HET SOCIAAL DOMEIN NOGMAALS BEKEKEN



Rekenkamer Overbetuwe

Datum: maart 2025
Registratienummer: 2025-011904

gemeente Overbetuwe

Inhoudsopgave

Inleiding 3

Bevindingen per hoofdvraag 4

1. Opvolging aanbevelingen en aangekondigde activiteiten 4

2. Doeltreffend- en doelmatigheid van de (beleids-) uitvoering 5

Hervormingsagenda Jeugd 8

Conclusies 11

Aanbevelingen 11

Bestuurlijke reactie 12

Nawoord rekenkamer 13

Geïnterviewden 14

Documentatie 14

Inleiding

Zoals opgenomen in ons onderzoeksprogramma 2024 doen wij een opvolgonderzoek naar het onderzoek '(Be)Grip Sociaal Domein' waarin de concrete uitvoering wordt beoordeeld, mede in relatie tot de door gemeenteraad vastgestelde ambities en beoogde effecten. Het was op het moment dat we ons Nazorgonderzoek 2018-2022[1] hebben uitgevoerd namelijk nog te vroeg om te kunnen beoordelen of er (indien alle in ons rapport gedane aanbevelingen zouden zijn geïmplementeerd) sprake is van een toegenomen doeltreffendheid en doelmatigheid van het sociaal beleid.

Het college merkte in zijn bestuurlijke reactie op ons nazorgonderzoek op dat er - op dat moment - nog geen invulling was gegeven aan de wens om meer outcomegericht[2] te meten, maar in gesprek te zijn met een partij die dit voor de gemeente Overbetuwe zal vormgegeven. De eerste resultaten hiervan zouden in de loop van 2024 (door het college) met de raad kunnen worden gedeeld.

We stelden in 2023 vast dat de nadruk bij het college en de organisatie met name lijkt te hebben gelegen op de monitoring en het meetbaar maken van de effecten van beleid(suitvoering). Of ook het realisme ten aanzien van de begroting en de gekozen uitgangspunten aan kracht heeft gewonnen moest (nog) blijken uit de door het college aangekondigde beleidsevaluatie en beleidsbijstelling.[3]

We hebben met dit onderzoek beoogd niet alleen om de gemeenteraad in staat te stellen om de voortgang en de resultaten van de beleidsontwikkeling en -uitvoering te beoordelen, maar ook om een bijdrage te leveren aan de kwaliteit van het sociaal beleid in Overbetuwe en de beheersing van de daarmee gemoeide middelen.

In de eerste plaats hebben we ons gericht op de opvolging van onze (door de raad overgenomen) aanbevelingen en in het bijzonder op onze eerste aanbeveling, namelijk de constructie van een logische reeks van gewenste effecten (outcome), de daarvoor benodigde resultaten (output) en de daarvoor benodigde aanpak en middelen (input).

Met andere woorden een (realistische) beleidstheorie die het aannemelijk maakt dat met de ingezette middelen, via de uitvoering, de beoogde effecten ook daadwerkelijk (en voor de gemeenteraad navolgbaar) kunnen worden gerealiseerd. Het belang van goed, realistisch beleid en daarop aansluitende middelen kan - in het licht van de situatie waarin de sector gemeenten zich financieel bevindt - nauwelijks worden onderschat.

De tijd heeft sinds het nazorgonderzoek uiteraard niet stil gestaan. In juni 2023 - dus vlak voor de publicatie van ons nazorgonderzoek - zijn de Nederlandse gemeenten met het Rijk en andere bij de jeugdzorg betrokken partijen[4] een hervormingsagenda overeengekomen. In het verlengde daarvan hebben wij bekeken in hoeverre de gemeente Overbetuwe op koers ligt om de afspraken uit de Hervormingsagenda Jeugd[5] te realiseren. Dit kon namelijk destijds (nog) geen onderdeel zijn van ons onderzoek.

---

1 'De rekenkamer onderzocht', september 2023, pag. 25

2 Outcomegericht is gericht op de effecten van het beleid

3 'De rekenkamer onderzocht', september 2023, pag. 24

4 Cliëntenorganisaties (MIND en Ieder(in)), professionals (Samenwerkende Beroepsverenigingen Jeugd) en aanbieders (Branches Gespecialiseerde Zorg voor Jeugd)

5 Vastgesteld op 23 juni 2023

Deze in de Hervormingsagenda Jeugd opgenomen afspraken zouden niet alleen moeten leiden tot betere jeugdzorg, maar ook tot besparingen en beheersbare uitgaven. Gemeenten dienen een domein overstijgende aanpak te (gaan) hanteren, waarbij de behoeften van gezinnen en kinderen centraal staan, waarbij eerst naar de oorzaak van problemen wordt gekeken en pas vervolgens naar passende oplossingen.[6] We hebben onderzocht in welke mate de gemeente Overbetuwe inmiddels aan de slag is gegaan met het Implementatieplan Hervormingsagenda Jeugd 2023-2028 en de daarop aansluitende handreiking.

Het voorgaande leidde tot de volgende drie hoofdvragen:

1. In welke mate is uitvoering gegeven aan de in het onderzoek naar het sociaal domein en het nazorgonderzoek opgenomen aanbevelingen en door het college aangekondigde activiteiten?
2. In welke mate is er sprake van een doeltreffende en doelmatige (beleids-)uitvoering?
3. In welke mate ligt de gemeente Overbetuwe op koers om de in de Hervormingsagenda Jeugd opgenomen afspraken te realiseren?

Het normenkader bestaat uit de aanbevelingen uit de twee eerder door de rekenkamer uitgevoerde onderzoeken, i.c. naar de grip op het sociaal domein en het nazorgonderzoek. Ten aanzien van de jeugdzorg hebben we de afspraken gehanteerd uit de hervormingsagenda zoals deze zijn opgenomen in het hiervoor aangegeven implementatieplan en de handreiking.

De mate van doeltreffendheid en doelmatigheid bepalen we aan de hand van de navolgbaarheid van de (in het beleid en de door het college aangekondigde beleidsbijstelling) vertaalslag van gewenste effecten, naar concrete uitvoering en behaalde resultaten.

Bevindingen per hoofdvraag

1. Opvolging aanbevelingen en aangekondigde activiteiten

In reactie op ons in het najaar van 2023 verschenen nazorgonderzoek gaf het college aan het door ons geschetste beeld te herkennen dat er sinds de oplevering van het rapport (Be)Grip Sociaal Domein niet is stilgezeten. Met name duidde het college daarbij op de eerste monitor ‘nieuwe stijl’. In de loop van 2024 zouden de eerste resultaten van deze monitor met de gemeenteraad kunnen worden gedeeld.

In juni 2024 heeft de gemeenteraad van het college inderdaad een Toelichting informatie College (TIC) ontvangen met de jaarmonitor sociaal domein 2023[7], in oktober gevolgd door de halfjaarmonitor sociaal domein[8]. De jaarmonitor is een fraai vormgegeven document dat niet alleen cijfermatig de ontwikkeling van de Toegang, Jeugdhulp, Wmo en Participatiewet weergeeft en duidt, maar ook de progressie met betrekking tot de zes in het beleidsplan sociaal domein opgenomen beleidsdoelen.

De informatie is overzichtelijk en helder weergegeven en voorzien van grafieken waarmee deze in tijd kan worden gevolgd. Het beeld ten aanzien van de beleidsdoelen kan wat betreft vier van de zes beleidsdoelen als positief worden gekenschetst. Dat laat onverlet dat er bij twee beleidsdoelen[9] (zoals het college ook zelf opmerkt) nog werk aan de winkel is, hetgeen aanleiding kan zijn om het

6 VNG, Handreiking Uitvoering Maatregelen Hervormingsagenda Jeugd, 1 december 2023

7 Jaarmonitor sociaal domein 2023, 2024-027757

8 Halfjaar monitor sociaal domein, 2024-051731

9 ‘Zorg voor elkaar’ en ‘Iedereen telt en doet mee’

beleid te intensiveren of aan te passen. Kortom, een mooi instrument dat de raad in staat stelt om met het college en met elkaar het gesprek te voeren over de resultaten van het ingezette beleid.

In aanvulling hierop merkt de organisatie op dat de organisatie in de zomer van 2024 is gestart met een pilot outcomegericht meten voor een zestal diensten, conform de betreffende aanbeveling in ons rapport (Be)grip sociaal domein.[10] Deze pilot is inmiddels afgerond en de resultaten worden momenteel verwerkt. De organisatie verwacht de resultaten begin 2025 met de gemeenteraad te kunnen delen.

Onze aanbeveling om met het oog op de continuïteit en ter versterking van de controlfunctie een businesscontroller aan te stellen voor het sociaal domein, is inmiddels opgevolgd.[11]

Onze aanbeveling aan het college om (in verband met de inhoudelijke en financiële effecten van deze complexe decentralisatieopgave) goed aangehaakt te zijn bij het regionale proces rondom beschermd wonen is opgevolgd. Zowel bestuurlijk als ambtelijk wordt door de gemeente Overbetuwe een nadrukkelijke en actieve rol vervuld, zowel vanuit de stuurgroep als ook in de werkgroep financiën.[12] Over de financiële stand van zaken is de gemeenteraad in september 2024 door het college geïnformeerd.[13]

Daarmee heeft het college, in aansluiting op de eerder door ons gedane bevindingen in ons in 2023 uitgevoerd nazorgonderzoek uitvoering gegeven aan vrijwel alle door ons gedane aanbevelingen. Een nog ontbrekende schakel is de navolgbare koppeling tussen de doelen, activiteiten en middelen. In het volgende hoofdstuk gaan we daar nader op in. Overigens is daarmee de kous natuurlijk uiteraard niet af en blijft het zaak om - mede met een scherp oog op de monitor - aandacht te houden voor ontwikkelingen die bijsturen nodig maken.

2. Doeltreffend- en doelmatigheid van de (beleids-) uitvoering

Doeltreffendheid en doelmatigheid moeten worden gezien in het licht van de door gemeenteraad vastgestelde (zes) beleidsdoelen, i.c. ‘Zorg voor elkaar’, ‘Iedereen telt en doet mee’, ‘Ondersteuning passend en dichtbij’, ‘Talentontwikkeling’, ‘Inwoners zijn tevreden met hun leefomgeving’ en ‘Voorzieningen en ondersteuning zijn betaalbaar, toegankelijk en kwalitatief goed’. Zoals hiervoor aangegeven is het beeld ten aanzien van vier van de zes beleidsdoelen als positief te kwalificeren. Graag verwijzen wij hiervoor naar de jaarmonitor sociaal domein.[14]

Om te kunnen bepalen of de gemeente Overbetuwe doelmatig de door de gemeenteraad beschikbaar gestelde middelen besteedt, hebben wij de begrote en gerealiseerde lasten die betrekking hebben op de Wmo en de Jeugdwet van de gemeente Overbetuwe in 2023 en 2024 vergeleken met 11 voor het sociaal domein relevante kenmerken vergelijkbare gemeenten.[15] [16] Het resultaat is op de volgende pagina - in euro per inwoner - weergegeven.

---

[10] https://onsoverbetuwe.nl/berichten/uw-feedback-is-belangrijk-voor-ons-wat-vindt-u-van-onze-dienstverlening-sociaal-domein

[11] E-mail, d.d. 11 november 2024

[12] E-mail, d.d. 11 november 2024

[13] Raadsinformatiebrief financiële afspraken Beschermd Wonen 2025, 2024-038515

[14] TIC Beleidsmonitor sociaal domein, 27 juni 2024

[15] Waarstaatjegemeente gemeentevergelijker, Deze tool vergelijkt gemeenten binnen Nederland op populatie- en beleidskenmerken

[16] Venster voor bedrijfsvoering, 2 januari 2025

Taakveld	Overbetuwe			Referentiegemeenten (n=11)		
	2023 B	2023 JR	2024 B	2023 B	2023 JR	2024 B
6.1 Samenkracht en burgerparticipatie	126	206	125	110	238	162
6.2 Wijkteams	79	77	90	76	96	114
6.3 Inkomensregelingen	241	309	287	269	323	271
6.4 Begeleide participatie	74	76	82	87	82	90
6.5 Arbeidsparticipatie	26	40	32	40	40	43
6.6 Maatwerkvoorzineing (Wmo)	65	73	62	45	51	51
6.71 Maatwerkdienstverlening 18+	0	0	0	17	0	0
6.71a Huishoudelijke hulp (Wmo)	78	91	93	77	86	94
6.71b Begeleiding (Wmo)	62	65	73	63	62	64
6.71c Dagbesteding (Wmo)	10	12	12	6	13	15
6.71d Overige maatwerkarrangementen	1	1	5	0	1	1
6.72 Maatwerkdienstverlening 18-	0	0	0	30	2	0
6.72a Jeugdhulpbegeleiding	17	69	70	52	57	50
6.72b Jeugdhulpbehandeling	131	89	76	25	29	41
6.72c Jeugdhulp dagverblijf	63	14	38	13	18	32
6.72d Jeugdhulp zonder verblijf overig	2	2	2	12	15	11
6.73a Pleegzorg	7	8	8	10	15	15
6.73b Gezinsgericht	2	21	22	12	9	10
6.73c Jeugdhulp met verblijf overig	54	42	38	30	32	32
6.74a Jeugdbehandeling GGZ zonder verblijf	24	60	61	42	55	43
6.74b Jeugdhulp crisis/LTA/GGZ-verblijf	7	8	7	17	19	17
6.74c Gesloten plaatsing	1	6	6	7	7	8
6.81 Geëscaleerde zorg 18+	0	0	0	1	6	0
6.81a Beschermd wonen (Wmo)	5	1	4	6	6	7
6.81b Maatschappelijke en vrouwenopvang	2	2	1	3	1	2
6.82 Geëscaleerde zorg 18-	0	0	0	5	0	2
6.82a Jeugdbescherming	19	14	20	13	14	14
6.82b Jeugdreclassering	3	3	2	5	4	4
Netto-lasten per inwoner €	1099	1289	1216	1073	1281	1193
Netto-lasten per inwoner €/Nederland				1267	1497	1397
B = begroting; JR = jaarrekening						

Opvallend is dat de in 2023 gerealiseerde lasten in zowel de gemeente Overbetuwe als in (het gemiddelde van) de referentiegemeenten als (het gemiddelde van) Nederlandse gemeenten significant hoger lagen dan in de begroting was opgenomen. Het lijkt erop alsof de werkelijkheid de verwachting in de loop van het jaar heeft ingehaald. Zichtbaar is ook dat de begrote lasten voor 2024 (in zowel Overbetuwe, de referentiegemeenten als Nederland gemiddeld) een stuk hoger lagen dan in 2023. In die zin is het beeld in Overbetuwe niet afwijkend.

Opvallend zijn de veel hogere lasten ten aanzien van gezinsgerichte zorg ten opzichte van pleegzorg. Verder wordt in de jaarrekening een uitleg gegeven die het opvallende verloop zou verklaren (een verkeerde boeking) van de taakvelden 6.72b en 6.72c.[17] In diezelfde jaarrekening is zichtbaar dat het aantal jongeren dat gebruik maakt van jeugdzorg licht daalt, terwijl het aantal inwoners dat gebruik maakt van Wmo-maatwerk gestaag groeit. Hoe de ontwikkeling van de lasten zich verhoudt tot het ingezette beleid en de resultaten daarvan laat zich niet destilleren uit de jaarrekening 2023 of uit de begrotingen 2023, 2024 en 2025.

Wat tot slot opvalt is dat de personele lasten die betrekking hebben op hoofdtaakveld 6 ‘Sociaal Domein in de gemeente Overbetuwe’ met € 158 per inwoner in 2023 significant hoger waren dan het gemiddelde van de referentiegemeenten (€ 109).[18] Kijkend naar de begroting 2024 dan is dat beeld niet veranderd.

Voor de goede orde, dit heeft zowel betrekking op de salarissen en sociale lasten van het eigen ambtelijk personeel als op de kosten voor ingeleend personeel. Onduidelijk is wat hiervoor de verklaring is. Mogelijk wordt een groter (dan gemiddeld) deel van het werk gedaan door inzet van de eigen organisatie. Opvallend is ook dat de kosten voor ingeleend personeel (met € 48,90 per inwoner) vier keer zo hoog zijn als het gemiddelde van de referentiegemeenten.

Indien we het geheel aan personele lasten (over alle taakvelden) van de organisatie in ogenschouw nemen, dan constateren we dat deze nauwelijks afwijken van het referentiegemiddelde (€ 688 per inwoner ten opzichte van € 675 per inwoner). Daarbij valt op dat de verschillen tussen de gemeente Overbetuwe en de referentiegemeenten over het algemeen niet groot zijn, met uitzondering van taakveld 8 (Volkshuisvesting, leefomgeving en stedelijke vernieuwing). Daar geeft de gemeente Overbetuwe (met € 46 per inwoner) significant minder aan uit dan de referentiegemeenten (€ 85 per inwoner).

De organisatie merkt op dat deze bevindingen niet overeenkomen met de in augustus 2024 gepubliceerde benchmark van Berenschot. Voor de scherpte, dit betrof een vergelijking van apparaatskosten. Vooralsnog hebben we hier geen verklaring voor kunnen vinden.

Indien we (in plaats van de door ons gehanteerde) de door Berenschot gehanteerde referentiegemeenten[19] vergelijken met de gemeente Overbetuwe dan is zichtbaar dat dit beeld nauwelijks anders is dan onze bevindingen. Overbetuwe geeft (zoals hiervoor aangegeven) € 158 per inwoner uit, de referentiegemeenten € 105 per inwoner.

Indien we echter naar de totale personele lasten kijken, dan zijn die binnen de Overbetuwse organisatie significant lager dan het gemiddelde van de door Berenschot gehanteerde gemeenten (€ 688 per inwoner ten opzichte van € 755 per inwoner). Ook hier zijn de personele lasten voor taakveld 8 in de gemeente Overbetuwe veel lager dan de referentiegemeenten (€ 77 per inwoner).

Kortom, de totale personele lasten van de gemeente Overbetuwe lijken (afhankelijk van de gekozen benchmark) gemiddeld lager in vergelijking met de gehanteerde referentiegemeenten. Daarbinnen valt op dat deze lasten voor sociaal domein veel hoger lijken, de lasten voor volkshuisvesting, leefomgeving en stedelijke vernieuwing daarentegen veel lager. Onduidelijk is wat hiervoor de verklaring is.

[17] Jaarrekening 2023, pagina 57.

[18] Venster, dashboard gemeentefinanciën.

[19] Uitkomsten Benchmark formatie en kosten gemeente Overbetuwe, augustus 2024. Altena, Coevorden, Doetinchem, Heemskerk, Houten, Schagen, Vijfherenland en Waddinxveen.

Hervormingsagenda Jeugd

De organisatie geeft aan hard op weg te zijn om invulling te geven aan de afspraken uit de Hervormingsagenda Jeugd. De gemeenteraad is hierover op 17 december 2024 tijdens een voorronde bijgepraat.[20] In het agenderingsverzoek wordt verwezen naar het door het college in december 2023 vastgestelde (regionaal) uitvoeringsplan jeugd 2024 waarin is beschreven hoe de gemeenten in de regio Centraal Gelderland gezamenlijk uitvoering willen geven aan de drie thema's: Kind- en Gezinsbescherming, Versterken Lokale Toegang en Complexe Hulpvragen.[21] Daarnaast heeft het college van B&W op 4 december 2024 het regionaal uitvoeringsplan Jeugd voor Centraal Gelderland 2025 vastgesteld.

In dit uitvoeringsplan is aangegeven dat bij het vaststellen van de Hervormingsagenda Jeugd gemeenten aan de VNG hebben gevraagd om hen te helpen bij het maken van "een startfoto" om gemeenten en regio's inzicht te geven in de stand van zaken en welke stappen zij nog moeten zetten ten aanzien van het behalen van de doelstellingen vanuit de Hervormingsagenda.

Uit deze startfoto (die in 2024 is gemaakt) blijkt dat er al stevig is ingezet op vereenvoudiging van de inkoop van jeugdzorg en het terugdringen van residentiële hulp, maar dat er nog extra stappen te zetten zijn om alle maatregelen van de Hervormingsagenda te realiseren. Dat geldt met name voor de versterking van de lokale teams en de toegang tot jeugdhulp en de verbinding met de aanpalende domeinen als onderwijs.

Uit de scan blijkt verder dat de regio Centraal Gelderland voldoende 'robuust' is.[22] Er worden een aantal positieve ontwikkelingen geconstateerd, zoals het werken aan een gezamenlijke transformatieagenda stevige lokale teams, het versterken van de bestuurlijke samenwerking en de inzet op de aanpak wachttijden. Gelet op de taken en verantwoordelijkheden zoals die met het wetsvoorstel bij de regio's zullen worden neergelegd dient de regio de vereisten op te pakken, om de robuustheid van de regio te versterken in lijn met het wetsvoorstel. Dit betreft het regionaal contracteren van specialistische jeugdzorgvormen en het vaststellen van een regiovisie die voldoet aan alle eisen (incl. Norm voor Opdrachtgeverschap).[23]

Op pagina 10 van het uitvoeringsplan is overzichtelijk in één figuur weergegeven wat de voor 2025 beoogde inspanningen zijn die leiden tot de resultaten die geacht worden een bijdrage te leveren aan de vijf in het plan opgenomen themalijnen. Vervolgens zijn deze inspanningen per themalijn uitgeschreven. Indrukwekkend is het overleg dat voor de uitvoering van dit plan noodzakelijk is en is weergegeven in bijlage 2. Zowel regionaal, bovenregionaal als nationaal. Zo is er alleen al binnen de regio Centraal Gelderland sprake van zeven werkgroepen aangevuld met nog eens zeven andere overlegvormen.

Het uitvoeringsplan voorziet ook een regionale visie Jeugdhulp voor Centraal Gelderland, die richting geeft aan voor hetgeen noodzakelijk is voor het vormgeven van de inkoop en de uitvoering van de regionale opdracht. Deze dient daarmee voldoende concreet te zijn en duurzaam vastgelegde afspraken te bevatten binnen de regio over samenwerking die op langere termijn richting geven aan wat de regio samen doet.[24]

[20] IBC stand van zaken Hervormingsagenda Jeugd en Toekomstscenario, 17 december 2024
[21] B&W-voorstel 2023-068049, 5 december 2023
[22] Regio Centraal Gelderland, memo Robuuste Regio, 9 september 2024
[23] Regionaal uitvoeringsplan jeugd 2025, pagina 5
[24] Regionaal uitvoeringsplan Jeugd, bijlage 3

Alle gemeenten in de regio Centraal Gelderland hebben een scan gemaakt op basis van de vijf basisfuncties Lokale Teams en het convenant stevige lokale teams vanuit het Richtinggevend kader toegang sociaal domein.[25] Er wordt gewerkt volgens de leidraad werken aan veiligheid en er is een (in het kader van de Gelderse Verbeteragenda Jeugd) proeftuin toekomstscenario Kind- en gezinsbescherming. De organisatie is gestart met de verklarende analyse en met de versteviging van de lokale toegang, conform de bestuursopdracht implementatie advies inrichting dienstverlening sociaal domein.[26] [27] De verklarende analyse is een methode om een brede vraagverheldering te doen bij jeugdhulpcasuïstiek en die in de regio Rijk van Nijmegen wordt geïmplementeerd.[28]

Het Richtinggevend Kader brengt in beeld wat gemeenten vanuit onder andere de Hervormingsagenda Jeugd, het Toekomstscenario Kind en Gezinsbescherming, de Wmo en de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening kunnen doen om toegang tot hulp en ondersteuning voor inwoners te optimaliseren. Van de lokale teams wordt enerzijds verwacht dat zij een rol spelen in het terugdringen van het gebruik van Jeugdzorg en Wmo, door problemen die inwoners ervaren, te normaliseren en klein te houden met gesprekken, adviezen en eventueel directe inzet van lichte hulp. Anderzijds wordt van de lokale teams verwacht dat zij breed kijken naar de krachten en zorgen (in een gezin/netwerk) van de inwoner en waar nodig passende hulp op de relevante leefgebieden organiseren.

Het sociaal team van Overbetuwe is dan ook multidisciplinair samengesteld waarin professionals met diverse expertises samenwerken. Om een stevig lokaal team te vormen werken in het Sociaal Team Overbetuwe onder meer screeners, consulenten, sociaal werkers, (gezins-)regisseurs Interventieteam, een gedragsdeskundige, een specialist GGZ/Psychiatrie en een sociaalpsychiatrisch verpleegkundige.

Wij hebben de overtuiging dat op basis van het voorafgaande mag worden verwacht dat de gemeente Overbetuwe kan voldoen aan hetgeen in de Hervomingsagenda Jeugd (inhoudelijk) is overeengekomen, zowel regionaal als lokaal. In hoeverre daarmee ook de verwachting (die partners bij het aangaan van de hervormingsagenda hadden) ten aanzien van het ingeboekte besparingsbedrag wordt gerealiseerd blijft zeer onzeker. Vooralsnog zien wij - gegeven de nog steeds oplopende lasten - nog geen ontwikkeling die daarop duidt.

Een breed pallet aan verklaringen is hiervoor aan te voeren, zoals nog steeds fors stijgende kosten bij dienstverleners, meerdere wettelijke verwijzers en lastig afdwingbare afspraken.

Commissie van Deskundigen Hervormingsagenda Jeugd

Na het afronden van (de bevindingen van) ons onderzoek publiceerde de (op 1 april 2024 ingestelde) Commissie van Deskundigen Hervormingsagenda Jeugd haar bevindingen, conclusies en aanbevelingen.[29] De opdracht was om een onafhankelijk en zwaarwegend advies te geven over de uitvoering van de Hervormingsagenda Jeugd en de financiële risicoverdeling tussen Rijk en gemeenten.

[25] VNG, Richtinggevend kader: toegang, lokale teams en integrale dienstverlening, 2023

[26] E-mail, 11 november 2024

[27] B&W-voorstel, 30 april 2024 (2024-024396)

[28] Verklarende Analyse › Accare

[29] Rapport ‘Groeipijn’, 30 januari 2025

De commissie moest beoordelen of de voortgang en aanpak voldoende vertrouwen geven dat de beoogde hervormingen en besparingen gerealiseerd worden. De commissie richtte zich op zes deelvragen, waaronder: de effectiviteit van de uitvoering, de interventies die nodig zijn, de financiële risicoverdeling en mogelijke bijstellingen, de sturing op de agenda en suggesties voor een verbeterde organisatie.

De commissie concludeerde dat de Hervormingsagenda Jeugd een noodzakelijke, maar onvoldoende voorwaarde is voor een beter functionerend jeugdstelsel. De nadruk ligt te veel op de organisatie van de jeugdzorg en te weinig op de onderliggende maatschappelijke factoren die leiden tot instroom in de jeugdhulp, zoals armoede, prestatiedruk en scheidingsproblematiek. De oplossing ligt - naar het oordeel van de commissie - meer in preventie en het versterken van het gewone leven van jongeren dan in het anders organiseren van de zorg.

Naar aanleiding van haar bevindingen doet de commissie de volgende bevindingen:

- Kies voor een brede benadering: De agenda moet niet alleen focussen op jeugdzorg, maar op jeugd in brede zin, met inzet op gezin, school en samenleving;
- Versterk lokale steunstructuren: Gemeenten moeten investeren in laagdrempelige hulp binnen scholen en buurten.
- Wettelijke vastlegging basisvoorzieningen: Een minimumniveau van jeugdhulp moet gegarandeerd worden.
- Betere samenwerking tussen domeinen: Jeugdzorg moet beter aansluiten op het onderwijs, de volwassenen-GGZ en de sociale zekerheid.
- Verplichte regionale samenwerking: Specialistische jeugdzorg moet op regionaal of landelijk niveau worden ingekocht om versnippering te voorkomen.
- Minder vrijblijvendheid: Er moeten duidelijke prestatie-indicatoren en monitoring komen om voortgang en resultaten te meten.

Ten aanzien van de financiën zet de commissie vraagtekens bij de haalbaarheid van de beoogde besparingen van de Hervormingsagenda. De financiële sturing is onvoldoende onderbouwd en er is te weinig inzicht in welke maatregelen effectief zijn. Daarbij is het risico groot dat de besparingen ten koste gaan van kwetsbare jongeren. Verder signaleert zij dat de komende jaren niet geld, maar een tekort aan gekwalificeerd personeel het grootste probleem vormt in de jeugdzorg. Daarnaast signaleert zij een tekort aan zware specialistische zorg, terwijl lichtere zorg versnipperd is over te veel aanbieders.

Ten aanzien van de regionale samenwerking constateert de commissie dat de sturing op de Hervormingsagenda vooral procesmatig is en gericht op draagvlak, maar doorzettingskracht mist. Er is te veel vrijblijvendheid en partners kijken naar elkaar in plaats van samen verantwoordelijkheid te nemen.

De commissie concludeert dat ondanks de inzet van alle betrokkenen, de huidige aanpak onvoldoende vertrouwen biedt dat de beoogde effecten van de Hervormingsagenda Jeugd gehaald worden. Er moet meer focus komen op preventie, een betere afstemming tussen domeinen en een realistisch financieel beleid. De commissie roept Rijk en gemeenten op om voor de zomer van 2025 een routekaart te presenteren met concrete stappen om de aanbevelingen uit te voeren.

In het licht van de bevindingen en aanbevelingen zoals die zijn opgenomen in het rapport van de Deskundigencommissie Jeugdzorg stellen wij vast dat de gemeente Overbetuwe op de goede weg is, maar ook dat de met de hervormingsagenda en het ingezette beleid beoogde besparingen onwaarschijnlijk zijn. In die zin sluit deze constatering van de commissie aan op onze bevindingen en bevat het rapport weinig meer nieuws, dan een bevestiging van hetgeen inmiddels door veel professionals en organisaties en niet in de laatste plaats door gemeenten zelf is aangegeven.

Conclusies

1. Er is opvolging gegeven aan vrijwel alle door de rekenkamer gedane en door de raad vastgestelde aanbevelingen uit het rapport (Be)grip op het sociaal domein; De wijze waar opvolging wordt gegeven maakt voortaan ook deel uit van de verplichte rapportage van het college over de aanbevelingen van de rekenkamer.
2. Er is echter (nog) onvoldoende koppeling te leggen tussen het vastgestelde beleid en de resultaten daarvan enerzijds en de financiële implicaties daarvan anderzijds (onderdeel van aanbeveling 1 uit het rapport (be)grip op het sociaal domein)[30];
3. Het sociaal-maatschappelijk beleid van de gemeente Overbetuwe is als doeltreffend te kwalificeren in de zin dat de beleidsuitvoering, de resultaten en effecten daarvan aansluiten bij hetgeen de gemeenteraad heeft vastgesteld;
4. Ten aanzien van de doelmatigheid concluderen wij dat deze zich niet onderscheidt van het gemiddelde van de referentiegemeenten of van de ontwikkeling van de lasten in Nederlandse gemeenten;
5. Ten aanzien van de opvolging van de afspraken uit de Hervormingsagenda Jeugd verwachten wij dat de gemeente Overbetuwe hieraan kan voldoen, hetgeen niet betekent dat daarmee ook het afgesproken besparingspotentieel wordt gerealiseerd.

Aanbevelingen

1. Complimenteer het college en de organisatie met de voortvarende opvolging van de door ons gedane aanbevelingen;
2. Stel (als gemeenteraad) bij de begrotingsbehandeling aan de hand van de jaarmonitor sociaal domein vast of bijstelling van het beleid, de uitvoering of middelen nodig en/of gewenst is;
3. Laat nadrukkelijker (dan nu het geval is) verklaren op welke wijze de in de begroting en jaarstukken opgenomen lasten aansluiten op het door u vastgestelde beleid;
4. Laat u periodiek informeren over de ontwikkelingen met betrekking tot de Hervormingsagenda Jeugd, mede aan hand van hetgeen in het regionaal uitvoeringsplan is opgenomen.

[30] 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.

Bestuurlijke reactie

gemeente Overbetuwe

Rekenkamer gemeente Overbetuwe
T.a.v. dhr. H. Smeets

Uw brief van	Uw kenmerk	Ons kenmerk	Datum	Verzonden d.d.
18 februari 2025		2025-011172		
Onderwerp:		**Behandeld door**	**Telefoonnummer**	**Bijlage(n)**
Opvolgonderzoek sociaal domein		b.bloem@overbetuwe.nl	0658081503	

Geachte heer Smeets,

Namens de Rekenkamer stuurde u ons in februari 2025 uw rapport ‘Opvolgonderzoek sociaal domein’. U vroeg ons naar een bestuurlijke reactie op dit rapport. In deze brief geven wij u deze reactie.

Algemeen
Allereerst danken wij u voor uw heldere rapport en conclusies. Het sociaal domein is een complex domein waarin veel ontwikkelingen hebben plaatsgevonden in de afgelopen jaren. Zowel inhoudelijk als procesmatig. Wij danken de Rekenkamer voor de kritische maar vooral constructieve blik die zij de afgelopen jaren in diverse rapporten hebben laten blijken, te beginnen met het rapport (Be)grip Sociaal domein uit 2022, het nazorgonderzoek in 2023 en het voorliggende opvolgonderzoek. Zoals u terecht beschrijft heeft ook het college en de organisatie van onze gemeente de afgelopen jaren niet stilgestaan. Wij zijn verheugd te constateren dat ook de Rekenkamer dat ziet en danken u voor de door u gemaakte complimenten.

Conclusies en aanbeveling
Met veel aandacht lazen we uw conclusies en aanbeveling. Zoals u begrijpt zijn wij verheugd met uw conclusies over de implementatie van eerdere door de Rekenkamer en de gemeenteraad gedane aanbevelingen. Uw complimenten doen naar onze mening recht aan de vele energie die de afgelopen jaren in het sociaal domein is gestoken.

Eerdere aanbevelingen
U stelt vast dat vrijwel alle aanbevelingen zijn opgevolgd en dat het sociaal-maatschappelijk beleid van de Overbetuwe doeltreffend is: de beleidsuitvoering, de resultaten en de effecten daarvan sluiten aan bij hetgeen de raad heeft vastgesteld. Wel stelt u dat er (nog) onvoldoende koppeling te leggen is tussen het vastgestelde beleid en de resultaten daarvan enerzijds en de financiële implicaties anderzijds. Zoals vermeld bij de jaarmonitor sociaal domein 2022[1] wordt de oplevering van de monitor sociaal domein voortaan gelijkgetrokken met de financiële P&C cyclus. Dit in lijn met de aanbevelingen uit uw eerdere rapport (Be)grip sociaal domein om de frequentie van rapportages te verlagen naar 2 maal per jaar en de relatie tussen doelstelling en financiën overzichtelijk te houden. Voortaan wordt de halfjaarmonitor ongeveer gelijktijdig met de Kadernota, waarbij vooral gekeken wordt naar toekomstige trends en ontwikkelingen, en de jaarmonitor

[1] Zie ook 23-06-27 A10 TIC; Integrale jaarmonitor sociaal domein 2022

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

sociaal domein gelijktijdig met de jaarrekening, waarbij vooral teruggekeken wordt naar de resultaten van het afgelopen jaar.

Benchmark personele lasten
Ten aanzien van de door u gedane constatering over uitgaven in het Sociaal Domein in vergelijking met referentiegemeenten stellen wij vast dat wij ons deels in deze constatering herkennen, daar waar het gaat om een relatief hoog aandeel voor inhuurpersoneel. Dit was een gevolg van de inrichting van het sociaal team en is ook in het onderzoeksrapport van Hiemstra en de Vries uit april 2024[2] geconstateerd. Ons college heeft de uitkomsten van dit onderzoek ter harte genomen en heeft hier inmiddels ook op geacteerd: sinds 1 januari 2025 is een groot deel van het voorheen ingehuurde personeel in loondienst van de gemeente. Ook verwijzen wij de raad naar de eerder met hen gedeelde Berenschot benchmark uit 2024[3]. Afhankelijk van de gehanteerde definitie van “sociaal domein”, de inrichting ervan en de daarbij gehanteerde organisatorische en begrotingstechnische criteria (wat valt onder het sociaal domein en wat niet), kan een verschillend beeld ontstaan.

Hervormingsagenda
Tot slot heeft u specifiek gekeken naar de mate waarop wij op koers liggen om de afspraken uit de Hervormingsagenda Jeugd te realiseren. U stelt dat u verwacht dat de gemeente Overbetuwe hieraan kan voldoen, maar plaatst kanttekeningen bij de vraag of ook het verwachtte besparingspotentieel daadwerkelijk kan worden gerealiseerd. Deze kanttekening onderschrijft het college en ook de VNG heeft herhaaldelijk bij het rijk te kennen gegeven dat de financiële ambities uit de Hervormingsagenda zeer ambitieus zo niet onrealistisch zouden kunnen blijken[4].

Het college spreekt dan ook de zorg uit dat het realiseren van deze – en andere – doelstellingen in het sociaal domein bij ongewijzigd beleid de komende jaren onder druk komen te staan, tenzij hier meer financiële ruimte ontstaat vanuit het rijk.

Hoogachtend,

burgemeester en wethouders,
de gemeentesecretaris, de burgemeester,

D. van Eeten R.P. Hoytink-Roubos

[2] Zie 24-05-28 A15 TIC; Bestuursopdracht implementatie advies inrichting dienstverlening sociaal domein
[3] Zie 24-10-29 A33 Informatiememo; Voortgang raadsbesluit d.d. 23 januari 2024 Evaluatie systematiek personeelsbudget (p-budget) 2023, meer specifiek Bijlage 3 Rapportage uitkomsten benchmark formatie en kosten
[4] Financiële klem moet weg voor hulp aan kinderen en gezinnen | VNG

Nawoord rekenkamer

De reactie van het college geeft de rekenkamer geen aanleiding tot het maken van aanvullende opmerkingen.

Geïnterviewden

- Strategisch adviseur sociaal domein (22 oktober 2024)

Documentatie

- VNG, Handreiking Uitvoering Maatregelen Hervormingsagenda Jeugd, 1 december 2023
- VNG, Implementatieplan Hervormingsagenda Jeugd 2023-2028, 16 november 2023
- VNG, Richtinggevend kader: toegang, lokale teams en integrale dienstverlening, 2023
- Onderzoek '(Be)Grip op het sociaal domein', 30 maart 2022
- Onderzoek 'De rekenkamer onderzocht', nazorgonderzoek, 22 september (2023-050950)
- Raadsmotie, Geen grip zonder begrip, 24 mei 2022
- Regionaal Uitvoeringsplan Jeugd 2025 Regio Centraal Gelderland, 2024
- Gemeente Overbetuwe, begrotingen 2023, 2024 en 2025 en jaarrekening 2023
- Gemeente Overbetuwe, jaarmonitor sociaal domein 2023
- Regio Centraal Gelderland, Memo en zelfscan Robuuste regio's, september 2024

Waarstaatjegemeente, referentiegemeenten:

1	Westerkwartier
2	Oldebroek
3	Elburg
4	De Wolden
5	IJsselstein
6	Vijfherenland
7	Wijk bij Duurstede
8	Bernheze
9	Someren
10	Gemert-Bakel
11	Borssele

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

info@overbetuwe.nl
www.overbetuwe.nl

gemeente Overbetuwe