



Visitatiecommissie financiële beheersbaarheid sociaal domein

Gemeente Berg en Dal



Inleiding op het onderzoek

De gemeente Berg en Dal maakt gebruik van de visitatie die de VNG aanbiedt om de grip op de uitgaven in het sociaal domein te verbeteren. De visitatiecommissie (hierna de visitatiecommissie of de commissie) richt zich op het versterken van de grip, zodat de gemeente de ontwikkelingen beter kan voorspellen en zelf kan bijsturen waar dat gewenst en mogelijk is. De visitatie is dus voornamelijk gericht op het versterken van de positie van de gemeente in het sociaal domein en secundair op het terugdringen van tekorten. Tekorten kunnen uiteraard wel mede worden veroorzaakt door een gebrek aan grip.

Meerdere gemeenten hebben zich aangemeld voor een visitatietraject. Uit de aanmeldingen maakt de VNG een selectie op basis van onder andere urgentie van de lokale opgave, omvang van de gemeente en diversiteit in problematiek. Berg en Dal is geselecteerd voor een visitatietraject vanwege de urgentie van de lokale opgave.

De rapportage die voor u ligt, is gebaseerd op schriftelijke, cijfermatige- en beleidsinformatie en op gesprekken met lokaal betrokkenen. Op 7 en 8 juni 2021 heeft het visitatiebezoek plaatsgevonden. Op 29 juni zijn verdiepende gesprekken met ambtelijk medewerkers gevoerd. De uitkomsten van deze gesprekken zijn in deze rapportage verwerkt. Deze rapportage is vertrouwelijk, dat wil zeggen dat de gemeente Berg en Dal zelf beslist over eventuele verspreiding. Het advies is in de eerste plaats bedoeld voor de gemeente Berg en Dal zelf.

Zoals gezegd biedt de VNG de visitatie aan om de grip op de uitgaven te verbeteren, maar die financiële beheersbaarheid in het sociaal domein is niet alleen een lokaal probleem. De visitatie door onafhankelijke experts is daarom eveneens bedoeld om inzichten en verbetermogelijkheden op landelijk niveau te verkrijgen, zo spraken de VNG en BZK af. De VNG bundelt de inzichten uit de afzonderlijke rapportages en trekt daaruit lering, in vertrouwelijke afstemming met relevante partners, waaronder betrokken ministeries.

De rapportage is als volgt opgebouwd:

- In hoofdstuk 1 omschrijven we kort de situatie van de gemeente Berg en Dal en de meest recente ontwikkelingen binnen het sociaal domein wat betreft het creëren van grip.
- In hoofdstuk 2 werken we het vraagstuk van de gemeente verder uit aan de hand van de bestuurlijke en ambtelijke intake en de verdiepende gesprekken die hebben plaatsgevonden. We formuleren op basis daarvan de onderzoeksvraag.
- In hoofdstuk 3 formuleren we bevindingen over de situatie in de gemeente Berg en Dal, gerelateerd aan deze onderzoeksvraag.
- Deze bevindingen zijn de basis voor conclusies en aanbevelingen in hoofdstuk 4.
- Bijlage I geeft een nadere toelichting op 'grip', als context en kader waarin de commissie haar bevindingen formuleert.
- In bijlage II is een gegevensrapportage opgenomen, met analyses die voor de visitatiecommissie gemaakt zijn op basis van openbare bronnen.

Disclaimer

Deze rapportage is geschreven op basis van een bestuurlijk en ambtelijk intakegesprek, een documentstudie en aanvullende gesprekken met ambtelijk medewerkers. We maken vooraf een voorbehoud over de diepgang van de juistheid van deze rapportage, vanwege de beperkte doorlooptijd in combinatie met de wijze van informatieverzameling. Er is geen toetsing geweest, hoewel de gemeente Berg en Dal de mogelijkheid heeft gekregen om de feitelijke juistheid te controleren. De VNG staat ook na dit visitatietraject in verbinding met Berg en Dal. Ze biedt waar nodig ondersteuning bij het uitwerken van de volgende stap op weg naar betere grip op de uitgaven in het sociaal domein.

De [gespreksnotitie 'Harmonie in het sociaal domein'](#) vormt het referentiekader van de visitatiecommissie en is daarmee de kapstok voor deze rapportage. In deze gespreksnotitie is een brede beschrijving van de thema's opgenomen die bij elk van de visitatietrajecten bij gemeenten aan de orde komen. Het zijn in elke gemeente de relevante thema's bij het verkrijgen/verbeteren van grip op het sociaal domein. Het gaat hierbij met name over de wisselwerking tussen de toegang, inkoop, bekostiging en monitoring, die uiteraard geborgd moet zijn in een visie en rekening moet houden met het niveau waarop deze onderdelen worden ingericht (lokaal/ regionaal). Het zijn nadrukkelijk thema's die in samenhang moeten worden gezien, vandaar 'Harmonie' in de titel van de gespreksnotitie.

In de [derde tussenrapportage van de visitatiecommissie](#) (oktober 2020) schetst de visitatiecommissie een beeld van de situatie in het sociaal domein en de uitdagingen waarvoor gemeenten staan. Zo wordt ingegaan op het samenspel tussen bestuur, toegang en uitvoering en het noodzakelijke kostenbewustzijn bij de toegang. De rapportage die voor u ligt, geeft een weerslag van bestuurlijke en ambtelijke gesprekken die de commissie heeft gevoerd met gemeente Berg en Dal, onder andere ook over deze thema's.

Grip... een begrip

In dit onderzoek staat het begrip 'grip' centraal. Grip op de uitgaven, op de uitvoering en op de inhoudelijke opgave in het sociaal domein om eventuele tekorten terug te kunnen dringen. Grip kan op veel verschillende manieren worden bereikt en het begrip behoeft daarom uitleg. In dit kader zetten we kort uiteen op welke manier we het begrip 'grip' in dit onderzoek hanteren en hebben onderzocht. Daarmee voorkomen we dat het woord verkeerd begrepen wordt in dit verband. (Zie bijlage I voor een uitgebreide toelichting op het begrip.)

Grip in het sociaal domein betekent:

1. inzicht hebben in de ontwikkelingen in het sociaal domein. Dat houdt in dat er inzicht moet zijn in het gebruik van zorg, budgetverloop, in-, door- en uitstroom maar ook in de voortgang van genomen maatregelen. Daarnaast vraagt het om redeneerlijnen (beleidstheorieën) die de inzet van middelen en de uitvoering van activiteiten koppelen aan meetbare resultaten en (in)directe effecten.
2. sturing geven op basis van het bij punt 1 genoemde inzicht en ook inzicht in de dynamieken die keuzes met zich meebrengen (dit laatste volgt niet uit de monitor).

De praktijk wijst uit dat er vaak onvoldoende inzicht is in de ontwikkelingen in het sociaal domein, omdat redeneerlijnen niet zijn uitgewerkt en geoperationaliseerd. Daarnaast is er ook onvoldoende inzicht in de gevolgen van de verschillende keuzes die gemaakt kunnen worden. Daardoor worden er soms keuzes gemaakt die elkaar niet optimaal ondersteunen of erger nog, die elkaar tegenwerken. De mate waarin gemeenten grip hebben, hangt sterk af van de mate waarin zij scoren op de bovengenoemde twee punten.

In dit onderzoek brengen we langs deze punten in kaart op welke manier de gemeente opereert in het sociaal domein en in welke mate ze sturing kan geven. Daarnaast staan we stil bij de consistentie en mate waarin een centrale visie naar de verschillende onderdelen wordt doorvertaald. Een consistente en doorvertaalde visie zijn randvoorwaarden om überhaupt van grip te kunnen spreken.

1 Huidige situatie Berg en Dal

Deze rapportage start met een beschrijving van de huidige situatie. Dat doen we zowel algemeen als voor de verschillende onderdelen van het sociaal domein, die in de notitie *Harmonie in het sociaal domein* genoemd worden: visie, toegang, regionale samenwerking, inkoop en bekostiging, en monitoring. We hebben deze toelichting gebaseerd op een beschrijving die de gemeente Berg en Dal maakte.

Beschrijving van de algemene situatie

De gemeente Berg en Dal is een grensgemeente in Gelderland-Zuid met 35.000 inwoners. De gemeente wordt in het noorden begrensd door de Waal en de Rijn, in het westen door de stad Nijmegen, door de provincie Limburg in het zuiden, en door Duitsland in het oosten.

Berg en Dal is een gemeente die is ontstaan uit de fusie van de gemeenten Millingen aan de Rijn, Ubbergen en Groesbeek. Berg en Dal telt twaalf kernen met grote verschillen in demografische en sociaal-economische kenmerken.

Van oudsher bevinden zich ook een aantal grote zorginstellingen binnen de gemeentegrenzen. Voor de jeugdzorg heeft dit volgens analyses van de gemeente geleid tot een aanzienlijk nadelig effect. Dat loopt op tot een jaarlijks tekort van circa €750.000. Het percentage jongeren in Jeugdzorg-trajecten ligt hoger dan in andere gemeenten van vergelijkbare grootte. Dit geldt met name voor Jeugdhulp met verblijf en Jeugdbescherming.

De gemeente ervaart dat er door toenemende vergrijzing en ambulantisering een steeds groter beroep wordt gedaan op Wmo-voorzieningen van de gemeente. Het aantal vijfenzestigplussers en het aantal inwoners dat gebruikmaakt van een voorziening ligt gemiddeld hoger dan in gemeenten van vergelijkbare grootte. Er wordt vooral een beroep gedaan op hulp bij het huishouden, begeleiding en vervoer.

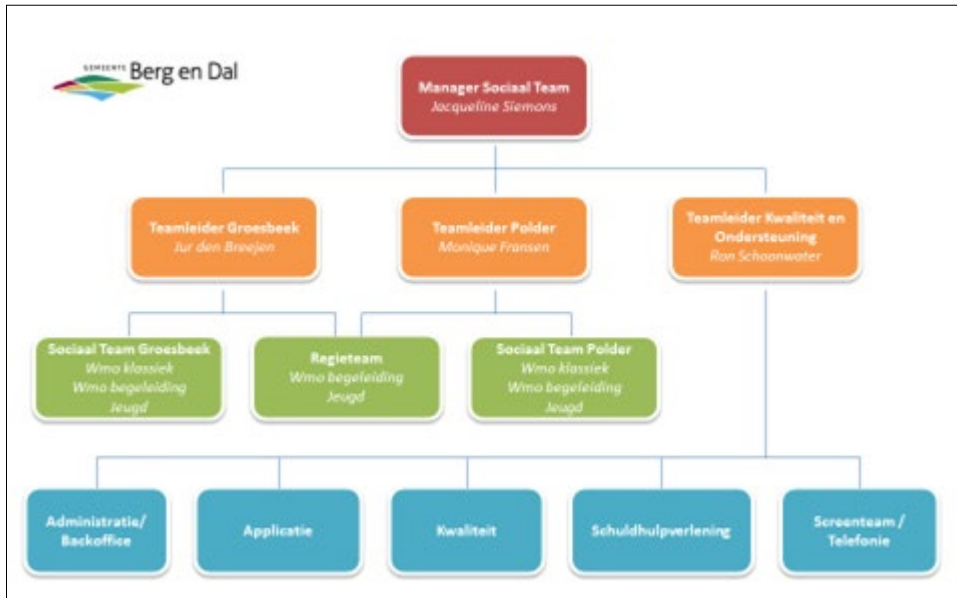
Bij de laatste begrotingsbehandeling (eind 2020) zijn daarom opnieuw maatregelen aangekondigd om de kosten voor de Wmo en de Jeugdhulp terug te dringen. Dit als vervolg op eerdere maatregelen die al in 2018 waren genomen. De gemeente en de gemeentelijke toegang sturen op normalisering en op zelf- en samenredzaamheid. Dit betekent dat vaker algemene voorzieningen worden ingezet en dat het voorliggend veld beter wordt gepositioneerd en waar nodig wordt versterkt. De gemeente zet in op het verstevigen en verzakelijken van de relatie met strategische partners. Ook denkt de gemeente na over andere vormen van financiering.

De gemeente heeft met de laatste maatregelen onoverkomelijke, pijnlijke keuzes gemaakt. Zo is bezuinigd op de bibliotheek en op passende kinderopvang en moesten de tarieven voor de sporthal en het zwembad worden verhoogd. Ook de afvalstoffenheffing en de onroerendezaakbelasting zijn verhoogd. De gemeente kan toekomstige verdere maatregelen niet uitsluiten. Landelijke maatregelen zoals veranderende verdeelsleutels in het gemeentefonds, wet- en regelgeving of jurisprudentie hebben impact op het budget vanuit het Rijk. De gemeente ervaart dat ze beperkte invloed heeft op de uitgaven in het sociaal domein. Ook ziet de gemeente Berg en Dal geen mogelijkheid om te sturen op sociaal-economische ontwikkelingen, een stijgende werkloosheid, vergrijzing of op de effecten van de coronapandemie. De gemeente hoopt dan ook dat een nieuw kabinet snel werk maakt van een objectieve verdeling van landelijke middelen, maar óók van het verruimen van de beleidsvrijheid die gemeenten hebben om zelf beter te kunnen sturen op de uitgaven.

Tot die tijd is nietsdoen geen optie. De gemeente gaat door op de eerder ingeslagen weg, maakt van de nood een deugd en beschouwt de financiële druk als een stok achter de deur. De toelichting in hoofdstuk 3 laat zien welke acties de gemeente heeft ingezet.

Organisatie van de toegang

De lokale toegang is georganiseerd in twee wijkteams: het team *Groesbeek* en het team *Polder* (waarmee de lager gelegen kernen in de poldergebieden van de Waal worden bedoeld). Voor complexe (multiproblem-) casuïstiek is er het Regieteam. Ook is er een team Kwaliteit en Ondersteuning, waaronder ook de backoffice, administratie, het Screenteam en schuldhulpverlening vallen.



De sociale teams werken volgens de vijf basisfuncties voor lokale teams en bestaan uit professionals op het gebied van jeugdzorg, opvoeding van kinderen, gezondheidszorg, welzijn, woonbegeleiding, psychische problemen, ouderenzorg en geldproblemen.

Sinds 2021 is de gemeente Berg en Dal aan de slag met opgavegericht werken. De transformatie van het sociaal domein is als een van de eerste opgaven benoemd. Er is een startnotitie geschreven waarin de opgave is geformuleerd en er is een uitvoeringsplan in de maak, waarin de taken en de planning verder vorm krijgen.

Organisatie van de inkoop, administratie en bekostiging

Voor de nieuwe taken in de Wmo en de Jeugdwet wordt regionaal samengewerkt in de regio Rijk van Nijmegen. Van de zeven gemeenten is Nijmegen verreweg de grootste, met ruim 177.000 inwoners, gevolgd door Wijchen (40.000), Berg en Dal (35.000), Beuningen (26.000), Druten (19.000), Heumen (17.000) en de Limburgse grensgemeente Mook en Middelaar (8.000). De inkoop en het contractmanagement voor de Wmo en Jeugdtaken van deze zeven gemeenten wordt uitgevoerd door het Regionaal Ondersteuningsbureau (ROB). Contractering gebeurt 'open house' en financiering op basis van p*q. Facturatie gebeurt op basis van berichtenverkeer tussen de aanbieder en de gemeente.

Monitoring

Naast de regionaal beschikbare monitoring is Berg en Dal ook gestart met eigen data-analyse en monitoring. Belangrijkste bronnen zijn het berichtenverkeer en registraties in de toegang. Er zijn inhoudelijke en financiële rapportages die nog worden doorontwikkeld. Beleidsmedewerkers hebben toegang via een BI-tool en duiden samen de beschikbare informatie.

2 Onderzoeksvraag

De VNG biedt de visitatietrajecten aan, omdat er tekorten zijn in het sociaal domein. Veel gemeenten worden daarmee geconfronteerd. Los van de vraag wat de exacte oorzaak van deze tekorten is, bestaat consensus over het belang voor gemeenten om grip te hebben en houden op de uitgaven in het sociaal domein. Niet met de belofte dat daarmee voor alle gemeenten automatisch de tekorten kunnen worden opgelost. Wel met de overtuiging dat het zonder grip haast niet mogelijk is om die op te lossen. De centrale vraag in de visitatietrajecten luidt dan ook: *Hoe kunnen gemeenten de grip op de uitgaven in het sociaal domein verbeteren en behouden?*

Hoewel *grip* het centrale thema is in alle visitatietrajecten, is iedere gemeente uniek in de manier waarop zij het sociaal domein heeft georganiseerd en, daarvan afgeleid, de monitoring- en sturingsmechanismen heeft ingericht. We verzoeken gemeenten die zich aanmelden daarom ook nadrukkelijk om een eigen vraagstuk in te brengen binnen het thema grip. Zo spitsen we het traject toe op de lokale situatie. In de aanvraag van Berg en Dal is benoemd dat de scope kan worden beperkt tot Jeugdhulp en Wmo.

De gemeente Berg en Dal ziet de tekorten in het sociaal domein de afgelopen jaren behoorlijk opgelopen en ervaart een beperkte mate van grip op de financiën in het sociaal domein. Ze wil graag leren van experts en van ervaringen in andere gemeenten.

Vrij recent heeft de gemeente een koersdocument vastgesteld, met een grote inhoudelijke en financiële ambitie, gericht op transformatie in het sociaal domein. De focus licht op factoren waar de gemeente zelf invloed op kan uitoefenen. Tijdens de bestuurlijke en ambtelijke intake en tijdens de ambtelijke verdieping is besproken hoe dit koersdocument in de periode tot de zomer wordt vertaald naar een uitvoeringsplan.

De commissie concludeert dat de gemeente uitgebreid kennis heeft genomen van mogelijke maatregelen zoals die beschreven zijn in rapportages en openbare bronnen over het thema 'grip'. Die conclusie baseert de commissie op de beschikbaar gestelde documenten en de gesprekken tijdens de intake. In de gesprekken bleek ook dat het voor de gemeente lastig is om de vele mogelijke activiteiten en maatregelen te prioriteren om te komen tot een realistisch uitvoeringsplan.

De commissie benadrukt in dit kader bij veel gemeenten dat operationalisering van een visie op het sociaal domein een tussenstap vraagt rond concrete doelen. Het is immers niet mogelijk om overal tegelijk aan te werken. Aan de geformuleerde doelen kunnen maatregelen en acties worden gekoppeld. Welke doelen gekozen worden en welke acties daarbij passen vraagt een goede analyse van beschikbare data, in combinatie met praktijkervaring en inzicht in de lokale situatie. Er is immers geen bewezen effectieve beleidstheorie voor het sociaal domein. De gekozen doelen en maatregelen vormen daarna de kern van monitoring. Business control en de PDCA-cyclus kunnen daarop aansluiten.

De commissie zet daarom naar aanleiding van de intake de volgende drie vraagstukken gerelateerd aan grip centraal:

- vertaling van de visie, via operationalisering van doelen naar een realistisch uitvoeringsplan;
- scherpe analyse van de beschikbare inzichten en cijfers;
- gebiedsgericht werken als wenkend perspectief.

In het volgende hoofdstuk (hoofdstuk 3) beschrijven we bevindingen op de vijf onderdelen van het sociaal domein volgens de notitie *Harmonie in het sociaal domein*: visie, regionale samenwerking, toegang, inkoop en bekostiging, en monitoring. In hoofdstuk 4 reflecteren we aan de hand van deze bevindingen op bovenstaande drie vraagstukken en formuleert de commissie haar conclusies en aanbevelingen.

3 Bevindingen

In dit hoofdstuk bespreken we de bevindingen aan de hand van de vijf onderdelen van het sociaal domein volgens de notitie *Harmonie in het sociaal domein*: visie, regionale samenwerking, toegang, inkoop en bekostiging, en monitoring. De ambtelijke organisatie ervaart een stevige werkdruk om deze thema's in samenhang te organiseren en uit te voeren. Deze en de andere bevindingen in dit hoofdstuk vertalen we in hoofdstuk 4 naar aanbevelingen.

Visie

1. De ambitie van Berg en Dal is samen te vatten als 'goede en betaalbare zorg voor haar burgers'. De gemeente wil deze ambitie realiseren door de focus te verleggen en meer gebruik te maken van de kracht van de samenleving. Tegelijkertijd heeft de gemeente een stevige financiële ambitie en zijn in afstemming met de gemeenteraad beheersmaatregelen opgesteld. Of de combinatie van deze inhoudelijke en financiële ambities realistisch is, is onduidelijk.
 - a. Het koersdocument formuleert de ambitie om goede en betaalbare zorg voor de inwoners van Berg en Dal beschikbaar te houden. Deze ambitie is vertaald in vijf strategische pijlers: transformatie naar preventie; transformatie naar algemene voorzieningen; transformatie naar eigen kracht; transformatie naar een (verhoudingsgewijs) beter betaalbaar model; focus op datagedreven sturing om de beweging zichtbaar te maken.
 - b. De toegang staat centraal in de nieuwe visie. Het werkplan van de toegang is onderdeel van het koersplan.
 - c. Om de stijgende kosten in het sociaal domein beheersbaar te houden, is bestuurlijk de ambitie uitgesproken om voor de begeleiding Wmo en Jeugd terug te gaan naar de budgetten van 2018 (rekening houdend met indexering). In 2024 wil Berg en Dal 100% van de ombuiging hebben gerealiseerd. Voor zowel begeleiding volwassenen (Wmo) als jeugd betekent dit een afname van de uitgaven met ongeveer 11%.
 - d. De afgelopen periode was preventie het toverwoord, maar de gemeente ziet het effect hiervan nog niet terug in de cijfers. Enkele meer preventieve activiteiten (GGD-maatwerk en passende kinderopvang) zijn daarom in afstemming met de gemeenteraad helaas geschrappt.
 - e. De gemeenteraad heeft een voorstel met beheersmaatregelen besproken en daarna vastgesteld. De raad is bezorgd dat de maatregelen niet voldoende zijn voor de taakstelling, maar heeft tegelijkertijd het voorgestelde bezuinigingspakket niet volledig overgenomen.
2. In maart 2021 is een startnotitie vastgesteld om het koersdocument te vertalen naar de praktijk. De gemeente werkt nu aan een uitvoeringsdocument. In de werkversie van juni 2021 zijn veel acties geformuleerd, geordend naar 'groot/klein' en 'bestaand/eerst/later' en naar hoe de acties bijdragen aan de vijf strategische pijlers in het koersdocument.
 - a. De acties in het uitvoeringsdocument zijn gebaseerd op drie basiscriteria of leidende principes: (1) meer inzetten op de samenwerking met voorliggende voorzieningen en strategisch partnerschap, (2) meer gebruik van de kracht van de samenleving, (3) anders communiceren en positioneren.
 - b. De 38 geformuleerde acties betreffen het 'brede' sociaal domein: Wmo, Jeugd, Welzijn, Inkomen en Participatie, Werk & Inkomen, Schuldhulpverlening, vrijwilligerswerk en mantelzorg, etc.
 - c. Het koersdocument bevat een mix van visie, instrumenten en acties. Bij de acties is benoemd in welke mate ze voortzetting zijn van al 'bestaande' maatregelen (bijvoorbeeld doorbraakpot en pilot buurtgezinnen).
 - d. Het uitvoeringsplan start vanuit de visie en vertaalt deze naar acties. Het is lastig om vast te stellen wanneer deze acties klaar zijn en wat het beoogde effect is. Ook ontbreekt vooralsnog een inschatting van de benodigde tijdbesteding, capaciteit en kosten.
 - e. De gemeente geeft aan te worstelen met prioritering van de verschillende activiteiten. Het uitvoeringsdocument maakt onderscheid tussen grote thema's (waaronder het gebiedsgericht werken

- en het inzetten op normaliseren) en kleinere maatregelen, deels gestart en deels nog te initiëren.
- f. De gemeente geeft aan dat het lastig zal zijn om het effect van de maatregelen te monitoren. Ook als een verschuiving in de cijfers zichtbaar wordt, is het lastig te onderbouwen wat daarvan de verklaring is, ofwel, door welke maatregel dit veroorzaakt wordt.

Regionale samenwerking

3. De gemeente hecht waarde aan een goede samenwerkingsrelatie in de regio's en doet actief mee in veel overleggen en werkgroepen over regionale thema's. Ondanks haar relatief kleine omvang levert Berg en Dal een inhoudelijke bijdrage. Uitgangspunt is 'de regio ben je ook zelf'.
 - a. Werkgroep Jeugd met Verblijf heeft een transformatieagenda opgesteld. Daarvoor zijn middelen aangevraagd bij het Rijk en die zijn ook verkregen.
 - b. Het regioplan voor de inkoop van Wmo en Jeugdhulp is toegestuurd naar de betrokken gemeenteraden.
 - c. Berg en Dal denkt actief mee met diverse werkgroepen over de verschillende zorgvormen.
 - d. Ambtenaren zetten in op verbinding tussen regionale activiteiten en de behoefte van de lokale teams. Dit vraagt tijd en middelen, bijvoorbeeld het implementeren van regionale initiatieven rond complexe echtscheidingen en buurtgezinnen.
 - e. De werkgroep Onderwijs zet in op samenwerking met PO en VO. Berg en Dal stelde de handleiding Jeugdhulp binnen onderwijs op. Die wordt nu regionaal gedeeld. De intentie is om dit met alle scholen te delen, zodat in alle gemeenten beter gestuurd kan worden op verwijzingen via het onderwijs.
 - f. De werkgroep Jeugd-GGZ heeft de inkoop Jeugd-GGZ begeleid (zie punt 7).
 - g. In Gelderland zijn zeven Jeugdhulpregio's bezig met een verbeteragenda voor de gecertificeerde instellingen (GI's). De rol van Berg en Dal hierin is klein, maar dit is wel een belangrijk thema. Daarom legt Berg en Dal daar vragen en signalen op tafel.
 - h. De werkgroep Wmo heeft de inkoop Tijdelijk Verblijf LVB18+ begeleid.
 - i. De werkgroep Beschermd Wonen heeft een regioplan beschermd wonen & maatschappelijke opvang opgesteld en een centrumregeling. Beide zijn onlangs vastgesteld door de raden. Er wordt nu verder gewerkt aan het opstellen van een DVO, een inrichtingsplan en een regionale begroting.
 - j. De werkgroep Wmo heeft gewerkt aan betere afstemming tussen aanbieders en de gemeentelijke sociale teams rond de inzet van regionaal ingekochte producten.
 - k. Vooruitlopend op de regionale aanbesteding Wmo zijn Berg en Dal en Nijmegen een pilot gestart met een lumpsum gefinancierde beschikkingsvrije dagbesteding.

Toegang

4. De toegang is voor Berg en Dal cruciaal in het realiseren van de transformatie. De toegang is onderdeel van de gemeentelijke organisatie en kent een brede expertiseopbouw. De toegang heeft een eigen opdracht én een eigen taakstelling. Medewerkers handelen vanuit de visie: 'Doen wat nodig is, en niet meer dan dat'. Deze visie wordt bestuurlijk sterk neergezet en is ingedaald naar de uitvoering. Bestuurders tonen hiermee lef en geven daarmee steun aan de toegangsmedewerkers. Capaciteit en prioritering van taken zijn (net als in andere gemeenten) een terugkerend onderwerp van gesprek.
 - a. De wijkteams bestaan uit professionals op het gebied van jeugdzorg, opvoeding van kinderen, gezondheidszorg, welzijn, woonbegeleiding, psychische problemen, ouderenzorg en geldproblemen. De wijkteams bieden zelf ook (kortdurende) ondersteuning.
 - b. In het koersdocument (2020) staat: "We verleggen de focus en maken meer gebruik van de kracht van de samenleving." en "We worden meer gebiedsteam en minder indicatieorgaan."
 - c. Doelmatige inzet van beschikbare middelen is volgens de gemeente bij toegangsmedewerkers een belangrijk thema. Bij het indiceren van zorg is sprake van kostenbewustzijn. 'Nee, tenzij'. Medewerkers geven aan dat het lastig is om zowel focus op inhoud als op geld te leggen. Waar rond casuïstiek discussies ontstaan, geven bestuurders steun aan de afwegingen die de toegang maakte.
 - d. Het sociaal team wordt getraind de Wmo en de Jeugdwet vorm te geven vanuit de bedoeling en vanuit een gedeelde visie: 'Doen wat nodig is, en niet meer dan dat'. Dit is van toepassing op zowel de toeleiding tot zorg als anderzijds het leveren van kortdurende zorg. Een afwegingskader helpt om scherpte aan te brengen in dit proces.

- e. Registraties in de toegang worden gebruikt in de monitoring. De gemeente ziet kansen om vanuit deze monitoring signalen ook terug te geven aan het sociaal team. Medewerkers in de toegang krijgen dan zowel inzicht in wat is geïndiceerd als in wat de zorgaanbieder binnen de indicatie levert. Dit vraagt tijd en energie van diverse betrokken medewerkers, dus om prioritering.
 - f. Vanuit de accountant is de vraag gesteld of toegang een rol kan spelen in het toezicht op de feitelijke levering van zorg (heeft de aanbieder het werk geleverd dat hij heeft gedeclareerd?). Ook dit vraagt tijd en energie van betrokken medewerkers.
5. De gemeente kan met de nu beschikbare cijfers focus leggen op ombuiging rond specifieke doelgroepen en zorgvragen, uiteraard voor zover de gemeente daar invloed op heeft. Ombuigen is niet altijd makkelijk. Dat laten onderstaande voorbeelden ook zien.
- a. Wmo: de gemeente zegt succesvol te zijn in het afbouwen van het aantal cliënten dat gebruikmaakt van beschermd wonen (BW). Deze mensen wonen nu in wijken. Doordat de gemeente deze afbouw voor haar rekening neemt, stijgen de kosten van Wmo-begeleiding. De gemeente is in gesprek met de regio om middelen te krijgen uit het regionale overschot op BW.
 - b. Wmo: de gemeente ziet in haar dashboards een stijgend zorggebruik, gerelateerd aan vergrijzing en door extramuralisering van de GGZ. In 2019 is sprake van een sterke stijging van het gebruik van Wmo-voorzieningen, door invoering van het abonnementstarief. Dit zijn factoren waar de gemeente beperkt invloed op heeft.
 - c. Jeugd: de gemeente ziet dat steeds meer kinderen die zorg nodig hebben dat ook echt krijgen. Het aantal cliënten neemt niet toe, maar de trajecten die worden ingezet zijn wel groter in aantal, steeds intensiever en kostbaarder. De gemeente ziet dat de stijging in het gebruik van residentiële voorzieningen afneemt, maar kan dit niet relateren aan de toename van de kosten van ambulante voorzieningen.
 - d. Jeugd: signalen over dit zwaardere zorggebruik worden meegenomen in diverse gesprekken: met de grootste aanbieders, met de GGD, met onderwijs en met de huisartsen. Deze gesprekken zijn erop gericht om (waar dat kan!) minder zorg in te zetten en te zoeken naar alternatieve oplossingen. De gemeente ziet dat hier belangrijke eerste stappen zijn gezet, maar dat hier nog een grote uitdaging ligt. Met name de gesprekken met GGZ-aanbieders verlopen moeizaam.
 - e. Jeugd: de gemeente geeft het regionale accountmanagement aandachtspunten mee, als input voor het gesprek met de tien aanbieders die samen het grootste deel van de zorgkosten vertegenwoordigen. Waar mogelijk sluit Berg en Dal aan bij deze accountgesprekken.
 - f. Jeugd: twee gecertificeerde instellingen staan op dat lijstje met de tien duurste aanbieders. Ze zijn verantwoordelijk voor complexe verwijzingen. De gemeente zou graag zien dat deze instellingen de gemeentelijke toegang meer betrekken bij het opstellen van verwijzingen. De gemeente erkent dat cliënten van de GI's grote problemen hebben en ziet ook dat ambulante behandelen (wat de voorkeur heeft) vaak duurder is dan verwijzingen naar verblijfsvoorzieningen. De gemeente zet in op kwartaalgesprekken tussen toegang en de GI's om kennis te delen, bijvoorbeeld rond casuïstiek en over de afspraken en de afbakening rond onderwijs. De gemeente zegt het verloop van personeel bij de GI's als een belemmering te ervaren.
 - g. Jeugd: de gemeente heeft geïnvesteerd in jeugdconsulenten die werkzaam zijn op de scholen. De gemeente heeft aangetoond dat deze zichzelf terugverdienen.
 - h. Jeugd: de gemeente is trots op het 'Moeder-kind-huis' in haar gemeente. Ze ziet ook dat de moeders die in de gemeente blijven wonen na afloop van het ondersteuningstraject een beroep blijven doen op voorzieningen. Dit is lastig te voorkomen.
 - i. De gemeente heeft nog geen analyse gemaakt van de gezinnen waar sprake is van het grootste zorggebruik. Inzet van diverse voorzieningen kan namelijk niet op gezinsniveau worden opgeteld.
6. Berg en Dal werkt met twee wijkteams (Groesbeek en Polder). De toegang is gepositioneerd in het gemeentehuis. De gemeente kenmerkt zich door een heel diverse gemeenschap en verkent de mogelijkheid om meer gebiedsgericht te gaan werken.
- a. In het koersdocument zegt Berg en Dal over haar lokale toegang dat veel goed gaat, maar dat het gebieds- (en doelgroep)gericht en outreachend werken veel beter kan. De gemeente neemt daarom in haar uitvoeringsagenda een verkenning op van de mogelijkheden om meer gebiedsgericht te gaan werken.

- b. Berg en Dal stelt samen met inwoners van haar kernen een 'Dorpsagenda' op. Dit is een periodiek proces, waarin bewoners kunnen formuleren waar ze behoefte aan hebben. Dit is op dit moment breder dan Wmo/Jeugd, maar kan een aangrijpingspunt zijn om aan te sluiten bij behoefte van wijken (gebiedsgericht werken).
- c. Voor één wijk in Groesbeek, Stekkenberg, is een gerichte wijkaanpak ontwikkeld, samen met scholen, de GGD en Welzijn. Dit is belegd bij het wijkteam Groesbeek. Twee onderzoeksinstellingen zijn betrokken bij het monitoren van deze aanpak. De gemeente zegt de ervaringen uit deze aanpak mee te willen nemen in haar gedachtevorming rond gebiedsgericht werken.

Inkoop, contractmanagement en bekostiging

- 7. Hoewel alle gemeenten in de regio prioriteit leggen bij de eigen financiële problemen, is gemeente Berg en Dal tevreden over de regionale samenwerking rond inkoop en contractmanagement voor Wmo en Jeugdhulp. Alle gemeenten hebben belang bij een meer zakelijke relatie met de zorgaanbieders.
 - a. Regionale werkgroepen zijn opgezet rond de verschillende vormen van Wmo en Jeugdhulp. Daar vindt inhoudelijke samenwerking en agendering plaats.
 - b. In de nieuwe regionale inkoopprocedure Jeugd-GGZ (2022 e.v.) zijn zes gunningscriteria opgenomen die aansluiten bij het koersdocument. Aanbieders wordt gevraagd om een visie op normaliseren, samenwerking binnen het lokale netwerk, samenwerking met het onderwijs, betaalbaarheid en wachttijden.
 - c. Berg en Dal draagt onderwerpen aan die het regionaal contractmanagement in gesprekken met aanbieders aan de orde stelt.
 - d. De gemeente ergert zich aan late declaraties van aanbieders, zeker als dit grote bedragen zijn. Dit verkleint de hoeveelheid grip die wordt ervaren op het sociaal domein en ook het comfort bij bestuurders. Ook in landelijke (VNG) en regionale contractgesprekken wordt aangestuurd op tijdig declareren.
 - e. Alternatieve vormen van bekostiging worden afgewogen. Voor meerdere domeinen is regionaal gekozen om de bestaande systematiek voort te zetten (bijv. Jeugd-GGZ). Voor dagbesteding ouderen verkent Berg en Dal samen met Nijmegen lumpsum als alternatief.

Monitoring

- 8. Tot voor kort was alleen monitorinformatie vanuit de regio beschikbaar en kon de gemeente deze data niet zelf analyseren. Dit jaar heeft monitoring een sterke groei doorgemaakt. Met name de financiële rapportages zijn nog in ontwikkeling. De functie business control (niet 'controle') is nog beperkt ingevuld, maar is wel belangrijk om opgavegericht te kunnen werken.
 - a. Een data-analist heeft de gegevens uit het berichtenverkeer toegankelijk gemaakt in een BI-tool (sinds januari 2021). Dit is intensief geweest, maar belangrijk voor inhoudelijke sturing op ombuigingen (zie voorbeelden hierboven). Het beschikbaar stellen van dit soort informatie aan beleidsmedewerkers roept ook veel nieuwe vragen op, zowel bij collega's als bij de raad. Werkdruk bij de backoffice in combinatie met de bezuinigingsopgave maakt prioritering noodzakelijk.
 - b. De kwartaalrapportage naar de raad wordt steeds inhoudelijker en benoemt zowel sterke punten als aandachtspunten.
 - c. Ook financiële monitoring is in ontwikkeling en de gemeente werkt aan een prognosemodel.
 - d. De gemeente zoekt naar manieren om inzichtelijk te maken wat met de diverse initiatieven wordt bereikt en erkent dat de verbinding tussen de inhoudelijke ontwikkeling en de financiële cijfers nog beperkt wordt gemaakt. De functie business control is nog beperkt ingevuld. Steeds meer informatie komt beschikbaar voor de sturende processen. Het kwaliteitsteam verkent hoe de beschikbare informatie met elkaar kan worden verbonden.

4 Conclusies en aanbevelingen op hoofdthema's

Onze aanbevelingen sluiten zo veel mogelijk aan bij de specifieke situatie in Berg en Dal. De commissie concludeert op basis van de gesprekken, de gelezen stukken en de cijfers dat Berg en Dal al heel veel goede dingen doet. Er ligt een stevige inhoudelijke en financiële ambitie met een heldere visie. We hebben kennisgemaakt met wethouders die lef tonen als het gaat om het sociaal domein en met een sterk ambtelijk team dat zicht heeft op de belangrijkste cijfers. Toch heeft de gemeente moeite om de trend van stijgende uitgaven te keren. Daar zijn wellicht autonome verklaringen voor, maar dit maakt het onverminderd belangrijk dat de gemeente meer grip krijgt op het sociaal domein.

Zoals toegelicht in hoofdstuk 2 heeft de commissie op basis van de bestuurlijke en ambtelijke intake drie thema's gekozen die belangrijk zijn om grip op het sociaal domein te vergroten:

- A. vertaling van de visie, via operationalisering van doelen naar een realistisch uitvoeringsplan;
- B. scherpe analyse van de beschikbare inzichten en cijfers;
- C. gebiedsgericht werken als wenkend perspectief.

A Vertaling van de visie, via operationalisering van doelen naar een realistisch uitvoeringsplan

In het koersdocument beschrijft de gemeente veel ambities gerelateerd aan transformatie. Dit heeft de gemeente vertaald in een concept uitvoeringsplan. De commissie is bezorgd of deze activiteiten, zeg maar 'new concern', passen in beschikbare capaciteit en kosten van de gemeente. Veel van de initiatieven vragen daarbij afstemming en samenwerking met partners in het sociaal domein. Deze afstemming vraagt in de praktijk veel inzet en doorlooptijd. Prioritering van activiteiten is belangrijk om te voorkomen dat de veelheid van acties beperkend wordt voor de kwaliteit van de uitvoering.

Prioritering is een belangrijke stap in het operationaliseren van een visie op het sociaal domein. Het is belangrijk een tussenstap te maken, waarin concrete doelen worden benoemd. Door doelen te benoemen waarvan men verwacht dat ze sterk bijdragen aan het beoogde maatschappelijke effect, ontstaat prioritering. Het is immers niet mogelijk om overal tegelijk aan te werken. Aan de geformuleerde doelen kunnen maatregelen en acties worden gekoppeld. Bij de doelen kan worden vermeld wat het tijdpad is en met welke stakeholders hieraan wordt gewerkt. Binnen de ambtelijke organisatie wordt dit vertaald in een uitvoeringsplan, met een koppeling tussen welke ambtelijke inzet een maatregel vraagt en wat beschikbaar is. Als er tijdens de looptijd van het uitvoeringsplan nieuwe maatregelen wenselijk zijn, kan er een afweging worden gemaakt tussen het vervallen van een bestaande maatregel of meer ambtelijke capaciteit. Het vraagt een goede analyse van beschikbare data in combinatie met praktijkervaring en inzicht in de lokale situatie om te bepalen welke doelen en acties gekozen worden. De gekozen doelen en maatregelen vormen daarna de kern van monitoring. Business control en de PDCA-cyclus kunnen daarop aansluiten: doe je de juiste dingen en doe je dingen goed?

Het koersdocument is vrij recent tot stand gekomen in een proces dat sterk intern gericht was. Ook bij het opstellen van het uitvoeringsplan neemt de commissie deze interne gerichtheid waar. De transformatiedoelen en principes zoals geformuleerd in het koersdocument zijn het meest effectief als ze ook gedragen worden door externe stakeholders. Zij zijn immers belangrijke spelers voor het slagen van de ambities.

- 1. Aanbeveling:** Breng prioritering en balans aan in doelen waaraan gewerkt wordt, in acties die daarop worden gestart en in capaciteit die daarvoor nodig is. Zichtbare mijlpalen hanteren draagt bij aan bestuurlijk comfort en geef rust voor de ambtelijke organisatie. De kans dat beoogde resultaten worden geboekt, wordt daarmee groter.
- 2. Aanbeveling:** De 'waarom' die in het koersdocument geformuleerd staat, in combinatie met de financiële urgentie, rechtvaardigt een stevig handelen. Communiceer de geformuleerde ambitie, visie en principes

actief in gesprekken met burgers en andere stakeholders. Dit komt ook tot uiting in een professionele en zakelijke houding richting aanbieders en partners.

- 3. Aanbeveling:** Volg en voer het maatschappelijke debat over normaliseren en verduidelijk deze term voor Berg en Dal. Voor Jeugdhulp, Wmo en Participatie kan normaliseren een andere invulling hebben. Voor Jeugdhulp gaat dit over 'de lichte problemen horen bij het normale leven'. Het expertiseteam Reikwijdte Jeugdhulp spreekt in dat kader over differentiëren naar zorgvraag. Maatwerk snijdt dan aan twee kanten: meer als nodig, minder als kan. Bij Wmo ligt de focus meer op eigen kracht. Daarbij wordt gekeken naar hoe mensen (opnieuw) in hun kracht gezet kunnen worden om zelfstandig te leven (re-ablement) of er wordt gezocht naar mogelijkheden om financiële eigen kracht mee te laten wegen. Bij participatie ligt de focus op meedoen. De gemeente kan langs deze lijnen proactief handelen. Dit vraagt lef en heldere communicatie, met name ook richting de niet-gemeentelijke verwijsroutes van de Jeugdhulp. De VNG kan u in contact brengen met verschillende gemeenten die met deze ideeën aan de slag zijn gegaan.

Voor operationalisering van de visie is een analyse en duiding nodig van de beschikbare cijfers.

B Scherpe analyse van de beschikbare inzichten en cijfers

In hoofdstuk 3 is duidelijk dat Berg en Dal al intensief aan de slag is om ombuigingen te realiseren, daar waar ze invloed heeft. Dit is een sterke route die voortdurend aandacht zal blijven vragen. Het is een belangrijke reguliere beleidstaak. Beleidsmedewerkers duiden de beschikbare informatie met elkaar en met de betrokken stakeholders. De inzichten worden vertaald naar de diverse tafels die ermee aan de slag kunnen: gemeenteraad, wethouders, partners, gemeentelijke toegang, scholen, huisartsen, GGD, regionale accountgesprekken met aanbieders etc. Uit de gesprekken is gebleken dat de gemeente hier al sterk mee bezig is. De commissie verwacht dat dit samen duiden van cijfers stimulerend werkt voor het inzetten van gerichte acties; acties waarmee op relatief korte termijn resultaten geboekt kunnen worden. Dit geeft goede energie en moed om samen op de ingeslagen weg door te gaan.

De commissie constateert ook dat de functie business control in Berg en Dal nog beperkt is ingevuld. Control – beheerst (bij)sturen – ligt primair bij de medewerkers en het management, maar de functie van business control kan daar bij het vraagstuk van Berg en Dal een bijdrage aan leveren. De kern van deze functie is dat regelmatig wordt gevraagd: "Doen we de goede dingen?" en "Doen we de dingen goed?". Dit moet vanuit een gedeeld beeld over wanneer het sociaal domein 'in control' is. Business control toetst prioriteiten, draagt bij aan sturing en focust op het behalen van resultaten en de risico's die dat kunnen voorkomen. Business control heeft ook als taak om bij nieuwe initiatieven en wensen door te vragen naar de urgentie en verwachte effecten ervan. Business control kan dus ook rust brengen.

- 1. Aanbeveling:** Ga door met het analyseren en 'het goede gesprek op de goede tafel' brengen. Veel mooie voorbeelden zijn in hoofdstuk 3 benoemd. Deze werkwijze is een belangrijk element in het realiseren van de gewenste ombuigingen. Waar nodig kunnen wethouders extra gewicht brengen, als het gesprek op deze tafels vastloopt.
- 2. Aanbeveling:** Neem de tijd om de basis op orde te krijgen. Hanteer realistische verwachtingen bij de informatiehonger die veelal ontstaat bij het ontsluiten van data. Neem de tijd om de data die al beschikbaar is goed te gebruiken. Dit geeft rust en ruimte.
- 3. Aanbeveling:** Betrek stakeholders bij de inhoudelijke duiding van beschikbare informatie en vertaal deze inzichten naar geprioriteerde acties. Binnenkort verschijnt in Binnenlands Bestuur een artikel over de ervaringen in de gemeente Woudenberg. Dit prioriteren is 'going concern' en vraagt tijd en prioriteit van beleidsmedewerkers. Prioriteit bij dit duiden en ombuigen van trends zou moeten liggen bij de stijging van de kosten per jeugdige. De commissie ziet deze trend in de openbare cijfers die ze over Berg en Dal heeft geraadpleegd (zie bijlage II).
- 4. Aanbeveling:** Maak business control integraal onderdeel van de programmatische sturing. Business control helpt om prioritering en focus aan te brengen (zie A hierboven). Deze focus voorkomt ad-hoc-initiatieven en streeft ernaar om te sturen op inhoudelijke ontwikkelingen. Voor een goed voorbeeld zou de gemeente contact op kunnen nemen met de gemeente Almelo.

C Gebiedsgericht werken als wenkend perspectief

De gemeente verkent hoe gebiedsgericht werken voor zichzelf en haar partners eruit zou kunnen zien en hoe dit kan bijdragen aan de beoogde transformatie. De commissie is van mening dat gebiedsgericht werken een belangrijke sleutel voor succes gaat zijn in Berg en Dal, juist vanwege het sterk diverse karakter van de verschillende kernen.

Gebiedsgericht werken is dus een mooi wenkend perspectief, maar dit vraagt een lange adem, waarbij veel interne en externe partijen nodig zijn. In de verdiepende gesprekken bleek dat de gemeente al intensief spreekt met die partijen. Dit heeft bijgedragen aan een gedeeld beeld van de behoefte, aan een gevoel van urgentie en een aanzet voor een aanpak. Deze fase van 'projectdefinitie' is belangrijk. Betrokkenen ervaren echter veel druk op dit traject, met hoge verwachtingen van de financiële effecten. Deze krachten werken negatief. Het versterken van gebiedsgericht werken is gebaat bij tijd en ruimte om te experimenteren en vertrouwen op te bouwen.

- 1. Aanbeveling:** Temper de verwachtingen van gebiedsgericht werken als de oplossing voor het financiële probleem in Berg en Dal. De richting is zeker goed en belangrijk. Neem de tijd om te verkennen hoe deze weg eruitziet, wie er op die weg nodig zijn en hoe jullie samen op reis gaan, maar ga vooral aan de slag! Zet gebiedsgericht werken expliciet neer als een experiment om inwoners beter te kunnen ondersteunen, niet om geld te besparen. Ervaringen in de gemeente Almelo met het opzetten en evalueren van een pilot gebiedsgericht werken kunnen een mooie inspiratie zijn.
- 2. Aanbeveling:** Pas gebiedsgericht werken vooral gedifferentieerd toe. In kwetsbare wijken is vaak sprake van scepsis richting de overheid en vinden inwoners de ondersteuning vaak niet vanzelf. Dan is een 'eropaf-strategie' passend. In wijken met een hoge SES kunnen mensen de hulp vaak zelf goed vinden. In die wijken kan de inzet gericht zijn op normaliseren (zie A.3) en op het zelf of samen oplossen van problemen. Een meer remmende strategie is dan goed te verdedigen. Over deze differentiatie kan het gesprek gevoerd worden met de gemeenteraad.
- 3. Aanbeveling:** Maak de gebiedsgerichte werkwijze zo integraal mogelijk. Participatie (werk, inkomen, meedoen) en Welzijn zijn belangrijk domeinen om inwoners in hun kracht te zetten en hen te stimuleren om mee te doen naar vermogen.
- 4. Aanbeveling:** Het integraal werken ('één gezin, één plan') kan taai zijn, omdat het om samenwerking tussen meerdere expertises vraagt. Ook kan het spannend zijn om gegevens over een gezin tussen professionals te delen en tegelijkertijd de privacy van mensen te beschermen. De commissie wijst in deze context op het landelijke programma Sociaal Domein, dat in de publicatie "[privacy in het sociaal domein: het pettenvraagstuk](#)" interessante voorbeelden heeft uitgewerkt.

Bijlage I – Grip...

Grip in het sociaal domein of elders heeft steeds te maken met twee onderdelen: inzicht en handelingsperspectief. Om grip te kunnen hebben, moet je weten welke ontwikkelingen zich voordoen. Vervolgens moet je hier in meer of mindere mate sturing aan kunnen geven óf op kunnen anticiperen. Zonder dit laatste is er geen sprake van grip, maar alleen van inzicht. Daarbij is het goed om je te realiseren dat er vrijwel nooit sprake kan zijn van volledige grip, zeker in het sociaal domein niet. Er is altijd sprake van (de kans op) externe beïnvloeding die buiten het handelings- en zichtvermogen ligt en waar maar in beperkte mate op geanticipeerd kan worden. Gelukkig betreft dit over het algemeen maar een beperkt deel van het domein.

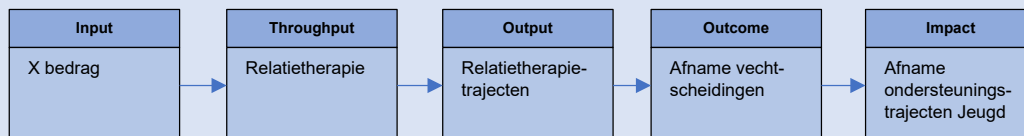
Grip hebben begint zoals gezegd met het hebben van inzicht. Echter, ook inzicht komt niet vanzelf en vraagt een afbakening en een antwoord op de vraag: waar wil je inzicht in hebben? We willen nu uiteraard niet verzanden in een eindeloze exercitie waarin we afpellen tot de kern van de scope van je gewenste inzicht, maar we kunnen nu voor het gemeentelijke sociaal domein wel stellen dat de visie het startpunt vormt van grip. In een visie verwoordt een gemeente namelijk een ideaal toekomstbeeld voor (een deel van) de gemeente. Hierin schetst een gemeente hoe de lokale samenleving functioneert, welke maatschappelijke resultaten worden bereikt en wat de uitgangspunten vormen waarmee dat ideaalbeeld gerealiseerd kan worden. Een visie laat zien wat je als gemeente in de kern het allerbelangrijkste vindt, zowel als het gaat om het uiteindelijke doel als om de route die je daarvoor af moet leggen. Een visie hoort richting te geven en wel op zo'n manier dat duidelijk is welke richting gekozen wordt en op welke manier deze richting bewandeld wordt.

Met name die duidelijkheid blijft een lastig aspect van iedere visie en is ook inherent aan het concept visie. Een visie is namelijk een geabstraheerde beschrijving van een toekomstsituatie die in de praktijk altijd veel complexer is en veel nuances kent. De taal die gebruikt wordt voor het beschrijven van een visie bestaat dan ook voornamelijk uit abstracte begrippen. Die zijn goed om een beeld te schetsen, maar ontoereikend om een precies beeld te tekenen, met alle specificaties. Zo blijven veel visies dan ook hangen in containerbegrippen, zonder dat ze houvast geven aan de mensen die uitvoering moeten geven aan die visie. Wil je een visie laten werken? Dan moet je een vertaalslag maken en als gemeente steeds opnieuw zo concreet mogelijk de volgende vraag beantwoorden: Wat wil ik concreet zien veranderen op straat/in de wijk/bij mensen thuis? Met een dergelijke vertaling wordt een visie namelijk pas hanteerbaar, meetbaar en vervolgens stuurbaar.

Om een visie ook meetbaar te maken, moet deze vertaling eerst nog geoperationaliseerd worden. Dat betekent dat er indicatoren geformuleerd worden die meetbaar zijn en bij voorkeur niet al te veel administratieve lasten met zich meebrengen. Over het algemeen is dat een relatief makkelijke doorontwikkeling. De voornaamste moeilijkheid bestaat uit het concreet maken van een visie. Dat gaat namelijk gepaard met het maken van keuzes en het trekken van duidelijke grenzen.

Om te komen tot inzicht is er naast deze uitwerking nog één belangrijk aspect nodig en dat is een beleidstheorie (ofwel een effecttheorie). Dat is een uitwerking van de redeneerlijn die loopt van de inzet van middelen (input) en de uitvoering van activiteiten (throughput) naar de concrete resultaten (output) en de directe (outcome) en indirecte (impact) effecten. Deze redeneerlijn maakt in feite zichtbaar met welke concrete handelingen je bepaalde resultaten en effecten verwacht te behalen. Daarbij gaat het in eerste instantie niet om causale relaties die al op voorhand zijn vastgesteld. Het mag best zo zijn dat redeneerlijnen achteraf niet blijken te kloppen. Door ze echter te expliciteren, wordt het mogelijk om ze ook te toetsen en kun je ze naderhand ook bijsturen (zie het voorbeeld in onderstaand kader).

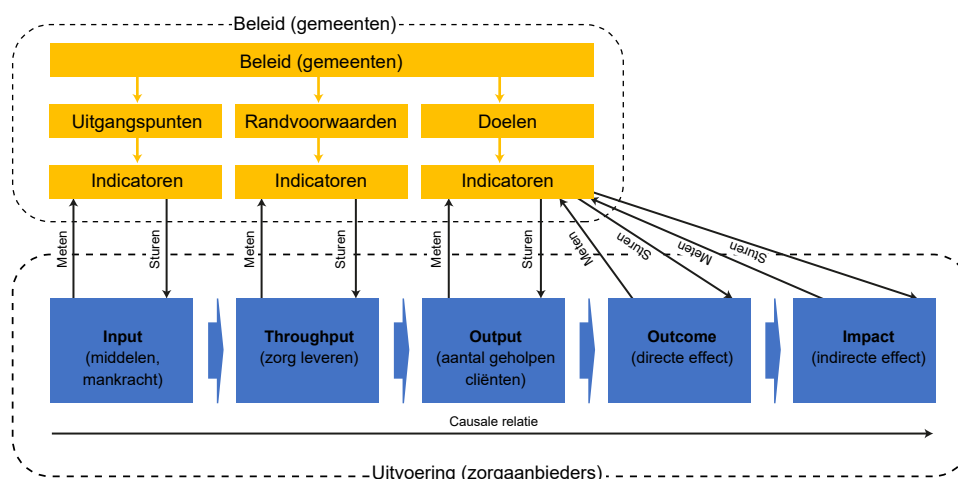
Een voorbeeld: Stel dat er grote vraag is naar ondersteuning van jeugd als gevolg van vechtscheidingen. Om dit aan te pakken, wordt het idee geopperd om vanuit de gemeente relatietherapie aan te bieden aan ouders en daar een bepaald bedrag voor te reserveren. In de uitwerking van de beleidstheorie betekent dit de volgende reeks:



Door aan alle onderdelen van de bovenstaande reeks één of meerdere indicatoren te koppelen, wordt zichtbaar wat er gebeurt. Daarmee staat niet automatisch vast dat dit *veronderstelde* causale verband ook daadwerkelijk zo werkt in de praktijk. Dit vraagt namelijk ook om een duiding van externe ontwikkelingen. Wel maakt het dat uitspraken hierover een stuk aannemelijker gemaakt kunnen worden en dat er dus nauwkeurige besluitvorming (sturing) kan plaatsvinden.

Het sturingsaspect van grip is met het juiste inzicht vervolgens niet meer dan draaien aan de knoppen die gegeven zijn. Deze knoppen zitten verwerkt in de organisatie van het sociaal domein (bijvoorbeeld de organisatie van de toegang), de gekozen bekostigingssystematiek en de contracten met zorgaanbieders. Uiteraard hangt de mate van sturing af van de mate waarin de sturingsmogelijkheden ook geborgd zijn in uitvoeringsrichtlijnen, afspraken en opgenomen contractuele verplichtingen. Er is echter meer mogelijk door naast de formele sturingsmogelijkheden ook de informele sturingsmogelijkheden te benutten. Die zitten vaak in het regelmatig, in onderling vertrouwen voeren van gesprekken en het creëren van een gezamenlijk eigenaarschap. Dit kost wel tijd en vaak ook het nodige geduld. Onderling begrip ontstaat namelijk niet zomaar. Desalniettemin heeft deze vorm van sturing altijd wel de voorkeur boven de formele sturingsmogelijkheden. Het sociaal domein is namelijk een complex ecosysteem dat zich nooit helemaal laat vangen in afspraken, contracten of procedures en in een dergelijk ecosysteem heb je meer aan een partner dan aan een opdrachtnemer.

In onderstaand figuur is de vertaling van de visie naar operationele indicatoren en de beleidstheorie schematisch weergegeven.



Bijlage II – Gegevensrapportage

1 Gegevensrapportage voorafgaand aan visitatie Berg en Dal

Om een beeld te scheppen van hoe de gemeente Berg en Dal er uit ziet in cijfers, is op verzoek van de visitatiecommissie deze gegevensrapportage opgesteld. Het is een globaal en algemeen beeld van de gemeente en haar sociaal domein. Daarbij wordt aangetekend dat een beeld in cijfers nooit een volledig beeld geeft.

Voorbehoud gegevensrapportage

Alle hierin gebruikte cijfers zijn verkregen uit openbare bronnen. De organisaties die deze openbare bronnen beheren (voornamelijk het Centraal Bureau voor de Statistiek, het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en VNG Realisatie) doen hun best om te zorgen dat hun cijfers zo veel als mogelijk juist zijn. Hierbij zijn ze afhankelijk van de organisaties die hen informatie aanleveren (voornamelijk de gemeente zelf en diens verbonden partijen). Om die reden kunnen deze organisaties niet garanderen dat de informatie precies klopt. De visitatiecommissie is zich daarvan bewust. Wij trekken daarom op basis van deze gegevensrapportage geen definitieve conclusies over de gemeente Berg en Dal of de mate van grip, tenzij de cijfers in deze rapportage worden gecorroboereerd en aangevuld op basis van andere informatie. De cijfers worden daarom ook niet gedurende het traject gewijzigd als blijkt dat ze niet kloppen.

De cijfers in dit stuk zijn ontleend aan CBS Statline, de gemeentelijke monitor sociaal domein en Informatie voor Derden (IV3), tenzij anders vermeld. Dit zijn de volgende cijfers:

- Algemene kengetallen over Berg en Dal en haar sociaal domein (afhankelijk van eventuele opvallendheden in het algemene beeld bevat dit hoofdstuk meer of minder cijfers);
- Gebruik jeugdhulp;
- Jeugdhulpgebruik per verwijzer;
- Wmo-gebruik per arrangement (ondersteuning thuis, hulp bij huishouden, verblijf en opvang, hulpmiddelen);
- Gebruik voorzieningen participatiewet;
- Uitgaven sociaal domein, inclusief opvallende afwijkingen ten opzichte van de begroting.

Waar mogelijk is geprobeerd deze cijfers zoveel mogelijk door de tijd heen te presenteren en te vergelijken met gelijksoortige gemeenten, waarbij vaak gekozen is voor een vergelijking met gemeenten van vergelijkbare grootte (tussen de 25.000 en 50.000 inwoners), gemeenten met een vergelijkbare stedelijkheid (weinig stedelijk) en gemeenten in heel Nederland. Wanneer wordt gesproken van de controlegroepen, gaat het om (een combinatie van) deze groepen, tenzij anders aangegeven.

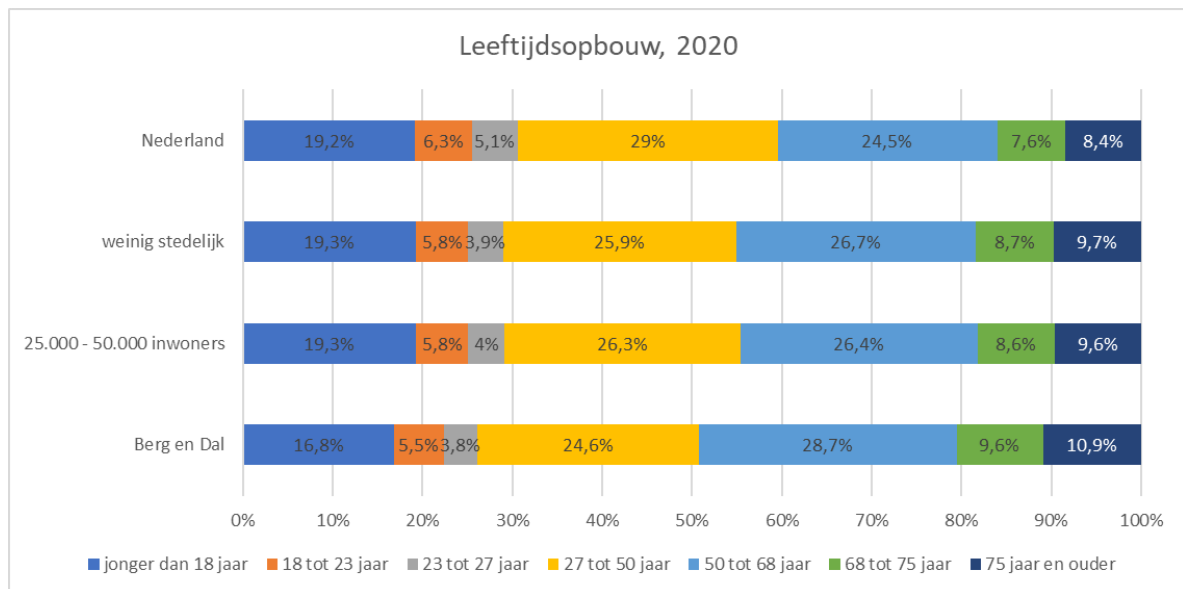
2 Opvallendheden in deze rapportage

Hieronder worden kort de belangrijkste bevindingen in deze rapportage weergegeven.

- Relatief aan gemeenten van dezelfde omvang een hoog voorzieningenniveau en bijbehorende uitgaven per inwoner.
- Veel en stijgend gebruik van voorzieningen.
- Ingezoomd op wijkniveau zijn er ook verschillen tussen kernen (zie ook andere rapportage).

Kengetallen sociaal domein

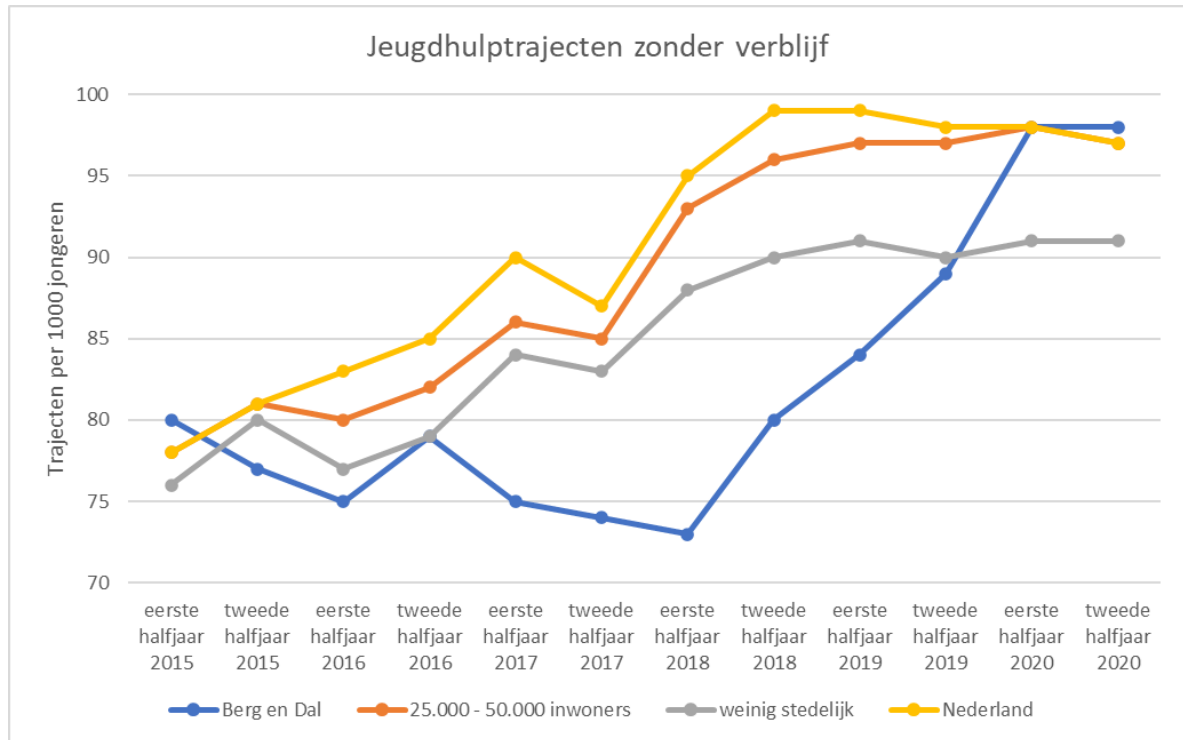
- **Inwoners:** op 1 januari 2021 heeft Berg en Dal 35.008 inwoners.
- **Geografisch en kernen:** Berg en Dal heeft een oppervlakte van 93,28 km². Berg en Dal heeft twaalf kernen; de grootste kern is Groesbeek waar iets minder dan de helft van de inwoners wonen, en de kleinste is Persingen (<100 inwoners).
- **Leeftijdsofbouw:** zie gestapelde staafdiagram hieronder. Berg en Dal is relatief vergrijsd, met een groot aandeel 50-plussers.



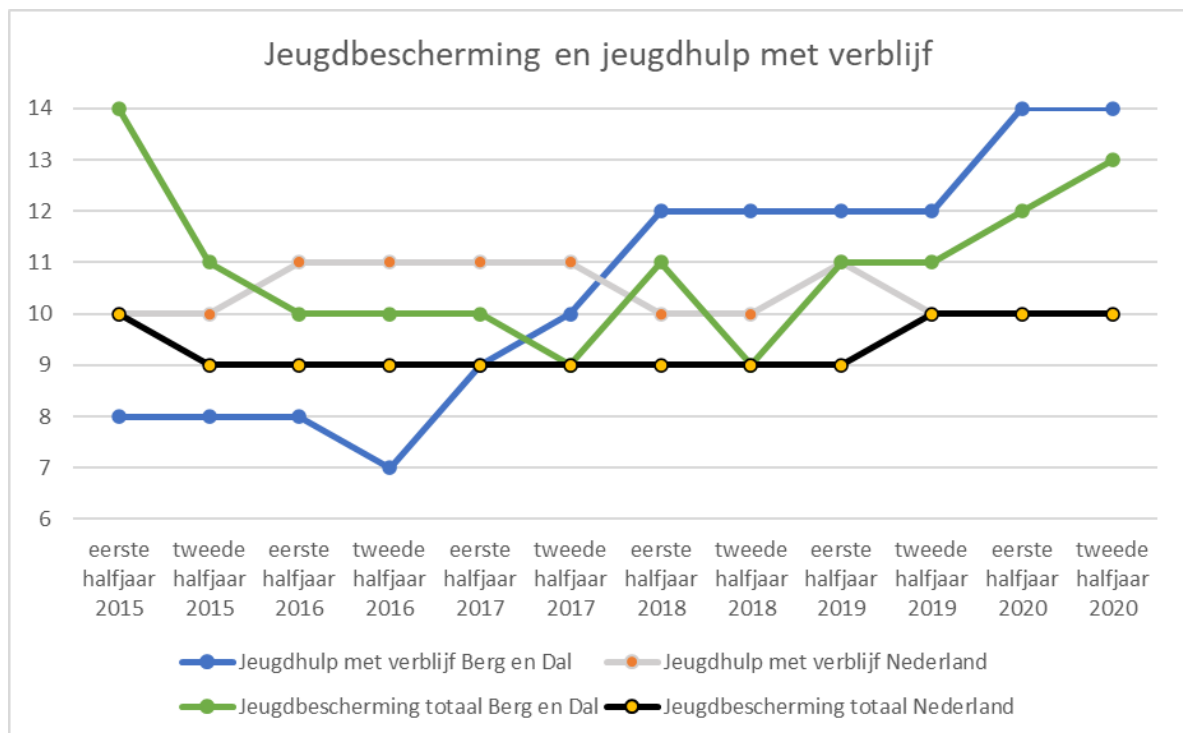
- **Ontgroening en vergrijzing:** er is van 2017 tot en met 2020 sprake van ontgroening en vergrijzing.
- **Jongeren tot 18 jaar:** op 1 januari 2020 telt de gemeente 5.884 minderjarigen.
- **Werkloze beroepsbevolking:** op 1 januari 2019 heeft de gemeente een werkloosheidspercentage van 3,1 procent. Dat is iets hoger dan de 2,9 procent in de controlegroep 25.000-50.000 inwoners en de 2,7 procent in de controlegroep weinig stedelijk, maar lager dan het Nederlandse gemiddelde van 3,4 procent.
- **Kinderen in bijstandsgezinnen:** in Berg en Dal groeit in 2019 5 procent van de kinderen op in een gezin met een inkomen op bijstandsniveau. Dat is iets lager dan het landelijke gemiddelde van 6 procent.
- **Kindermishandeling:** in Berg en Dal zijn in 2020 meer gestarte adviezen van Veilig Thuis over kindermishandeling per 100.000 inwoners, dan het aantal meldingen van kindermishandeling (300 adviezen tegenover 229 meldingen). Dit in tegenstelling tot de controlegroepen, waar de meldingen en adviezen ongeveer in balans zijn.
- **Gemiddeld gestandaardiseerd inkomen:** op 1 januari 2018 had de gemeente Berg en Dal een GGI van 29.800 euro per jaar. Dat is minder dan het Nederlands gemiddelde van 30.200 euro per jaar.

3 Jeugdhulp

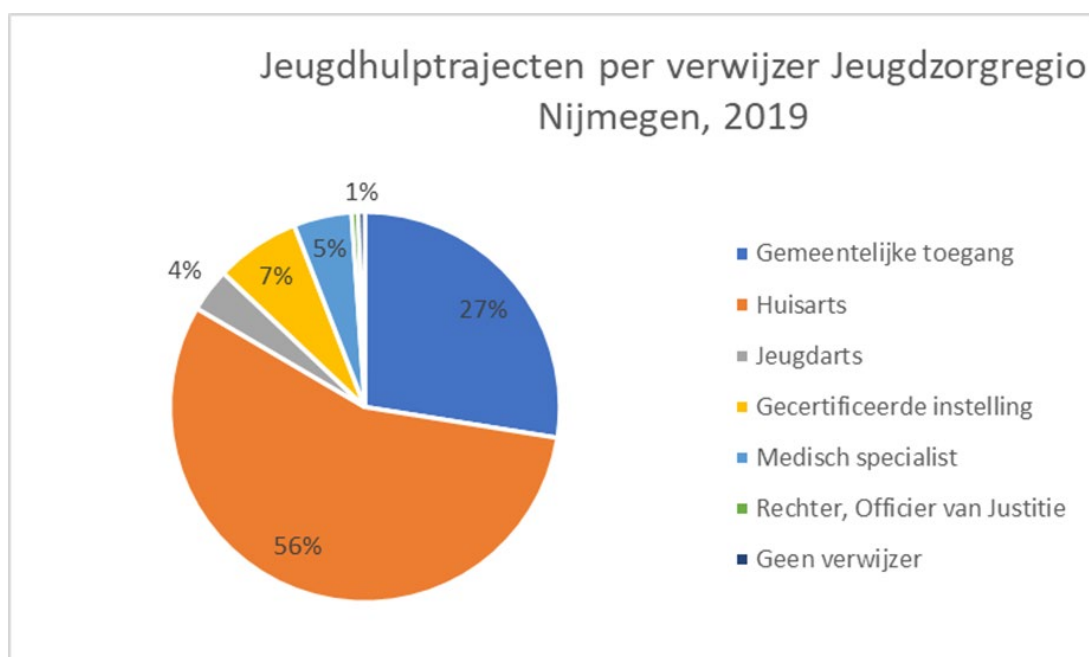
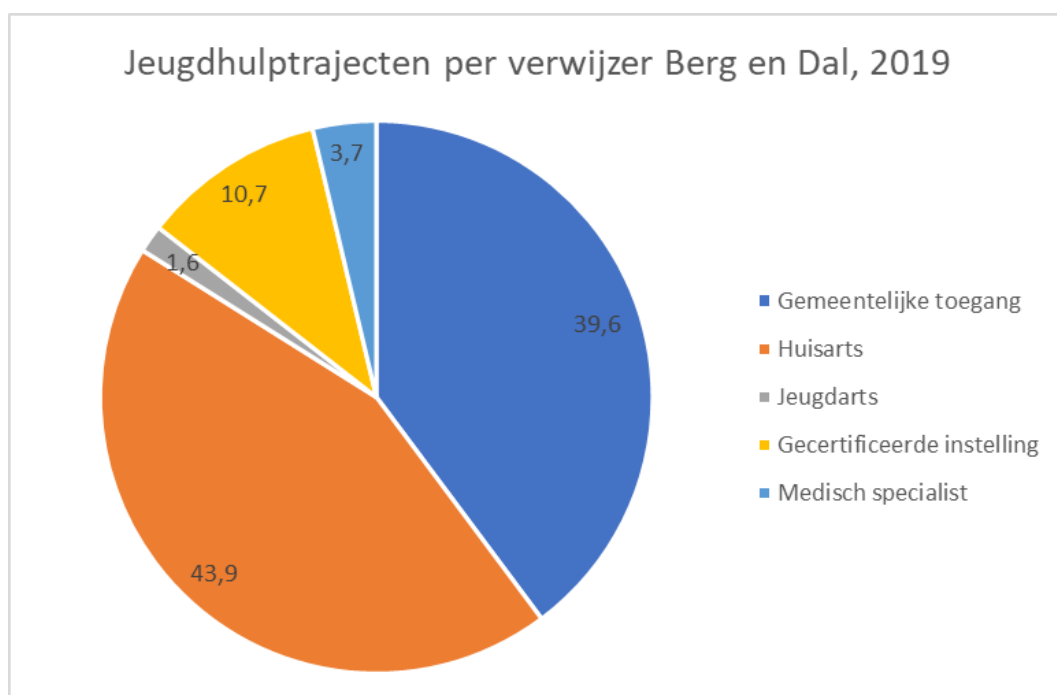
- **Jeugdhulptrajecten zonder verblijf:** Berg en Dal heeft jeugdhulpgebruik zonder verblijf vergelijkbaar met het landelijke gemiddelde. In de periode 2018-2020 schiet het gebruik omhoog, terwijl het in de periode 2015-2018 juist daalt, beide tegen de landelijke trends in.

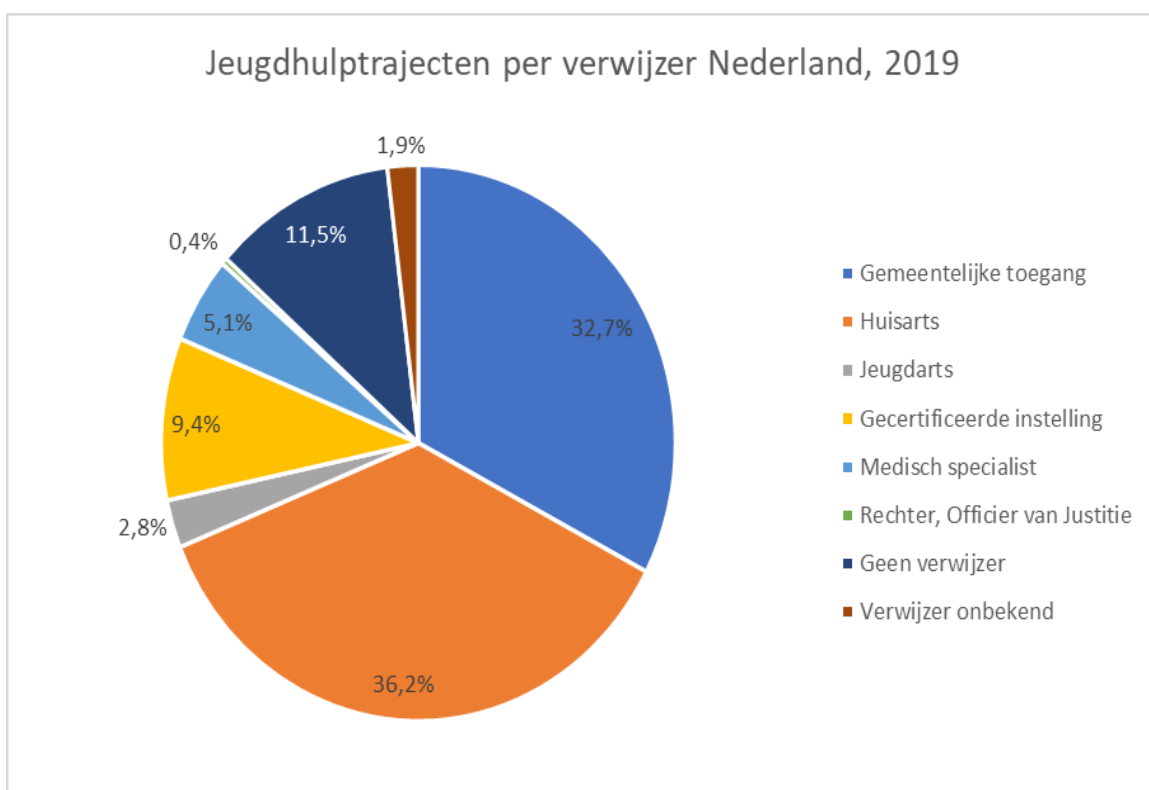


- **Overige vormen van jeugdhulp:** voor verblijfszorg en jeugdbescherming valt op dat er ook sprake is van een atypische trend. Zie grafiek.



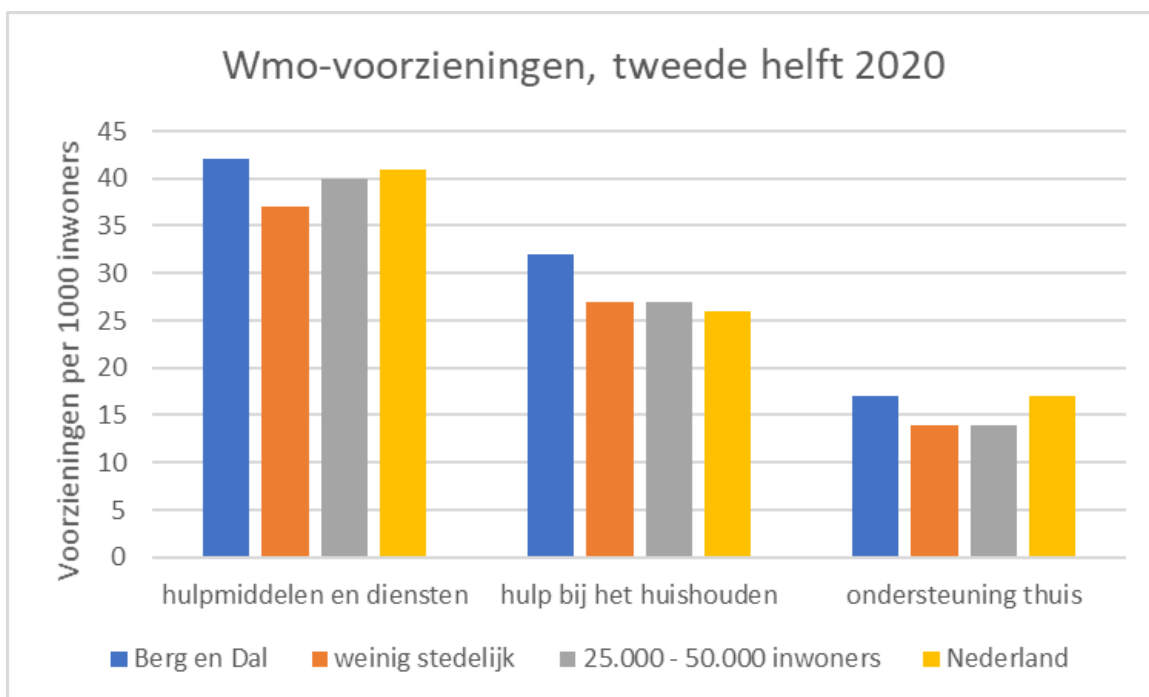
- **Jeugdhulptrajecten per verwijzer:** zie de onderstaande drie taartdiagrammen; naast of in de taartpunten staan de percentages van het aantal jeugdhulptrajecten dat door de corresponderende verwijzer is gestart. De verwijzpercentages vanuit de gemeente, de huisarts en de gecertificeerde instelling zijn hoger dan de landelijke percentages. Wel wordt er wat minder verwezen door de huisarts in vergelijking met bijvoorbeeld Rijk van Nijmegen als geheel.
- **Duur jeugdhulptrajecten:** Het aantal beëindigde jeugdhulptrajecten dat langer duurde dan een jaar is in de gemeente Berg en Dal gestegen van 34,3 in 2016 tot 40 procent in 2019. In de jeugdregio Rijk van Nijmegen stijgt het aantal trajecten dat langer dan een jaar duurt van 28,1 in 2016 naar 32,7 procent in 2019. Landelijk is in de periode 2016 tot 2019 een stijging te zien van 23 naar 32 procent.
- **Herhaald beroep:** 28,7 procent van de gestarte trajecten was in 2019 in Berg en Dal een herhaald beroep; een hele lichte stijging van 28,6 in 2016. Dat was voor alle gemeenten in jeugdregio Rijk van Nijmegen 29,1 procent en 28,5 procent landelijk.





4 Wmo

- **Gebruik Wmo-voorzieningen:** Berg en Dal heeft een wat verhoogd gebruik van alle vormen van ondersteuning in de Wmo.



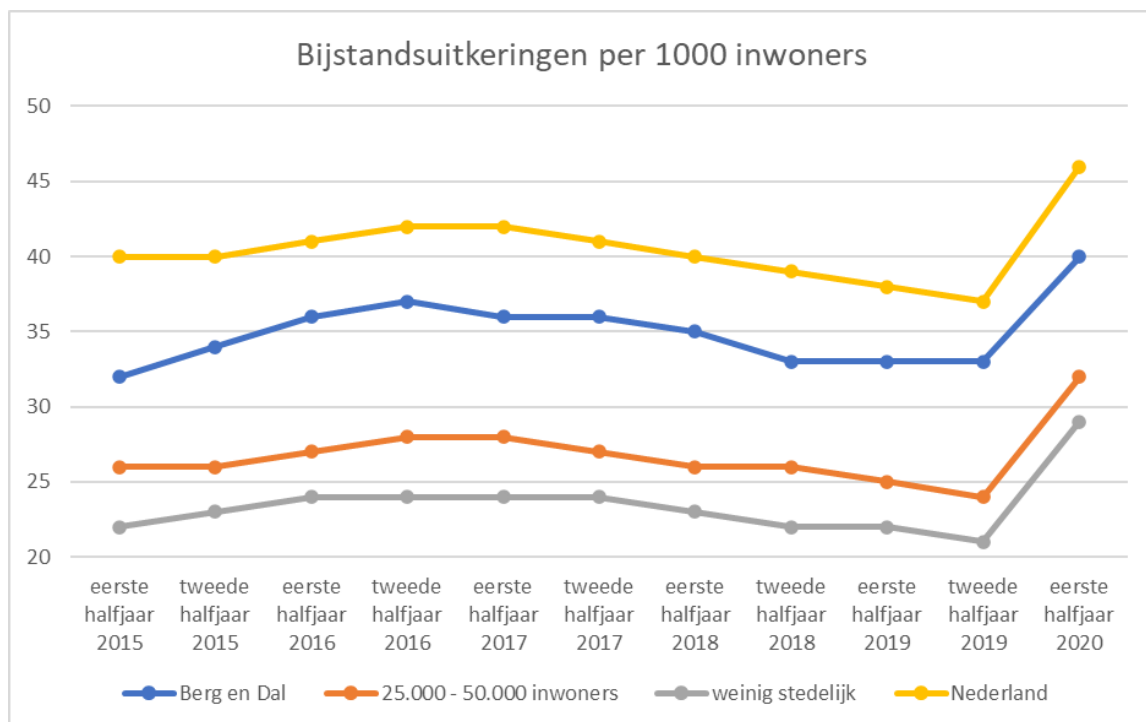
- **Ontwikkelingen gebruik Wmo:** het van gebruik van hulpmiddelen en diensten en ondersteuning thuis in gemeente Berg en Dal stijgt iets sneller dan de stijging in de controlegroepen. Wat dat betreft valt het op dat in de periode 2018-2020 het gebruik van hulp bij het huishouden relatief licht stijgt ten opzichte van de

controlegroepen (10 procent in Berg en Dal, tegenover 18 procent landelijk en 22 procent in de andere twee controlegroepen).

- **Beschermd wonen:** Berg en Dal behoort tot de beschermd wonen-regio Nijmegen. In deze regio maken in de eerste helft van 2020 2,9 inwoners per 1000 inwoners gebruik van een beschermd wonen-voorziening. Dat is meer dan het landelijk gemiddelde van 2,5 inwoners per 1000.

5 Participatie

- **Ontwikkeling hoeveelheid inwoners met bijstand:** is te zien in de onderstaande grafiek. In de eerste helft van 2020 is duidelijk het effect van de coronacrisis te zien. Ook valt op dat er sprake is van een relatief hoog bijstandsbestand ten opzichte van de controlegroepen met vergelijkbaar inwoneraantal en stedelijkheid.



- **Gebruik re-integratievoorzieningen:** het aantal re-integratievoorzieningen schommelt tussen de 4 en de 7 per 1000 inwoners van 15 tot 74 jaar voor Berg en Dal. Dat is een stuk lager dan het gemiddelde in de controlegroepen, waar het schommelt tussen de 15 en de 22 voorzieningen per 1000 inwoners in die leeftijdscategorie.

6 Begroting & realisatie sociaal domein 2019

Zie onderstaande tabel voor de realisatie van Berg en Dal in 2019 op basis van IV3-cijfers. Voor nadere informatie over deze cijfers kunt u de website www.financiengemeenten.nl raadplegen.

Afwijkende realisatie ten opzichte van de controlegroepen:

- Ten opzichte van de controlegroepen geeft Berg en Dal alleen meer uit aan maatwerkvoorzieningen Wmo, maatwerkdienstverlening 18+ en geëscaleerde zorg 18-. Dat laatste lijkt ook te maken te hebben met de wijze van registreren, want dat ligt vele male hoger, terwijl maatwerkdienstverlening 18- juist een stuk lager ligt dan de controlegroepen.
- De gemeente Berg en Dal geeft minder uit dan de controlegroepen aan wijkteams, samenkracht en burgerparticipatie, en maatwerkdienstverlening 18-.

Afwijkende ontwikkeling 2017-2019 ten opzichte van de controlegroepen (op basis van IV3-cijfers van www.financiengemeenten.nl):

- Berg en Dal laat een daling zien van de uitgaven aan het wijkteam, specifiek van 2018 op 2019. Dit is te verklaren door de interne verzelfstandiging. Voorheen werd op deze begrotingspost de inhuurkosten geboekt en vanaf worden deze grotendeels toegerekend aan taakvelden.
- Stijgingen zitten in maatwerkdienstverlening 18+ (+25 procent van 2017 op 2019) en in de optelsom van maatwerkvoorzieningen jeugd (+36 procent). Voor maatwerkdienstverlening 18+ is deze stijging ongeveer hetzelfde als die in de controlegroep 20.000 tot 50.000 inwoners, maar aanzienlijk hoger dan de 13 procent voor heel Nederland. Voor de zaken rondom jeugd is die uitgavenstijging groter dan de controlegroepen (25 procent in de controlegroep van even grote gemeenten, 21 procent voor heel Nederland).

Lasten per inwoner per taakveld 2019 - Berg en Dal			
	Berg en Dal	20.000 – 50.000 inwoners	Nederland
6.1 Samenkracht en burgerparticipatie	56	99	119
6.2 Wijkteams	33	49	59
6.3 Inkomensregelingen	424	302	459
6.4 Begeleide participatie	133	141	138
6.5 Arbeidsparticipatie	49	31	53
6.6 Maatwerkvoorziening (WMO)	63	42	40
6.71 Maatwerkdienstverlening 18+	249	170	189
6.72 Maatwerkdienstverlening 18-	137	231	254
6.81 Geescaleerde zorg 18+	12	17	138
6.82 Geescaleerde zorg 18-	152	35	42
Totaal	1.308	1.117	1.491

Bijlage III – Gesprekspartners

Gemeente Berg en Dal

Wethouder Irma van de Scheur, o.a. *Wmo, jeugd en welzijn*

Wethouder Sylvia Fleuren, o.a. *Financiën, vervoer en mobiliteit*

Erwin van den Heuvel, *opgavemanager Sociaal Domein*

Hans Jeurissen, *financiën Sociaal Domein*

Remco van Diessen, *financiën Sociaal Domein*

Sigrid Keek, *Jeugd*

Janneke Kruimer, *Wmo*

Jacqueline Siemons, *manager sociaal team*

Ben Bloem, *opdrachtgever lokale toegang*

Commissie

Marjanne Sint, *voorzitter commissie*

Reinier ter Kuile, *lid commissie*

Marco Pastors, *lid commissie*

Adviseurs van de commissie

Jelmer Staal, *inhoudelijk/gemeentelijk expert*

Coby Peeters, *consultant Significant Public*

Hanneke Mateman, *Movisie*

Yannick Methorst, *projectleider Visitatiecommissie*

Bijlage IV – Bestuurlijke reactie



VNG Visitatiecommissie financiële
beheersbaarheid sociaal domein
Nassaulaan 12
2514JS Den Haag

Verzonden op: 24 november 2021
Ons kenmerk: Z-21-095467
Contactpersonen: B. G. Bloem
Afdeling: Beleid Maatschappelijke Ondersteuning
Bijlage(n):
Onderwerp: Bestuurlijke reactie gemeente Berg en Dal

Geachte visitatiecommissie,

Onlangs mochten wij de eindrapportage ontvangen die u heeft opgesteld naar aanleiding van het visitatietraject in onze gemeente. Wij hebben hier met veel interesse en waardering kennis van genomen.

Ondanks de beperkingen die het digitale vergaderen ten tijde van de coronacrisis ons oplegde blikken wij terug op een goede samenwerking. En ook het eindresultaat mag er wat ons betreft zijn. Wij hebben de stellige indruk dat u zich een goed beeld heeft kunnen vormen van de uitdagingen waar onze gemeente voor staat. Wij herkennen ons dan ook goed in uw analyse en aanbevelingen en willen hier graag kort op in gaan.

Terecht schetst u een beeld van een gemeente met een grote mate van geografische en sociodemografische diversiteit, met 12 kernen met daarin grote verschillen qua bevolkingsopbouw en problematiek. En met een groot aantal residentiële zorginstellingen binnen onze gemeentegrenzen.

Het beheersen van de financiële uitgaven binnen het sociaal domein is daarom ook al sinds de transitie in 2015 een forse opgave. Wij beseffen ons dat wij daarin niet uniek zijn in Nederland. Veel gemeenten worstelen hiermee, 8 op de 10 gemeenten heeft te maken met tekorten. Maar de bijzondere opbouw van onze gemeente brengt wel unieke uitdagingen met zich mee. Daarom heeft ook ons college herhaaldelijk aan de bel getrokken bij de minister van VWS over de oplopende tekorten in de jeugdzorg en het herhaaldelijke uitstellen van een nieuw woonplaatsbeginsel. Ook hebben wij herhaaldelijk series aan maatregelen getroffen om de kosten te beheersen, onder andere in de nota Grip op Kosten (2018) en recenter ook in het herstelplan Sociaal Domein (eind 2020).

Ondanks deze maatregelen zagen wij onze financiële buffers de afgelopen jaren in rap tempo slinken. Wij zijn dan ook erg blij met het recente resultaat van de onderhandelingen tussen de VNG en het Rijk, naar aanleiding van het AEF rapport over de gemeentelijke tekorten in de jeugdzorg. Daarmee is de druk niet volledig van de ketel, de noodzaak tot transformatie en het terugdringen van de uitgaven blijft onverminderd hoog. Maar het geeft gemeenten wel enige financiële ademruimte. Bovenal zien wij dit als een erkenning van wat gemeenten al jaren roepen: dat wij structureel te weinig middelen uit Den Haag kregen om onze taken goed te kunnen uitvoeren, laat staan dat er ruimte overbleef om de broodnodige transitie van de grond te krijgen.

In uw rapportage zoomt u uiteraard vooral in op de meest recente ontwikkelingen in gemeenten m.b.t. het sociaal domein. U gaat in op de uitdagingen zoals deze benoemd zijn in het eerder dit jaar door de raad vastgestelde Koersdocument en de investeringen die zijn gedaan in de monitoring en in preventie. Terecht signaleert u dat het van groot belang is hierin prioritering aan te brengen. Wij hebben daartoe de eerste stappen gezet.

Ook herkennen wij ons in de behoefte om ook als gemeente een stevige positie in te nemen ten aanzien van zorgaanbieders en welzijnspartners. Onze inwoners hebben daar recht op. Samen met hen én met onze partners willen wij het goede en eerlijke gesprek blijven voeren. Om zo samen de financiële en inhoudelijke uitdagingen in het sociaal domein aan te gaan.

Wij danken u nogmaals voor de goede samenwerking en de waardevolle aanbevelingen. Vanzelfsprekend herhalen wij onze bereidheid om ook onze ervaringen met andere gemeenten te delen. Ook willen wij graag samen met u uw bevindingen bespreken met onze gemeenteraad. Wij zullen de raad vragen of zij dit wensen te agenderen.

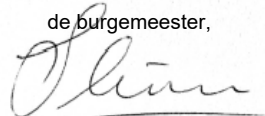
Hoogachtend,

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Berg en Dal,

de secretaris,



de burgemeester,



**Vereniging van
Nederlandse Gemeenten**

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

December 2021

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