

Aanbevelingen rekenkamer commissie inzake “doelmatigheid Sociaal Domein”

Inleiding

De gemeente Sluis heeft net als andere gemeenten in het land te maken met oplopende tekorten in het Sociaal Domein. In 2020 is het nieuwe beleidsplan Sociaal Domein gemeente Sluis 2020-2024 vastgesteld. Dit plan is mede tot stand gekomen op basis van een adviesrapport van de VNG visitatiecommissie en verschillende keuzescenario's die daaruit voortvloeiden. Gezien het maatschappelijke en financiële belang van het Sociaal Domein is nader onderzoek gedaan naar de doelmatigheid van dit nieuwe plan. In dit onderzoeksrapport wordt ingegaan op de volgende vragen:

1. Is het beleidsplan Sociaal Domein gemeente Sluis 2020-2024 SMART beschreven?
2. Aan welke knoppen (wat is beïnvloedbaar) kan de gemeenteraad draaien? En daarbij:
 - Inzichtelijk maken hoe de gemeenteraad haar rol van monitoring het beste kan invullen.
 - Criteria leveren waaraan beleid getoetst kan worden.

Voor de beantwoording van deze vragen is naast de informatie uit het beleidsplan sociaal domein ook gebruik gemaakt van de informatie uit het rapport van de VNG visitatiecommissie en de advisering over de set indicatoren voor het sociaal domein uit december 2020. Recent is daar ook de eerste kwartaalrapportage sociaal domein aan toegevoegd.

Hieronder worden de onderzoeksvragen beantwoord. Het rapport eindigt met een opsomming van aanbevelingen.

Vraag 1: is het beleidsplan Sociaal Domein gemeente Sluis 2020-2024 SMART beschreven?

In overeenstemming met het advies van de VNG visitatiecommissie is in het beleidsplan Sociaal Domein een doelenboom opgenomen. Dit is vervolgens vertaald naar subdoelstellingen en prestatie-indicatoren. Wanneer van de doelen uit het beleidsplan bekeken wordt in hoeverre ze Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdsgebonden vallen de volgende zaken op:

- Er is een logisch verband tussen de gestelde doelen, subdoelstellingen en prestatie-indicatoren. Dit kan een goed inzicht geven in hoe de gemeente ervoor staat.
- Een aandachtspunt is dat voor verschillende doelen een enkele indicator niet altijd het volledige beeld geeft. Dit kan bij wijze van groeimodel de komende tijd mogelijk nog verder worden aangescherpt.
- Voor de Wmo zijn ten opzichte van de jeugdwet of de participatiewet relatief weinig doelen opgenomen.
- In de vastgestelde set indicatoren van december 2020 zijn geen ambities uitgewerkt waarbij specifiek wordt aangegeven wat het resultaat moet zijn en wanneer. Dat maakt het moeilijker meetbaar voor de gemeenteraad. Bijvoorbeeld: hoeveel % van ... moet er over vier jaar zijn behaald? In de eerste kwartaalrapportage sociaal domein is hier al wel deels invulling aan gegeven door (waar mogelijk) te werken met zogenoemde normen. Het advies daarbij is ook normen ofwel streefwaarden voor langere periodes af te spreken. Bijvoorbeeld voor twee of drie jaar.

Conclusie

Bij de start van dit onderzoek was aanvankelijk alleen het beleidsplan sociaal domein vastgesteld. Daarna hebben de vaststelling van de set indicatoren (december 2020) en de oplevering van de eerste kwartaalrapportage sociaal domein (mei 2021) een positieve bijdrage geleverd aan het SMART maken van de doelen uit het beleidsplan. Deze uitwerking is in overeenstemming met de aanbevelingen vanuit de VNG visitatiecommissie. Naast bovenstaande aandachtspunten zijn hier gezien de stappen die de laatste maanden zijn gezet, verder geen bijzonderheden uit naar voren gekomen.

Vraag 2

a. Aan welke knoppen (wat is beïnvloedbaar) kan de gemeenteraad draaien?

De doelen in het beleidsplan Sociaal Domein zijn vertaald in prestatie-indicatoren die weer zijn onderverdeeld in meetindicatoren en stuurindicatoren. Bij een meetindicator is direct invloed uitoefenen zeer lastig tot niet mogelijk. Bij een sturingsindicator kan de gemeenteraad wel invloed uitoefenen door maatregelen te nemen. De door de raad vastgestelde stuurindicatoren zijn:

Sturingsindicatoren Beleidsplan Sociaal Domein
Score mantelzorgers over mantelzorgondersteuning gemeente Sluis
Aantal inwoners dat gebruik maakt van de algemene voorziening maatschappelijk werk
Aantal toegekende minimaregelingen (exclusief Stichting Leergeld, Voedselbank, Jeugdfonds Zeeland)
% bijstandcliënten dat uitstroomt naar werk
Aantal kinderen dat een beroep doet op Stichting Leergeld, Voedselbank en Jeugdfonds Zeeland
Niet-sporters
Aantal jongeren dat gebruik maakt van leerlingenvervoer
Jongeren met jeugdhulp
Er is beleid (ofwel regionaal, ofwel lokaal) om te werken aan de actielijnen in de transformatieagenda
Aantal aanvragen via verwijzers
Aantal vragen via gemeentelijke toegang
Jeugdhulp met verblijf
Aantal unieke cliënten Jeugdzorg
Cliënten waarvan beoogde doelen in afgesloten hulptrajecten zijn behaald
Kosten sociaal domein
Bedrag dat ten opzichte van de financiële taakstelling is gerealiseerd

Hieronder leest u voor verschillende stuurindicatoren opties en keuzemogelijkheden om deze te beïnvloeden.

- Mantelzorgondersteuning:** maak het uitvoeren van mantelzorgtaken aantrekkelijker door bijvoorbeeld meer vormen van respijtzorg (zoals een middag vrij voor een mantelzorger) beschikbaar te stellen, meer activiteiten tijdens de dag van de mantelzorg te ondersteunen, of zet in op het deels overnemen van taken van mantelzorgers.
- Gebruik algemene voorziening(en):** bevorder het gebruik van algemene voorzieningen door inwoners hier beter naar toe te begeleiden. Bijvoorbeeld door een afspraak voor ze in te plannen of een kennismakingsgesprek bij een vrijwilligersorganisatie te regelen. Een andere optie is bij een aanvraag voor een voorziening voor de Wmo of de Jeugdwet een "welzijnstoets" als voorwaarde te stellen. Daarbij wordt dan verplicht eerst bekeken in hoeverre sport, cultuur, maatschappelijk werk of andere voorzieningen een bijdrage kunnen leveren aan de oplossing van een hulpvraag.

- c. % Bijstandsccliënten dat uitstroomt naar werk: onderzoek of de re-integratietrajecten nog voldoende aansluiten op de vraag vanuit de doelgroep en organiseer indien nodig nieuwe alternatieven.
- d. Aantal kinderen dat een beroep doet op Stichting Leergeld, Voedselbank en Jeugdsportfonds Zeeland: in sommige gemeenten valt het gebruik van deze regelingen tegen. Het advies is dan te onderzoeken in hoeverre de mogelijkheden onder de doelgroep voldoende bekend zijn. Indien nodig kan er extra ingezet worden op promotie.
- e. Aantal aanvragen via verwijzers of de gemeentelijke toegang: in veel gemeenten loopt men er tegenaan dat andere verwijzers zoals de huisarts of de medisch specialist eenvoudig doorverwijst naar de jeugdzorg zonder dat daar enige bijsturing vanuit de gemeentelijke toegang plaatsvindt. Om zelf meer grip te hebben op de uitgaven kiezen veel gemeenten ervoor te werken met een praktijkondersteuner “jeugd en gezin” die namens de gemeenten bij de huisarts alle aanvragen afhandelt. Op die manier kan er uiteindelijk meer zorg worden toe- of afgewezen door de gemeente dan andere verwijzers. Een andere oplossing is met de huisartsen af te spreken alle vragen voor zorg uit de Jeugdwet (en in mindere mate voor de Wmo) rechtstreeks door te verwijzen naar de gemeentelijke toegang. Dit vindt dan plaats op basis van een goede samenwerking, een huisarts is niet verplicht hieraan mee te werken.
- f. Cliënten waarvan beoogde doelen in hulptrajecten zijn behaald: zorg ervoor dat de beschikkingen SMART zijn geformuleerd en volg de stand van zaken van de hulpverlening periodiek. Bijvoorbeeld door bij 3, 6 en 12 weken contact op te nemen met de client en/of diens ouders en de hulpverlener(s).

Nog niet opgenomen, maar geadviseerd wordt dit wel te doen:

- g. Gemiddelde kosten per cliënt: de stijgende kosten in het sociaal domein worden simplistisch bezien met name veroorzaakt doordat meer inwoners een voorziening nodig hebben. Tegelijkertijd zien veel gemeenten ook de gemiddelde kosten per cliënt (vooral voor de Wmo en Jeugdwet) jaarlijks verder toenemen. De zorg per persoon wordt gemiddeld dus duurder waardoor bij een gelijkblijvende vraag naar ondersteuning de totale kosten jaarlijks stijgen. Daarom is het van belang deze gemiddelde kosten voor met name de Wmo en de Jeugdwet in beeld te houden. Geadviseerd wordt deze indicator toe te voegen aan de stuurindicatoren.
- h. In- en uitstroom: om het gebruik van voorzieningen te beperken is het mogelijk de regels in de verordening of de beleidsregels aan te scherpen. Dit door bijvoorbeeld de looptijd van beschikkingen in te perken of het beperken van het aantal verlengingen. Door in- en uitstroom in beeld te brengen is het mogelijk hier ook maatregelen op te nemen.

Conclusie

De stuurindicatoren bieden voldoende opties om als gemeenteraad te kunnen (bij)sturen. Hierboven zijn op basis daarvan verschillende suggesties gedaan. De set indicatoren zoals ook in de eerste kwartaalrapportage sociaal domein in beeld is gebracht, is echter wel omvangrijk. Het risico is dat door de veelheid van informatie het overzicht op de belangrijkste ontwikkelingen ontbreekt. Geadviseerd wordt daarom bij de kwartaalrapportage sociaal domein in het vervolg op de eerste pagina's een samenvattend inzicht te geven van de participatiewet, Wmo en de jeugdwet (de pijlers van het sociaal domein). Voor een beknopt beeld van de stand van zaken van het sociaal domein kan hiervoor geconcentreerd worden op de indicatoren die het meeste invloed hebben op de kosten.

Kosten per jaar		
Aantal cliënten / uitkeringsgerechtigden	X	Gemiddelde kosten per cliënt per jaar

De kosten worden bepaald door het aantal cliënten of uitkeringsgerechtigden vermenigvuldigd met de gemiddelde kosten per cliënt (voor wat betreft de Wmo, Jeugdwet of Participatiewet). Het aantal cliënten of uitkeringsgerechtigden kan beïnvloed worden door de instroom te beperken of verruimen met strenge of soepele regels. Maar ook door de uitstroom te versnellen door de SMART doelen goed in de beschikkingen op te nemen en na te (laten) leven. De gemiddelde kosten per cliënt zijn vervolgens te beïnvloeden door de zwaarte van het traject hoger of lager in te zetten en de looptijd korter of langer af te geven. Door dezelfde indicatoren meerjarig per wet in beeld te brengen heeft de gemeenteraad op hoofdlijnen in beeld hoe de kosten in het sociaal domein zich ontwikkelen. Het geeft ook antwoord op de vraag: zijn er meer mensen die hulp nodig hebben of is de ondersteuning duurder geworden?

Tot slot komt in de huidige set indicatoren sturing op **kwaliteit** in het sociaal domein minder tot uiting. Voor de verdere ontwikkeling van sturing op kwaliteit wordt meegegeven dit onderdeel de komende jaren verder uit te werken en de volgende indicatoren daarbij zo veel mogelijk bij te betrekken:

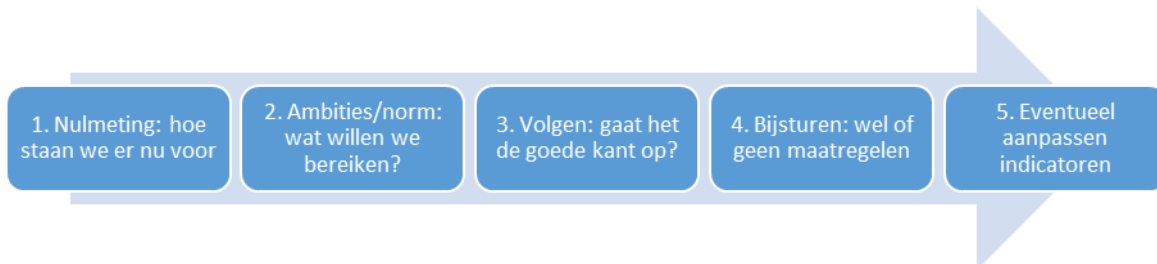
- **Klantervaringen** van trajecten, (zorg)aanbieders of maatschappelijke organisaties.
- **Behaalde doelen** in afgesloten hulptrajecten (al opgenomen in de set indicatoren)
- **Uitval** tijdens trajecten
- **Recidive:** is het een lange termijn oplossing of meld iemand zich snel opnieuw?
- **Doorlooptijden:** hoeveel tijd heeft een (zorg)aanbieder nodig om tot een resultaat te komen?
- **Wachttijden:** hoe lang duurt het voor een inwoner aan de beurt is (ten dele opgenomen, alleen voor de gecertificeerde instelling)?

Door een actueel inzicht in deze indicatoren per organisatie of traject kan 'kwaliteit' beter in beeld gebracht worden. Daarnaast kan een toegangsorganisatie dit samen met de inwoner laten meewegen in de keuze voor een traject of zorgaanbieder. En zodanig een onderbouwde keuze maken. Voor wat betreft de kwartaalrapportage sociaal domein wordt voorgesteld voor de gemeenteraad in ieder geval de klantervaringen voor de Wmo en de Jeugdwet in beeld te brengen. De overige indicatoren zijn meer gericht op de bedrijfsvoering, maar kunnen zo nodig wel meer achtergrond schetsen in een kwartaalrapportage sociaal domein.

b. Inzichtelijk maken hoe de gemeenteraad haar rol van monitoring het beste kan invullen;

Monitoring in het sociaal domein begint - na het vaststellen van indicatoren - bij het uitvoeren van een nulmeting. Daarbij hoort ook extra uitleg om te kunnen nagaan of de gemeente het op bepaalde indicatoren goed, gemiddeld of slecht doet (en waarom). Als dat helder is kunnen realistische en haalbare ambities of normen worden geformuleerd (wat willen bereiken bij deze indicator en binnen hoeveel tijd?). Op basis van deze ambities kan de gemeenteraad volgen of een indicator de goede kant op gaat. Op basis daarvan kan wel

of niet worden bijgestuurd. Bijvoorbeeld met een van de maatregelen zoals hierboven omschreven. Tot slot is het noodzakelijk in de gaten te houden of de indicatoren nog voldoende inzicht geven of dat er andere indicatoren nodig zijn. Schematisch ziet dit er als volgt uit:



De indicatoren die in december 2020 door de gemeenteraad zijn vastgesteld bieden een goede basis voor een nulmeting en het afspreken van ambities of normen voor de komende jaren. De gemeenteraad kan haar monitorrol hierop vervullen door te volgen in welke mate deze normen worden behaald. En het college om extra onderbouwing te vragen. Wat zijn de belangrijkste oorzaken? En wat is er tot nu toe aan gedaan om de ambitie te behalen?

Geadviseerd wordt eenvoudig te beginnen en eerst te concentreren op 5 tot 10 indicatoren waarvan zeker is dat er betrouwbare en actuele gegevens beschikbaar zijn. Dit kan dan bijvoorbeeld zoals in onderstaand fictief voorbeeld worden weergegeven.

Stuurindicator: % bijstand cliënten dat uitstroomt naar werk			
Nulmeting op 1 januari 2021	Ambitie per 1 januari 2024	Stand van zaken op 1 januari 2023	Vershil met ambitie
20%	25% (5% stijging t.o.v. 2021)	12%	-13%

Conclusie

Gezien de hoeveelheid informatie uit de verschillende indicatoren kan het helpend zijn te concentreren op een beperkt aantal indicatoren en hierop verder te verdiepen. Naast het toevoegen van een samenvattend overzicht aan de kwartaalrapportage sociaal domein wordt voorgesteld ieder halfjaar tijdens een themasessie sociaal domein te verdiepen in de prestatie-indicatoren, door onder andere de volgende vragen te bespreken:

- Hoe staan we ervoor op basis van de prestatie-indicatoren?
- Wat gaat goed en wat kan beter?
- Wat zijn daarvoor de belangrijkste oorzaken?
- Zijn er aanvullende maatregelen nodig? Waarom wel / niet?
- Is ons beeld volledig of ontbreken er nog indicatoren? Is de informatie bijvoorbeeld actueel genoeg om een beslissing te nemen?

In de eerste kwartaalrapportage sociaal domein is hier al een eerste invulling aangegeven.

Tot slot is het stellen van ambities voornamelijk bedoeld als een richtinggevende koers. Het niet behalen van een ambitie betekent niet automatisch dat er slecht werk is geleverd. Het is belangrijk in zo'n geval een goede onderbouwing te geven. In sommige situaties kan het namelijk zijn dat externe factoren zoals een crisis of andere ontwikkelingen de indicatoren sterk negatief hebben beïnvloed.

c. Criteria leveren waaraan beleid getoetst kan worden.

Deze vraag is al beantwoord doordat bij het plan sociaal domein prestatie-indicatoren zijn vastgesteld waaraan het beleid getoetst kan worden. Door zoals hierboven is omschreven te werken met ambities (of normen) komt eerder in beeld of de doelen wel of niet behaald worden. Dat maakt het ook eenvoudiger om vervolgens bij te sturen. In aanvulling op de door de raad vastgestelde prestatie-indicatoren is in dit document ook geadviseerd de gemiddelde kosten per cliënt (Wmo, Jeugdwet en Participatiewet) en de in- en uitstroom in beeld te brengen. Daarnaast zijn verschillende suggesties gedaan om ook meer op kwaliteit te sturen.

Om een volledig beeld te krijgen is het aan te bevelen de klantervaringen en of verhalen van cliënten ook een plek te geven in de monitor sociaal domein. Cijfers alleen, geven niet het volledige beeld.

Aanbevelingen

Wij adviseren de gemeenteraad om het college te verzoeken:

1. De kwartaalrapportage sociaal domein te voorzien van een samenvattend overzicht voor de Wmo, Jeugdwet en Participatiewet en daarbij te concentreren op aantal cliënten en gemiddelde kosten per cliënt.
2. De normen in de kwartaalrapportage sociaal domein verder uit te werken en daarbij een streefwaarde af te spreken voor 2 tot 4 jaar. Eenvoudig te starten met maximaal vijf tot tien indicatoren waarvan duidelijk is dat de informatie actueel en betrouwbaar is.
3. Twee keer per jaar een themasessie Sociaal Domein te organiseren waarbij de stand van zaken voor deze indicatoren wordt besproken. Waarbij duidelijk wordt omschreven of het goed of slecht gaat met een bepaalde indicator.
4. Naast de eerder vastgestelde prestatie-indicatoren, ook de volgende indicatoren te monitoren voor de Wmo, Jeugdwet en de Participatiewet:
 - a. In- en uitstroom van unieke cliënten per jaar.
 - b. De gemiddelde kosten per cliënt per jaar.
 - c. Klantervaringen.