



PROJECTEN IN HET SOCIAAL DOMEIN

Een onderzoek naar de effectiviteit van (investerings)projecten in het sociaal domein van de gemeente Vijfheerenlanden



GEMEENTE
VIJF
HEE
REN
LAN
DEN

O. INHOUDSOPGAVE

1.	Inleiding	3
1.1	Verordening artikel 213a	3
1.2	Onderzoek naar de effectiviteit van (investerings)projecten in het sociaal domein	3
1.3	Uitvoering	3
2.	Het sociaal domein	5
2.1	Transformatie van het sociaal domein	5
2.2	Gemeentelijk onderzoek naar de transformatie van het sociaal domein	5
2.3	Landelijk onderzoek naar de transformatie van het sociaal domein	6
2.4	De casus jeugdzorg	8
2.4	Projecten	9
3.	Opdracht audit	11
3.1	Onderzoeksvraag	11
3.2	Normenkader	12
3.3	Wijze van uitvoering	12
4.	Resultaten toetsing normenkader	14
4.1	Inleiding	14
4.2	Beleid	14
4.3	Uitwerking van beleid	18
4.4	Concreetheid van afspraken	20
4.5	Monitoring en besluitvorming	21
5.	Samenvatting, conclusies en aanbevelingen	25
5.1	Samenvatting	25
5.2	Conclusies	26
5.3	Analyse	27
5.4	Aanbevelingen	28

1. INLEIDING

1.1 Verordening artikel 213a

Artikel 213a van de Gemeentewet verplicht tot periodiek onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door het college gevoerde bestuur. Anders dan het onderzoek door de Lokale Rekenkamer gaat het hierbij om zelfonderzoek. Toetsing op doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde gemeentelijk bestuur is van belang voor de algemene oordeelsvorming over het gevoerde beleid. Het is in de Gemeentewet de verantwoordelijkheid van de raad om regels te stellen die waarborgen dat deze onderzoeksverplichting op een zinvolle wijze wordt ingevuld. Dit is gebeurd door middel van het vaststellen van de Verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid gemeente Vijfheerenlanden. Deze zogenaamde Verordening artikel 213a is door de raad in juni 2019 vastgesteld en op 1 juli 2019 in werking getreden.

In de verordening is bepaald, dat het college jaarlijks (minimaal) één onderwerp op doelmatigheid en één onderwerp op doeltreffendheid moet beoordelen. Bij doelmatigheid gaat het dan om het antwoord op de vraag of wij als gemeente de gewenste prestaties hebben bereikt met zo min mogelijke inzet van middelen (efficiency). Met een onderzoek naar de doeltreffendheid wordt een antwoord gegeven op de vraag in hoeverre het de gemeente is gelukt om de gewenste prestaties en beoogde maatschappelijke effecten van het beleid daadwerkelijk te bereiken (effectiviteit).

1.2 Onderzoek naar de effectiviteit van (investerings)projecten in het sociaal domein

In de paragraaf bedrijfsvoering van de programmabegroting wordt jaarlijks inzicht gegeven in het onderzoekprogramma ex artikel 213a voor het betreffende begrotingsjaar. Daarin wordt per onderzoek ook inzicht gegeven in de onderzoeksopdracht en de overwegingen daarbij. In de Programmabegroting 2022 zijn twee onderzoeken ex. artikel 213a opgenomen. Een daarvan betreft een onderzoek naar de effectiviteit van (investerings)projecten in het sociaal domein.

Dit onderzoek wordt daarbij als volgt gemotiveerd: Het sociaal domein betreft een belangrijk onderdeel van de gemeentelijke taakuitvoering. Een zeer substantieel deel van de gemeentelijke budgetten wordt hiervoor ingezet. De door het Rijk (deels tijdelijk) toegezegde extra rijksmiddelen jeugd gaan vergezeld van een bezuinigingsopgave. Met deze middelen moet een trendbreuk worden gecreëerd, leidend tot een einde aan de jaarlijks stijgende uitgaven voor jeugdzorg. In het kader van deze audit wordt onderzoek gedaan naar de doeltreffendheid van (tijdelijke) projecten in de nulde lijn van het sociaal domein. Dit betreft zowel tijdelijke projecten die door de voormalige drie gemeenten in gang zijn gezet, als nieuwe tijdelijke projecten die door de gemeente Vijfheerenlanden in gang zijn gezet. Onderzoeksvraag is of deze tijdelijke projecten in de praktijk aantoonbaar leiden tot minder kosten in de eerste- en tweede lijn. Bewezen kostenbesparende activiteiten kunnen dan worden voortgezet om extra besparingen te realiseren. Daar waar kostenbesparingen niet bewezen kunnen worden, kunnen projecten worden heroverwogen omdat er geen of onvoldoende sprake is van rendement.

1.3 Uitvoering

De uitvoering van het onderzoek is vertraagd. Het was de bedoeling om het onderzoek in 2022 uit te voeren. Over de redenen waarom dit niet is gelukt, is de raad tweemaal geïnformeerd. In april 2023 is het plan van aanpak ter uitvoering

van dit onderzoek door het college vastgesteld en ter informatie aan de raad toegezonden. Het onderzoek is gestart in februari 2024. De resultaten van het onderzoek zijn ter verificatie voorgelegd aan betrokkenen in september en oktober 2024. Vaststelling van dit onderzoeksrapport vindt plaats in het college van 3 maart 2025. Vervolgens wordt het rapport ter informatie aan de raad toegezonden. Ook wordt het rapport ter kennis gebracht van de Rekenkamer Vijfheerenlanden.

2. HET SOCIAAL DOMEIN

2.1 Transformatie van het sociaal domein

Met ingang van 1 januari 2015 is een aantal belangrijke zorgtaken van het Rijk gedecentraliseerd naar de gemeenten. Op die datum treden de nieuwe Participatiewet en Jeugdwet in werking en worden ook nieuwe zorgtaken in het kader van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning naar de gemeenten overgeheveld. Deze overheveling (transitie) van zorgtaken is een succes. Gemeenten zijn veelal redelijk tot goed voorbereid en slagen erin om binnen een beperkte tijdsperiode deze nieuwe zorgtaken te organiseren. Een aantal grotere gemeenten doet dit geheel binnen de eigen gemeentelijke organisatie, maar het overgrote deel van de gemeenten deels of volledig in samenwerkingsverbanden met collega-gemeenten. Bijvoorbeeld in de vorm van gemeenschappelijke regelingen (zoals Avres) of netwerkorganisaties (zoals de Regionale Backoffice Lekstroom (RBL)).

Het achterliggende doel van de overdracht van zorgtaken naar de gemeenten is een doorontwikkeling en vernieuwing van de zorg (transformatie). Dit door het inzetten van een integrale aanpak waarin vraaggericht wordt gewerkt en veel meer ruimte is voor maatwerk. Daarbij moet de in te zetten zorg zo licht en laagdrempelig mogelijk zijn. En aangezien gemeenten beter dan het Rijk weten wat inwoners nodig hebben, zijn zij beter in staat om maatwerk en passende en integrale zorg te bieden. Maatwerk wordt daarbij gedefinieerd als ondersteuning die past bij de behoefte van de zorgvrager. Dat is althans de gedachte. Het Rijk heeft hoge (financiële) verwachtingen van de transformatie. Daarom boekt het Rijk op de naar de gemeenten over te hevelen budgetten jeugdzorg een bezuiniging in van bijna 20%. Het Rijk lost daarmee voor zichzelf ook het financiële probleem op van een jaarlijks sterk stijgende beroep op jeugdzorg. Dat probleem ligt vanaf 2015 bij de gemeenten.

Gemeenten zien zich dan ook meteen in 2015 al gesteld voor een aantal problemen. In de praktijk blijkt dat gemeenten minder goed weten wat inwoners aan zorg nodig hebben, dan eerder gedacht. Tegelijkertijd neemt de vraag naar zorg en ondersteuning verder toe. De door het Rijk overgehevelde budgetten blijken al snel qua omvang niet voldoende te zijn. Dat betekent dat de nagestreefde transformatie van de zorg onder druk komt te staan. De budgetten ontbreken immers om gericht te investeren in vernieuwing van zorg. Ook blijkt dat maatschappelijke vraagstukken complex zijn en niet makkelijk zijn om aan te pakken. Het merendeel van de gemeenten concentreert zich dan ook op het beheersbaar maken van de groei in de zorgvraag. De aanpak van wachtlijsten is dan bijvoorbeeld vaak belangrijker dan de vernieuwing van zorg.

2.2 Gemeentelijk onderzoek naar de transformatie van het sociaal domein

De decentralisatie in 2015 had als belangrijkste doel om de zorg te transformeren en te vernieuwen. Meer dan 330 gemeenten zagen zich in 2015 voor dezelfde taak gesteld. Iedere gemeente (of ieder samenwerkingsverband van gemeenten) was daarbij in de gelegenheid eigen keuzes te maken. De afgelopen jaren is door diverse gemeentelijke rekenkamers de stand van zaken van de transformatie van het sociaal domein onderzocht. Ook is er door een aantal gemeenten een artikel 213a onderzoek uitgevoerd naar de stand van zaken. Interessant is het dan ook om te beoordelen of er uit de resultaten van deze onderzoeken indicaties komen van best-practices. Voorbeelden, waar andere gemeenten, zoals Vijfheerenlanden, van kunnen leren.

In 2020 is er door Divosa (vereniging van leidinggevendenden in het sociaal domein) een scan gemaakt van tot dan toe verschenen onderzoeken van gemeentelijke rekenkamers naar de decentralisatie van het sociaal domein. Dat betrof 17 onderzoeken. Opvallend is, dat bij vrijwel al deze onderzoeken de beheersing van kosten binnen het sociaal domein en het daarbij in positie plaatsen van de raad centraal staan. Dat leidt bij vrijwel alle onderzoeken tot aanbevelingen als: de grip op toegang verbeteren; bij inkoop meer aandacht besteden aan kostenbeheersing; streven naar betere beheersing van het volume aan benodigde zorg en de grip op de financiën versterken. In veel mindere mate worden door de rekenkamers aanbevelingen gedaan die betrekking hebben op het realiseren van de oorspronkelijke transformatiedoelstellingen. Uit raadpleging van de website van de Nederlandse vereniging van rekenkamers en rekenkamercommissies blijkt, dat ook na 2020 qua onderzoek de aandacht van gemeentelijke rekenkamers vooral gericht is op kostenbeheersing en op het in positie plaatsen van de raad. Soms ook gericht op deelaspecten hiervan. Bijvoorbeeld de rol van gemeenschappelijke regelingen in het sociaal domein; het waarborgen van privacy in het sociaal domein en de aanpak van zorgfraude in het sociaal domein.

Ook colleges van burgemeester en wethouders kunnen in het kader van artikel 213a van de Gemeentewet onderzoek doen naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoering van het beleid in het sociaal domein. Dergelijk onderzoek is (op internet) echter minder vindbaar dan onderzoeken van gemeentelijke rekenkamers. Wat wel gevonden is betreft bijvoorbeeld onderzoek naar accommodatiegebonden jongerenwerk (Haarlem); jeugdhulp (Albrandswaard); uitvoeringsbeleid WMO hulpmiddelen (Deventer); fraudebestrijding bij bijstandsuitkeringen (Haarlem) en de stand van zaken sociaal domein (Zaltbommel). Eigenlijk betreft alleen dit laatste onderzoek een integrale beschouwing van het sociaal domein in de betreffende gemeente.

Conclusie van het voorgaande is, dat er wat betreft gemeentelijk onderzoek door gemeentelijke rekenkamers en vanuit artikel 213a Gemeentewet te weinig aandacht is voor de stand van zaken van de vernieuwing en transformatie van zorg en er (te?) veel aandacht is voor het in positie komen van de raad en het grip krijgen op kosten. Als er al conclusies kunnen worden getrokken, dan is het, dat veel gemeenten onvoldoende grip op kosten hebben, de raad onvoldoende in positie is gebracht en er verder nog veel te verbeteren valt. In het kader van deze onderzoeken worden best (en dus na te volgen) practices onvoldoende zichtbaar.

2.3 Landelijk onderzoek naar de transformatie van het sociaal domein

Op landelijk niveau is die aandacht er echter wel. In de rapportage "Uitdagingen in het sociaal domein" van het Sociaal en Cultureel Plan Bureau (SCP) verschenen medio 2022 wordt, gebruikmakend van (heel veel) eerder onderzoek en van landelijke cijfers, op beknopte wijze de stand van zaken van de transformatie van het sociaal domein samengevat. Het SCP trekt onder meer de volgende conclusies:

- A. Stijgend gebruik en stijgende kosten maatwerkvoorzieningen
Het gebruik van (dure) maatwerkvoorzieningen neemt toe alsook de kosten. Beide zullen waarschijnlijk verder stijgen. Daarbij neemt het gebruik van jeugdzorg vooral toe doordat jongeren langer hulp ontvangen. In de Wmo 2015 en de jeugdhulp is nog geen verschuiving van zwaardere naar lichtere hulp zichtbaar. Wijkteams die zelf ook ondersteuning bieden, blijken jongeren beter te bereiken, maar dit leidt (nog) niet tot lichtere ondersteuning. Het SCP constateert ook, dat opvallend is dat met name het gebruik van lichte jeugdhulp door huishoudens met een hoger inkomen toeneemt.

- B. Eigen kracht en redzaamheid worden overschat
Bij de decentralisaties werd ingezet op zelfredzaamheid en ondersteuning vanuit het netwerk, om het beroep op formele ondersteuning te verminderen, en het systeem goedkoper te maken. Het SCP constateert dat, alhoewel er in de lokale samenleving veel kracht en redzaamheid aanwezig is, niet iedereen hierover beschikt. Mensen hebben lang niet altijd de vaardigheden om ondersteuning te vragen, vooral niet wanneer zij zich in een kwetsbare positie bevinden.
- C. Niet iedereen wordt bereikt
Het SCP constateert, dat een deel van de mensen in een kwetsbare positie nog niet wordt bereikt. Zo zijn er mensen die de weg naar ondersteuning niet weten te vinden, mogelijk bewust mijden, of tussen wal en schip vallen. Daarbij is het systeem na de decentralisaties volgens het SCP niet minder complex geworden. Voor de werking van het sociaal domein zijn er bijvoorbeeld ruim twintig wetten relevant die elkaar raken. Het is daardoor niet altijd duidelijk wie er verantwoordelijk is voor de ondersteuning. Een andere oorzaak van het niet bereiken van groepen kan liggen in complexe procedures, bijvoorbeeld ter voorkoming van fraude.
- D. Integraal werken komt niet goed van de grond
Het mantra 'één gezin, één plan, één regisseur' benadrukt dat ondersteuning waar nodig verschillende problemen tegelijk aanpakt: er moet worden gewerkt vanuit de behoefte van de cliënt. Waar deze ondersteuning verschillende wettelijke kaders betreft, wordt deze integrale aanpak echter lastiger. Doordat uitgangspunten, doelstellingen en regels van wettelijke kaders verschillen, wordt afstemming bemoeilijkt. Daarnaast moet in het brede sociaal domein niet alleen binnen de overheid worden samengewerkt, maar ook met veel verschillende actoren zoals zorgverzekeraars, werkgevers, onderwijsinstellingen en het UWV, en maatschappelijke organisaties. Ook hierbij zijn er belemmeringen. Al deze actoren hebben eigen doelen, regels en werkwijzen, en de verantwoordelijkheden zijn niet altijd duidelijk. Samenwerking wordt ook gehinderd door privacywetgeving die informatie-uitwisseling belemmert.
- E. Financiële belemmeringen
De verwachting was dat gemeenten na de decentralisatie van het sociaal domein de betreffende wetgeving beter en goedkoper zouden kunnen uitvoeren. De mogelijkheden daartoe blijken volgens het SCP echter beperkt te zijn. Zo leiden investeringen in preventie vooralsnog niet tot een afname van het gebruik van zwaardere zorgvoorzieningen. Het sociaal domein neemt financieel dan ook een groter deel van de gemeentebegrotingen in beslag dan ooit. Financiële problemen doen zich daarbij vooral voor bij de jeugdzorg. Daarnaast hanteren gemeenten volgens het SCP bij aanbesteding van zorg vaak korte contractperiodes. Daardoor zijn er voor zorgaanbieders vaak weinig prikkels voor innovatie die de zorgkosten mogelijk kunnen beperken.

Uit het voorgaande kan geconcludeerd worden, dat ook op landelijk niveau de aandacht uiteindelijk vooral gericht is op het financiële vraagstuk en de oorzaken daarvan. Dat die oorzaken ook wat zeggen over de stand van zaken van de transformatie van het sociaal domein is evident, maar dat leidt niet automatisch tot oplossingen. Daar waar door het SCP oplossingen worden gezien betreft dit bijvoorbeeld nieuwe wetgeving (zoals het wettelijk regelen van eigen bijdragen in de jeugdzorg), het stellen van duidelijke prioriteiten bijvoorbeeld wat betreft zorgverlening aan de meest kwetsbare groepen en het creëren van meer gemeentelijke beleidsruimte. Het SCP waarschuwt daarbij overigens, dat demografische ontwikkelingen zullen leiden tot een groter beroep op voorzieningen en concludeert dat gemeenten en het Rijk samen een oplossing moeten vinden en afspraken moeten

maken over de financiële randvoorwaarden waarbinnen uitvoering moet plaatsvinden en duidelijkheid moeten scheppen over wie waarvoor verantwoordelijk is.

2.4 De casus jeugdzorg

Door het Nederlands Jeugdinstituut (NJI) wordt (als nationaal kenniscentrum) onderzoek gedaan naar jeugd en jeugdzorg. Onder meer in 2019 en in 2021 heeft het NJI daarbij onderzoek gedaan naar het groeiend gebruik van jeugdzorg. In minder dan 25 jaar tijd is immers het gebruik van jeugdzorg sterk gegroeid. Betrof het in het jaar 2000 nog 1 op de 27 kinderen, in 2021 was dit gegroeid tot 1 op de 8 kinderen en jongeren per jaar. In 2024 betreft dit bijna 1 op de 7 kinderen per jaar.

Het NJI concludeert echter, dat onderzoek geen duidelijk bewijs oplevert dat kinderen en jongeren steeds meer problemen hebben die het stijgende zorggebruik verklaren. Immers problemen met opgroeien en opvoeden zijn volgens het NJI normaal en vragen inspanning van kinderen, jongeren en opvoeders. Risicofactoren zijn bijvoorbeeld echtscheidingen, prestatiedruk op scholen en social media gebruik. Zo kan de volgens het NJI de onhaalbaarheid van de "geluksnorm" die via social media wordt "opgelegd" belemmerend werken op het geluksgevoel van jongeren. Daar staat tegenover dat bijvoorbeeld het aantal echtscheidingen waarbij minderjarige kinderen en jongeren zijn betrokken sinds 2015 met meer dan 35% is gedaald. Ook benadrukt het NJI dat er vaak te weinig aandacht is voor het feit dat veel kinderen en jongeren veerkrachtig zijn en dat het vaak goed komt dankzij een goede opvoeding en andere beschermende factoren.

Dat laat onverlet, dat volgens het NJI er maatschappelijk een hoge verwachting bestaat wat betreft de maakbaarheid van succesvol opgroeien en opvoeden en de rol die preventie en jeugdhulp daarbij kunnen spelen. Immers de verantwoordelijkheid voor dat succes wordt vooral neergelegd bij het kind en de opvoeder. Diagnoses en passende hulp kunnen dan goed van pas komen. En dat is terecht. Voor sommige kinderen en gezinnen is die hulp immers onontbeerlijk, omdat ze ernstige problemen hebben waar ze zonder professionele hulp niet uit komen. Maar volgens het NJI lijkt het gebruikmaken van die hulp ook steeds meer onderdeel te vormen van het gewone leven, in de hoop dat die hulp de pijn en de stress kunnen verzachten die het opgroeien en opvoeden ook geregeld opleveren. Wanneer er dan van kinderen, jongeren of opvoeders een hulpvraag is kan volgens het NJI blijken dat het beslissen over passende hulp moeilijk is. Veiligheidshalve lijken professionals daarom te kiezen voor inzet van zorg, in plaats van zorg te ontraden of het nog even aan te zien. Dit verklaart volgens het NJI de gestage groei van het zorggebruik. Het NJI concludeert: "Maar met de wetenschap, dat jaarlijks een op de acht kinderen en jongeren met jeugdzorg in aanraking komt, terwijl de verwachtingen over wat deze zorg kan betekenen overspannen lijken, is deze groei niet goed. Het leidt ons af van wat we kunnen doen om inzet van zorg te voorkomen, terwijl het zorgstelsel overbelast raakt. Die overbelasting vergroot weer de kans dat gezinnen die niet zonder die zorg kunnen op een wachtlijst komen."

Het NJI heeft ook onderzoek uitgevoerd naar de effectiviteit van jeugdzorg. Het NJI constateert dat Jeugdzorg werkt, maar dat de praktijk wel weerbarstig is. Onderzoek bij cliënten laat zien dat zij over het algemeen tevreden zijn over de ontvangen jeugdzorg, maar de effectiviteit van de hulp in de praktijk is goeddeels onbekend. Onderzoeken die zijn gedaan, wijzen op een beperkt effect. Volgens het NJI betekent dit, dat ongeveer één op de vijf kinderen en jongeren die jeugdzorg krijgen uiteindelijk beter af is, de rest niet. Behandeling bij zeer ernstige problematiek laat echter vaak grotere positieve effecten zien. Door de beperkingen in de effectiviteit van de jeugdzorgpraktijk blijft een deel van de kinderen en jongeren

volgens het NJi lang in het systeem, gaan ze van de ene hulpvorm naar de andere, of komen ze na verloop van tijd opnieuw in het systeem. Dit betekent dat het systeem langzaam volstroomt met cliënten, die niet snel weer zonder hulp verder kunnen om plaats te maken voor nieuwe cliënten.

Meer geld voor jeugdzorg is daarbij geen oplossing. De Jeugddautoriteit (JA) constateert in zijn "De stand van de jeugdzorg 2024" het volgende: "Het is niet zo dat meer geld alle problemen op zou lossen. Het stelsel wordt onbetaalbaar en onhoudbaar en ook wanneer meer financiële middelen beschikbaar zouden zijn, zouden de problemen niet verdwijnen. Meer geld aan zorg uitgeven betekent ook niet noodzakelijkerwijs dat de zorg beter of toegankelijker wordt. Uit onderzoek blijkt daarnaast dat wanneer meer geld wordt uitgetrokken om het aanbod te vergroten om bijvoorbeeld wachtlijsten terug te dringen, deze vergroting van het zorgaanbod gecompenseerd kan worden door een toename van de vraag. Meer zorgaanbod kan namelijk ook meer zorgvraag creëren, met name vraag naar zorg die niet noodzakelijk is."

Daarbij betreft de Jeugddautoriteit (net als de NJi) ook de kosteneffectiviteit van interventies. De JA stelt: "Een punt dat verder niet onopgemerkt mag blijven, is dat in de jeugdzorg nog niet of nauwelijks aandacht besteed wordt aan de kosteneffectiviteit van interventies. In de gezondheidseconomie zijn kosteneffectiviteitsanalyses, veelal met behulp van modellen, gangbaar om bijvoorbeeld verschillende interventies te vergelijken en onderbouwde beslissingen te nemen als het gaat om welke interventies ingezet worden. Wat hier een rol kan spelen, is dat in de jeugdzorg nog veel onduidelijk is over de effectiviteit van interventies, hoewel verondersteld wordt dat veel interventies onvoldoende effectief zijn. Slechts 10-12% van de interventies in de jeugdzorg zou bewezen effectief zijn."

Om het volstromen van het systeem te voorkomen is preventie bij uitstek het meest geadviseerde middel. Goede preventie voorkomt dure zorg. Het NJi concludeert dat zowel internationale als Nederlandse studies laten zien dat preventie werkt. Het voorkomt problemen of leidt beginnende problematiek in goede banen zodat er voor minder kinderen en jongeren zorg nodig is. De studies laten wel zien dat preventieve activiteiten vaak een klein effect hebben. Preventie-activiteiten moeten volgens het NJi echter wel goed uitgevoerd worden. Daar waar preventie in de praktijk bestaat uit een wirwar van goed bedoelde losse projecten en interventies zonder goede afstemming zijn de effecten niet alleen vaak beperkt, maar ook tijdelijk. Preventie vraagt volgens het NJi om een integrale aanpak op school, thuis, in sportverenigingen en via media. Is die integrale aanpak er niet, dan zal het effect ook beperkt zijn of zelfs negatief.

2.4 Projecten

Op landelijk niveau bestaat dus een redelijk beeld van de stand van zaken van de transformatie van het sociaal domein. Terwijl er op gemeentelijk niveau bestuurlijk aandacht is voor de vraag hoe kosten kunnen worden beheerst en de raad in positie kan worden gebracht. De vraag is dan: waar begint innovatie om tot transformatie van het sociaal domein te komen en uiteindelijk tot verlaging van (of minimaal grip op) zorgkosten?

Immers door de ogenschijnlijk complexer wordende sociale vraagstukken binnen onze samenleving, de toenemende zorgvraag en de (mede) als gevolg daarvan toenemende druk op de financiële positie van gemeenten, is de noodzaak om tot nieuwe en innovatieve oplossingen te komen toegenomen. En gemeenten kunnen innovatie in het sociaal domein c.q. de zorgsector actief bevorderen door het ontstaan van nieuwe oplossingen te stimuleren en te ondersteunen. Dat vereist specifieke kennis en betrokkenheid van alle betrokken partijen. Nieuwe oplossingen

moeten worden onderzocht en andere benaderingen van de maatschappelijke opgaven moeten worden overwogen. Gemeenten als belangrijke partij in het sociaal domein moeten daarbij een belangrijke rol (willen) spelen.

Landelijke databases kunnen daarbij helpen. Zo beheert het Nederlands Jeugdinstituut de "databank Effectieve jeugdinterventies". Deze bevat beschrijvingen van programma's voor steun en hulp bij opgroeien en opvoeden. Deze interventies zijn door een onafhankelijke erkenningscommissie beoordeeld. Ook een kennisinstituut als Movisie beheert een databank, de "databank Effectieve sociale interventies". Er zijn dus voorbeelden van succesvolle projecten en programma's beschikbaar. Desalniettemin bestaat (zeker waar het de zogenaamde Nulde lijn betreft en mede gericht op preventie) ook lokaal gemeentelijk behoefte aan vernieuwing. Bijvoorbeeld door het ontwikkelen van lokale programma's gericht op preventie en vroegsignalering. Die vernieuwing zal zich in de praktijk echter moeten bewijzen. Dat kan door het uitvoeren van zogenaamde pilotprojecten.

(Pilot)projecten beogen de effectiviteit én doelmatigheid van op doorontwikkeling gerichte innovaties en vernieuwingen in de praktijk te testen. (Pilot)projecten zijn dan ook mede gericht op het in beeld krijgen en beheersen van risico's en geven betrokken partijen informatie over bijvoorbeeld de levensvatbaarheid, uitvoerbaarheid en doorlooptijd van een project en de daarvoor benodigde middelen. Om een dergelijk project qua succes te kunnen beoordelen is het wel van belang dat er bewijs is van het succes van het project. Een qua impact bewezen succesvol (pilot)project kan immers opgeschaald worden naar een echt project. Is dat bewezen succes er echter niet, dan is dat veel moeilijker. Voor de start van een project moet dus goed worden nagedacht over de bewijsvoering van het project, dus over wat de gewenste resultaten zijn en de wijze waarop deze resultaten worden gemeten en waarmee. Alleen op die manier kan het rendement van een (pilot)project worden beoordeeld en kan de afweging worden gemaakt of de extra kosten bij een bredere uitrol van het project opwegen tegen de besparingen in zorgkosten (of andere kosten) die als gevolg van het project kunnen worden gerealiseerd.

3. **OPDRACHT AUDIT**

3.1 **Onderzoeksvraag**

Deze audit betreft een onderzoek naar de doeltreffendheid van het door de gemeente Vijfheerenlanden gevoerde beleid om door middel van het samen met de maatschappelijke partners ontwikkelen en in de praktijk beproeven van nieuwe en op preventie gerichte projecten in de nulde lijn een transformatie te bewerkstelligen in (delen van) het sociaal domein. Waarbij zorg beter aansluit op de behoeften van de cliënten en waarbij tevens de kosten van zorg in de eerste en tweede lijn beter beheersbaar worden en uiteindelijk ook leiden tot minder kosten.

Het onderzoek valt uiteen in een aantal aspecten. Om te beginnen wordt (de ontwikkeling van) het gemeentelijke beleid onderzocht en wordt bepaald in hoeverre dit beleid ook is vertaald in kwantitatief geformuleerde en dus ook meetbare doelstellingen. De toepassing van dit beleid moet leiden tot concrete en op transformatie van (delen van) het sociaal domein gerichte maatregelen. Omdat het bij deze maatregelen deels ook maatregelen betreft met een tijdelijk karakter en tijdelijke financiering, wordt vervolgens onderzocht in hoeverre er concrete en ook meetbare afspraken zijn gemaakt met de uitvoerende partijen over de wijze van uitvoering van deze maatregelen, over de kaders waarbinnen deze uitvoering plaats moet vinden en over de gewenste resultaten, inclusief de wijze waarop deze gemeten worden. Omdat bij tijdelijke projecten uiteindelijk ook beoordeeld moet worden of continuering (en dus structurele financiering) van deze maatregelen gewenst is, wordt tenslotte beoordeeld of - en zo ja, hoe - de voortgang van de maatregelen door de gemeente Vijfheerenlanden en de maatschappelijke partners is gevolgd, op welke wijze het eventuele succes is beoordeeld en tot welke conclusies dit heeft geleid wat betreft eventuele continuering en structurele financiering van deze maatregelen. De volgende onderzoeksvraag staat centraal in de audit:

Hoe heeft de gemeente Vijfheerenlanden (en eventueel zijn voorgangers) het beleid dat gericht is op transformatie van het sociaal domein vertaald in concrete maatregelen met meetbare doelstellingen, op welke wijze is de uitvoering van dit beleid gemonitord en hoe zijn besluiten over eventuele continuering van tijdelijk gefinancierde maatregelen tot stand gekomen.

Deze onderzoeksvraag valt uiteen in vier deelvragen.

Beleid	Is het gemeentelijk beleid gericht op transformatie van (delen van) het sociaal domein vertaald in concrete doelstellingen en in hoeverre zijn deze doelstellingen kwantitatief geformuleerd en meetbaar?
Uitwerking van beleid	Hoe is het gemeentelijk beleid uitgewerkt in concrete maatregelen en hoe is de financiering van deze maatregelen geregeld?
Concreetheid van afspraken	Zijn er per maatregel met de maatschappelijke partners concrete en meetbare afspraken gemaakt over de wijze van uitvoering, de kaders waarbinnen uitvoering moet plaatsvinden, de gewenste resultaten en de wijze waarop deze gemeten moeten worden?
Monitoring en besluitvorming	Hoe is de voortgang der maatregelen gemonitord en hoe is beoordeeld of deze maatregelen succesvol zijn. Welke besluiten zijn naar aanleiding van deze monitoring door de maatschappelijke partners en de gemeente Vijfheerenlanden genomen?

3.2 Normenkader

Deze vier deelvragen zijn uitgewerkt in een normenkader. In het normenkader zijn de specifieke normen, instrumenten en randvoorwaarden beschreven die - indien aanwezig en toegepast - een goede beleidsmatige en financiële beheersing van het vraagstuk veronderstellen. De aanwezigheid (en vanzelfsprekend ook de inhoud) en de toepassing van deze instrumenten en randvoorwaarden zijn in dit onderzoek onderzocht.

A. Beleid

1. De gemeente heeft haar beleid (gericht op transformatie van het sociaal domein) vastgelegd in één of meerdere beleidsnota's
2. In het beleid zijn de meerjarige doelstellingen duidelijk kwalitatief beschreven en ook kwantitatief (en meetbaar) vertaald.
3. In het beleid is zichtbaar gemaakt hoe de meerjarige voortgang in de uitvoering van het beleid wordt (of kan worden) gemeten.
4. In het beleid is de verdeling van verantwoordelijkheden tussen gemeente en maatschappelijke partners duidelijk beschreven. Dit betreft ook de wijze waarop periodiek onderlinge afstemming plaatsvindt.

B. Uitwerking van beleid

5. Het gemeentelijk beleid (gericht op transformatie van het sociaal domein) is vertaald in concrete actiepunten/maatregelen.
6. Per actiepunt/maatregel is duidelijk wat de verwachte bijdrage is van het actiepunt/maatregel aan het realiseren van de meerjarige gemeentelijke doelstellingen.
7. Daarbij is per actiepunt/maatregel duidelijk vastgelegd wie verantwoordelijk is voor uitvoering hiervan.
8. Per actiepunt/maatregel is vastgelegd binnen welke financiële kaders uitvoering plaatsvindt en of het hierbij structureel in te zetten budgetten betreft of incidenteel in te zetten budgetten.

C. Concreetheid van afspraken

9. De bij onderdeel 8 van dit normenkader geformuleerde financiële kaders zijn zichtbaar vertaald in de met de maatschappelijke partners per actiepunt/maatregel gemaakte financiële afspraken.
10. Per actiepunt/maatregel zijn met de maatschappelijke partners afspraken gemaakt over de gewenste resultaten (kwalitatief en kwantitatief) en over de wijze waarop deze gemeten en gerapporteerd worden.

D. Monitoring en besluitvorming

11. Periodiek is door de maatschappelijke partners conform afspraak (zie 10) gerapporteerd aan de gemeente over de aanwending van budgetten en over de gerealiseerde kwalitatieve en kwantitatieve resultaten.
 12. De door de gemeente (incidenteel) gefinancierde actiepunten/maatregelen zijn zichtbaar in deze rapportages zowel wat betreft de aanwending van budgetten als wat betreft de gerealiseerde kwalitatieve en kwantitatieve resultaten.
 13. Naar aanleiding van deze rapportages hebben periodiek gesprekken plaatsgevonden tussen gemeente en maatschappelijke partners over het succes in het realiseren van de kwalitatieve en kwantitatieve resultaten (en dus over het rendement van de projecten).
 14. Op basis van deze gesprekken zijn zichtbare en dus gedocumenteerde besluiten genomen door maatschappelijke partners en/of gemeente wat betreft eventueel benodigde inhoudelijke bijsturing in de uitvoering van de projecten en/of wat betreft de incidentele/structurele financiering van de projecten.
-

3.3 Wijze van uitvoering

Het onderzoek is uitgevoerd door middel van een combinatie van literatuuronderzoek (deskresearch) en interviews en is uitgevoerd door één onderzoeker. Het on-

derzoek is gestart met een literatuuronderzoek. In deze fase zijn de relevante gemeentelijke beleidsdocumenten verzameld en beoordeeld en is een scan uitgevoerd naar de stand van zaken van het beleidsmatig onderzoek naar de effectiviteit en efficiency van het sociaal domein in Nederland.

Vervolgens is een aantal sleutelpersonen van de gemeente Vijfheerenlanden en van met de gemeente Vijfheerenlanden in het sociaal domein samenwerkende maatschappelijke partners geïnterviewd. Ten behoeve van de vergelijkbaarheid is daartoe een vragenlijst opgesteld die in alle interviews is toegepast. Van ieder interview is een verslag gemaakt.

De resultaten van deze interviews zijn gelegd naast het normenkader en op basis hiervan is door de onderzoeker beoordeeld of er in de praktijk aan het normenkader wordt voldaan. De resultaten hiervan treft u aan in paragraaf 5.2. De bevindingen en resultaten zijn vervolgens geverifieerd bij de geïnterviewde sleutelpersonen. Samen met de geïnterviewde sleutelpersonen van de gemeente Vijfheerenlanden zijn vervolgens aanbevelingen geformuleerd.

Na afronding van het onderzoek zijn de bevindingen voorgelegd aan de verantwoordelijke bestuurders en is vervolgens het onderzoeksrapport ter vaststelling aangeboden aan het College van burgemeester en wethouders.

4. RESULTATEN TOETSING NORMENKADER

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt per deelvraag van het in paragraaf 3.2 toegelichte normenkader beoordeeld of, en zo ja op welke wijze, voldaan wordt aan het gestelde in het normenkader.

4.2 Beleid

1. De gemeente heeft haar beleid (gericht op transformatie van het sociaal domein) vastgelegd in één of meerdere beleidsnota's.

In 2018 is door het toenmalige Vijfheerenlandenberaad het 'koersdocument Sociaal Domein Vijfheerenlanden 2018–2022' vastgesteld waarin de missie en visie voor het sociaal domein van de nieuwe gemeente Vijfheerenlanden concreet zijn gemaakt. De missie luidt als volgt: "De gemeente draagt er mede zorg voor dat de basisvoorzieningen beschikbaar zijn. Samen met de gemeenschap verzorgt de gemeente het vangnet voor hen die dat om welke reden ook (tijdelijk) nodig hebben. De ondersteuning is laagdrempelig, eenvoudig en zo dicht mogelijk bij huis. Zorg op maat dus! Daarnaast wil Vijfheerenlanden de gemeenschap versterken door ontwikkelmogelijkheden te faciliteren op het gebied van werk, zinvolle dagbesteding, educatie, zorg, ontmoeten en sociale cohesie. Ook hierin werkt de gemeente nauw samen met de gemeenschap, vanuit gedeelde waarden en normen die bijdragen aan het versterken van de onderlinge samenwerking. Het primaat ligt bij de inwoners en de gemeente springt bij als er onvoldoende ontwikkelmogelijkheden zijn en onvermogen om bij te dragen aan de samenleving in Vijfheerenlanden."

Deze missie en visie zijn uitgewerkt in de in 2020 door de raad vastgestelde Sociaal Maatschappelijke Agenda. Deze zogenaamde SMA is een uitwerking van onder meer het koersdocument in een integraal beleidsdocument voor het sociaal domein "waar de inwoners, maatschappelijke partners en gemeente de komende jaren mee aan de slag kunnen. Dit document is de basis voor de strategische samenwerking met de inwoners en maatschappelijke partners en daarom is een breed draagvlak voor de inhoud van het beleidsplan van groot belang. De gemeente wil gelijktijdig dat dit document de Sociaal Maatschappelijke Agenda vormt voor deze strategische samenwerking. Een agenda met een beleidskader als kapstok, breed gedragen in de samenleving, herkenbaar en een goede basis voor samenwerking."

Door alle geïnterviewde sleutelpersonen wordt de SMA inderdaad aangeduid als het beleidsmatige uitgangspunt voor de transformatieopgave in het sociaal domein van de gemeente Vijfheerenlanden.

Het primaire doel van de SMA kan worden omschreven als het inhoud geven aan de transformatie van het sociaal domein binnen de gemeente Vijfheerenlanden. Daarbij wordt in de SMA erkend dat: "Het proces van transformatie is één van de lastigste opgaven waarvoor de gemeente zich gesteld ziet. Het gaat om het overstijgen van jarenlang ingesleten patronen, van hardnekkige werkwijzen en van allerlei institutionele belangen. Transformeren naar een andere manier van werken vraagt ook een andere manier van denken en dat kost tijd voor zowel de inwoners als voor de gemeente en haar partners." De SMA wordt inhoudelijk dan ook omschreven als: "Het is een integrale beleidsagenda voor het hele sociale domein. Dit document voorkomt versplintering van beleid en draagt eraan bij dat de gemeenteraad, het college en de ambtenaren niet hoeven te werken met tal van afzonderlijke beleidsnota's. De Sociaal Maatschappelijke Agenda is ook de leidraad voor het college om het gesprek met haar maatschappelijke partners vorm te geven, waarbij afspraken over doelen, resultaten, activiteiten en de bekostiging

daarvan worden gevoerd op basis van opgaven, kaders en uitgangspunten uit dit document. De gemeente bepaalt daarbij de WAT vraag en de kaders van de HOE vraag. De invulling van de 'HOE' vraag wordt zoveel als mogelijk overgelaten aan de maatschappelijke partners en zorgaanbieders."

Door een aantal geïnterviewde sleutelpersonen wordt aangegeven dat de SMA niet heeft voorkomen dat er na 2020 toch sprake is geweest van nieuwe beleidsnota's op onderdelen van het sociaal domein. Voorbeelden die genoemd worden zijn het Actieplan armoede en schulden en het lokaal gezondheidsbeleid. Dit komt deels voort uit het feit, dat deze een (verplichte) lokale vertaling zijn van nieuw landelijk beleid (bijvoorbeeld het Integraal Zorg Akkoord (IZA) en Gezond en Actief Leven Akkoord (GALA)). Overigens wordt door de geïnterviewde externe sleutelpersonen aangegeven dat het SMA qua beleidskaders en speerpunten vergelijkbaar is met het beleid van de meeste andere gemeenten. In de SMA zijn dus weinig of geen unieke Vijfheerenlandse elementen opgenomen.

2. In het beleid zijn de meerjarige doelstellingen duidelijk kwalitatief beschreven en ook kwantitatief (en meetbaar) vertaald.

In hoofdstuk 5 van de Sociaal Maatschappelijke Agenda worden de gewenste maatschappelijke resultaten samengevat in vier opgaven op basis waarvan de SMA is opgezet, te weten: A. meedoen; B. vitaliteit; C. voor jezelf zorgen en D. leven lang ontwikkelen. Per opgave wordt in de SMA kwalitatief beschreven wat het gewenste maatschappelijke resultaat is. Om dit resultaat te realiseren worden elf kwalitatief beschreven doelen geformuleerd, te weten voor opgave A twee doelen en voor elk van de drie overige opgaven drie doelen. De vier opgaven alsook de elf doelen zijn kwalitatief geformuleerd, maar niet kwantitatief. Dat betekent dat ze weliswaar inhoudelijk richting geven, maar dat niet concreet kan worden gemeten of en wanneer deze doelen zijn bereikt.

Door alle geïnterviewde sleutelpersonen wordt dit bevestigd. De kwalitatieve doelen zijn goed beschreven en geven ook duidelijk richting. De externe sleutelpersonen geven daarbij ook aan dat er bij hen draagvlak bestaat voor deze doelstellingen. Mede omdat zij bij de totstandkoming van de SMA betrokken zijn geweest of geconsulteerd. Maar kwantitatieve doelen zijn niet opgenomen in de SMA.

Waarschijnlijk is dit ook niet de bedoeling van de SMA. Immers de inhoudelijke kern van de SMA betreft hoofdstuk 6 waarin de transformatieopgave wordt uitgewerkt in een tiental uit te voeren ontwikkelopdrachten. Iedere ontwikkelopdracht wordt inhoudelijk goed beschreven, geconcretiseerd in te realiseren (kwalitatieve) resultaten en voorzien van inhoudelijke kaders. Onderdeel van de zevende ontwikkelopdracht (sturingsstrategie) is dat er (samen met de maatschappelijke partners) een management informatie systeem wordt opgezet waarin alle relevante informatie staat opgenomen voor alle partijen, om in control te komen en tijdig te kunnen sturen. Ook moet er samen met direct betrokken partijen beoordeeld worden welke indicatoren worden gekoppeld aan de doelen in de Sociaal Maatschappelijke Agenda en waar die worden gemeten. En tot slot moet er zorg gedragen worden voor een goede borging van de sturingsstrategie bij de betrokken gemeentelijke teams, zodat zij in hun projecten en activiteiten gebruik kunnen maken van de vastgestelde doelen, resultaten en indicatoren. Met andere woorden: uitvoering van ontwikkelopdracht 7 van de SMA moet er toe leiden dat er tot gemeentebrede kwantitatieve doelstellingen kan worden gekomen en dat de hieruit voortkomende indicatoren ook periodiek kunnen worden gemeten.

Door een aantal van de geïnterviewde interne sleutelpersonen wordt aangegeven dat zij per maatschappelijke partner, kwantitatieve resultaatafspraken hebben gemaakt. Vaak in samenwerking met deze partner. Een voorbeeld hiervan is het Resultaat Afspraken Kader dat samen met Bindkracht VHL is opgesteld. Deze resultaatafspraken zijn vervolgens verankerd in de subsidiebeschikkingen die worden afgegeven (als uitwerking van de nadere regels budget- en waarderingssubsidies

sociaal domein behorende bij de Algemene Subsidieverordening) of in de programma's van eisen die worden gemaakt bij de aanbesteding van maatschappelijke diensten (zoals jongerenwerk). Niet bij alle onderdelen van het sociaal domein zijn deze kwantitatieve resultaatafspraken echter gemaakt. Bij het lokaal gezondheidsbeleid is er bijvoorbeeld nog geen sprake van kwantitatieve resultaatafspraken. Daar waar er wel kwantitatieve resultaatafspraken zijn gemaakt wordt door de betreffende maatschappelijke partners aangegeven dat het hierbij realistische resultaatafspraken betreft.

3. In het beleid is zichtbaar gemaakt hoe de meerjarige voortgang in de uitvoering van het beleid wordt (of kan worden) gemeten.

In hoofdstuk 5 van de Sociaal Maatschappelijke Agenda staat de ambitie verwoord wat betreft dit aspect uit het normenkader: "Om de doelen te halen is het nodig om de bijbehorende activiteiten te bepalen die daaraan bijdragen. Een activiteit wordt geformuleerd met duidelijke resultaatafspraken, onder voorbehoud dat experimenten wel de ruimte blijven houden die ze nodig hebben. De volgende vragen zijn van toepassing: wat gaan we doen, wie is erbij betrokken, waar en wanneer gaat het gebeuren, wat willen we bereiken en wat mag het kosten? Al deze vragen worden beantwoord voordat een activiteit wordt ingezet. Iedere activiteit heeft een beperkt aantal subdoelen en resultaten die bijdragen aan de doelen in deze agenda." In bijlage 1 van de Sociaal Maatschappelijke Agenda wordt vervolgens schematisch toegelicht hoe vanuit de visie en het gewenste maatschappelijke resultaat tot doelen kan worden gekomen, tot bijbehorende indicatoren en een beschrijving van activiteiten.

In combinatie met de in het vorige onderdeel al gegeven toelichting op de zevende ontwikkelopdracht laat dit zien dat het de ambitie van de SMA is om de voortgang in de uitvoering van beleid ook daadwerkelijk te kunnen monitoren en meten. Dat is echter een ambitie die wel nog nader dient te worden geconcretiseerd en ingevuld door realisatie van de zevende ontwikkelopdracht. Namelijk uitwerking en inrichting van de sturingsstrategie.

Uit de interviews met de sleutelpersonen blijkt, dat de zevende ontwikkelopdracht slechts deels en dan ook niet op uniforme wijze binnen het sociaal domein van de gemeente Vijfheerenlanden is opgepakt. Met een aantal grotere maatschappelijke partners zijn resultaatafspraken gemaakt, maar deze verschillen qua opzet en breedte per partner. Een sociaaldomein-breed management informatiesysteem ontbreekt dan ook in Vijfheerenlanden. Waar er afspraken zijn gemaakt, leggen deze een relatie tussen de input (in te zetten middelen) en de output (te leveren prestaties), maar ontbreekt de relatie met de gewenste outcome (de gewenste maatschappelijke effecten). Deels wordt dit ondervangen door de tweejaarlijks op wijk en buurtniveau uit te voeren Monitor sociale kracht en de vierjaarlijks uit te voeren GGD-monitor. Maar door de geïnterviewde interne sleutelpersonen wordt aangegeven dat een relatie van de uitkomsten van deze monitors met de doelstellingen van de SMA moeilijk te leggen is. In het nieuw gestarte project 'versterken sociale basis' zal geprobeerd worden om deze relatie wel te gaan leggen

4. In het beleid is de verdeling van verantwoordelijkheden tussen gemeente en maatschappelijke partners duidelijk beschreven. Dit betreft ook de wijze waarop periodiek onderlinge afstemming plaatsvindt.

In hoofdstuk 3 van de Sociaal Maatschappelijke Agenda wordt de rolverdeling tussen gemeente en maatschappelijke partners duidelijk gemaakt. De rol van de maatschappelijke partners wordt als volgt omschreven: "deze zijn aanwezig in de wijken en dorpen en luisteren naar inwoners en werken met hen samen. Zij kijken waar kansen liggen in de wijken en zij sluiten aan bij de vraag, leefwereld en be-

levingswereld van inwoners. Ze nemen de regie niet over. Maatschappelijke partners werken integraal, ontschot en lokaal samen waar mogelijk. Zij richten zich op ondersteuning van de inwoner met als doel de zelfredzaamheid te bevorderen. Aan kwetsbare inwoners die langdurige ondersteuning nodig hebben, wordt passende ondersteuning geboden.”

De rol van de gemeente wordt als volgt omschreven: “de gemeente laat het initiatief bij inwoners, maatschappelijke partners en ondernemers als zij voorzieningen in het sociaal domein willen ontwikkelen. De gemeente luistert, faciliteert en zorgt dat iedereen voldoende wordt geprikkeld om eigen initiatief te tonen. De gemeente haalt belemmeringen weg en zij zorgt voor een goed samenwerkingsklimaat. De gemeente is opdrachtgever voor een deel van de sociale basisinfrastructuur, basisvoorzieningen, ondersteuning aan inwoners en het zorgaanbod. De gemeente werkt met iedereen samen aan maatschappelijke vraagstukken en voert uit als het haar wettelijke taak is. De gemeente regisseert de actieve benadering van de kwetsbare inwoners. Vooral diegenen die niet actief om ondersteuning vragen, met inachtneming van de volwaardigheid van iedereen. Gemeente zorgt voor goed gebundelde informatie aan inwoners.”

Ondanks het voorgaande blijkt uit interviews met interne sleutelpersonen, dat zij van opvatting zijn, dat de rol- en taakverdeling tussen gemeente Vijfheerenlanden en maatschappelijke partners niet goed in het beleid staat beschreven. Deze rolverdeling is volgens alle interne sleutelpersonen pas na de vaststelling van de SMA in de praktijk verduidelijkt. Dat betreft dan niet alleen de rol- en taakverdeling tussen gemeente en maatschappelijke partners, maar ook die tussen maatschappelijke partners onderling. Het moet echter nog beter. Oorzaken van deze trage vooruitgang zijn volgens de interne sleutelpersonen bijvoorbeeld wisselingen in het bestuur van maatschappelijke partners, maar ook ambtelijke wisselingen binnen de gemeente Vijfheerenlanden. Dit leidt ertoe, dat de ene medewerker het anders oppakt dan de andere. Een duidelijkere en meer uniforme invulling van opdrachtgeverschap moet hierin verbetering brengen. Duidelijk moet zijn wat de rol van opdracht gevende ambtenaren (accounthouders) is, in het kader van goed opdrachtgeverschap. In de praktijk zal dit moeten betekenen, dat er meer verantwoordelijkheid gelegd wordt bij de maatschappelijke partners. Zo moet bijvoorbeeld beter vastgelegd worden waar de gemeente Vijfheerenlanden ook niet van is. Dit zal vervolgens leiden tot meer uniformiteit in de uitvoering van het opdrachtgeverschap.

De externe sleutelpersonen zijn over het algemeen tevreden over de huidige rol- en taakverdeling tussen gemeente Vijfheerenlanden en maatschappelijke partners. Zij zien de gemeente daarbij vooral als opdrachtgever. Avres geeft aan dat bij uitvoering van nieuwe activiteiten (of de invoering van nieuwe wet- en regelgeving) taken en verantwoordelijkheden onderling goed worden afgestemd in de bestaande overlegstructuren als het kernteam en in overleggen met individuele contactambtenaren. Bindkracht VHL constateert echter dat er soms ook nieuwe onduidelijkheden ontstaan. De Gemeente Vijfheerenlanden lijkt bepaalde taken intern te beleggen die bij veel andere gemeenten vaak bij maatschappelijke partners zijn ondergebracht. Dit leidt tot rolonduidelijkheid van de gemeente. Is de gemeente opdrachtgever of ook uitvoerder?

Het voorgaande is opvallend, omdat eruit kan blijken, dat aan de zesde ontwikkelopdracht van de SMA in de afgelopen jaren niet voldoende invulling is gegeven. Dit betreft de opdracht tot ontwikkeling van het strategisch partnerschap. Daarin wordt onder meer de volgende concrete ontwikkelopdracht gegeven: a) Ontwikkel samen met de strategische partners een werkwijze waarop alle partijen tot hun recht komen. b) Kijk op welke wijze er met meerjarige contracten gewerkt kan worden, betrek daarbij het juridische en financiële kader. c) Bekijk welke taken de gemeente zelf oppakt en welke taken zij overlaat aan de maatschappelijke partners. d) Kom tot duidelijk afspraken op welke wijze de gemeente opdrachtgever kan zijn, maar ook strategisch partner.

4.3 Uitwerking van beleid

5. Het gemeentelijk beleid (gericht op transformatie van het sociaal domein) is vertaald in concrete actiepunten/maatregelen.

Het gemeentelijk beleid zoals geformuleerd in de Sociaal Maatschappelijke Agenda van 2020 is uitgewerkt in een programmaopdracht die is opgenomen in het "Programmaplan transformatie sociaal domein" dat in 2023 door het college is vastgesteld en ter informatie is verzonden aan de raad. In het Programmaplan wordt de doelstelling van dit plan verwoord: "De breedte van de SMA en de transformatieopdracht die in de vorm van de ontwikkelopdrachten in de SMA zijn opgenomen, vragen om de operationalisering van de SMA in de vorm van een programmaplan met daaronder een aantal deelprogramma's. Hierdoor kan prioritering en focus plaatsvinden." Het Programmaplan moet beschouwd worden als een intern document en is opgesteld zonder betrokkenheid van maatschappelijke partners.

Uit de interviews met de interne sleutelpersonen blijkt echter, dat het Programmaplan niet aan de eigen doelstelling voldoet. Het Programmaplan wordt inhoudelijk niet concreet op de te zetten stappen, na te streven doelen en te hanteren termijnen c.q. planningen. Het programmaplan moet volgens de geïnterviewden dan ook vooral beschouwd worden als een samenvatting van het medio 2023 geldende beleid. In dit beleid geeft het Programmaplan op onderdelen overigens wel richting. Dit betreft bijvoorbeeld deelprogramma's als wijkaanpak de Hagen, het lokaal gezondheidsbeleid en het actieplan Armoede en schulden.

Het ontbreken van een richtinggevend uitvoeringsdocument laat onverlet, dat per maatschappelijke partner door de gemeentelijke accounthouders jaarlijks actiepunten en resultaatafspraken worden vastgelegd. Deze worden ieder jaar inhoudelijk verder verbeterd. Een voorbeeld hiervan is het Resultaat Afspraken Kader dat met de Stichting Bindkracht VHL is overeengekomen. Uit de interviews met de externe sleutelpersonen van de maatschappelijke partners blijkt dat deze actiepunten en resultaatafspraken veelal samen met hen zijn opgesteld. Avres geeft zelfs aan de samenwerking met de gemeente Vijfheerenlanden wat dit aspect betreft, te beschouwen als een goed voorbeeld van co-creatie.

Geconcludeerd moet worden, dat met het vaststellen van het Programmaplan transformatie sociaal domein de beleidsmatige relatie tussen de Sociaal Maatschappelijke Agenda en de uitvoering van het gemeentelijk beleid minder duidelijk is geworden. Zo komen bijvoorbeeld de tien ontwikkelopdrachten (met kaders) die in de SMA zijn opgenomen om de gemeentelijke transformatieopdracht (en dus ook het gemeentelijk beleid) in de praktijk te concretiseren, in het Programmaplan inhoudelijk slechts gedeeltelijk - en dan nog in beperkte mate - terug.

6. Per actiepunt/maatregel is duidelijk wat de verwachte bijdrage is van het actiepunt/maatregel aan het realiseren van de meerjarige gemeentelijke doelstellingen.

In de Sociaal Maatschappelijke Agenda zijn de gemeentelijke doelstellingen kwalitatief goed uitgewerkt en beschreven (zie ook onderdeel 2 van dit normenkader). De uitwerking hiervan in het Programmaplan transformatie sociaal domein is echter niet concreet en biedt daarom geen handvat voor het vertalen van gemeentelijke doelstellingen in actiepunten en maatregelen (zie ook onderdeel 5 van dit normenkader).

Dit heeft als consequentie dat deze vertaling in de afgelopen jaren per maatschappelijke partner heeft plaatsgevonden en bij de ene partner op meer concrete wijze dan bij de andere. De interne sleutelpersonen geven aan, dat alhoewel er sprake is van verbetering en geleidelijke concretisering van afspraken, dit nog altijd een verbeterpunt is. Dit heeft twee aspecten. Duidelijker gemaakt moet worden hoe een actiepunt of maatregel bijdraagt aan een gemeentelijke doelstelling.

En per actiepoint of maatregel moet meer gestreefd worden naar SMART geformuleerde resultaatafspraken. Een praktische belemmering daarbij is soms dat nog niet alles concreet gemaakt kan worden. Een voorbeeld hierbij is het Rijk, die in het kader van het GALA beleid nog onderwerpen nader moet uitwerken en zicht moet geven op budget. Wanneer die duidelijkheid er niet is, kan ook het gemeentelijk beleid niet worden geconcretiseerd.

De geïnterviewde externe sleutelpersonen zijn tevreden over de mate van SMART uitwerking van de gemaakte afspraken. Daarbij helpt dat de maatschappelijke partners uitspreken groot commitment te hebben op de uit te voeren opdracht. Een duidelijke opdracht vergemakkelijkt de uitvoering van deze opdracht en de kwaliteit van samenwerking met de opdrachtgever. In hoeverre de uitvoering van deze opdracht het realiseren van de gemeentelijke doelstellingen ook daadwerkelijk dichterbij brengt is volgens de externe sleutelpersonen meer de verantwoordelijkheid van de opdrachtgever, dus de gemeente Vijfheerenlanden.

7. Daarbij is per actiepoint/maatregel duidelijk vastgelegd wie verantwoordelijk is voor uitvoering hiervan.

Uit de interviews met de interne sleutelpersonen blijkt, dat de verantwoordelijkheid c.q. de taakverdeling met betrekking tot de uitvoering van actiepointen en maatregelen inmiddels goed is vastgelegd tussen gemeente Vijfheerenlanden en maatschappelijke partners. Ook de onderlinge taakverdeling tussen de maatschappelijke partners bij uitvoering van gemeentelijke opdrachten is inmiddels veelal goed afgestemd en vastgelegd. Een voorbeeld hiervoor is de taakverdeling tussen Avres, Bindkracht VHL en Maatje Vijfheerenlanden wat betreft de aanpak van schulden en de rol van vroegsignalering hierbij. Enig verbeterpunt dat tijdens de interviews nog wordt genoemd, is dat de eigen verantwoordelijkheden van de gemeente Vijfheerenlanden beter beschreven en vastgelegd kunnen worden. Dat betreft de invulling van het gemeentelijk opdrachtgeverschap alsook de invulling van de taakomschrijving van (deel)programmamanagers.

Deze bevindingen zijn bevestigd tijdens de interviews met de maatschappelijke partners. Zij constateren dat deze duidelijkheid geleidelijk aan is ontstaan tijdens het concretiseren van de jaarlijks vast te leggen resultaatafspraken. Bijvoorbeeld het Resultaat Afspraken Kader dat met Bindkracht VHL is overeengekomen. Ook Avres constateert, dat de onderlinge verdeling van taken tussen gemeente Vijfheerenlanden en Avres goed is vastgelegd. Het helpt daarbij dat Avres een gemeenschappelijke regeling is en dus ook eigen opdracht gevende verantwoordelijkheden heeft. Wel constateert Avres dat niet altijd meteen duidelijk is welke andere door de gemeente ingeschakelde partijen mogelijk ook een rol in de succesvolle uitvoering van de opdrachten hebben. Tijdens het interview heeft Avres overigens benadrukt dat de samenwerking in het Avres-werkgebied tussen Avres en gemeenten prima is. Ook als deze wordt vergeleken met de mate van samenwerking in andere regio's. Gemeenten en Avres zijn altijd in gesprek met elkaar en samen wordt tot oplossingen gekomen.

8. Per actiepoint/maatregel is vastgelegd binnen welke financiële kaders uitvoering plaatsvindt en of het hierbij structureel in te zetten budgetten betreft of incidenteel in te zetten budgetten.

De interne sleutelpersonen geven in de interviews aan, dat hier door de gemeente Vijfheerenlanden niet op uniforme wijze mee wordt omgegaan. Bij sommige thema's of projecten is sprake van separate budgetten per actiepoint of maatregel. Een voorbeeld hiervan betreft bijvoorbeeld de meeste activiteiten in het gezondheidsbeleid. Dit is bij de uitvoering van het gezondheidsbeleid ook noodzakelijk, omdat een belangrijk deel van de beschikbare budgetten van het Rijk afkomstig is. Dit als bijdrage in de uitvoering van landelijk beleid. Deze rijksbijdragen moeten gespecificeerd worden ingezet en zijn vaak niet structureel van aard.

Daartegenover staat (als voorbeeld) dat het grootste deel van budgetten die in de vorm van subsidies aan Bindkracht VHL ter beschikking worden gesteld niet nader zijn uit te splitsen in activiteiten of maatregelen. Het is wel het streven, dat budgetten per thema of activiteit of maatregel worden gebudgetteerd en worden verstrekt aan maatschappelijke partners. Waardoor bijvoorbeeld aspecten als kostprijs en efficiency ook beter afgezet kunnen worden tegen de uiteindelijk gerealiseerde beleidsresultaten. De Nadere regels budgetsubsidies sociaal domein geven steeds beter het kader hiervoor aan. Maar de interne sleutelpersonen geven aan dat dit een meerjarig proces is. Avres benadrukt dat het (financiële) gesprek met de gemeente Vijfheerenlanden breder is. Dit omdat Avres erg afhankelijk is van rijksmiddelen. Bij wijzigende rijksmiddelen gaan gemeente en Avres vroegtijdig met elkaar in gesprek over besteding dan wel toedeling van deze middelen. Dit ook, omdat er sprake is van aan Avres gedelegeerde taken vastgelegd in een gemeenschappelijke regeling. Daardoor bestaat er wederzijds transparantie in beschikbare middelen.

4.4 Concreetheid van afspraken

9. De bij onderdeel 8 van dit normenkader geformuleerde financiële kaders zijn zichtbaar vertaald in de met de maatschappelijke partners per actiepunt/maatregel gemaakte financiële afspraken.

Uit de interviews met de interne sleutelpersonen blijkt, dat de wijze waarop intern bij de gemeente Vijfheerenlanden is gebudgetteerd (zie ook onderdeel 8 van dit normenkader), bepalend is voor de wijze waarop door de gemeente Vijfheerenlanden financieel opdracht gegeven wordt aan de maatschappelijke partners. Dat betekent dus, dat bijvoorbeeld bij de uitvoering van het lokaal gezondheidsbeleid de financiële afspraken met maatschappelijke partners per afzonderlijk actiepunt of maatregel worden gemaakt, maar dat de financiële afspraak met (bijvoorbeeld) Bindkracht VHL in zijn algemeenheid een totaalbudget betreft voor alle uit te voeren activiteiten. Alleen wanneer er vanuit andere gemeentelijk budgetten aanvullende opdrachten worden verstrekt (bijvoorbeeld met betrekking tot het lokaal gezondheidsbeleid), dan worden deze in financiële zin als aparte opdrachten verstrekt en wordt hierover door Bindkracht VHL ook apart gerapporteerd. Deze wijze van werken wordt bevestigd in de interviews met de externe sleutelpersonen. Zo is er bijvoorbeeld bij de basisopdracht jongerenwerk die aan het bedrijf Gro-up is verstrekt, sprake van een lumpsum bedrag. Voor aanvullende opdrachten die aan dit bedrijf worden verstrekt (bijvoorbeeld het woontrainhuis) worden in financiële zin separate financiële overeenkomsten afgesloten. Ook bij Bindkracht VHL betreft het een lumpsum bedrag voor de gehele gemeentelijke basisopdracht. Bindkracht VHL vindt het ook onwenselijk om de gemeentelijke subsidie nog verder toe te rekenen aan activiteiten of maatregelen en daarover financieel te rapporteren. Dit leidt tot teveel bureaucratie. Bindkracht VHL is trots op haar lage overheadpercentage. Daar waar Bindkracht VHL echter aanvullende opdrachten van de gemeente Vijfheerenlanden ontvangt en er aan deze aanvullende opdrachten bijzondere rapportageverplichtingen zijn verbonden (wanneer bijvoorbeeld deze bijzondere opdrachten mogelijk worden gemaakt door specifieke uitkeringen die de gemeente Vijfheerenlanden ontvangt van het Rijk) rapporteert Bindkracht VHL hierover separaat. Ook Avres ontvangt voor de basisopdracht een lumpsum bedrag. Dat is in het geval van Avres ook niet bijzonder, omdat Avres een gemeenschappelijke regeling is en de deelnemende gemeenten een inwonerbijdrage aan Avres betalen. Alle aanvullende opdrachten die door de gemeente Vijfheerenlanden worden verstrekt aan Avres worden door Avres afzonderlijk verwerkt in de eigen administratie, er worden afzonderlijke dienstverleningsovereenkomsten voor afgesloten en er wordt ook afzonderlijk over gerapporteerd. In zijn algemeenheid voert Avres de basisopdracht uit met eigen personeel en huurt

Avres voor de uitvoering van de aanvullende opdrachten in. Dit vergemakkelijkt de rapportageverplichtingen.

10. Per actiepunt/maatregel zijn met de maatschappelijke partners afspraken gemaakt over de gewenste resultaten (kwalitatief en kwantitatief) en over de wijze waarop deze gemeten en gerapporteerd worden.

Uit de interviews met de interne sleutelpersonen blijkt, dat met alle grotere maatschappelijke partners per actiepunt of maatregel wat betreft de gewenste resultaten zowel kwalitatieve als kwantitatieve afspraken worden gemaakt. Ook over de wijze van meting en rapportering worden afspraken gemaakt. Bij Bindkracht VHL gebeurt dit bijvoorbeeld in het kader van het jaarlijks overeen te komen Resultaat Afspraken Kader (RAK). Deze afspraken zijn wel onderdeel van de totaalopdracht aan Bindkracht VHL en dus niet van gespecificeerde deelafspraken. Dus het staat Bindkracht VHL vrij om (in goed overleg en indien noodzakelijk) hierbinnen keuzes te maken. Het rapporteren van de afspraken door Bindkracht VHL vindt plaats in totaalrapportages. Soms worden deze afspraken ook gekoppeld aan in te zetten uren of capaciteit. Uit de interviews blijkt ook, dat de mate van detaillering van de afspraken verschilt per maatschappelijke partner, maar ook per verantwoordelijk (opdracht gevend) ambtenaar. De ene ambtenaar is specifiekere dan de andere. Door de een wordt bijvoorbeeld meer verdiept naar activiteiten, dan door de andere. Uit de interviews blijkt ook, dat een gewenst verbeterpunt is het vooraf vastleggen van de beoogde effecten van een activiteit of maatregel. Dit, zodat er achteraf beter kan worden geëvalueerd. Daarbij zijn er echter veel belemmeringen. Als gevolg van beperkingen door privacy wetgeving is het bijvoorbeeld moeilijk om databestanden onderling te vergelijken. Dus of een activiteit of maatregel bijvoorbeeld daadwerkelijk bijdraagt aan het voorkomen of beperken van zorggebruik en dus zorgkosten is moeilijk vast te stellen.

Het voorgaande wordt in de interviews met de externe sleutelpersonen bevestigd. Gro-up geeft bijvoorbeeld aan dat er over afgesproken kpi's wordt gerapporteerd. Gro-up geeft echter ook aan, dat de kwalitatieve bewijslast vooral via storytelling wordt geleverd. Want de kwantitatieve onderbouwing van de gewenste effecten (bijvoorbeeld minder zorgverlening, goedkopere zorgverlening of kortere zorgverlening) is moeilijk te leveren. Ook Bindkracht VHL bevestigt dit. In het interview met Avres benadrukt Avres dat zij relevante data registreert en deelt conform afspraken. Door deze registratie heeft Avres meer zicht op de effectiviteit van haar beleid. Avres streeft er naar om haar data-analyse stapsgewijs uit te breiden en te optimaliseren. Met goede sturingsinformatie kan er sneller worden ingespeeld op beleidskeuzes.

4.5 Monitoring en besluitvorming

11. Periodiek is door de maatschappelijke partners conform afspraak (zie 10) gerapporteerd aan de gemeente over de aanwending van budgetten en over de gerealiseerde kwalitatieve en kwantitatieve resultaten.

Door de interne sleutelpersonen wordt in de interviews aangegeven dat de rapportages van de maatschappelijke partners altijd plaatsvinden conform de in onderliggende contracten, beschikkingen en opdrachten gemaakte afspraken. Dit is ook een teken van de goede werkrelatie die gemeente Vijfheerenlanden en maatschappelijke partners in de praktijk met elkaar hebben. Dit kan alleen financiële rapportages betreffen, maar ook rapportages waarin integraal wordt gerapporteerd over budgetaanwending, gerealiseerde resultaten en voorzien van verklarende analyses. Vanzelfsprekend is de mate van gedetailleerdheid van rapportages vaak ook afhankelijk van de financiële omvang van de opdracht of subsidie.

Wel kan worden afgevraagd of het wenselijk is, dat de rapportageafspraken die de gemeente Vijfheerenlanden maakt met haar grotere maatschappelijke partners, onderling verschillen. Uniformering van afspraken wat betreft de wijze van rapportering heeft voor de gemeente Vijfheerenlanden immers toegevoegde waarde. Op basis hiervan kunnen door de gemeente Vijfheerenlanden eigen rapportages sociaal domein worden ontwikkeld waarin de rapportage van eigen budgetten en resultaten worden gebundeld met die van onze partners in een integrale rapportage. Goed opdrachtgeverschap en daadkracht is daarvoor een vereiste. Maar het vraagt ook strategisch denken en van daaruit keuzes maken: wat doen we wel en wat doen we niet en waarom?

De interviews met de externe sleutelpersonen bevestigen het voorgaande beeld. Er wordt conform afspraak gerapporteerd, maar de wijze van rapportering verschilt tussen maatschappelijke partners en soms ook tussen verschillende opdrachten. Avres constateert bijvoorbeeld dat de wijze van rapportering per afgesloten opdracht (dienstverleningsovereenkomst) kan verschillen. Vaak is het maatwerk per opdracht.

12. De door de gemeente (incidenteel) gefinancierde actiepunten/maatregelen zijn zichtbaar in deze rapportages zowel wat betreft de aanwending van budgetten als wat betreft de gerealiseerde kwalitatieve en kwantitatieve resultaten.

Uit de interviews met de interne sleutelpersonen blijkt, dat dit veelal het geval is, maar dat dit wel afhankelijk is van de tijdens de opdrachtverlening met de maatschappelijke partners gemaakte afspraken (zie ook onderdeel 9 van dit normenka-der). Daarbij worden bij een toenemend aantal opdrachten ook (bijstellingen in) prognoses gerapporteerd. Hierdoor is wederzijds verwachtingenmanagement mogelijk en kan er ook tussentijds in goed overleg tussen opdrachtgever en maatschappelijke partner (indien gewenst) bijgestuurd worden. Door sommige partners wordt financieel over het beschikbare totaalbudget gerapporteerd maar worden de gerealiseerde kwalitatieve en kwantitatieve resultaten en de daarbij behorende prognoses altijd per verstrekte opdracht gerapporteerd.

Dit beeld wordt ook bevestigd in de interviews met de maatschappelijke partners. Zowel Gro-up als Bindkracht VHL rapporteren op basis van de met de gemeente Vijfheerenlanden gemaakte afspraken. Dus soms als onderdeel van de totaalopdracht en soms op basis van aparte afspraken die zijn gemaakt voor specifieke opdrachten. Dit is ook de werkwijze van Avres. Avres geeft daarbij wel aan, dat Avres steeds beter in staat is zijn activiteiten specifiek uit te splitsen qua resultaten. Wat betreft verstrekte opdrachten rapporteert Avres altijd al gespecificeerd per opdracht.

13. Naar aanleiding van deze rapportages hebben periodiek gesprekken plaatsgevonden tussen gemeente en maatschappelijke partners over het succes in het realiseren van de kwalitatieve en kwantitatieve resultaten (en dus over het rendement).

De Nadere regels budgetsubsidies sociaal domein stellen, dat er per opdracht of maatschappelijke partner minimaal twee keer per jaar ambtelijk overleg moet plaatsvinden en één keer per jaar bestuurlijk overleg. Uit de interviews van de interne sleutelpersonen blijkt dat deze bepaling goed wordt nageleefd. Van deze zogenaamde voortgangsgesprekken worden zo nodig gespreksverslagen en actiepuntenlijsten bijgehouden. Alles kan in de voortgangsgesprekken aan de orde komen en dus ook de stand van zaken van projecten en dergelijke. Bij grotere maatschappelijke partners of opdrachten is de overlegfrequentie overigens hoger. Bij een zeer belangrijker partner als Bindkracht VHL is er bijvoorbeeld sprake van maandelijks gesprekken. De overlegfrequentie is vooraf vastgelegd bij het verstrekken van de opdracht of subsidie. Wanneer er gesprekken plaatsvinden naar

aanleiding van een ontvangen rapportage (rapportagegesprekken) worden er altijd verslagen gemaakt en actiepuntenlijsten bijgehouden. Dit betreft bijvoorbeeld het ambtelijk akkoord geven op door de maatschappelijke partners ingediende jaarverslagen. Indien wenselijk worden de resultaten van de voortgangsgesprekken ook tussentijds gedeeld met de verantwoordelijk wethouder.

De externe sleutelpersonen bevestigen in hun interviews deze werkwijze. Gro-up geeft bijvoorbeeld aan de voortgangsgesprekken (accountgesprekken) goed en nuttig te vinden. Gro-up vindt de onderlinge rol- en taakverdeling prima. "De opdrachtgever gaat niet op de stoel van de opdrachtnemer zitten". Ook het bestuurlijk overleg met de verantwoordelijk wethouder functioneert volgens Gro-up goed. De werkwijze in Vijfheerenlanden beschouwt Gro-up als een voorbeeld. De werkwijze bij Avres is anders. Avres is immers een gemeenschappelijke regeling met een eigen bestuurlijke structuur. Avres geeft aan dat de kerntaken zoals geborgd in de gemeenschappelijke regeling nadrukkelijk onder verantwoordelijkheid van het Dagelijks Bestuur en het Algemeen Bestuur worden uitgevoerd. De leden van deze besturen worden geadviseerd door een ambtelijk kernteamoverleg dat is samengesteld uit ambtenaren van de drie deelnemende gemeenten. De reguliere rapportagecyclus van Avres wordt door de deelnemende gemeenten niet gebruikt om specifiek in te gaan op de stand van zaken van de met Avres afgesloten aanvullende opdrachten (dienstverleningsovereenkomsten). Het gesprek over deze DVO's gebeurt buiten de reguliere P&C cyclus van Avres om. Daarbij betreft het veelal specifieke overleggen met de opdracht gevende ambtenaren van de betreffende gemeenten. De totale omzet op DVO's voor de drie deelnemende gemeenten is overigens maar een klein deel van de totale omzet van Avres.

14. Op basis van deze gesprekken zijn zichtbare en dus gedocumenteerde besluiten genomen door maatschappelijke partners en/of gemeente wat betreft eventueel benodigde inhoudelijke bijsturing in de uitvoering van de projecten en/of wat betreft de incidentele/structurele financiering van de projecten.

Uit de interviews met de interne sleutelpersonen blijkt, dat tijdens de voortgangsgesprekken met maatschappelijke partners ook altijd de voortgang van projecten en dergelijke wordt besproken. Uit deze gesprekken kunnen ook gezamenlijke besluiten voortkomen tot bijsturing van projecten of tot bijstelling van de doelstellingen en dergelijke. Maar uit de interviews blijkt ook, dat er in de praktijk vaak niet sprake is van formele evaluaties met een formele vorm van besluitvorming. Een belemmering om formeel te evalueren is overigens dat er in het verleden niet altijd vooraf goede (resultaatgerichte) afspraken met maatschappelijke partners zijn gemaakt. Bijvoorbeeld over het doel van het project, de looptijd, de beoogde resultaten, de gewenste effecten en de wijze van evalueren. Waardoor ook vooraf duidelijk is wanneer de uitkomst van een project succesvol kan worden genoemd. Inmiddels worden dergelijke afspraken veelal wel gemaakt, waardoor in de toekomst het instrument van evaluatie vaker kan worden toegepast. Wat overigens ook nog niet gebeurt, is dat bij de start van een project wordt vastgelegd wat er met het project gebeurt (bijvoorbeeld qua financiële dekking) wanneer de resultaten van een project heel positief blijken te zijn. Het ontbreken van deze duidelijkheid vooraf kan tot de paradoxale situatie leiden, dat een positief beoordeeld project leidt tot een probleem. De wens bestaat dan om het project te continueren, maar het budget ontbreekt om dit te doen.

Tijdens de interviews zijn ook voorbeelden gedeeld van succesvolle en niet succesvolle projecten. Succesvolle projecten zijn bijvoorbeeld projecten als MDT-Baas 2022 en 2023 (onder het oude rijkssubsidieregime met een inspanningsverplichting), valpreventie (onderdeel van het GALA beleid), kickboksen met groeps gesprekken (in Leerdam-West), de aanpak van energiearmoede (mogelijk gemaakt met tijdelijke rijksgelden) en Chill-out. Dit laatste project voldoet bijvoorbeeld aan een behoefte, vraagt weinig budget en wordt uitgevoerd samen met de gemeente

Gorinchem. Door dit project is de doelgroep goed in beeld gekomen, wordt er voldoende massa gecreëerd (door de samenwerking tussen gemeenten) en is de uitvoerbaarheid gewaarborgd. Er zijn ook voorbeelden gedeeld van minder-succesvolle projecten. Dat betreft bijvoorbeeld MDT-Baas 2024 en 2025 (onder het nieuwe subsidieregime met een resultaatverplichting).

In de interviews met de externe sleutelpersonen wordt het voorgaande bevestigd. Bindkracht VHL constateert dat de voortgang van projecten goed worden gemonitord in de voortgangsgesprekken. Dit leidt soms tot aanpassingen of bijstellingen, maar niet vaak. Bindkracht VHL constateert ook, dat het activiteitenpakket in de afgelopen jaren is uitgebreid. Thema's als armoedebelief zijn toegevoegd en voldoen aan een grote en toenemende vraag. Veel projecten zijn financieel incidenteel gedekt. Bijvoorbeeld door specifieke uitkeringen van het Rijk. Dit heeft consequenties voor de bedrijfsvoering van Bindkracht en de continuïteit van de dienstverlening. Succesvolle projecten van Bindkracht zijn bijvoorbeeld welzijnscoaching en het mantelzorgbeleid. Bindkracht heeft dit laatste project inmiddels ook uitgebreid naar scholen. Want jongeren die mantelzorg verlenen worden vaak over het hoofd gezien. Ook door scholen. Bindkracht VHL wijst ook op landelijk onderzoek waaruit blijkt dat sociaal welzijnswerk meerwaarde heeft. Op de lange termijn komt deze meerwaarde vooral tot stand via preventie van zorggebruik door het bevorderen van een gezonde levensstijl en het voorkomen van andere vormen van dure ondersteuning. Daarbij moet bijvoorbeeld gedacht worden aan gemeentelijke uitgaven in verband met criminaliteit, vroegtijdige schooluitval en non-participatie. Sociaal welzijnswerk is dus economisch rendabel maar de exacte omvang is onduidelijk. Avres geeft in het interview aan het resultaat van de eigen inzet te monitoren en evalueren. Daarom worden resultaten ook proactief gedeeld met de gemeente Vijfheerenlanden, als opdrachtgever. Als aanvullende opdrachten (waaronder projecten) niet succesvol blijken te zijn trekt Avres actief aan de bel. Avres constateert ook dat veel van de aanvullende opdrachten die in het verleden zijn verstrekt inmiddels onderdeel zijn geworden van de reguliere GR-taken van Avres. Een voorbeeld hiervan is de vroegsignalering van schulden. Dit is nu een in de wet verankerde taak voor Avres.

5. SAMENVATTING, CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

5.1 Samenvatting

Met ingang van 1 januari 2015 is een aantal belangrijke zorgtaken van het Rijk gedecentraliseerd naar de gemeenten. Op die datum treden de nieuwe Participatiewet en Jeugdwet in werking en worden ook nieuwe zorgtaken in het kader van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning naar de gemeenten overgeheveld. Het achterliggende doel van de overdracht van zorgtaken naar de gemeenten is een doorontwikkeling en vernieuwing van de zorg (transformatie).

Gemeenten zien zich in 2015 meteen al gesteld voor een aantal problemen. In de praktijk blijkt dat gemeenten niet goed weten wat inwoners aan zorg nodig hebben. Tegelijkertijd neemt de vraag naar zorg verder toe. De door het Rijk overgeheveld budgetten blijken niet voldoende te zijn. Daardoor komt de nagestreefde transformatie van zorg onder druk te staan. De budgetten ontbreken immers om gericht te investeren in vernieuwing van zorg.

Gemeentelijk en landelijk onderzoek richt zich vooral op het vinden van oorzaken en oplossingen voor dit financiële vraagstuk. Dat die oorzaken ook wat zeggen over de stand van zaken van de transformatie van het sociaal domein is evident, maar dat leidt niet automatisch tot oplossingen. Daar waar bijvoorbeeld door het Sociaal Cultureel Planbureau oplossingen worden gezien, betreft dit bijvoorbeeld nieuwe wetgeving (zoals het wettelijk regelen van eigen bijdragen in de jeugdzorg) en het stellen van duidelijke prioriteiten bijvoorbeeld wat betreft zorgverlening aan de meest kwetsbare groepen.

Door de ogenschijnlijk complexer wordende sociale vraagstukken binnen onze samenleving, de toenemende zorgvraag en de als gevolg daarvan toenemende druk op de financiële positie van gemeenten, is de noodzaak om tot nieuwe en innovatieve transformatieoplossingen te komen toegenomen. Gemeenten kunnen innovatie in het sociaal domein actief bevorderen door nieuwe oplossingen te stimuleren en te ondersteunen. Pilotprojecten beogen de effectiviteit én doelmatigheid van op doorontwikkeling gerichte innovaties en vernieuwingen in de praktijk te testen. Dergelijke projecten zijn dan ook mede gericht op het in beeld krijgen en beheersen van risico's en geven betrokken partijen informatie over bijvoorbeeld de levensvatbaarheid, uitvoerbaarheid en doorlooptijd van een project en de daarvoor benodigde middelen.

Deze audit betreft een onderzoek naar de doeltreffendheid van het door de gemeente Vijfheerenlanden gevoerde beleid om door middel van het samen met maatschappelijke partners ontwikkelen en in de praktijk beproeven van nieuwe en op preventie gerichte tijdelijke projecten een transformatie te bewerkstelligen in (delen van) het sociaal domein. Waarbij zorg beter aansluit op de behoeften van de cliënten en waarbij tevens de kosten van zorg in de eerste en tweede lijn beter beheersbaar worden en uiteindelijk ook dalen.

Met als beleidsmatig uitgangspunt de Sociaal Maatschappelijke Agenda investeert de gemeente Vijfheerenlanden actief, met rijks- of met eigen middelen, in de transformatie van het sociaal domein. Vaak succesvol, soms ook niet. Bij de beheersing van (pilot)projecten in het sociaal domein handelt de gemeente deels conform het normenkader. Medewerkers van de gemeente Vijfheerenlanden proberen goed invulling te geven aan het SMA beleid, maar doen dit niet altijd op uniforme wijze en niet vanuit sterke richtinggevend kaders, zoals vanuit de SMA wel is aanbevolen. Daardoor kan gesteld worden dat succesvolle projecten bijdra-

gen aan de transformatie van het sociaal domein, maar kan niet aangetoond worden dat dit uiteindelijk ook leidt tot beter beheersbare zorgkosten in de eerste en tweede lijn en tot uiteindelijk ook minder kosten. Ook al omdat in de lokale context van Vijfheerenlanden niet onderzocht wordt (of kan worden) of projecten in het sociaal domein leiden tot besparingen op zorgkosten in de eerste en tweede lijn.

5.2 Conclusies

In onderstaand overzicht zijn alle onderdelen van het normenkader weergegeven. Een "ja" betekent dat conform het uitgangspunt zoals opgenomen in het normenkader is gehandeld, dus dat hieraan wordt voldaan. Een "nee" betekent dat er niet conform het uitgangspunt, zoals opgenomen in het normenkader, is gehandeld, dus dat hieraan niet wordt voldaan. Een "deels" betekent, dat gedeeltelijk conform het uitgangspunt, zoals opgenomen in het normenkader, is gehandeld.

Nr.	Normenkader	Conclusie
A. Beleid		
1.	De gemeente heeft haar beleid (gericht op transformatie van het sociaal domein) vastgelegd in één of meerdere beleidsnota's	Ja
2.	In het beleid zijn de meerjarige doelstellingen duidelijk kwalitatief beschreven en ook kwantitatief (en meetbaar) vertaald.	Deels
3.	In het beleid is zichtbaar gemaakt hoe de meerjarige voortgang in de uitvoering van het beleid wordt (of kan worden) gemeten.	Deels
4.	In het beleid is de verdeling van verantwoordelijkheden tussen gemeente en maatschappelijke partners duidelijk beschreven. Dit betreft ook de wijze waarop periodiek onderlinge afstemming plaatsvindt.	Nee
B. Uitwerking van beleid		
5.	Het gemeentelijk beleid (gericht op transformatie van het sociaal domein) is vertaald in concrete actiepunten/maatregelen.	Deels
6.	Per actiepunt/maatregel is duidelijk wat de verwachte bijdrage is van het actiepunt/maatregel aan het realiseren van de meerjarige gemeentelijke doelstellingen.	Deels
7.	Daarbij is per actiepunt/maatregel duidelijk vastgelegd wie verantwoordelijk is voor uitvoering hiervan.	Ja
8.	Per actiepunt/maatregel is vastgelegd binnen welke financiële kaders uitvoering plaatsvindt en of het hierbij structureel in te zetten budgetten betreft of incidenteel in te zetten budgetten.	Deels
C. Concreetheid van afspraken		
9.	De bij onderdeel 8 van dit normenkader geformuleerde financiële kaders zijn zichtbaar vertaald in de met de maatschappelijke partners per actiepunt/maatregel gemaakte financiële afspraken.	Deels
10.	Per actiepunt/maatregel zijn met de maatschappelijke partners afspraken gemaakt over de gewenste resultaten (kwalitatief en kwantitatief) en over de wijze waarop deze gemeten en gerapporteerd worden.	Ja
D. Monitoring en besluitvorming		
11.	Periodiek is door de maatschappelijke partners conform afspraak (zie 10) gerapporteerd aan de gemeente over de aanwending van budgetten en over de gerealiseerde kwalitatieve en kwantitatieve resultaten.	Ja
12.	De door de gemeente (incidenteel) gefinancierde actiepunten/maatregelen zijn zichtbaar in deze rapportages zowel wat betreft de aanwending van budgetten als wat betreft de gerealiseerde kwalitatieve en kwantitatieve resultaten.	Ja
13.	Naar aanleiding van deze rapportages hebben periodiek gesprekken plaatsgevonden tussen gemeente en maatschappelijke partners over het succes in het realiseren van de kwalitatieve en kwantitatieve resultaten (en dus over het rendement).	Ja

14. Op basis van deze gesprekken zijn zichtbare en dus gedocumenteerde besluiten genomen door maatschappelijke partners en/of gemeente wat betreft eventueel benodigde inhoudelijke bijsturing in de uitvoering van de projecten en/of wat betreft de incidentele/structurele financiering van de projecten.

Deels

Uit het voorgaande overzicht blijkt, dat de gemeente Vijfheerenlanden wat betreft de beheersing van projecten in het sociaal domein, deels handelt conform het normenkader. Op zes onderdelen van het normenkader is 'ja' ingevuld, op een onderdeel een 'nee' en op zeven onderdelen 'deels'. Op bladzijde 11 zijn de vier deelvragen weergegeven, op basis waarvan het normenkader voor dit artikel 213a onderzoek is opgesteld. Op basis van het voorgaande overzicht kunnen deze vier deelvragen als volgt beantwoord worden:

A. Is het gemeentelijk beleid gericht op transformatie van (delen van) het sociaal domein vertaald in concrete doelstellingen en in hoeverre zijn deze doelstellingen kwantitatief geformuleerd en meetbaar?

Het gemeentelijke beleid zoals opgenomen in de Sociaal Maatschappelijke Agenda (SMA) is behoorlijk concreet uitgewerkt in kwalitatieve doelstellingen. De kwantitatieve vertaling daarvan in meetbare output- (productie) en outcome- (effecten) doelstellingen is echter niet in de SMA opgenomen.

B. Hoe is het gemeentelijk beleid uitgewerkt in concrete maatregelen en hoe is de financiering van deze maatregelen geregeld?

Deze uitwerking wordt op basis van maatwerk opgesteld per maatschappelijke partner en samen met de maatschappelijke partner. De wijze van uitwerking kan (en zal) dus verschillen per maatschappelijke partner en per vorm van achterliggende financiering.

C. Zijn er per maatregel met de maatschappelijke partners concrete en meetbare afspraken gemaakt over de wijze van uitvoering, de kaders waarbinnen uitvoering moet plaatsvinden, de gewenste resultaten en de wijze waarop deze gemeten moeten worden?

Per maatschappelijke partner worden goede en dus uitvoerbare en ook meetbare afspraken gemaakt. Deze afspraken betreffen veelal financiële kaders alsook de te realiseren output (productie) resultaten. Dit betreft echter vaak niet afspraken per maatregel, maar veelal afspraken over de totaalopdracht van de betreffende maatschappelijke partner. Dit verschilt per maatschappelijke partner.

D. Hoe is de voortgang der maatregelen gemonitord en hoe is beoordeeld of deze maatregelen succesvol zijn. Welke besluiten zijn naar aanleiding van deze monitoring door de maatschappelijke partners en de gemeente Vijfheerenlanden genomen?

De voortgang der maatregelen wordt gemonitord op basis van de met de betreffende maatschappelijke partner gemaakte afspraken. Oordeelsvorming over het succes van de maatregel vindt veelal plaats op basis van kwantitatieve output (productie) resultaten en op basis van kwalitatieve onderzoeken als storytelling. Of projecten ook bijdragen aan het beperken van de groei (of het dalen van) de zorgkosten kan niet worden beoordeeld.

5.3 Analyse

De voorgaande resultaten hebben een belangrijke gemeenschappelijke oorzaak en verklaring. Geconstateerd kan namelijk worden, dat een aantal van de in 2020 in de Sociaal Maatschappelijke Agenda opgenomen (en vanuit het perspectief van dit onderzoek belangrijke) ontwikkelopdrachten, na de vaststelling van de SMA inhoudelijk niet verder is uitgewerkt of nog niet tot een resultaat heeft geleid. Dit

betreft vooral ontwikkelopdracht 1 (vraaggericht werken vanuit de opgaven); ontwikkelopdracht 6 (strategisch partnerschap); ontwikkelopdracht 7 (sturingsstrategie) en ontwikkelopdracht 9 (kwaliteitsnormen).

Aan deze ontwikkelopdrachten is in het in 2023 vastgestelde "Programmaplan transformatie sociaal domein" weinig aandacht besteed, waardoor deze ontwikkelopdrachten inhoudelijk verder niet zijn opgepakt, of althans nog niet tot een inhoudelijk en zichtbaar resultaat hebben geleid. In het Programmaplan is het accent gelegd op de beleidsmatige uitdaging om de toenmalige drie belangrijke programmalijnen (problemen met financiën, het omgaan met geld, beperkte fysieke en mentale gezondheid en problemen bij het leven lang leren) door te ontwikkelen naar een programmaplan met daarbij als basis de vier opgaven van de SMA (mee-doen, vitaliteit, voor jezelf zorgen en een leven lang ontwikkelen). De ontwikkelopdrachten zijn in het Programmaplan veel minder zichtbaar opgenomen. Daarmee is in ieder geval impliciet in het Programmaplan de keuze gemaakt om de aandacht vooral te richten op de beleidsmatige uitwerking van de vier opgaven. En dus veel minder op de ontwikkelopdrachten. Het in 2023 vastgestelde Programmaplan is middels een raadsinformatiebrief ter informatie aan de raad aangeboden. Een inhoudelijk gesprek tussen college en raad hierover heeft dus niet plaatsgevonden.

Het gevolg hiervan is, dat er aan de medewerkers van de gemeente Vijfheerenlanden die zich als opdrachtgever bezighouden met maatschappelijke partners onvoldoende richting en kaders is meegegeven bij de uitvoering van hun werkzaamheden. Op zich hebben deze medewerkers vervolgens goed invulling willen geven aan het SMA beleid, maar niet op uniforme wijze en niet vanuit sterke richtinggevend kaders. Daardoor kan wel gesteld worden dat succesvolle projecten bijdragen aan de transformatie van het sociaal domein, maar kan niet aangetoond worden, dat deze projecten uiteindelijk ook leiden tot beter beheersbare zorgkosten in de eerste en tweede lijn en uiteindelijk ook tot minder kosten.

5.4 Aanbevelingen

Gelet op de in paragraaf 5.2 opgenomen conclusies en de in paragraaf 5.3 opgenomen analyse op hoofdlijnen, hebben de naar aanleiding van het uitgevoerde onderzoek opgestelde aanbevelingen, vooral betrekking op de Sociaal Maatschappelijke Agenda en dan vooral op de uitvoering daarvan. Daarmee is het aantal aanbevelingen beperkt, maar qua impact wel redelijk ingrijpend. De onderstaande aanbevelingen worden per deelvraag uit het normenkader weergegeven.

Aanbeveling 1: beleid (A)

- 1a. Evalueer de stand van zaken van uitvoering van de Sociaal Maatschappelijke Agenda (SMA).
- 1b. Beperk deze evaluatie niet tot de beleidsmatige hoofdstukken 3 tot en met 5 van de SMA maar evalueer vooral ook hoofdstuk 6 (de ontwikkelopdrachten om de transformatie van het sociaal domein op gang te brengen).

Aanbeveling 2: uitwerking van beleid (B)

- 2a. Geef invulling aan ontwikkelopdracht 1 (vraaggericht werken vanuit de opgaven) uit de Sociaal Maatschappelijke Agenda.
- 2b. Geef invulling aan ontwikkelopdracht 6 (strategisch partnerschap) uit de Sociaal Maatschappelijke Agenda.
- 2c. Start (mede op basis van resultaten van de aanbevelingen 2a en 2b) een team-ontwikkeltraject voor het team beleid sociaal domein, harmoniseer de toepassing van de werkprocessen en neem in de teamontwikkeling nadrukkelijk ook rolbewustzijn op.

Aanbeveling 3: concreetheid van afspraken (C)

3. Geef invulling aan ontwikkelopdracht 7 (sturingsstrategie) uit de Sociaal Maatschappelijke Agenda.

Aanbeveling 4: monitoring en besluitvorming (D)

4. Geef invulling aan ontwikkelopdracht 9 (kwaliteitsnormen) uit de Sociaal Maatschappelijke Agenda.

Toelichting

Inmiddels is gestart met de evaluatie van de uitvoering van de Sociaal Maatschappelijke Agenda. In die zin is aanbeveling 1a overbodig. Maar deze aanbeveling moet vooral ook gezien worden in relatie met aanbeveling 1b. Daar waar in de praktijk zichtbaar is, dat tot nu toe in de uitvoering van de Sociaal Maatschappelijke Agenda de aandacht vooral is gelegd op de uitvoering van de beleidsmatige hoofdstukken 3 tot en met 5, moet voorkomen worden dat ook in de uitvoering van de evaluatie vooral deze hoofdstukken worden geëvalueerd. Belangrijk is, dat in de evaluatie ook nadrukkelijk de stand van zaken van uitvoering van de ontwikkelopdrachten zoals opgenomen in hoofdstuk 6 van de SMA wordt betrokken.

Vanuit deze audit is zichtbaar, dat in ieder geval vier (van de tien) ontwikkelopdrachten nog niet tot een gewenst resultaat hebben geleid. Van belang is dan ook te weten wat de stand van zaken is van de overige zes opdrachten (die minder relevant zijn voor deze audit, maar wel relevant zijn voor de transformatie van het sociaal domein). Het resultaat van deze evaluatie moet in ieder geval zijn, dat de stand van zaken van de ontwikkelopdrachten wordt geïnventariseerd en de uitvoering van deze ontwikkelopdrachten waar nodig opnieuw wordt geprioriteerd en belegd bij verantwoordelijken.

De aanbevelingen 2a en 2b hebben tot doel om de wijze van werken binnen het sociaal domein van de gemeente Vijfheerenlanden goed en eenduidig vast te leggen, waarbij ook de verdeling van verantwoordelijkheden en rollen tussen gemeente Vijfheerenlanden en de binnen het sociaal domein van Vijfheerenlanden werkzame maatschappelijke partners goed en eenduidig is vastgelegd. Dit moet voor medewerkers van de gemeente Vijfheerenlanden leiden tot uniforme werkprocessen en werkwijzen vanuit sterke richtinggevende inhoudelijke en financiële kaders. Deze resultaten maken het dan ook noodzakelijk dat er binnen (en door) het team beleid sociaal domein gedeelde en dus gemeenschappelijke werkwijzen worden ontwikkeld en toegepast (hier zijn wij van en zo doen wij dat!). Dit is het team-ontwikkeltraject zoals bedoeld in aanbeveling 2c. Uniformering van werkprocessen houdt ook in, dat binnen het team duidelijkheid bestaat over de toe te passen werkwijzen. Wanneer is bijvoorbeeld een projectmatige werkwijze aan de orde en wanneer niet. En is er behoefte aan programmamanagement en zo ja, welke onderwerpen betreft dit dan.

Een belangrijke doelstelling van de in ontwikkelopdracht 7 opgenomen sturingsstrategie is, dat de effectiviteit van het gemeentelijk beleid gemeten kan worden. Aanbeveling 3 beoogt te komen tot een gemeentebreed overzicht van relevante en noodzakelijke informatie (waaronder meetbare kritische prestatie-indicatoren) die maken dat de effectiviteit van gemeentelijk beleid ook daadwerkelijk gemeten kan worden. Het is immers aan de gemeente Vijfheerenlanden om de effectiviteit van uitvoering van beleid en van daartoe ingezette instrumenten te meten. Een maatschappelijke partner die een van deze instrumenten in opdracht van de gemeente uitvoert, kan immers nooit meten wat het effect is van een totale reeks van gemeentelijke interventies. Zij zijn immers een onderdeel van een keten van meerdere partijen en maatschappelijke partners die gezamenlijk een bijdrage leveren aan de realisatie van een gemeentelijk doel. Van belang bij de uitvoering van ontwikkelopdracht 7 is dat deze behapbaar en uitvoerbaar is. Van belang is dus om te beginnen met het inventariseren van de huidige situatie binnen het sociaal domein. Vragen die daarbij beantwoord moeten worden zijn: beschikken we

over alle benodigde informatie (bijvoorbeeld als uitvoerder, manager, beleidsmaker of bestuurder?) en hoe en waar wordt deze informatie geregistreerd en gegenereerd? Vervolgens kan de vertaling worden gemaakt naar de sturings- en informatiebehoefte en kunnen prioriteiten worden geformuleerd. Bijvoorbeeld door te beginnen met de (beleidsmatig) meest urgente onderdelen van het sociaal domein. Gedacht kan worden aan onderdelen als jeugdzorg en armoedebelid. Uiteindelijk moet dit leiden tot een gemeentelijk dashboard sociaal domein, op basis waarvan objectieve datagedreven keuzes kunnen worden gemaakt. Bijvoorbeeld wat betreft in te zetten instrumenten, budgetten en de meest effectieve maatschappelijke partners.

Aanbeveling 4 beoogt dit dashboard vervolgens aan te vullen met maatschappelijk gedragen kwaliteits- en productienormen. Hiermee wordt het mogelijk de effectiviteit van beleid te monitoren. Namelijk door de relatie te leggen tussen de door de gemeente in te zetten middelen, de daarmee te realiseren producten en de daardoor gerealiseerde effecten.

6. Geraadpleegde literatuur

- DIVOSA; Rekenkamers over het sociaal domein 2020 (PBLQ).
- Gemeente Vijfheerenlanden; Sociaal Maatschappelijke Agenda 2020.
- Gemeente Vijfheerenlanden; Welzijnswerk in VHL 2022, inhoudelijk verslag van de gesprekken over doel en resultaat van de gemeentelijke subsidie aan de welzijnsstichting(en).
- Gemeente Vijfheerenlanden; Programmaplan Transformatie sociaal domein 2023.
- Gemeente Vijfheerenlanden; Resultaatgericht Afsprakenkader (RAK) 2023 Bindkracht.
- Gemeente Vijfheerenlanden; Resultaatgericht Afsprakenkader (RAK) 2024 Bindkracht.
- Gemeente Vijfheerenlanden; Plan van aanpak versterken sociale basis 2024.
- Jeugddoorloopt; De stand van de jeugdzorg 2024.
- Nederlands Jeugdinstituut; Het groeiend jeugdzorggebruik, duiding en aanpak 2019.
- Nederlands Jeugdinstituut; Andere kijk op groeiend jeugdzorggebruik. Voor een hoopvolle wereld om in op te groeien 2023.
- Nederlands Jeugdinstituut; Lokale Rekenkamers over beleid gericht op de Jeugdwet 2023.
- Sociaal en Cultureel Planbureau; Uitdagingen in het sociaal domein, nieuwe gemeentebesturen aan zet 2022.
- Sociaal werk werkt; Meta analyse businesscases sociaal werk 2020 (Erasmus School of Economics).
- Sociaal werk werkt; Preventieve werking sociaal werk dempt personeelstekorten 2021.
- SVDL; rapport 213a-onderzoek sociaal domein gemeente Zaltbommel 2019.
- Welzijn Vianen en SamenDoen; Tussenrapportage welzijn op recept en welzijn op consult Vijfheerenlanden 2022.