudelijke hulp: er wordt een sterke groei van het gebruik van huishoudelijke hulp geconstateerd hetgeen wordt toegeschreven aan de invoering van het abonnementstarief en een gedateerd normenkader. Het voornemen is om het normenkader te actualiseren om meer grip op de uitgaven te krijgen.
- Voorkomen en afschalen van (zware) zorg: er wordt gesteld dat nader onderzoek nodig is om te toetsen of extramurale hulp leidt tot het voorkomen en afschalen van zware zorg (verblijf). De cijfers laten dit nog niet zien. Ook vroegtijdig signaleren, normaliseren en beschikkingsarm werken kan helpen bij het voorkomen van de inzet van langdurige, zware zorg. Niet het probleem is uitgangspunt, maar de vraag achter de vraag. Specialistische ondersteuning zou naar voren moeten worden gehaald om de vraag achter de vraag vroegtijdig te signaleren en diagnosticeren.

Visie, ambitie, doelstellingen en uitgangspunten

Het beleidsplan 'Een sterke sociale basis in Overbetuwe' is een integraal beleidsplan op hoofdlijnen dat is gestoeld op de visie en uitgangspunten van de gemeente Overbetuwe:

Samenlevingsgerichte en communicatieve gemeente
Onze ambitie om een samenlevingsgerichte en communicatieve gemeente te zijn, is de basis voor onze beleidskeuzes en de wijze waarop we uitvoering geven aan onze taken.
1. Het gesprek met de samenleving is voor ons vanzelfsprekend.
2. De dorpsagenda van onze inwoners geeft richting aan ons handelen.
3. Inwoners en partners weten de gemeente te vinden; onze informatie is duidelijk.
4. We stimuleren innovatie en kijken vooruit.

Betrouwbare gemeente
Onze ambitie om een betrouwbare gemeente te zijn, vraagt iets van ons als opdrachtgever. We versterken daarom onze opdrachtgeversrol voor onze subsidie- en inkooprelaties zodat we deze zakelijk, zorgvuldig en consequent vormgeven. Hierbij hebben we aandacht voor toezicht op kwaliteit en rechtmatigheid, lokaal en regionaal.
5. Het is steeds duidelijk wat onze rol is in relatie tot de samenleving.
6. Onze regelgeving gaat uit van de bedoeling.
7. Onze dienstverlening wordt door inwoners als kwalitatief goed ervaren.
8. We gaan zorgvuldig en doelgericht om met gemeenschapsgeld.

Op basis van deze visie en uitgangspunten is de ambitie als volgt geformuleerd: “Een sterke sociale basis, kwaliteit van leven van onze inwoners en een inclusieve samenleving. Dát is en blijft onze ambitie. Zorg voor elkaar is in essentie de verantwoordelijkheid van onze inwoners zelf. Moeders en vaders zorgen voor hun kinderen, kinderen zorgen voor hun oudere ouders, geliefden zorgen voor elkaar, buren zorgen voor hun buurtgenoten en buurtgenoten zorgen voor hun buurt. Dat is onze sociale basis.” Deze ambitie is uitgewerkt in vier hoofddoelen die ook verder zijn uitgewerkt in subdoelen:

1. Inwoners van Overbetuwe hebben zorg voor elkaar: sociale cohesie.
   a. Inwoners van Overbetuwe (jong en oud) hoeven zich niet eenzaam te voelen, hebben een sociaal netwerk en voelen zich duurzaam verbonden met elkaar en de buurt.
   b. Voor inwoners is een plek in de buurt beschikbaar voor ontmoeting.
   c. Inwoners zetten zich vrijwillig in voor de samenleving en zijn hiertoe optimaal toegerust.
   d. Mantelzorgers voelen zich gewaardeerd, ondersteund en niet overbelast.
2. Inwoners zijn vitaal en doen mee: sociaal empowerment.
   e. Inwoners van Overbetuwe zijn veerkrachtig en in staat te participeren in de samenleving. Ook als zij kwetsbaarheden ervaren.
   f. Inwoners hebben een gezonde financiële basis.
   g. Inwoners van Overbetuwe voelen zich veilig en dragen bij aan de veiligheid in hun omgeving. Zij komen op voor zichzelf en anderen en weten hoe zij moeten handelen wanneer zij zelf of iemand in de omgeving zich onveilig voelt.
   h. Inwoners zijn in staat hun leven naar eigen wens vorm te geven op het gebied van bijvoorbeeld wonen, werken of een dagbesteding.
   i. Inwoners voelen zich vitaal, genieten van het leven en hebben vertrouwen in hun toekomst.
3. Ondersteuning is passend en nabij: sociale en economische zekerheid.
   j. Ondersteuning sluit aan op de vraag, behoefte en mogelijkheden van de inwoner en draagt bij aan het versterken van de zelfredzaamheid.
   k. Ondersteuning wordt bij voorkeur indicatievrij, collectief en nabij de inwoner aangeboden.
   l. Professionals signaleren vroegtijdig risicofactoren, ondersteuningsbehoeften en maatschappelijke onrust bij inwoners en dragen actief bij aan passende oplossingen.
   m. Ondersteuning en (vroeg)signalering dragen bij aan het voorkomen van calamiteiten, interventies, recidive en ongeplande (crisis)zorg.
4. Voorzieningen zijn toegankelijk, betaalbaar en kwalitatief goed: sociale inclusie.
   n. Het aanbod aan voorzieningen is bekend, toegankelijk, vindbaar en tijdig beschikbaar voor inwoners van Overbetuwe.

o. Inwoners zijn tevreden over de kwaliteit van ondersteuning en eventuele overdracht wanneer andere ondersteuning ingezet wordt (op- of afschalen).
p. Partners, vrijwilligersorganisaties en bewonersinitiatieven werken optimaal samen bij de ondersteuning van inwoners / gezinnen.
q. Gemeentelijke ondersteuning blijft betaalbaar, nu en in de toekomst.

Om te borgen dat de doelen compleet zijn en aansluiten op dat wat nodig is, heeft de gemeente Overbetuwe zich gebaseerd op twee landelijke modellen: het model van Sociale Kwaliteit en het model van Positieve Gezondheid. Om de sociale kwaliteit en daarmee individuele levenskwaliteit te versterken, moet voldaan worden aan de voorwaarden van sociaal economische zekerheid, sociale inclusie, sociale cohesie en sociaal empowerment. In het model van Positieve Gezondheid staat een betekenisvol leven centraal. Het richt zich niet op de ziekte of het probleem, maar op mensen zelf, op hun veerkracht en op wat hun leven betekenisvol maakt. Het draagt bij aan het vermogen van mensen om met de fysieke, emotionele en sociale uitdagingen in het leven om te gaan. En om zo veel mogelijk eigen regie te voeren.

De uitvoering van het beleidsplan is belegd bij het STO en een aantal maatschappelijke partners. Het STO kent één integrale toegang voor alle ondersteuningsvragen. De professionals van het STO werken volgens een aantal kernwaarden en vanuit een bepaalde houding:
De ondersteuning aan de inwoners is:

- In de basis informeel en collectief: zorg voor elkaar en collectieve oplossingen gaan voor individuele ondersteuning. En lichte ondersteuning gaat áltijd voor specialistische ondersteuning.
- Ondersteunend: het eigen plan van de inwoner is altijd vertrekpunt, de professional is hier ondersteunend aan en laat de regie bij de inwoner.
- Systemisch en één gezin, één plan, één regisseur: er is oog voor de inwoner én zijn gezin of netwerk, we organiseren coördinatie van ondersteuning (één huishouden, één plan, één regisseur) vanuit een systeemgerichte benadering.
- Menselijk: de focus ligt op wat nodig is voor het welbevinden van de inwoner.
- Present: zichtbaar aanwezig en ingebed in de sociale structuur in de dorpen en wijken.
- Professioneel: deskundig, met mandaat.
- Legitiem: voor iedereen toegankelijk, betaalbaar en te verantwoorden.

Overbetuwe vindt het belangrijk dat professionals luisteren en coachen en niet te zeer adviseren:

- Vertrouwen: vertrouwen in de inwoner, in de professional en in elkaar is de basis. De regie ligt bij de inwoner zelf.
- Vernieuwen: de samenleving is continu in ontwikkeling, Overbetuwe staat niet stil en beweegt mee.
- Versterken: de ondersteuning richt zich op de inwoner zelf die wordt aangesproken op zijn kracht en niet op zijn zwakte. Hierbij wordt ook gekeken naar de systemen rond de inwoner en de omgeving. We normaliseren en ontzorgen en we problematiseren niet.
- Verbinden: samenwerking is de basis, medewerkers en partners zoeken de verbinding en benutten elkaars expertise.
- Verplaatsen: de expertise is altijd gericht op het faciliteren van de inwoner.

In het kader van de financiële opgave wordt in het beleidsplan het volgende gesteld:
Maatregelen betaalbaarheid: Van veel van bovengenoemde activiteiten[10] verwachten we een financieel effect. Daarnaast zetten we een aantal specifieke maatregelen in om onze financiële opgave

[10] Activiteiten die in het beleidsplan worden genoemd.

te behalen. We zorgen voor een gedegen administratie waaruit we betrouwbare managementinformatie kunnen genereren die toegerust is op beleidskeuzes. Samen met de partners van het STO gaan we een intensief traject in om de gewenste efficiencymaatregelen te kunnen verwezenlijken. Naast bovengenoemde activiteiten kijken we ook naar puur kostenbesparende maatregelen. Zoals het her-indiceren van bijvoorbeeld huishoudelijke hulp. Of het werken met omzetplafonds.

Als laatste wordt in het beleidsplan ingegaan op de monitoring van de prestaties (een eerste schets). Er wordt gestreefd naar een sterkere sturing op kwaliteit, resultaten en voortgang aan de hand van kritische prestatie-indicatoren (kpi's) op basis van een betrouwbare monitor. De basis hiervoor wordt geleverd door de Monitor Sociaal Domein Overbetuwe. Hierbij wordt opgemerkt dat in het verleden vooral is gemonitord op inspanning (input) en te weinig op resultaat (output c.q. outcome). Er wordt gesteld dat de Monitor Sociaal Domein wordt verbeterd en vier keer per jaar zal verschijnen in de vorm van een schriftelijke rapportage aan bestuur en raad. Daarin zal de voortgang rond kpi's worden beschreven. Daarnaast zal de nieuwe monitor digitaal en op real time basis sturingsinformatie leveren over de kpi's waarmee het STO direct kan bijsturen als dat nodig is. Tenslotte wordt aangegeven dat er een 0-meting wordt uitgevoerd (1 januari 2021) en dat op basis van deze 0-meting de streefwaarden worden bijgesteld.

Deze passage met betrekking tot de 0-meting en het bijstellen van streefwaarden is naar het oordeel van de rekenkamercommissie cruciaal. Immers, het bijstellen van streefwaarden (en dus ambities) naar boven of naar beneden heeft vrijwel altijd direct effect op de noodzakelijke middelen die hiervoor beschikbaar moeten worden gesteld. Dit wekt de indruk dat de streefwaarden, en dus daarmee de bestuurlijke ambities, afhankelijk zijn van de actuele gemeten waarden. In plaats daarvan zou de (mate van) uitvoering en de (omvang van de) daaraan verbonden middelen afhankelijk moeten zijn van de spanning tussen streefwaarde en gemeten waarde. Uit de documentatie blijkt dat kpi's[11] zijn gedefinieerd op outcome ten aanzien van (het welbevinden etc.) van de inwoner.

In de gesprekken die door de onderzoekers zijn gevoerd met de organisatie wordt opgemerkt dat het niet nodig is om steeds (weer) nieuw beleid te maken op de onderdelen. In de praktijk wordt er gesignaleerd dat er een voortdurende behoefte bestaat -op alle niveaus- om steeds weer nieuw beleid te gaan schrijven.

Vertaling naar de uitvoering

Voor de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan de geformuleerde ambitie en doelen in het kader van de Wmo, Jeugdwet en Participatiewet is het Uitvoeringsplan Sociaal Team Overbetuwe 2020-2021 opgesteld[12] . Op deze plaats is het echter noodzakelijk om ook terug te grijpen op het beleidsplan 'Een sterke sociale basis in Overbetuwe' omdat dit het kader voor dit uitvoeringsplan zou moeten zijn en ook hierin acties zijn geformuleerd voor de uitvoering. In het beleidsplan zijn per ambitie (thema) de volgende activiteiten gedefinieerd. Activiteiten die naar het oordeel van de rekenkamercommissie meer het karakter hebben van (algemene) kaders, ontwikkelingsrichtingen of nog op te stellen plannen dan van concrete activiteiten:

1. Inwoners van Overbetuwe hebben zorg voor elkaar
    - Dorpsprofielen en -agenda's: zorg voor elkaar is in eerste instantie een verantwoordelijkheid van inwoners zelf, waarbij de gemeente hen faciliteert. Bijvoorbeeld met het opstellen van

[11] Kpi: kritieke prestatie indicator, variabele om de prestaties te meten.

[12] Uitvoeringsplan Sociaal Team Overbetuwe 2020-2021 (20bij09310).

dorpsprofielen waarmee inzicht wordt verkregen in de opgaven van de dorpen en wijken. Op basis hiervan kunnen inwoners een dorpsagenda maken. Hieruit volgt ook een agenda voor de gemeente: welke voorzieningen worden gemist, welke ondersteuning is nodig, etc.
- Eenzaamheid: het verminderen van eenzaamheid is een verantwoordelijkheid van iedereen. Vanuit deze insteek wordt deelgenomen aan het landelijk programma Eén tegen eenzaamheid en wordt ingezet op het versterken van gemeenschapszin om eenzaamheid te signaleren en voorkomen.
- Jongerenparticipatie: het stimuleren en borgen van jongerenparticipatie.
- Ontmoetingsplekken: het inventariseren of er een ontmoetingsplek is in iedere buurt en het stimuleren en faciliteren dat in iedere wijk of dorp een laagdrempelige ontmoetingsplek is waarbij inwoners in the lead zijn.
- Vrijwilligersondersteuning. De gemeente ondersteunt, faciliteert, verbindt en stimuleert vrijwilligers en vrijwilligersorganisaties. Naast het verstrekken van subsidie wordt het vrijwilligerssteunpunt verder versterkt en verbreed.
- Mantelzorg: Forte Mantelzorg als centraal punt voor mantelzorgers voor ondersteuning wordt versterkt en er wordt een klankbordgroep opgericht met mantelzorgers om hun ervaringen op te halen (extra aandacht gaat naar jonge en werkende mantelzorgers, mensen met NAH, afasie en een beperking). Ook wordt ingezet op een dementievriendelijk Overbetuwe.
- Wonen en zorg: de lokale opgave wonen en zorg wordt inzichtelijk zodat inwoners met een beperking of op hoge leeftijd zo lang als mogelijk zelfstandig kunnen blijven wonen. Op basis van deze inventarisatie wordt ingezet op samenwerking met partners op het gebied van vernieuwing en verbreding van het aanbod in woonvormen en/of voorzieningen.

2. Inwoners voelen zich vitaal, iedereen telt en doet mee
   - Laaggeletterdheid: er wordt uitvoering gegeven aan het uitvoeringsplan laaggeletterdheid 20-21.
   - Preventie en handhaving alcohol: het opstellen van een uitvoeringsplan, waarin de focus wordt gelegd op preventie.
   - Vervoer: er wordt ingezet om zelfstandig reizen te bevorderen met hulp van een maatje en om alternatieve vervoersvoorzieningen aan te bieden zoals een buurtbus en toegankelijke bussen.
   - Statushouders: alle statushouders in Overbetuwe zijn in beeld en samen wordt een passend traject gezocht waardoor zij kunnen participeren naar vermogen en een sociaal netwerk kunnen opbouwen. Ter voorbereiding op de overgang naar de nieuwe Wet Inburgering wordt een uitvoeringsplan opgesteld voor de komende jaren.
   - Armoede: er wordt uitvoering gegeven aan het uitvoeringsplan armoede.
   - Participatiewet: er wordt uitvoering gegeven aan het uitvoeringsplan participatie.
   - Maatwerkvoorzieningen ombuigen tot algemene voorzieningen. Om mensen minder afhankelijk te maken van geïndiceerde zorg (maatwerkvoorzieningen), wordt het aanbod van algemene voorzieningen verbreed.
3. Ondersteuning is passend en nabij, voor jong en oud
   - Sociaal Team Overbetuwe: het versterken van het samenwerkingsnetwerk heeft de hoogste prioriteit. In het uitvoeringsplan STO is uitgewerkt hoe dit geschiedt.
   - Wijk-GGZ'er: er wordt gestart met het werken met een wijk-GGZ'er (outreachend naar inwoners met complexe problematiek die zorgmijdend zijn en/of geen inzicht hebben in de eigen problematiek).
   - Onafhankelijke cliëntondersteuning en koplopersproject: onafhankelijke cliëntondersteuning kan een belangrijke bijdrage leveren aan het behalen van onze doelen en het voorkomen van onnodige zware ondersteuning.
   - Verbinden onderwijs, (gezondheids-)zorg en ondersteuning: er wordt een plan van aanpak

gemaakt om deze verbinding te realiseren en zetten hierbij in op de samenwerking van het STO met huisartsen, gecertificeerde instellingen, zorgverzekeraar, 1e lijnszorg, onderwijs en kinderopvang en jeugdgezondheidszorg.
    - Verbreden laagdrempelig aanbod: onderzocht wordt welk laagdrempelig aanbod voor jeugd toegevoegd kan worden zodat voorzien wordt in een behoefte.
    - Verbeteren aanpak dyslexie: de aanbieders in Overbetuwe werken een plan uit, samen met het onderwijs, het samenwerkingsverband Passend Wijs en de gemeente.
    - 18-/18+: de verschillende elementen die belangrijk zijn, zoals onderwijs, werk, dagbesteding en ondersteuning worden meer op elkaar afgestemd.
    - Verstevigen aanpak bij onveilige situaties: aandacht voor grensoverschrijdend en onveilig gedrag.
    - Beschermd wonen: in de regio wordt hiervoor een plan opgesteld dat is gericht op de verdere doordecentralisatie van beschermd wonen.
    - Voorkomen en afschalen van zware zorg (verblijf): regionaal wordt een plan uitgewerkt om het aantal (dreigende) uithuisplaatsingen en het aantal jongeren in verblijf te verminderen (regionaal perspectiefoverleg) en het voorkomen van verblijf en het ombuigen van verblijf naar ambulant.
4. Voorzieningen en ondersteuning zijn betaalbaar, toegankelijk en kwalitatief goed
    - Communicatie: veel waarde wordt gehecht aan enerzijds het verstrekken van actieve en duidelijke communicatie richting inwoners. En anderzijds het luisteren naar inwoners en hun behoefte.
    - Omgekeerde en integrale verordening waarin onder andere een afwegingskader woonvoorzieningen en een scherper normenkader huishoudelijke hulp wordt verwerkt.
    - Toezicht, handhaving en fraudebestrijding.
    - Nieuwe subsidieregel: een integrale subsidieregel voor het Sociaal Domein Overbetuwe (voor kleine en grote subsidies) op basis van de geformuleerde doelen met een duidelijk afwegingskader.
    - Monitoring: één van de belangrijkste instrumenten om te volgen of doelen worden behaald en grip te krijgen op de uitgaven, is een goede en betrouwbare monitoring.
    - Registratie: het nader onderzoeken van het registratiesysteem met als streven om de administratieve druk terug te dringen, de resultaten te kunnen monitoren, te werken met een duidelijkere taakafbakening en het neerzetten van de regiefunctie.

In het uitvoeringsplan worden de activiteiten die in het beleidsplan zijn opgenomen echter niet nader uitgewerkt c.q. geconcretiseerd. In het uitvoeringsplan wordt ten aanzien van de betaalbaarheid het volgende gesteld: We geven in het Sociaal Domein meer uit dan we vanuit het Rijk aan uitkering ontvangen. We zullen naar structurele oplossingen moeten zoeken om de uitgaven in balans te brengen met de begrote middelen. Om de gemeentelijk (zorg)taken ook in de toekomst betaalbaar te houden, zullen we efficiënter en effectiever moeten omgaan met de inzet van zorg. Daarbij is het noodzakelijk dat we de zorg en ondersteuning verder transformeren om weer in balans te komen. In hoofdstuk 4 van het uitvoeringsplan ‘Financiële opgave en maatregelen’ wordt vervolgens aangegeven: Zoals eerder benoemd, is onze financiële opgave binnen het sociaal domein zeer fors. Het is essentieel om de zorg en ondersteuning aan onze inwoners op peil te houden tegen beheersbare kosten die in balans zijn met de begroting. We zullen efficiënter en effectiever moeten omgaan met de inzet van zorg en ondersteuning.

In 2019 is een actualisatie gemaakt van de financiële kaders binnen het sociaal domein, op basis van een herijking van de kostenraming van de inzet van (individuele) voorzieningen. Hierin is een Rijksvergoeding opgenomen voor de compensatie van de inzet van voorzieningen voor jeugd. Voor de uitvoering van het sociaal domein is voor de komende vier jaar een taakstelling geformuleerd.

Tegelijkertijd is er een bestemmingsreserve gevormd voor de extra lasten voor het sociaal domein voor de periode van 2020-2023. In 2024 valt de inzet vanuit de bestemmingsreserve weg. In het verlengde hiervan wordt gesteld: We verwachten middels de activiteiten die we inzetten, zoals beschreven in het beleidsplan en in het uitvoeringsplan, de belangrijkste stappen te zetten om financieel in balans te komen. Op dit moment wordt gewerkt aan een verdiepingsslag van de te nemen maatregelen met bijbehorende financiële kaders. De concrete uitwerking van deze maatregelen nemen we op in de integrale programmabegroting 2021. Voor deze nadere uitwerking zijn enkele uitgangspunten geformuleerd voor de concreet uit te werken maatregelen:

1. De inwoners van Overbetuwe behouden zoveel mogelijk ruimte om in hun eigen kracht te komen en om actief te bouwen aan hun eigen netwerk. Mensen zijn zelf eigenaar van hun problemen en hun oplossingen. Als dat niet lukt kunnen vrijwilligers, maatschappelijke organisaties en de gemeente helpen bij het realiseren van oplossingen. Het is de omkering van “zorgen voor” naar “zorgen dat”.
2. Dit vraagt van alle samenwerkingspartners in het sociaal domein regie te voeren op het bieden van goede zorg en ondersteuning waar dat nodig is, zo effectief en efficiënt mogelijk georganiseerd.

Ook zijn er ‘hoofdlijnen’ gedefinieerd waarlangs de concreet uit te werken maatregelen zullen lopen:

a. een versterking van het “gewone leven” en investeren in primaire en secundaire preventie;
b. het inzetten op een sterk opererend Sociaal Team Overbetuwe;
c. het waarborgen van een adequate screening aan de voorkant;
d. meer ruimte voor het leveren van maatwerk voor en door professionals;
e. het bevorderen van het gebruik van algemene voorzieningen in plaats van maatwerkvoorzieningen;
f. het indammen en terugdringen van het beroep op gespecialiseerde ondersteuning en zorg;
g. het afbakenen van specialistische jeugdzorg;
h. het verbeteren van de aanpak van jeugdzorg in complexe situaties;
i. het eenvoudiger maken van het stelsel;
j. het tegengaan van onnodige bureaucratie;
k. verbeteren van de registratie en monitoring.

Dit brengt de rekenkamercommissie, op basis van de bestudeerde documenten tot de volgende bevindingen:

- Er is een vigerend beleidsplan gebaseerd op gemeentelijke visie, met een gedefinieerde ambitie, hoofddoelstellingen en subdoelstellingen. Hoewel er sprake is van meerdere uitvoeringsplannen worden in het beleidsplan al activiteiten gedefinieerd.
- De opbouw van het beleidsplan is gebaseerd op een viertal thematische ambities die ook worden doorgetrokken in hoofdoelstellingen, subdoelstellingen en activiteiten. Ook de eerste aanzet van de monitoring is op deze wijze geclusterd.
- Er wordt op het gebied van jeugdzorg aansluiting gezocht bij de inhoudelijke visie en lijn van het Transformatieplan jeugd, echter voornamelijk op activiteitenniveau.
- De inhoud van het beleid is gebaseerd op vertrouwen, het welbevinden en faciliteren van de inwoner en met mandaat bij de professional. Betaalbaarheid lijkt het sluitstuk te zijn (ook in de monitoring). Omdat de aansluiting tussen ambitie, activiteiten, resultaten en outcome niet te maken is, is het de rekenkamercommissie niet duidelijk geworden of de beschikbaar gestelde middelen vanuit de geformuleerde (hoge) ambitie realistisch zijn begroot. In de door ons gevoerde gesprekken wordt dit mede aangeduid als ‘het ontbreken van tactisch beleid’, i.c. een adequate vertaalslag van doelen naar activiteiten en middelen.

Uitvoering

Een cruciale stap in het proces is de ‘vertaling’ van het bestuurlijk vastgestelde beleid naar de uitvoering, de operationalisering van het beleid. Het is van belang dat diegenen die in de praktijk invulling moeten geven aan het beleid weten op welke wijze zij dat behoren te doen en welke concrete resultaten deze uitvoering op moet leveren (met welke vooraf vastgestelde middelen). Kortom, het antwoord op de vraag van iedere uitvoerder ‘wat wordt er precies van mij verwacht en welke resultaat moet ik precies halen?’

Indien we met deze ogen kijken naar het Uitvoeringsplan Sociaal Domein Overbetuwe 2020-2021 ‘Een sterke sociale basis in Overbetuwe’ dan valt op dat de in het beleidsplan geschetste (en gewenste) beweging, namelijk de transformatie, wordt herhaald, net als de lessen uit het verleden worden herhaald, waarbij er minder stellig wordt geformuleerd en er veel behoefte is aan nader onderzoek (dyslexie, toetsen afschaling zwaardere zorg naar lichtere zorg).

Er is in het uitvoeringsplan een volledige herhaling opgenomen van vier thema’s (hoofddoelen) en subdoelen uit het beleidsplan, inclusief een herhaling van de gewenste houding en gedrag van het STO. Er vindt een uitgebreide beschrijving plaats van het STO, waarbij dit een essentiële sleutel is voor het beteugelen van de kosten van maatwerkvoorzieningen. Er is sprake van een groot geloof in de mate waarin er in Overbetuwe sprake is van een sterke sociale cohesie en een groot probleemoplossend vermogen van het voorliggend veld.

Wat betreft de betaalbaarheid vermeldt het uitvoeringsplan: “We geven in het Sociaal Domein meer uit dan we vanuit het Rijk aan uitkering ontvangen. We zullen naar structurele oplossingen moeten zoeken om de uitgaven in balans te brengen met de begrote middelen. Om de gemeentelijk (zorg-) taken ook in de toekomst betaalbaar te houden, zullen we efficiënter en effectiever moeten omgaan met de inzet van zorg. Daarbij is het noodzakelijk dat we de zorg en ondersteuning verder transformeren om weer in balans te komen.” Wij merken op dat het hier de schijn heeft dat de middelen van het Rijk taakstellend zijn voor het beleid of voor het niveau van uitvoering. Het is overigens onduidelijk wat er nu precies met begrote middelen wordt bedoeld. Dit kan namelijk betrekking hebben op de door het Rijk aan het gemeentefonds toegevoegde middelen, de in de programmabegroting opgenomen middelen of de in de monitor sociaal domein opgenomen middelen (die overigens afwijken van de in de begroting opgenomen middelen omdat er in de monitor bepaalde zaken niet worden toegerekend aan het sociaal domein).

Ten aanzien van de uitvoering merken wij resumerend op dat het uitvoeringsplan een herhaling is van het beleidsplan. Er wordt verder gesteld dat de beoogde transformatiebeweging (kanteling) ‘niet zo eenvoudig is’ waarbij er veel aandacht wordt besteed aan het STO en er van dit STO veel wordt verwacht, zowel wat betreft de inhoudelijke resultaten (doen wat nodig is voor de inwoners) als het leveren van een bijdrage in de beperking van de uitgaven. De in het uitvoeringsplan opgenomen maatregelen zijn echter niet concreet uitgewerkt, waarbij er wordt verwezen naar de uitwerking in de integrale programmabegroting. Klaarblijkelijk dient daar de concretisering van de uitvoering vorm te krijgen. De rekenkamercommissie vraagt zich af of dit (het STO) de juiste plaats hiervoor is.

In de door ons gevoerde gesprekken is aangegeven dat het STO is aangesloten bij de (totstandkoming en realisatie van de) maatregelen, maar de effecten hiervan pas verwacht worden verwacht in 2023 en verder.

Het, naar aanleiding van de door ons gehouden interviews aangereikte, (interne) ‘Ontwerpplan doorontwikkeling Sociaal Team Overbetuwe’ geeft inzage in de wijze waarop door het STO invulling

wordt gegeven aan de noodzakelijk doorontwikkeling. De presentatie is aantrekkelijk, maar ook dit ‘ontwerpplan’ is weinig concreet, kent veel herhalingen uit het beleidsplan en een groot aantal begrippen zonder nadere inkleuring. Er is geen vertaalslag opgenomen naar de (benodigde) capaciteit, net als ten aanzien van het aspect ‘betaalbaarheid’. Als uitgewerkt activiteitenplan voor de korte termijn is dit ontwerpplan echter onvoldoende concreet. Het ontwerpplan is bedoeld als (intern) communicatie-instrument.

Het is duidelijk dat dit proces van de doorontwikkeling van het STO nog pas aan het begin staat van een groot aantal noodzakelijke concretiserings- en processtappen en activiteiten voordat er sprake kan zijn van de gewenste situatie. Van een stabiele situatie is op dit moment dan ook nog niet sprake. Exemplarisch in dit verband zijn lange wachttijden en het (nog) ontbreken van eenheid in de beoordeling van ondersteuningsvragen, o.a. de gehanteerde formats en een standaard gezinsplan. Er wordt door het STO nadrukkelijk geïnvesteerd in (de werkwijze van) het screenersteam.

Toekomstbestendig sociaal domein: interne notitie

Het wordt in 2019 duidelijk dat de gemeente Overbetuwe een hoger uitgavenniveau realiseert dan vooraf verwacht en begroot. In een interne notitie[13] wordt beschreven welke stappen er zouden kunnen worden gezet om binnen de financiële kaders te blijven. Gesproken wordt over ‘een taakstelling’, terwijl hier (naar het oordeel van de rekenkamercommissie) feitelijk sprake is van het blijven binnen vooraf vastgestelde financiële kaders.

In paragraaf 2 van deze notitie wordt een aantal ‘verbeteringen’ gepresenteerd die zouden kunnen leiden tot minder uitgaven. Echter, de onderbouwing hiervan (beleidsveronderstelling, eventuele investering, onderbouwde vermindering van uitgaven bij gedefinieerde maatwerkvoorzieningen in de tijd) ontbreekt. Er wordt nog steeds uitgegaan van de visie en daarmee de wens en het geloof in de beoogde transformatie. In paragraaf 3 wordt gesproken over de nieuwe aanbesteding Wmo en jeugd en welke financiële doelstellingen er (naast een verbetering van de kwaliteit) in dit kader zijn opgenomen. In de volgende paragraaf zijn maatregelen op korte termijn opgenomen. Verschillende ‘maatregelen’ hebben echter het karakter van ‘randvoorwaarden’ en zijn feitelijk geen maatregelen. De overige maatregelen zijn niet onderbouwd. In paragraaf 5, waarin de financiële doorrekening is opgenomen wordt er gesproken over een bescheiden schatting van 10% uitgavenreductie op de jeugdzorg (integraal zorglandschap zonder differentiatie) hetgeen € 1,5 miljoen zou moeten opleveren. Daarbij merken wij op dat de inkoop en het relatiemanagement voor de zwaardere vormen reeds is uitbesteed aan de MGR.

Verder wordt er een intern budget voor de gemeentelijke kosten geraamd, voor de interne projectleider, de ingehuurde adviseur, ondersteuning, communicatie en een nog in te schakelen interne projectleider hardware. Het implementatiebudget (van € 100.000) dat beschikbaar is gesteld, zo wordt aangegeven, was aanvankelijk niet toereikend. Inmiddels is dit gecorrigeerd en verwerkt in de begroting. Het budget dat beschikbaar was voor de implementatie van Overbetuwe Samen is inderdaad ook benut voor deze investeringen.

Van de maatregelen op korte termijn worden voor de beoogde besparingen stelposten opgenomen zonder enige onderbouwing. Vanuit de organisatie wordt hierbij aangetekend dat de opgenomen bedragen ‘indicatief waren en op een later moment zouden worden geconcretiseerd’.

[13] Interne notitie, 27 augustus 2019

De rekenkamercommissie stelt vast dat besparingen niet worden onderbouwd zodat er ook geen inzicht is in de realiteit van de beoogde besparingen (generieke stelposten zonder data-ondersteunde analyses, zonder uitgewerkte beleidsveronderstellingen (doelenbomen), berekende/onderbouwde besparingen en relaties met andere kostenposten, geen indicatoren ter monitoring). Verder lijkt er een waarschuwing te worden afgegeven voor het ontbreken van een voldoende implementatiebudget. In dit kader ook de stelpost die noodzakelijk wordt geacht voor het versterken van de voorliggende mogelijkheden (o.a. door casusregie, schoolmaatschappelijk werk etc.).

Financiën

Om inzicht te krijgen in de wijze waarop middelen zijn begroot en beschikbaar zijn gesteld door de raad voor de uitvoering van het vastgestelde beleid zijn verschillende kaderstellende documenten bestudeerd.

Kadernota 2020

In het voorwoord van de Kadernota 2020 wordt het volgende gesteld: Ook in Overbetuwe worden we geconfronteerd met groeiende uitgaven op jeugdzorg. Dit zorgt voor druk op onze begroting. In de komende jaren zetten we hiervoor een substantieel deel van onze algemene reserve in. Naast de implementatie van Overbetuwe Samen zullen we verder investeren in voorliggende voorzieningen en samenwerking met ketenpartners om grip te krijgen op de groeiende uitgaven op het gebied van jeugdzorg.

Ten aanzien van thema 6 ‘Sociale voorzieningen en maatschappelijke dienstverlening’ wordt gesteld: In 2020 gaan we starten met Overbetuwe Samen; deze ontwikkeling is omvangrijk en raakt een groot
deel van onze opgaven in het sociale domein. We willen een omslag realiseren van een volumegestuurd stelsel naar een stelsel waarin de mogelijkheden en de resultaten voor de inwoner centraal staan. Voorkomen dat mensen in de problemen komen, eigen mogelijkheden van inwoners versterken, sterke kernen waar mensen elkaar helpen en algemene en collectieve voorzieningen die aansluiten op de behoefte. We vertrouwen hierbij op onze partners die samen gaan werken in Overbetuwe Samen. Naast de implementatie van Overbetuwe Samen zullen we verder investeren in voorliggende voorzieningen en samenwerking met ketenpartners om grip te krijgen op de groeiende uitgaven op het gebied van jeugdzorg. Met als resultaat een betere ondersteuning voor onze inwoners én betaalbare ondersteuning.

Op pagina 8[14] van de Kadernota 2020 wordt gesteld: De budgetten die we in de begroting 2019 raamden voor het Sociaal Domein, waren gebaseerd op de decentralisatie-uitkering van het Rijk. Onderzoek toont aan dat de door het Rijk toegepaste efficiencykorting op deze uitkering niet realistisch was en er van Rijkswege in de vergoeding onvoldoende rekening is gehouden met de stijgende vraag naar Jeugdzorg. Voor Overbetuwe betekent dit in 2020 een stijging van de lasten met € 3,1 miljoen. Wij streven er naar om dit bedrag met ingang van 2021 terug te brengen met € 5 ton, in 2022 met € 1 miljoen en met ingang van 2023 structureel € 1,5 miljoen hierop te kunnen besparen. Onduidelijk voor de onderzoekers is hoe dit precies dient te gebeuren. De basis en daarmee de inhoudelijke onderbouwing van deze bedragen ontbreekt.[15]

[14] Hoofdstuk 3 Financieel kader, paragraaf 3.1. Algemeen, a. Realistische ramingen voor het Sociaal Domein.

[15] De organisatie geeft aan dat dit inmiddels wel is gebeurd. De onderzoekers hebben dit echter niet kunnen vaststellen aan de hand van de beschikbaar gestelde documentatie.

In de kadernota meldt het college dat er recentelijk door het Rijk is gemeld dat er de komende jaren extra middelen voor Jeugdzorg aan gemeenten beschikbaar worden gesteld: in 2019 € 420 miljoen en in 2020 en 2021 ieder jaar € 300 miljoen (landelijk). De bedragen voor gemeente Overbetuwe zijn nog niet bekend. In afwachting van deze compensatie en rekening houdend met de inspanningsverplichting om in de komende vier jaar deze structurele besparing van € 1,5 miljoen te realiseren, stelt het college de gemeenteraad voor om het budgettaire effect van deze ontwikkelingen (€ 9,4 miljoen over 4 jaar) te dekken uit de Algemene Reserve. De extra te ontvangen rijksmiddelen zullen hierop in mindering worden gebracht. Naar het oordeel van de rekenkamercommissie is hier sprake van begroten op een verwachting. Het is (in de beschikbaar gestelde documenten onduidelijk wat er gebeurt indien het kabinet geen of onvolledig invulling geeft aan deze verwachting.

Er zou naar de mening van de rekenkamercommissie sprake moeten zijn van realistisch en onderbouwd beleid dat consistent wordt uitgevoerd. Los van de (additionele) middelen van het Rijk. Het begroten van activiteiten die nodig zijn voor het realiseren van de door de gemeenteraad vastgestelde beleidsdoelen kent geen enkel causaal verband met de exacte omvang van de inkomsten (die door het Rijk in het gemeentefonds worden gestort). Niet het Rijk zou het begrotingskader moeten bepalen, maar de gemeenteraad op basis van een realistische begroting die is opgebouwd uit de voor de activiteiten benodigde middelen die voor het bereiken van de beleidsdoelen nodig zijn.

Programmabegroting 2020
In de Programmabegroting 2020[16] wordt ten aanzien van het Sociaal Domein gesteld: We hebben een aantal stappen gezet om de tekorten op met name de Jeugdzorg beheersbaar te maken. De ontwikkeling van Overbetuwe SAMEN en de doorontwikkeling naar het STO is hierbij een belangrijke stap, maar ook de nieuwe regionale aanbesteding voor de Wmo en de Jeugdwet, maatregelen ten aanzien van informatievoorzieningen en bedrijfsvoering, en het ombuigen van maatwerkvoorzieningen naar het versterken van voorliggende mogelijkheden. Deze stappen zijn vertaald in de begroting. Sommige korte termijn maatregelen, maar ook de voorbereiding op Overbetuwe SAMEN vragen een extra investering. De inzet van een reserve voor de extra lasten Sociaal Domein geeft ons de tijd voor het structureel terugdringen van de tekorten. Het is toegestaan om eenmalig het surplus van de algemene reserve in te zetten voor de dekking van deze kosten, zonder dat dit ten koste gaat van het structurele begrotingsevenwicht. Door de kosten vooralsnog te dekken uit een reserve ontstaat er tijd om binnen vier jaar het tekort terug te brengen of alternatieve dekking te vinden.

De onderzoekers constateren dat de bedragen in de programmabegroting anders zijn dan in de kadernota omdat er verschillende financiële aanpassingen zijn doorgevoerd die als volgt zijn gepresenteerd: ‘De geactualiseerde raming van de kosten, de besparingen en de inzet van de toegezegde rijksvergoeding van het rijk voor de Jeugdzorg, leidt tot het volgende plaatje.’

In de toelichting op programma 6. Sociale voorzieningen en maatschappelijke dienstverlening wordt vervolgens onder andere gesteld: Nu is het moment om een stevige veranderslag in te zetten; de werkelijke transformatie. Dit willen we niet zonder reden; zowel inwoners, onze partners als de gemeente zien veel kansen voor verbetering. Wij denken dat we de ondersteuning van onze inwoners beter én betaalbaar kunnen organiseren. Zodat zij die ondersteuning nodig hebben, dit ook in de

[16] Programmabegroting 2020, pagina 6.tatie.

toekomst kunnen blijven ontvangen. Overbetuwe heeft tot doel de ondersteuning voor inwoners efficiënter en effectiever te maken (transformatie) zodat we beter uitvoering kunnen geven aan onze wettelijke taken. Deze transformatie geven we vorm middels Overbetuwe SAMEN. Overbetuwe SAMEN is een nieuw samenwerkingsverband van alle zorg- en ondersteuningsaanbieders in Overbetuwe. In eerste instantie worden de Wmo en Jeugdwet uitgevoerd in dit samenwerkingsverband, en op termijn ook de Participatiewet. We verwachten door deze nieuwe samenwerkingsvorm lagere administratieve lasten en controleerbare verantwoording, focus op kwaliteit, passende zorg en resultaat en sturingsinformatie o.b.v. analyse en inzicht, op basis van bestaande data en kritische prestatie indicatoren (KPI's). Zodat we tijdig kunnen bijsturen indien nodig."

Ten aanzien van een 'Passende inrichting Sociaal Domein'[17] wordt onder ander gesteld: De komende periode blijven wij bouwen aan een nieuw samenwerkingsverband: Overbetuwe SAMEN. Medio 2020 gaat dit samenwerkingsverband van start. Deze ontwikkeling is omvangrijk en raakt een groot deel van onze opgaven in het sociale domein. We willen een omslag realiseren van een volumegestuurd stelsel naar een stelsel waarin de mogelijkheden en de resultaten voor de inwoner centraal staan.

Bij de uitvoering hiervan houdt de gemeente steeds voor ogen dat hierbij de inwoner, het gewone leven en daarmee de menselijke maat centraal moet staan. Voor de samenwerkende organisaties voor welzijn en zorg, die daarvoor als samenwerkend netwerk een gezamenlijke opdracht krijgen en aannemen. Maar ook voor de gemeentelijke organisatie zelf. Denk daarbij aan de inrichting van de sturing, bekostiging en inkoop, maar ook aan de verdeling van de werkzaamheden en de daarvoor benodigde personele inzet.

De geformuleerde speerpunten zijn gradueel anders dan die in het Beleidsplan Sociaal Domein Overbetuwe 2020-2025. De implementatie van Overbetuwe Samen heeft grote impact op de samenwerking en de gemeentelijke organisatie: Voor de samenwerkende organisaties voor welzijn en zorg, die daarvoor als samenwerkend netwerk een gezamenlijke opdracht krijgen en aannemen. Maar ook voor de gemeentelijke organisatie zelf. Denk daarbij aan de inrichting van de sturing, bekostiging en inkoop, maar ook aan de verdeling van de werkzaamheden en de daarvoor benodigde personele inzet.

De rekenkamercommissie merkt op dat er niet wordt ingegaan op de toekomstige besparingen die moeten worden gerealiseerd. Het niveau van uitgaven lijkt (daarmee) een recht doorgetrokken lijn, zonder dat duidelijk wordt gemaakt op basis waarvan. Beleidsindicatoren worden gepresenteerd maar zonder duiding of ambities (i.c. streefwaarden) en er wordt geen koppeling met financiën gelegd. Beleid en middelen lijken daarmee los van elkaar te staan.

De organisatie geeft aan dat bij zowel de beleidsindicatoren als de begroting van de maatregelen is aangegeven deze indicatief en een groeiproces is en dat nadere concretisering volgt. Een aantal maatregelen is inmiddels uitgewerkt in een business case. De concretisering heeft plaatsgevonden in de huidige begroting. De streefwaarden voor de monitor moeten echter nog geformuleerd worden, waarbij het jaar 2020 wordt gehanteerd als nulmeting.[18]

[17] Idem, Speerpunt(en)/ Wat gaan we er voor doen? Passende inrichting Sociaal Domein, pagina 30.

[18] Ambtelijk wederhoor

Er wordt aangegeven dat de organisatie in 2020 (op projectmatige basis) het datagedreven werken implementeert. Op basis van concrete vraagstukken vanuit de organisatie zullen er interactieve dashboards worden opgeleverd, waarmee de medewerker zelf zijn informatievraag kan beantwoorden. De onderzoekers hebben begrepen dat er dashboard is ontwikkeld, deze opgevraagd maar nog geen dashboard ontvangen of gezien dat aan deze beschrijving voldoet.[19]

Kaderbrief 2021
Voor 2021 wordt, als gevolg van corona, het proces om te komen tot een kadernota afgebroken en wordt er volstaan met een kaderbrief. Op pagina 1 (Algemeen) wordt ingegaan op de druk op de financiële positie: In de loop van 2019 werd duidelijk dat de financiële positie van de gemeente Overbetuwe, zowel incidenteel als structureel, steeds meer onder druk kwam te staan. Nieuwe ambitieuze beleidskeuzes legden, samen met de stijgende kosten van het sociaal domein, een steeds groter beslag op de ruimte in de begroting.

Dit werd, volgens het college, voor het eerst zichtbaar in de begroting 2020. De begroting 2020 kende een structureel overschot dat lager was dan de (daarvoor in Overbetuwe geldende) norm van € 1 miljoen en een onttrekking van € 9 miljoen aan de algemene reserve voor de dekking van de hogere lasten van het sociaal domein.

Vervolgens bleek aan het einde van 2019 dat de kosten van het sociaal domein nog verder zouden (gaan) stijgen. Mede daardoor werd 2019 afgesloten met een negatief resultaat. De structurele effecten, € 4,4 miljoen in 2020 zouden -volgens de kaderbrief- oplopen naar € 7,5 miljoen in 2024.

Op pagina 2 (Financieel perspectief van het bestaande beleid (zonder corona)) wordt gesteld: De doorrekening van het bestaande beleid en de autonome ontwikkelingen leiden tot forse structurele tekorten. Deze verwachting is gebaseerd op de raadsbesluiten tot en met maart 2020 met daaraan toegevoegd een reële stijging van de lonen (3%) en prijzen (1,7%) en de structurele doorwerking van de mutaties uit de 1e bestuurlijke rapportage 2020. Op basis daarvan wordt het tekort in 2021 € 5,9 miljoen en loopt dit op naar € 8,6 miljoen in 2024.

Ten aanzien van het Sociaal Domein wordt op pagina 8 gesteld: Bij de uitvoering van het sociaal domein maken we verdere stappen om inwoners met een ondersteuningsvraag zo goed mogelijk hulp te blijven bieden. In 2020 en volgende jaren gaan we verder inzetten op voortzetten van de transformatie in het sociaal domein. Dit wordt verwezenlijkt in de sociale teams Overbetuwe in samenhang met de ontwikkeling van Overbetuwe Samen.

Op deze manier willen we de stijging van de kosten van ingezette voorzieningen ombuigen. In de begroting 2020, dus ook in het hierboven geschetste meerjarenperspectief, is een besparing opgenomen van € 500.000 in 2021, € 1.000.000 in 2022 en € 1.500.000 in 2023. Op welke wijze deze besparing bereikt kan worden, wordt geduid in de uitvoeringsnota Overbetuwe Samen die voor de zomer 2020 beschikbaar is. Inmiddels weten we dat Overbetuwe Samen is en doorontwikkeld richting het STO. Het voornemen van het rijk om een wetswijziging in te voeren betreffende de ordening van jeugdhulp, jeugdbescherming en jeugdreclassering, wordt door het college aangevoerd als reden om het proces van Overbetuwe SAMEN (de oprichting van een coöperatie) te temporiseren.[20] De lessen die zijn geleerd in het kader van Overbetuwe Samen zijn meegenomen in de (door)ontwikkeling van het STO.

[19] Kurtosis

[20] Programmabegroting 2021, toelichting weerstandsvermogen.

Op pagina 4 wordt gewag gemaakt van enkele risico's op het vlak van het sociaal domein: "De financiële risico's die een gemeente loopt op het vlak van het sociaal domein hebben er met name mee te maken dat gemeenten voor een aanzienlijk deel eigen risicodrager zijn. Gemeenten krijgen weliswaar een vergoeding van het Rijk voor de activiteiten op dit terrein, maar dat gebeurt via vaste, geobjectiveerde maatstaven. Als de omvang van gemeentelijke uitgaven hoger is dan de vergoeding, dan dienen ze daarvoor zelf dekking te vinden."

Er lijkt met het opnemen van taakstellingen gekozen te worden voor de vlucht naar voren. Daarnaast worden er ook oorzaken aangewezen die als niet-beïnvloedbaar worden beschouwd. Een concrete vertaling naar maatregelen om de oplopende zorgkosten te analyseren en te beteugelen heeft de rekenkamercommissie niet aangetroffen. Er wordt slechts één risico gezien (Wmo en jeugdzorg), namelijk de intensivering van jeugdhulp als gevolg van corona. Ten aanzien van de voorziene begroting worden geen voorstellen gedaan voor het beteugelen van de oplopende kosten in het sociaal domein.

Programmabegroting 2021
In de begroting 2021 worden voorstellen gedaan om te komen tot een sluitende begroting voor 2021[21] . Voorstel 5 betreft het bevriezen van de lasten Sociaal Domein op niveau 2020 (€1.759.000). Ten aanzien van de 'Passende inrichting sociaal domein (Overbetuwe Samen)' wordt vanaf pagina 31 onder ander het volgende gesteld: "In het beleidsplan Sociaal Domein 2020-2025 is beschreven hoe wij de inrichting van het sociaal domein organiseren. Onderdeel van het beleidsplan is een financieel kader voor de komende jaren. Om binnen dit financieel kader te blijven en financieel in evenwicht te komen, is een aantal maatregelen geformuleerd. Deze maatregelen zullen in 2021 grotendeels uitgevoerd worden." Veel wordt er verwachting van de vorming van het Sociaal Team Overbetuwe en een sterk netwerk van betrokken partners. In Overbetuwe werken professionals vanaf 1 januari 2020 vanuit één integraal Sociaal Team Overbetuwe.

Het college geeft ook aan dat hij er steeds beter in slaagt om op basis van ervaringscijfers van afgelopen jaren de kostenontwikkeling beter in beeld te krijgen.

Voor de uitvoering en de realisatie van de in begroting opgenomen doelen en middelen verwijst het college naar het Beleidsplan Sociaal Domein 2020-2025, deel I[22] . De concrete uitwerking hiervan beschrijven we in diverse uitvoeringsplannen, waaronder het jaarlijkse te actualiseren uitvoeringsplan STO (Sociaal Team Overbetuwe). Deze aangekondigde (diverse) uitvoeringsplannen hebben de onderzoekers niet aangetroffen. Het college spreekt de verwachting uit dat door middel van de activiteiten zoals beschreven in het beleidsplan en in het uitvoeringsplan STO er belangrijke stappen worden gezet om financieel in control te komen. Waarop deze verwachtingen precies zijn gebaseerd, wordt echter niet onderbouwd. De aangekondigde maatregelen zullen in 2021 grotendeels uitgevoerd worden. De rekenkamercommissie merkt op dat bij het opstellen van de jaarstukken 2021 zal blijken in hoeverre het college in zijn aanpak is geslaagd om het tekort te reduceren en de beoogde beweging in gang te zetten.

[21] Spoor 1: Het eerste spoor richt zich op de eerste jaarschijf van deze begroting. We zijn erin geslaagd om u voor 2021 een structureel sluitende begroting aan te bieden. Hiervoor was een pakket aan maatregelen nodig waarin ook een verhoging van de onroerende zaak belasting noodzakelijk is gebleken. In het hoofdstuk "Financiële positie" zijn de maatregelen in beeld gebracht (pagina 3).

[22] Beleidsplan Sociaal Domein 2020-2025, deel I, vastgesteld door het college van B&W op 21 juli 2021

In de programmabegroting worden beleidsindicatoren gepresenteerd zonder duiding en zonder relatie met ambities en streefwaarden. Opnieuw treffen we geen toelichting aan hoe de financiële taakstelling kan of dient te worden gerealiseerd.

Begroting 2022
Een duidelijke stap naar een realistische begroting lijkt te zijn gezet met het opstellen van de begroting 2022. De basis hiervoor vormde niet (langer) het historisch bepaalde budgettair kader, maar het verwachte resultaat voor 2021, een doorgevoerde indexering en een gesprek tussen beleid, uitvoering en financiën over de inschatting van de uitgaven. Deze uitgaven waren gebaseerd op het aantal af te geven indicaties en de uitgaven die hiermee zijn gemoeid.

Wel zijn de bij het opstellen van deze begroting meest betrokken functionarissen van mening dat dit nog steeds 'hoog over' gebeurt (aantallen en kosten per voorziening) waarbij zowel de besparingen als de eventuele investeringen en kostenverhogingen op hoofdlijnen in beeld werden gebracht. Er was sprake van een inventarisatie van mogelijke besparingen en een eerste voorzichtige analyse van de mogelijke opbrengsten (besparingen). De beoogde besparingen zijn tot stand gekomen door het benoemen van een indicatie van de besparingen door de verantwoordelijke bestuurder tijdens de financiële verhandelingen terwijl er op dat moment nog geen sprake was van onderbouwde voorstellen of maatregelen. Dit is in de periode hierna gebeurd.

Terugkijkend wordt er vanuit de organisatie (zowel ambtelijk als bestuurlijk) bevestigd dat (in de periode 2015-2017) de begroting voor het sociaal domein is gebaseerd op de inkomsten die van het rijk werden ontvangen voor de uitvoering van de voormalige decentralisatieopgaven (financiën zijn kaderstellend voor beleid en uitvoering). 2017 was het eerste jaar met een tekort dat gedeeltelijk is gedekt met de overschotten uit 2015 en 2016.

In de periode hierna werd (te) strak vastgehouden aan dit financiële kader maar waren de uitgaven groter dan de inkomsten en was er daarmee feitelijk sprake van een begrotingstekort (met name op het gebied van jeugdzorg). De begroting was daarmee immers niet langer reëel.

Wij merken echter wel op dat de gemeenteraad, ten aanzien van dit punt, bij de behandeling van de kadernota 2019 een amendement heeft aangenomen dat hier aandacht voor vraagt. Dit amendement strekt tot het verhogen van "de budgetten van het sociaal domein met de bedragen die corresponderen met de effecten van het Rijksbeleid die niet specifiek zijn gecompenseerd, maar op grond van het tussen het VNG-bestuur en het Rijk overeengekomen IBP uit het algemene accres van het gemeentefonds moeten worden bekostigd." In de toelichting op het amendement wordt gesteld dat voor het sociaal domein realistisch moet worden begroot.[23]

Tijdens ons onderzoek viel het ons op dat sleutelposities, zoals die van de concerncontroller, businesscontroller of financieel adviseur relatief vaak lang onbezet zijn of worden ingevuld door (tijdelijke) externe inhuur.[24] Dit levert over het algemeen geen bijdrage aan een duurzame ontwikkeling van de organisatie of aan de gewenste inhoudelijke ontwikkeling. Reeds eerder heeft de rekenkamercommissie hier op geattendeerd in het onderzoek naar de organisatieontwikkeling.[25]

[23] Amendement A9 bij de kadernota 2019, 3 juli 2018 (aangenomen).

[24] In het ambtelijk wederhoor is aangegeven dat dit ook geldt voor managementfuncties in het sociaal domein.

[25] Rekenkamercommissie Overbetuwe, Voorbij het Opgavegericht werken, juni 2020.

Monitoring

Monitoring is de activiteit waarmee, vaak aan de hand van indicatoren, systematisch wordt gevolgd of de uitvoering geschiedt volgens plan (beleid). Zowel in het beleidsplan als in de verschillende documenten in het kader van de P&C-cyclus wordt het belang van monitoring aangegeven.
Er is een Monitor sociaal domein Gemeente Overbetuwe Jaarrapportage 2020 met een viertal kernthema's: toegang, Jeugdwet, Wmo en Participatiewet. In het beleidsplan is de vastgestelde ambitie in 6 strategische beleidsdoelen vertaald, en de voortgang van de uitvoering wordt gemeten op basis van kritieke prestatie indicatoren (kpi's). De jaarrapportage bestaat uit twee delen:

- In deel I wordt gerapporteerd over de resultaten door middel van kwantitatieve metingen (ieder kwartaal). In dit deel worden hoofdzakelijk gegevens (aantallen, verdeling over categorieën etc.) gepresenteerd die in een toelichting nader worden geduid.
- In deel II wordt (jaarlijks) op strategisch niveau gerapporteerd via een kwalitatieve meting. De indicatoren die in het tweede gedeelte worden gepresenteerd sluiten aan op de doelstellingen uit het beleidsplan en de indicatoren die in de bijlage van het beleidsplan zijn opgenomen. Ook zijn er gegevens opgenomen uit bepaalde gegevensbronnen (bijvoorbeeld GGD of Ons Overbetuwe) die als 0-meting worden aangehouden (31-12-2020). De streefwaarden voor 31-12-2021 voor de betreffende indicatoren zijn nog niet opgenomen. In het tweede gedeelte wordt ook aandacht besteed aan het cliëntervaringsonderzoek over 2019.

In paragraaf 2.5 'Betaalbaarheid' wordt onder andere gesteld: De verwachte realisatie is afgezet tegen het financieel kader SD 2020 zoals vastgesteld in het beleidsplan Sociaal Domein. Dit financieel kader is leidend voor de monitor. Dit wijkt af van de programmabegroting waar regelmatig mutaties worden doorgevoerd op basis van actuele ontwikkelingen. In paragraaf 2.6 'Stand van zaken financiële maatregelen' wordt vervolgens gesteld: In het Beleidsplan Sociaal Domein 2020-2025 schetsen we een financieel kader voor de komende jaren. Hierin is te lezen dat we de budgetten voor onze basisvoorzieningen stabiel houden en dat we de uitgaven voor Wmo en Jeugdzorg gefaseerd omlaag brengen zodat we financieel in balans komen en blijven. Hiertoe hebben we 18 maatregelen genomen waarbij uitgangspunt is dat de ondersteuning aan inwoners stabiel blijft. Op dit moment is het nog te vroeg om resultaten van deze maatregelen zichtbaar te maken. Een volgende rapportage komen we hier op terug.

In de monitor is een financieel kader opgenomen. Hierin wordt het volgende gesteld: "Voorliggende monitor betreft onderstaande begrotingsposten. Dit financiële kader is niet te herleiden in de programmabegroting, omdat in de programmabegroting ook posten zitten die we niet meenemen in onderstaand kader. Denk aan kapitaallasten en personeelslasten. Verder is op deze bedragen géén prijsinflatie toegepast. We hanteren in de begroting 2021 een prijsinflatie van 1,7% op de prijsgevoelige kostenplaatsen, dit betreft een bedrag van € 385.000 voor onderstaand financieel kader."[26] Kortom, er kan daarmee, volgens de onderzoekers, geen aansluiting worden gemaakt tussen datgene wat er gemonitord moet worden en financiële informatie in de monitor.

De indeling van deel I van de monitor verschilt van de indeling van de 6 hoofddoelen van het beleidsplan[27] . De subdoelstellingen worden wel herhaald maar de aansluiting met de gegevens en kpi's ontbreekt. Er zijn geen streefwaarden (inhoudelijk) opgenomen en de gepresenteerde kpi's zijn in de ogen van de onderzoekers geen kpi's maar een indeling in categorieën. In deel II van de monitor is er wel aansluiting met de hoofd- en subdoelstellingen maar de belangrijkste kpi's lijken nog niet te worden gemeten.

[26] Monitor Sociaal Domein 2020, pagina 23.

[27] Beleidsplan Sociaal domein, pagina 10.

De waardes die zijn opgenomen worden in de monitor als 0-meting beschouwd. Opvallend is echter dat de gegevens die echt iets zeggen over (de mate waarin) de beoogde doelstellingen (worden bereikt) nog niet worden gemeten. Dit geldt onder andere voor de kpi's ten aanzien van de afschaling en de toegang (pagina 23 in het beleidsplan en pagina 17 in de monitor). Verder valt op dat gegevens niet met elkaar in verband worden gebracht.

Er zijn in 2021 een drietal kwartaalrapportages verschenen. Van belang is dat er een aanpassing is geweest ten aanzien van de indicatoren die worden gemeten. In de eerste kwartaalrapportage wordt gesteld: "In deze kwartaalrapportage rapporteren we op basis van een aantal indicatoren. Deze wijken iets af van de indicatoren in de jaarrapportage 2020. Deze afwijking is het gevolg van de bespreking in de gemeenteraad en de doorontwikkeling van de monitor."

Vervolgens wordt gesteld ten aanzien van de 'Doorontwikkeling van de monitor': "Met deze kwartaalrapportage zetten we weer een stap richting een betrouwbare monitor op basis waarvan we kunnen sturen. Ons dashboard is steeds beter gevuld en het interne proces om te komen tot een goede duiding van de data is inmiddels ingericht. Het is echter nog niet mogelijk om op basis van deze data voorspellingen te doen. In 2020 is namelijk niet ieder kwartaal een rapportage opgeleverd. Bovendien hadden we in 2020 te maken met wijzigingen als gevolg van de regionale aanbesteding voor de Wmo en de Jeugdwet. Het aantal aanbieders is fors verminderd en veel producten zijn veranderd. Hierdoor zijn mutaties gedaan bij de verwijzingen en hebben verschuivingen plaatsgevonden als gevolg van aanbieders die niet langer gecontracteerd zijn."[28]

In de duiding van de ondersteuningsvragen STO wordt gesteld: De informatie uit tabel 1 is nog niet te vergelijken met andere tabellen in deze rapportage. We implementeren in de tweede helft van 2021 een beter registratieproces van alle vragen die binnenkomen bij het STO en de afhandeling ervan. Zodat we beter zicht krijgen op vragen per leefgebied, wachttijden en op- en afschaling (zichtbaar maken tot welke ondersteuning de vraag heeft geleid: eigen netwerk, basisvoorziening of maatwerkvoorziening). Ook de start medio 2021 van het STO screenersteam draagt hieraan bij. Daarbij valt de onderzoekers het aanzienlijke aantal ondersteuningsvragen op dat niet direct door het STO is c.q. kon worden opgepakt. Hierbij wordt aangegeven dat er (gedeeltelijk) is doorverwezen naar maatwerkvoorzieningen. Het is niet duidelijk of dit her-indicaties zijn en/of rechtstreekse verwijzingen. Die duiding, noodzakelijk voor een goed beeld, wordt niet gegeven.

Samenvattend kunnen we stellen dat er op basis van de gegevens duiding wordt gegeven en eerste analysevragen of onderwerpen worden gedefinieerd. De gegevens, niet de doelen, lijken aanleiding tot duiding en analyse. In de duiding lijkt daarnaast soms sprake van een doelredenering. Ter illustratie: in de eerste kwartaalrapportage 2021 wordt gesteld dat "VVE (voorschoolse educatie) wordt ingezet door de jeugdarts van het consultatiebureau. Het consultatiebureau heeft minder kinderen gezien door corona, en toch is aantal verwijzingen gestegen. Hieruit concluderen we dat zorgen over kinderen goed boven tafel zijn gekomen."[29] Hoe er tot deze conclusie is gekomen is echter onduidelijk. Daarnaast zijn er aanzienlijke vertekeningen in de cijfers als gevolg van een aantal aanpassingen (regionale inkoop, andere registratiemethoden).

[28] Monitor sociaal domein Gemeente Overbetuwe, Eerste kwartaalrapportage 2021, pagina 2

[29] Monitor sociaal domein. Gemeente Overbetuwe, Eerste kwartaalrapportage 2021, pagina 9.

In diezelfde kwartaalrapportage wordt gesteld dat: “De onbeheerst oplopende uitgaven voor de uitvoering van de Wmo en Jeugdwet aanleiding zijn geweest om in te grijpen in het sociaal domein. In het beleidsplan Sociaal Domein 2020-2025 schetsen we een financieel kader voor de komende jaren, inclusief 18 maatregelen die gericht zijn op het beheersbaar maken en terugdringen van onze uitgaven.

In de volgende paragraaf wordt vervolgens echter gesteld dat de begroting 2021 is gebaseerd op de budgetten van het kader SD, zoals opgenomen in het vastgestelde beleidsplan Sociaal Domein 2020-2025. De begroting 2021 wordt nog bijgesteld als gevolg van een prijscompensatie ter hoogte van € 385.000 (in de eerste berap 2021), extra middelen van het Rijk à € 1 tot € 1,5 miljoen voor jeugdzorg (meicirculaire 2021) en een verlaging van het budget sociale werkvoorziening à € 200.000 (in de eerste berap 2021). Verder wordt gesteld dat de realisatie in 2020 de basis is voor de verdere rapportage. De vastgestelde begroting voor 2021 laat namelijk geen actueel beeld zien, bovenstaande bijstellingen moeten nog verwerkt worden en het effect van de 18 maatregelen is er niet in opgenomen.[30] Het is daarmee voor de onderzoekers onduidelijk wat nu het ijkpunt (inhoudelijk en financieel) precies is.

Tenslotte zijn de 18 maatregelen opgenomen, ingedeeld in de volgende categorieën:
a. Randvoorwaarden uitvoering maatregelen.
b. Voorkomen van zorg en versterken basisvoorzieningen.
c. Sociaal team Overbetuwe: focus op basisondersteuning en regie.
d. Algemene en procesmatige maatregelen.

Weliswaar worden de besparingsmaatregelen gedefinieerd en er wordt aangegeven wat de stand van zaken is, maar veel maatregelen zijn gericht op administratieve processen, het inrichten van de monitoring en registratie en weinig op het realiseren van de beoogde transformatie. Plannen, monitoren en registreren leiden, naar het oordeel van de onderzoekers, niet tot de gewenste transformatie.

In de tweede kwartaalrapportage wordt naast de uitgaven in het eerste halfjaar van 2021 ook aangegeven hoe deze zich verhouden tot de initiële begroting voor 2021 en de realisatie in 2020. Daarnaast wordt er een prognose voor de uitgaven voor heel 2021 gedaan. Onduidelijk is wat er nu precies in het eerste halfjaar is gerealiseerd en hoe de bijdrage van de besparingen wordt gemonitord. Wel wordt er ingegaan op de investeringen en de besparingen die we verwachten bij de maatregelen. Er worden dus wel verwachtingen en activiteiten geschetst, maar (nog) niet gerapporteerd op de bereikte resultaten (van de maatregelen).

Er wordt € 2,4 miljoen aan extra budget gevraagd om een realistische begroting te krijgen, waarvan € 1,9 miljoen voor de tekorten en € 533.000 voor de investeringen voor de maatregelen, inclusief de inzet ten behoeve van tijdelijke formatie (€ 335.000). Vervolgens wordt er gesteld dat de begroting 2021 geen realistische begroting meer is omdat deze gebaseerd is op de financiële kaders die destijds bij vaststelling golden, te weten de begrote uitgaven en de taakstelling voor het sociaal domein. Bovendien was er nog onvoldoende zicht op het te verwachten effect van de maatregelen en de benodigde investeringen.[31] Hier staat feitelijk dat er geen sprake was van realistische begroting en dat de taakstelling ook niet realistisch was.

[30] Monitor sociaal domein Gemeente Overbetuwe, Eerste kwartaalrapportage 2021, pagina 20

[31] Monitor sociaal domein. Gemeente Overbetuwe, Tweede kwartaalrapportage 2021, pagina 21.

Er worden oplopende wachttijden bij het STO gerapporteerd en een verbeterplan geïntroduceerd. De gewenste daling van het aantal jeugdigen met een maatwerkvoorziening was ten tijde van het onderzoek nog niet terug te zien in de cijfers. De cijfers met betrekking tot de verwijzers jeugdhulp geven naar de mening van de onderzoekers een alarmerend beeld maar de ingezette actie is 'bespreken'. In de tweede kwartaalrapportage zijn veel gegevens opgenomen, maar nog maar weinig duiding. In de duiding staat vaak nog de beoogde bedoeling opgenomen. Duiding kent echter een ander doel.

De rapportage over het derde kwartaal 2021 laat met betrekking tot de Wmo (opnieuw) oplopende wachttijden zien voor de Wmo (STO). De wachttijd is opgelopen naar 13 tot 17 weken en voor gecompliceerde zaken zelfs iets daarboven.[32] In de opvolgende rapportages wordt aangegeven dat er onderzoek wordt verricht maar hierop wordt niet teruggekomen. Er is sprake van een bijgesteld budget: "Bij de tweede bestuursrapportages 2021 zijn de mutaties die in de tweede kwartaalmonitor werden voorgesteld, verwerkt. Hierdoor rapporteren we in deze monitor over de prognose afgezet tegenover het bijgestelde budget 2021. Omdat het budget is bijgesteld, verwachten we ook geen grote afwijkingen tussen het budget en de realisatie 2021." Dit lijkt -in de ogen van de lezer- wellicht een geruststelling, maar inmiddels is de begroting in 2021 met meer dan € 2 miljoen verhoogd.

Kijkend naar de onderzochte drie kwartaalmonitors constateert de rekenkamercommissie dat er geen overall visie lijkt te zijn op basis waarvan de monitor is opgebouwd, namelijk een integrale aanpak waarop consequent wordt gestuurd op basis van beleidsveronderstellingen, realistische streefwaarden, data en analyses op basis van de data. De organisatie stelt dat deze kwartaalmonitors vooral het karakter hebben van een foto waarin een cijfermatige stand van zaken is opgenomen en in de jaarmonitor een analyse van effecten zou moeten plaatsvinden.[33]

Door de organisatie wordt aangegeven dat er relatief veel ambtelijke capaciteit is gemoeid met het opstellen van verschillende rapportages (monitors) en dat de tijd tussen de verschillende rapportages te klein is om effecten goed in beeld te brengen. Er zijn nu gegevens en er vinden ook eerste analyses en duidingsgesprekken plaats, maar er is onvoldoende tijd om te komen tot het in kaart brengen en duiden van de echte effecten, bijvoorbeeld zoals bedoeld met de gesprekken met de gemeenschap.

Verder wordt opgemerkt dat het 'data gedreven werken' ook wel bijzonder in de aandacht staat bij de raad en dat het blijven vragen naar (detail)gegevens ook hierdoor kan worden verklaard. Het gaat volgens de financieel en strategisch adviseurs niet om detailgegevens maar om deze te verwerken tot informatie om hiermee te zien of de beoogde effecten worden bereikt (noot van de onderzoekers: gegevens met duiding wordt informatie).

[32] Monitor sociaal domein Gemeente Overbetuwe, Derde kwartaalrapportage 2021, pagina 4

[33] Ambtelijk wederhoor

Conclusies

Conclusies trekken betekent antwoord (proberen te) geven op de onderzoeksvragen. Dat waren er twee, i.c. ‘Is het sociaal beleid in Overbetuwe doeltreffend en doelmatig?’ en ‘Welke concrete bijsturingsmogelijkheden zijn er mogelijk?’.

Het is evident dat het antwoord op de eerste vraag een oordeel geeft over de kwaliteit van het sociaal beleid in Overbetuwe en de wijze waarop dit beleid is geoperationaliseerd. Het antwoord op de tweede vraag volgt indirect uit het antwoord op de eerste vraag en heeft meer karakter van een advies of een aanbeveling. Daarmee is deze strikt genomen geen ‘klassieke rekenkamercommissievraag’.

Zoals aangegeven beantwoorden we de twee onderzoeksvragen aan de hand van de in de het inleidende deel van deze rapportage opgenomen deelvragen.

Ten aanzien van het beleid:

1. Wat zijn de door de gemeenteraad vastgestelde beleidsinhoudelijke en budgettaire kaders voor jeugdzorg en maatschappelijke ondersteuning?

   In essentie volgt het sociaal beleid de inhoudelijke kaders uit het door de gemeenteraad vastgestelde beleidsplan ‘Een sterke sociale basis in Overbetuwe’ [34]. Het sociaal beleid in Overbetuwe is uitgeschreven in een groot aantal uitgangspunten, ambities, doelen, subdoelen, acties, verbeterpunten en ontwikkellijnen waarvan de samenhang niet altijd helder is. Dat geldt in dezelfde mate tussen het regionaal en de relatie tussen het regionaal het lokaal beleid. Het beleid heeft het karakter van een lappendeken waaraan steeds nieuwe stukken zijn gezet of vervangen, met name gericht op het binnen de kaders houden van de uitgaven. Niet helemaal duidelijk is of dit (nieuw beleid) nu wordt geïnitieerd vanuit de raad of dat vragen uit de raad (door het college) worden beantwoord met nieuw beleid.

   In het Beleidsplan ‘Een sterke sociale basis in Overbetuwe’ worden lessen getrokken uit de ervaringen uit de voorafgaande jaren en verbonden aan voornemens. Deze (beleids-) voornemens vormen de basis voor de (door-)ontwikkeling van het sociaal beleid in Overbetuwe.

   De ontwikkeling van de budgettaire kaders kent een even dynamisch verloop als het sociaal beleid. Het is niet eenduidig aan te geven op welke wijze de financiële begroting is opgebouwd op basis van de (benodigde middelen voor de) activiteiten die hiermee bekostigd moeten worden of de resultaten en maatschappelijke effecten die hiermee behaald moeten worden.

   De in de kadernota en begroting opgenomen budgettaire kaders lijken -tot aan de begroting 2022- tot stand te zijn gekomen als een ‘taakstelling’, waarbinnen de organisatie geacht wordt zijn taken te vervullen. Bijstelling (bij dreigende overschrijdingen) hiervan vond plaats aan de hand van bijsturingsmogelijkheden met te investeren bedragen en een te verwachten opbrengst. Indien deze opbrengst niet haalbaar blijkt, werd deze weer afgevoerd.

[34] Beleidsplan ‘Een sterke sociale basis in Overbetuwe’, Sociaal Domein Overbetuwe 2020-2025. Vastgesteld in juli 2020.

Er was daarmee geen sprake van een eenduidig bestuurlijk vastgestelde koppeling tussen de gewenste outcome, de beoogde resultaten van beleid, de concrete aanpak en de hoogte van de uitgaven voor de uitvoering van het door de raad hiervoor vastgestelde beleid. Sinds de begroting 2022 is er echter sprake van een verbetering van de koppeling tussen aanpak en middelen.

2. Welke (impliciete en expliciete) beleidsveronderstellingen liggen er ten grondslag aan het uitgavenniveau?

   De gemeenteraad van Overbetuwe heeft (met de vaststelling van de transformatie-ambitie voor Overbetuwe SAMEN) haar beleid geënt op de veronderstelling dat het aanspreken of versterken van het zelf-oplossend vermogen van inwoners en het actief aanspreken van hun eigen netwerk formele aanvragen tot ondersteuning voorkomt.

   Het beleid zoals dat is opgenomen in het vigerende beleidsplan is dan ook gebaseerd op vertrouwen, het welbevinden en faciliteren van de inwoner, met mandaat bij de professional.

   Dat zou moeten zorgen voor meer eigen regie door inwoners, meer zorg voor elkaar, minder indicaties, meer ontschotting tussen budgetten, meer netwerksamenwerking en met meer vertrouwen in elkaar, waarbij er het besef is dat niet alle (kwetsbare) inwoners zelf de regie kunnen voeren. Het is de rekenkamercommissie niet duidelijk geworden wat voor deze beleidsveronderstelling de (empirische of wetenschappelijke) bewijslast is. Goede kwantitatieve en kwalitatieve analyses, mede op basis van de geproduceerde data, ontbreken.[35]

   In dit verband attenderen wij u op de aandacht die het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) in haar beschouwing van het nieuwe coalitieakkoord tussen de landelijke partijen vraagt voor (het formuleren van) realistische verwachtingen over zelf- en samenredzaamheid. Enkele van de beleidsvoornemens en onderliggende aannames over zelf- en samenredzaamheid lijken op basis van bestaand onderzoek weinig realistisch of onvolledig. Het SCP wijst ter illustratie o.a. op aannames in de jeugdzorg over preventie van zwaardere zorg door een beroep op de eigen omgeving en door vroegtijdig ingrijpen en op de consequenties van deze aannames voor (de druk op) de mantelzorg en (het beroep op) zwaardere vormen van gemeentelijke Wmo-ondersteuning.[36]

   Veel beleid(-svoornemens) zijn gericht op het realiseren van een sterke sociale basis en een integraal aanbod van ondersteuning dat ook in de toekomst betaalbaar is.

   De expliciete verwachting die in het vigerende beleidsplan is geformuleerd, is dat er met het uitvoeren van de ingezette activiteiten belangrijke stappen worden gezet om financieel in control te komen. Met andere woorden de veronderstelling is dat hier (op het niveau van doelstellingen) inhoud en middelen hand in hand gaan.

[35] Aanvullend zijn er ook nog andere mogelijkheden die niet of onvoldoende lijken te worden benut, zoals o.a. kennis en ervaring uit het maatschappelijk veld en van medewerkers van het STO.

[36] SCP, Reflectie op het coalitieakkoord 2021-2025, januari 2022, pagina 10 en 11.

Ten aanzien van de uitvoering:

3. Op welke wijze heeft het college (en de organisatie) het beleid geoperationaliseerd?

   De gemeente Overbetuwe kent een groot aantal (opeenvolgende en/of aan elkaar gerelateerde) documenten die over het algemeen het karakter hebben van ambitiedocumenten waarin doelstellingen worden beschreven (of bijgesteld). De rekenkamercommissie heeft in het Uitvoeringsplan Sociaal Domein Overbetuwe 2020-2021 ‘Een sterke sociale basis in Overbetuwe’, geen nadere concretisering aangetroffen van het in het beleidsplan ‘Een sterke sociale basis in Overbetuwe’ opgenomen beleid; wel een aantal aanzetten tot het maken van plannen of algemeen geformuleerde kaders of ontwikkelingsrichtingen. Ook het ontwerpplan van het STO biedt deze concretisering niet. Het is onduidelijk ‘hoe’, op grond van welke (beleids-)veronderstellingen, door de uitvoering met welke middelen moet worden gekomen tot ‘welke’ resultaten. En daarmee, uiteindelijk, tot welke outcome.

4. Is er (gelet op de beantwoording van de vorige vraag) sprake van een reële begroting?

   Naar het oordeel van de rekenkamercommissie was er geen sprake zijn van een reële begroting omdat niet duidelijk was met welke middelen welke resultaten zouden moeten worden behaald die op welke wijze een bijdrage leveren aan welke doelen. Dat laat onverlet dat er begrotingen werden vastgesteld die of in financiële zin kaderstellend waren voor de uitgaven of ‘volgend’ in die zin dat het feitelijke uitgavenniveau de basis van de begroting vormde.
   De beschikbaar gestelde middelen werden bepaald door de hoeveelheid middelen die door het Rijk oorspronkelijk voor de betreffende taken beschikbaar is gesteld. Het beleid en de uitvoering dienden dus vorm te krijgen binnen deze financiële kaders. De inhoud was daarmee volgend op de middelen, in plaats van leidend daarvoor.

   Er werd gewerkt met niet (inhoudelijk) onderbouwde taakstellingen om te komen tot een sluitende begroting. De feitelijke inkomsten of uitgaven waren daarmee leidend, niet de beleidsinhoudelijke doelstellingen of de beoogde aanpak.

   Weliswaar is er met de begroting 2022 een eerste aanzet gemaakt naar een (meer) realistische begroting, nog steeds wordt er financieel gepreludeerd op de door het Rijk incidenteel beschikbaar gestelde middelen voor jeugdzorg waarbij er een koppeling wordt gelegd tussen de financiële opgave en de (eventueel) extra te ontvangen Rijksmiddelen (welke hierop in mindering worden gebracht). Daarmee lijken ook hier opnieuw de Rijksinkomsten bepalender voor het niveau van de gemeentelijke beleidsuitvoering dan het lokaal en regionaal vastgestelde beleid.

5. Welke beleidsveronderstellingen liggen ten grondslag aan de in oktober 2020 vastgestelde maatregelen, zijn deze geëffectueerd en met welk resultaat?

   Het is onduidelijk hoe de geformuleerde uitgavenbeperkende maatregelen inhoudelijk zijn onderbouwd en hoe deze inhoudelijk en financieel met elkaar samenhangen en mogelijk tegen elkaar inwerken. In die zin dat de besparing die wordt gerealiseerd door de ene maatregel wellicht kan leiden tot een overschrijding op een andere uitgavenpost of inhoudelijk tot onvoorziene en mogelijk ongewenste effecten of inhoudelijk tot ongewenste effecten zou kunnen leiden.

6. Welke risico's en welke beheersmaatregelen zijn er onderkend en geformuleerd?

   Het college heeft maatregelen genomen om de uitgaven te reduceren. Deze maatregelen zijn echter financieel gemotiveerd en hebben over het algemeen het karakter van een financiële taakstelling. Hoe deze taakstelling dient te worden gerealiseerd, is meestal onduidelijk.

   Het college en de gemeenteraad hebben gezamenlijk een monitor ontwikkeld, met als doel om de voortgang te kunnen volgen. Deze monitor sluit echter niet aan bij de doelstellingen en is onvolledig in de rapportage over de opvolging van ingezette maatregelen.

   De doordecentralisatie van het beschermd wonen per 2023 zal voor de regio gepaard gaan met een geleidelijk oplopende financiële opgave van circa 40% van de huidige uitgaven. Er zijn (nog) geen beheersmaatregelen aangetroffen .[37]

   De gemeente Overbetuwe heeft in de haar begroting een voorschot genomen op de nog niet structureel vastgelegde verhoging van de compensatie van het Rijk voor de jeugdzorg. Wat te doen indien deze compensatie niet of gedeeltelijk niet wordt gehonoreerd, is niet vastgelegd. Dit is een majeur financieel risico waarvoor geen beheersmaatregelen zijn aangetroffen.

Ten aanzien van de controle door de raad en (bij-)sturingsmogelijkheden:

7. Over welke sturingsinformatie beschikken het college en de gemeenteraad en in hoeverre wordt de raad in staat gesteld hiermee invulling te geven aan zijn controlerende rol?

   Het college beschikt over een grote hoeveelheid data en stelt -op basis daarvan- de raad periodiek in staat om aan de hand van de monitor sociaal domein de ontwikkelingen te volgen. De inhoud van de monitor voorziet weliswaar in een groot aantal kwantitatieve data, maar sluit onvoldoende aan bij de door de raad vastgestelde vier hoofddoelen en zeventien subdoelen van het beleidsplan 'Een sterke sociale basis in Overbetuwe' om de effectiviteit van het beleid goed te (kunnen) volgen. Er zijn geen streefwaarden opgenomen op basis waarvan resultaten kunnen worden beoordeeld. Een goede nulmeting (zoals die per 1/1/2021 aanwezig zou moeten zijn) is door de commissie niet aangetroffen.

   De beleidsmonitor biedt de gemeenteraad ook een financieel overzicht dat niet aansluit op de informatie in de programmabegroting omdat er in de programmabegroting ook posten zitten die klaarblijkelijk wel betrekking hebben op het sociaal domein maar niet worden meegerekend. Financiële kaders wijzigen zo regelmatig dat het lastig is om een goede aansluiting te houden, zeker voor de degene (de gemeenteraad) die geacht moet worden de informatie te begrijpen.

   De belasting op de ambtelijke organisatie wat betreft het (4 keer per jaar) monitoren wordt als te hoog ervaren, net als de frequentie. Er is (mede daardoor) onvoldoende tijd voor een adequate reflectie op strategisch niveau en de met de raad afgesproken ontwikkeling.

   Er wordt onvoldoende opvolging gegeven aan de rapportage op ingezette maatregelen. De controlfunctie is onvoldoende (ingevuld).

[37] In dit kader kan worden opgemerkt dat bestuurlijk is aangegeven dat Overbetuwe geen enkel financieel risico loopt in het kader van de doordecentralisatie van beschermd wonen.

De rekenkamercommissie concludeert dat de gemeenteraad daarmee onvoldoende in staat wordt gesteld om de (effecten en resultaten van de) beleidsuitvoering en de daarvoor gevoteerde middelen te monitoren en te controleren.

8. Welke mogelijkheden heeft de gemeenteraad om het beleid of om de uitgaven bij te stellen?

   Er zijn in de gemeente Overbetuwe de afgelopen jaren meerdere pogingen gedaan om, met concrete bijsturingsmaatregelen, de uitgaven (neerwaarts) bij te sturen. Deze bijsturingsmaatregelen waren echter zonder uitzondering financieel gemotiveerd. Onduidelijk is wat de samenloop of de eventuele (kostenverhogende) effecten van deze besparingen waren op andere begrotingsposten binnen de begroting.

   De gemeenteraad van Overbetuwe kan op meerdere manieren de uitgaven bijstellen. Te beginnen met het goed vast (laten) leggen van de gewenste ambitie en het aanbod dat het aan zijn inwoners wil doen zonder zelf in detail te (willen) treden over de wijze waarop dit concreet invulling dient te krijgen. Vervolgens op basis daarvan een begroting op te (laten) stellen die (gegeven het gewenste aanbod) realistisch is wat betreft uitgaven. Daarna kan de afweging gemaakt worden om of de uitgaven te verhogen of om de ambities te verlagen. Het beleid zou terughoudender kunnen zijn met veronderstellingen die (nog) niet worden gesteund door empirisch bewijs.

   Het college dient hierbij de meest *doelmatige* oplossing te onderzoeken, zowel wat betreft aanpak als contractvorm en deze in te zetten.

Aanbevelingen (aan de gemeenteraad)

1. Vereenvoudig de wijze waarop in Overbetuwe vorm en inhoud is gegeven aan het sociaal beleid en de uitvoering hiervan. Stel een eenduidige koppeling vast tussen de gewenste ambities en daaraan gekoppelde outcome i.c. gewenste ambities, doelen en subdoelen (effecten), het op basis daarvan geformuleerde en vastgestelde beleid en de (beleids-)uitvoering inclusief de daaraan verbonden middelen en beoogde resultaten. Omgekeerd geredeneerd, laat (door het college) verduidelijken hoe met welke middelen welke resultaten dienen te worden behaald die tot welke maatschappelijke effecten (zouden) moeten leiden. Overweeg hiervoor de figuur van een doelenboom te hanteren;
2. Verbind hieraan op het niveau van outcome en resultaten outcome- en prestatie-indicatoren en voer een nulmeting uit. Formuleer streefwaarden die passend zijn bij de ambitie en de hiervoor beschikbaar gestelde middelen (financieel en ten aanzien van de capaciteit van de organisatie);
3. Ga uit van het bestaande, vastgestelde beleid en ben (als college en raad) terughoudend met het (voortdurend) aanbrengen van (of vragen om) nieuw beleid en het doen van aanpassingen;
4. Concentreer u als raad (veel meer) op uw controlerende rol ten aanzien van de uitvoering en de (outcome-)resultaten die dit -concreet en dat wil dus ook zeggen meetbaar- zou moeten opleveren;
5. Geef het college opdracht om meer aandacht te hebben voor de beantwoording van de hoe-vraag in plaats van aan de wat-vraag. Met andere woorden, vertaal beleid naar uitvoering en betrek daarbij zowel de beleidsadviseurs van de gemeente Overbetuwe, (de medewerkers van) het STO en maatschappelijke partners. Leg vast wat er precies verwacht wordt en wat er concreet gedaan moet worden. Betrek de uitvoering expliciet(er) bij de invulling en concretisering van de budgettaire opgave. Geef meer aandacht aan de versterking van het voorliggend veld en algemene voorzieningen;

6. Overweeg -in het kader van doelmatigheid- om te (gaan) werken met prestatiegerichte contractering waarbij u de ‘hoe’-vraag onderbrengt bij de aanbieders van zorg en ondersteuning. Andere mogelijkheden om tot reductie van uitgaven (op korte termijn) te komen zijn het instellen van uitgavenplafonds inclusief doorleververplichtingen en her-indicering van Wmo-gerelateerde zorg en ondersteuning passend bij het geformuleerde ambitieniveau;
7. Neem afscheid van bestaande financiële taakstellingen en stel een realistische(r) begroting op. Dat wil zeggen een begroting die de opbouw zoals onder aanbeveling 1 is opgenomen, volgt. Een realistische begroting begint bij de inhoudelijke opgave en de daarvan afgeleide activiteiten en de daarvoor benodigde middelen, niet bij de financiële ruimte en de daarvan afgeleide inhoudelijke mogelijkheden. Bij overschrijdingen, verlaag uw ambitieniveau of verhoog de begrote uitgaven;
8. Wees realistisch(-er) in de verwachtingen die u heeft ten aanzien van het vermogen in de zelf- of samenredzaamheid van de gemeenschap;
9. Herontwerp de monitor die de gemeenteraad in staat moet stellen om op basis van de ontwikkeling van de waarden van de KPI’s het doelbereik en de effectiviteit van het vastgestelde beleid daadwerkelijk te volgen. Minder (output-)data en meer (outcome-)informatie. Verlaag de frequentie van 4 maal per jaar naar 2 maal per jaar. Sluit aan bij het gestelde onder aanbeveling 1;

Aanbevelingen (aan het college van B&W)

10. Verbeter en versterk de controlfunctie. Zorg voor continuïteit en overweeg een businesscontroller aan te wijzen voor het sociaal domein;
11. Borg de ambtelijke en bestuurlijke regionale aanhaking met betrekking tot beschermd wonen. Het is van groot belang dat Overbetuwe zowel ambtelijk als bestuurlijk is aangehaakt bij de verdere uitwerking in verband met de inhoudelijke en financiële effecten van deze complexe doordecentralisatieopgave. Zie toe op de opvolging.

Documentatie

1. Beleidsplan Sociaal Domein 2017.
2. Transformatieplan Jeugdhulp 2018-2020 Regio Centraal Gelderland, 7 september 2018.
3. Uitvoeringsplan Integraal armoedebeleid 2019-2022.
4. Toekomstbestendig sociaal domein: interne notitie 27 augustus 2019.
5. Beleidsplan Sociaal Domein Overbetuwe 2020-2025 ‘Een sterke sociale basis in Overbetuwe’, versie 1.0, 15 juli 2020.
6. Een toekomstbestendig sociaal domein in Overbetuwe 2020-2024, Maatregelen voor een goede dienstverlening tegen beheersbare kosten, Concretisering o.b.v. Beleidsplan Sociaal Domein 2020-2024 (Notitie ter informatie voor de gemeenteraad), oktober 2020.
7. Verordening van de gemeenteraad van de gemeente Overbetuwe houdende regels omtrent jeugdhulp (Verordening jeugdhulp gemeente Overbetuwe 2018), 07-05-2021.
8. Verordening van de gemeenteraad van de gemeente Overbetuwe houdende regels omtrent maatschappelijke ondersteuning (Maatschappelijke ondersteuning gemeente Overbetuwe2018), 07-05-2021.
9. Uitvoeringsplan Sociaal Domein Overbetuwe 2020-2021 ‘Een sterke sociale basis in Overbetuwe’, versie 1.0, 15 juli 2020.
10. Memo, Evaluatie Regionaal Transformatieplan, deel 1 ‘inhoud en samenwerking’, september 2021.
11. Kadernota 2020.
12. Programmabegroting 2020.
13. Kaderbrief 2021.
14. Programmabegroting 2021.
15. Monitor sociaal domein Gemeente Overbetuwe, eerste, tweede en derde kwartaalrapportage 2021.
16. Concept versie 7. Ontwerpplan doorontwikkeling Sociaal Team Overbetuwe.
17. Bestuurlijk akkoord, Centraal Gelderland doordecentralisatie Beschermd Wonen, juni 2021.
18. Voorstel stuurgroep Samen Aan Zet na vergadering op 18 juni 2021.
19. Kadernota ‘Samen aan Zet 2022’ (beschermd wonen), december 2021 (2021-013131).
20. Notitie Plan van Aanpak Zorg binnen Onderwijs (ZBO), 2021.

Geïnterviewde personen

- Peter Ruijters, domeinmanager sociaal domein, Gemeente Overbetuwe
- Elke Haanraadts, Strategisch beleidsadviseur sociaal domein, Gemeente Overbetuwe
- Weynand Rommens, Manager team Uitvoering en Ondersteuning Sociaal Domein, Gemeente Overbetuwe
- Monica Jansen, financieel adviseur Gemeente Overbetuwe
- Tim Bours, financieel adviseur, Gemeente Overbetuwe
- Patrick de Bruin, concerncontroller a.i.
- Rob Engels, portefeuillehouder sociaal domein

Bestuurlijke reactie

Rekenkamercommissie
t.a.v. dhr. H. Smeets

Uw brief van	Uw kenmerk	Ons kenmerk	Datum	Verzonden d.d.
25 februari 2022		2022-009749	22 maart 2022	
Onderwerp:		**Behandeld door**	**Telefoonnummer**	**Bijlage(n)**
Bestuurlijk wederhoor concept RKC-rapport (Be)grip sociaal domein		Elke Haanraadts	06 58081796	

Geachte leden van de rekenkamercommissie,

Op 25 februari jl. ontvingen wij het conceptrapport (Be)grip sociaal domein, waarvoor onze dank. U doet een aantal waardevolle aanbevelingen. U kijkt in het rapport grondig en gedetailleerd terug naar documenten die de afgelopen jaren zijn opgeleverd, met een focus op financiën. Wij kunnen ons vinden in deze reconstructie en herkennen de patronen die u schetst. Tegelijkertijd merken we op dat de uitdaging waar Overbetuwe voor stond en staat, een uitdaging is waar iedere gemeente in Nederland mee te maken heeft gekregen: in 2015 is een flink aantal taken overgeheveld, met een beperkt budget en een forse transitieopgave.

U heeft voor dit onderzoek een grote hoeveelheid documenten bestudeerd en geanalyseerd. Dit heeft waardevolle inzichten opgeleverd, maar geeft relatief weinig zicht op de dagelijkse praktijk en de verbeteringen die we hebben doorgevoerd na vaststelling van het beleidsplan eind 2020. Op enkele onderdelen in het rapport gaan wij nader in.

<u>Beleidsplan sociaal domein</u>
Allereerst heeft u per abuis niet ons definitieve beleidsplan sociaal domein[1] ontvangen, waarvoor onze excuses. U had begrijpelijkerwijs niet meer de gelegenheid het juiste beleidsdocument te bestuderen. Hierdoor gaat u in het rapport uit van vier doelstellingen in plaats van de zes die het uiteindelijk zijn geworden.

<u>Versterken kracht van de uitvoering</u>
U constateert dat sprake is van een tactisch gat tussen strategisch beleid en uitvoering. Wij herkennen dit, en hebben de afgelopen jaren dan ook kwaliteit toegevoegd bij enkele cruciale functies in onze organisatie. Namelijk medewerkers die sturend en cultuur-dragend zijn in de uitvoering en de samenwerking tussen beleid en uitvoering. Daarnaast werken we met zogeheten vakgroepen waarmee een werkwijze tot stand is gebracht waarin beleidsregels beter getoetst worden op uitvoerbaarheid en beleidsdoelen op haalbaarheid. Hieraan levert onze informatieanalist een belangrijke bijdrage. Dit neemt niet weg dat er op dit punt nog een weg te gaan is.

[1] Het beleidsplan sociaal domein is in 2 fasen opgeleverd. Om te kunnen voldoen aan een amendement van de raad, is deel I van het beleidsplan voor de zomer 2020 ter informatie aan de raad aangeboden. In het najaar van 2020 heeft de raad het totale beleidsplan Sociaal Domein 2020-2025 vastgesteld.
.

Dorpsstraat 67, Elst/Postbus 11, 6660 AA Elst T 14 0481
E info@overbetuwe.nl www.overbetuwe.nl NL03BNGH0285092030
KvK nummer 51178567 Btw nr NL809032375B01

Versterken samenwerking partners en basisvoorzieningen
We hebben flinke stappen gemaakt bij het bereiken van een gelijkwaardige relatie met inwoners (interactievisie), de ontwikkeling van het Sociaal Team Overbetuwe en de samenwerking met onze welzijnspartners. Dit heeft onder andere geresulteerd in meer eigenaarschap bij inwoners, groeiende professionaliteit in de verhouding met onze partners en een versteviging van onze (algemene) basisvoorzieningen (aanbeveling 5).

Versterken bedrijfsvoering
U geeft in het rapport voorbeelden van omissies en haperingen in de bedrijfsvoering. Sinds eind 2020 is stevig ingezet op het versterken van de bedrijfsvoering door:
- Het aanstellen van een informatieanalist die als taak heeft de effectiviteit van beleid te onderzoeken en de monitoring tot stand te brengen. Hierdoor is het mogelijk sneller en kortcyclischer te werken in de PDCA cyclus. Er is nu meer grip op effecten én kosten.
- Het opnieuw opbouwen van de begroting 2022, zoals door u ook geconstateerd. Deze begroting is gebaseerd op de in 2020 en 2021 ontwikkelde kengetallen.
- Het versterken van de administratieve organisatie, processen en informatievoorziening met eveneens meer grip als gevolg.

Kwartaalrapportages versus beleidsmonitor
U geeft aan dat het de gemeente Overbetuwe onvoldoende is gelukt om het resultaat van onze inspanningen voor de inwoner in beeld te brengen, en dat er hierbij geen integrale aanpak lijkt te zijn op basis waarvan gestuurd kan worden. Ter verduidelijking lichten we graag ons proces toe.
- De *kwartaalrapportages* geven (cijfermatig) inzicht in de situatie op 4 momenten in het jaar.
- De *beleidsmonitor* is bedoeld om integraal te sturen. De beleidsmonitor over 2020 betrof een nulmeting, het beleidsplan sociaal domein betreft immers de periode vanaf medio 2020.

De beleidsmonitor over het jaar 2021 gaat hiermee in op de vraag of we onze zes beleidsdoelen behalen, wat de effecten voor inwoners zijn en of onze beleidsvoornemens bijgestuurd moeten worden. Deze beleidsmonitor wordt naar verwachting in april ter vaststelling voorgelegd aan het college waarna deze ter besluitvorming richting de raad gaat. Hiermee komen we grotendeels tegemoet aan aanbevelingen 1, 2 en 9.

Tot slot, naar aanleiding van aanbeveling 9 en onze eigen ervaringen zijn wij voornemens om vanaf 2022 ieder kwartaal de factsheets op te blijven leveren, en slechts 2 keer per jaar de cijfers te duiden in een rapportage. Een tijdspanne van 3 maanden blijkt in de praktijk te kort om echt zinvolle trends te signaleren.

Financiële situatie en de financiële maatregelen
Op basis van diverse financiële documenten die u heeft bestudeerd, zoals de kadernota 2020, uit u enkele zorgen (o.a. aanbeveling 7). Over de financiële maatregelen zegt u daarnaast dat deze niet onderbouwd zijn. Onze conclusies en maatregelen zijn niet toevallig gekozen, dat blijkt ook uit de overeenkomsten die we zien in onderzoek dat AEF[2] uitvoerde naar financiële tekorten in de jeugdzorg. De maatregelen borduren voort op het beleidsplan en zijn ontstaan na analyse en afstemming met beleid en uitvoering. In eerste instantie indicatief, echter achter de schermen is hard gewerkt om de maatregelen te concretiseren, te volgen en uit te voeren, de raad is hier op hoofdlijnen in meegenomen.

Gelukkig constateert u dat sinds de begroting 2022 een verbetering van de koppeling tussen aanpak en middelen is gerealiseerd. Wij kunnen dan ook een deel van uw zorgen wegnemen. In de vierde kwartaal- en jaarrapportage over de resultaten in het sociaal domein kunt u lezen dat onze inspanningen en de door ons genomen maatregelen effectief blijken te zijn, en dat we een aanzienlijk positief financieel resultaat bereiken in 2021.

[2] Stelsel in groei, AEF, 15-12-20

Vervolg
De conclusies en aanbevelingen zullen wij verwerken in toekomstige planvorming, voor zover dat niet al gebeurt.

Hoogachtend,

burgemeester en wethouders,
de gemeentesecretaris, de burgemeester,

P.J.E. Breukers R.P. Hoytink-Roubos

Nawoord rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie stelt vast dat het college van B&W zich herkent in de door ons opgestelde reconstructie. En ook wij herkennen de -recent- door het college ingezette verbeterslag, mede zichtbaar in de wijze waarop in de begroting 2022 de koppeling tussen doelen, aanpak en middelen is opgenomen.

Het college merkt op dat wij voor dit onderzoek een grote hoeveelheid documenten hebben bestudeerd en geanalyseerd. Dat is zo en dat heeft inderdaad waardevolle inzichten opgeleverd. Dat betekent echter nog niet dat we (daarmee) relatief weinig zicht hebben gekregen op de dagelijkse praktijk. Want hoewel de focus primair lag op de beleidsmatige en financiële grip, hebben we uit de door ons gehouden interviews en bestudeerde documentatie wel degelijk een beeld van de praktijk kunnen destilleren. Het is overigens een goede zaak dat het college in zijn reactie wijst op de verbeteringen die zijn doorgevoerd na vaststelling van het beleidsplan eind 2020. Die constatering hebben wij echter nog niet kunnen doen en dus zullen de concrete resultaten en effecten hiervan (nog) zichtbaar moeten worden.

Wij overwegen dan ook om in ons onderzoeksplan 2023 een opvolgonderzoek op te nemen waarin we nadrukkelijker (dan nu mogelijk was) naar de concrete uitvoering kijken, mede in relatie tot de door gemeenteraad vastgestelde ambities en beoogde effecten. Wij denken hierbij met name aan de ambitie om meer eigenaarschap bij inwoners te creëren, de gewenste (toegenomen) professionaliteit in de verhouding met partners en een versteviging van de algemene basisvoorzieningen.

Tot slot stelt het college dat we in ‘de jaarrapportage over de resultaten in het sociaal domein kunnen zien dat onze inspanningen en de door ons genomen maatregelen effectief blijken te zijn’. Zover is het volgens ons echter nog niet. Dat geldt ook voor het in de bestuurlijke reactie aangekondigde aanzienlijk positief financieel resultaat over 2021. Dat zal moeten blijken uit de jaarrekening 2021 die u dit voorjaar door het college van B&W wordt voorgelegd en uit de afgesproken rapportages. Overbetuwe lijkt op de goede weg, maar één zwaluw maakt nog geen zomer.

Dorpsstraat 67
6661 EH Elst
Postbus 11
6660 AA Elst
telefoon (0481) 362 300
fax (0481) 372 482

info@overbetuwe.nl
www.overbetuwe.nl

gemeente Overbetuwe