

Aan de gemeenteraad van Overbetuwe
i.a.a. het college van burgmeester en wethouders

Uw brief van	Uw kenmerk	Ons kenmerk	Datum	Verzonden d.d.
Onderwerp: Rekenkamerbrief over de transformatie in het sociaal domein (Transformatie-agenda en concept-Transformatieprogramma)		Behandeld door Frits van Vugt	23 februari 2015 Telefoonnummer 06 52038492	Bijlage(n)

Geachte raad,

Namens de rekenkamercommissie doe ik u deze rekenkamerbrief toekomen, bedoeld om uw raad te ondersteunen bij de transformatieslag, die moet gaan plaatsvinden in het sociaal domein. Deze brief is er speciaal op gericht om enige opmerkingen te maken bij de documenten die thans voorliggen om de Transformatie-agenda te bepalen en de stappen die daarbij doorlopen gaan worden. De rekenkamercommissie borduurt in de brief voort op het onderzoek 'Zorgen voor de dag van morgen?' van oktober j.l.¹ (verder te noemen: onderzoeksrapport) en het raadsbesluit van 25 november 2014 dat uw raad daarover nam, meer specifiek de 15 aanbevelingen die uit het rapport werden overgenomen.

1. Aanleiding en context

Op 24 februari vindt een discussie over de Transformatie-agenda en concept- Transformatieprogramma plaats, aan de hand van de volgende documenten:

- memo van het college: Transitie en transformatie na 1 januari 2015, 17 dec. 2014, met bijlage 1 (overzicht van openstaande acties) (verder te noemen: *collegememo*);
- (ambtelijk) concept-Transformatieprogramma, 23 dec. 2014 (verder te noemen: *Transformatieprogramma*)

Een Transformatie-agenda was al aangekondigd in het Beleidsplan Sociaal Domein (sept. 2014) dat door de raad op 28 oktober werd vastgesteld.

De RKC heeft de gemeenteraad nadien aanbevolen om – ter voorbereiding van deze transformatie-agenda – zijn rol te bepalen en deze in afspraken met het college vast te leggen. Concreet adviseerden wij om aan te geven over welke thema's de raad op welk moment en op welke manier wil discussiëren en geïnformeerd wil worden. Tevens adviseerden wij de raad om concrete en meetbare doelen (outcome) voor de transformatiefase vast te leggen, en tegelijkertijd een set van indicatoren te formuleren teneinde deze te kunnen meten en te monitoren.

Deze aanbevelingen van de RKC nam de raad over bij de behandeling van ons onderzoeksrapport op.

¹ Rekenkamercommissie Overbetuwe, *Zorgen voor de dag van morgen; onderzoek decentralisatie jeugdzorg en Wmo/AWBZ*, 13 oktober 2014

In deze rekenkamerbrief gaat de commissie na of met hetgeen nu voorligt stappen gezet kunnen worden door de raad, in het licht van de besluitvorming tot op heden en tegen de achtergrond van de bevindingen en conclusies over de kaderstellende rol van de raad waarover wij eerder rapporteerden.

Deze rekenkamerbrief is één van drie rapportages van de RKC, die allemaal in het verlengde liggen van ons eerder onderzoeksrapport.

Eerdaags wordt ook een rekenkamerbrief uitgebracht over de sociale monitor.² Aangezien deze monitor aansluit bij gemeentelijke doelen van beleid, ligt er een nauwe relatie met voorliggende rekenkamerbrief over het Transformatieprogramma.

En tenslotte zullen we (in maart) over de overige onderdelen van de eerder aangekondigde quick scan over de implementatie van jeugdzorg en Wmo/AWBZ een rapport uitbrengen; daarin zullen wij de in januari naar de raad gestuurde evaluatie van de proeftuinen betrekken.³

2. Kaderstelling door de raad: het bepalen van de doelen van de sociale decentralisaties

Wij hebben gekeken naar kaderstellende uitspraken die de raad tot op heden heeft gedaan over de decentralisaties in het sociaal domein, en die vergeleken met de thans voorliggende (aanzetten tot) doelen in het Transformatieprogramma en in de monitor sociaal beleid. Wij beperken ons tot de inhoudelijke, dus niet financieel-gerichte, doelen.

Wat opvalt is dat er in de diverse documenten verschillende typen doelen voorkomen, niet alleen verschillend qua opzet/abstractieniveau, maar ook verschillend van scope.

Het wordt daardoor voor de raad moeilijk – zo lijkt het ons – om op basis van deze documenten de ‘juiste’ doelen te kiezen, zonder diepgaande discussie daarover te hebben – zoals wij al eerder adviseerden.

Wij constateren namelijk het volgende.

In het Transformatieprogramma staat vermeld dat het de bedoeling is om een vervolgstap te zetten “richting de doelen die we gesteld hebben in de **Sociaal-maatschappelijke visie**” (van maart 2013).

Wie deze nota echter leest, treft daar echter geen beleidsdoelen in aan. Wel wordt er een groot aantal ‘sociaal-maatschappelijke opgaven’ geschetst, evenals een visie hoe hier mee om te gaan.

In de daarop volgende **Kaderstellende nota voor de decentralisaties** (van 25 november 2013) staan een tweetal inhoudelijke “piketpalen” genoemd, die later ook doelen zijn gaan heten, te weten:

- “de continuïteit en kwaliteit van de ondersteuning moet goed zijn”;
- “niemand mag tussen de wal en het schip vallen”.

Wij hebben hierover in ons onderzoeksrapport al opgemerkt dat deze doelen tamelijk abstract waren geformuleerd, een beperkte reikwijdte hebben en dat deze niet zijn uitgewerkt in te meten indicatoren.

In het **Beleidsplan Sociaal domein** (2014) waren geen doelen opgenomen, wel diverse uitgangspunten, die ook in de beide voorgaande beleidsnota’s stonden, zoals: meer eigen kracht, zelfredzaamheid, maatwerk en dergelijke. Opvallend is daarom dat in het memo d.d. 21 oktober 2014 dat het college uitbracht naar aanleiding van ons onderzoek vermeld staat dat “kerndoelen uit het beleidsplan Sociaal Domein – zoals het vergroten van zelfredzaamheid” basis gaan vormen van het op te zetten monitoringsysteem.

Verder is het in onze ogen opmerkelijk dat het college in dit memo vermeldt om aan deze “kerndoelen” een set van indicatoren te zullen verbinden, in de loop van 2015 een nulmeting te verrichten en “daarna kunnen we in overleg met u SMART doelen formuleren”. In de visie van de rekenkamercommissie is de weg juist andersom: eerst moet de raad doelen formuleren, die dan de basis vormen van het monitoringsysteem (hetgeen betekent dat bij het bepalen van doelen ook meteen gekeken wordt hoe deze gemeten gaan worden, en welke beschikbare cijfers daar eventueel al van zijn).

Recent zijn er verschillende type doelen aan de raad gepresenteerd.

Zo kwamen er in de **concept-monitor sociaal domein**, zoals gepresenteerd bij het collegememo van 10 november 2014, de volgende twee (algemene) doelen voor:

² Concept-Raadsmonitor Sociaal Domein 2015 (febr. 2015)

³ Memo Evaluatie proeftuinen (9 jan. 2015), met daarbij gevoegd: Evaluatie proeftuinen Decentralisaties Sociaal Domein; oktober – november 2014 (30 nov. 2014)

- “inwoners zijn zelfredzaam; ze kunnen op eigen kracht binnen hun eigen netwerk op eigen benen blijven staan”;
- “de vraag van inwoners is leidend; inwoners zijn tevreden over de dienstverlening in het sociale domein”.

In de **concept-Raadsmonitor Sociaal Domein** van februari 2015 zien we de twee algemene doelen weer terug: zowel zelfredzaamheid als klanttevredenheid, maar dat laatste dan in zijn betekenis van tevredenheidsscore over de ondersteuning van de gemeente (onduidelijk is of het aspect ‘de vraag van de inwoners is leidend’ hierin nog een rol speelt).

In het **Transitieprogramma** tenslotte wordt daarentegen een “doelenboom” gepresenteerd, bestaande uit twee hoofddoelen, zes subdoelen en zestien sub-sub-doelen.

De hoofddoelen zijn:

- “inwoners zijn beter en langer in staat zelfstandig te functioneren in de maatschappij en thuis”;
- “hulp en ondersteuning aan inwoners die(tijdelijk) niet in staat zijn zichzelf te redden, is meer gericht op persoonlijke situatie en het zoveel mogelijk hervinden van zelfredzaamheid en zelfstandigheid”.

Nog los van de opmerking dat laatstgenoemde doelen wéér andere zijn dan in eerdere documenten zijn genoemd, worden deze (sub)doelen niet vertaald in te meten indicatoren. De indicatoren, zoals thans gepresenteerd in de recente concept-Raadsmonitor Sociaal Domein meten deze (sub)doelen in ieder geval niet!

Ook valt op dat diverse (sub)doelen eigenlijk geen doelen zijn, maar kwaliteitseisen die gesteld kunnen worden aan voorzieningen (het tweede hoofddoel is daar een voorbeeld van).

Daarnaast is het merkwaardig dat een eerder geformuleerd doel weer opduikt, maar dan als een subdoel: subdoel 2.3.2 “niemand valt tussen wal en schip” was een van de doelen uit de Sociaal-maatschappelijke visie.

Conclusie

In de afgelopen twee jaar zijn diverse soorten doelen geformuleerd, maar geen van allen waren deze SMART.

De rekenkamercommissie stelt vast dat het onduidelijk is waar de recent op twee plaatsen geformuleerde doelensets op gebaseerd zijn. In ieder geval niet op (heldere) kaderstellende uitspraken van de raad.

De doelen uit de concept-Raadsmonitor Sociaal Domein zijn bovendien compleet andere dan in de doelenboom staan van het Transitieprogramma. Onduidelijk blijft wat de ‘echte’ doelen zijn.

Het lijkt de commissie raadzaam om de in de verschillende documenten genoemde doelen tegen het licht te houden, en te bepalen of zij de uitdrukking zijn van hetgeen de raad daadwerkelijk op wil sturen. Of dat andere doelen wellicht beter de ambitie van de raad weerspiegelen.

Zoals eerder al aangegeven in ons onderzoeksrapport vergt dit een intensief en interactief proces, waarbij het belangrijk is ervaringen van elders te betrekken. De raad doet er goed aan op korte termijn zelf het initiatief daartoe te nemen. In de ogen van de RKC begint de tijd te dringen.

Daarbij geeft de commissie nog het volgende in overweging.

- Maak een duidelijk onderscheid in outcome-gerichte doelen die te maken hebben met het maatschappelijk effect dat de raad wil bereiken (bijv. meer zelfredzame burgers, of: minder ondertoezichtstellingen van kinderen) en transformatiegerichte doelen die een uitdrukking zijn van de succesvolheid van de transformatie (bijv. verschuiving van zorg van de tweede naar de eerste of nulde lijn, of: grotere tevredenheid over de toegang tot de zorg). Beide zijn belangrijk in deze fase.
- Maak tevens duidelijk op welke wijze de raad de outcome (effectiviteit) van instellingen gemeten gaat worden, c.q. hoe het resultaat van de geleverde zorg door de zorgaanbieders wordt verantwoord. Hierover heeft de gemeente nog geen afspraken gemaakt, terwijl de wet dat wel vereist (zie p. 37 van het onderzoeksrapport).
- Pas er voor op om (kwaliteit van de) middelen/activiteiten als doel aan te zien. Dus geen (sub)doelen als: “loketten en kernteams bieden een sluitend netwerk van toegang” en “er is een

goede afstemming tussen de gemeentelijke poorten en andere verwijzers en vindplaatsen” (uit de doelenboom).

- Ga bij het formuleren van doelen meteen na door welke indicatoren ze te meten zijn. Deze indicatoren moeten valide zijn (een wezenlijk aspect van het doel meten) evenals betrouwbaar en periodiek te meten.

Indien gewenst kan de rekenkamercommissie in dit proces de raad ‘technische’ ondersteuning verlenen (dus niet op de inhoud gericht).

3. De aard van de Transformatie-agenda en het Transformatieprogramma

De eerste aanbeveling van ons rapport was indertijd (samengevat): **Bepaal als gemeenteraad bij de start van het transformatieproces de rol in dit proces en leg in afspraken met het college vast over welke thema’s de raad op welk moment en op welke manier wil discussiëren en geïnformeerd worden.**

In onze ogen voldoet de eerste aanzet van het transformatieprogramma daar niet aan. Het betreft een opsomming van eerder vastgestelde uitgangspunten (‘visie’) en een eveneens bekende opsomming van randvoorwaarden. De raad wordt in onze ogen niet uitgedaagd om een goede discussie over zijn rol en koers te voeren.

In bijlage 1 die hoort bij het collegememo staat een opsomming van openstaande acties en een lijst van vervolgoopdrachten, zoals opgenomen stond in ons onderzoeksrapport.

De commissie heeft daarbij de volgende opmerkingen.

Allereerst ontbreken in bijlage 1 de besluiten die de raad genomen heeft naar aanleiding van ons onderzoeksrapport. Bijvoorbeeld:

- “Leg in kaders vast aan welke randvoorwaarden de inkoop van zorg in de toekomst moet voldoen”(in 2014 was dat nl. niet gebeurd);
- “Bezie welk samenwerkingsvorm het beste past” (t.a.v. samenwerking in G-12 verband).

Geadviseerd wordt om deze raadsbesluiten ook in het schema op te nemen.

De planning is uiterst summier, zodat de raad volgens ons geen goed idee krijgt over wanneer welke discussie/document op welke wijze geagendeerd gaat worden. Op deze manier kan de raad daar geen sturing aan geven. Wij wijzen er op dat dit - in de ogen van de raad – ook al een probleem was tijdens de transitiefase (zie ons rapport, p. 27).

Het betreft een lange lijst met acties, waarbij niet duidelijk is of de uitvoeringsorganisatie (en het bestuur) dit ‘kan trekken’. Daarbij zijn er geen prioriteiten aangegeven, zodat niet duidelijk wordt wat urgent is en wat later gepland kan worden. De onderlinge samenhang van de genoemde actiepunten ontbreekt meestentijds. Hier dreigt het gevaar van gefragmenteerde besluitvorming, net als bij de transitiefase.

De commissie beveelt de raad aan duidelijke prioriteiten aan te geven in de thema’s die hij geagendeerd wil zien, en op welke wijze de raad daarover tevoren geïnformeerd wil worden. Als dat niet gebeurt, dan vreest de RKC dat de planning ‘weg gaat lopen’ zoals in 2014 met eerdere planningen ook is gebeurd.

De commissie hoopt dat u uw voordeel (nog) kunt doen met deze rekenkamerbrief, en dat deze bij mag dragen aan het verdere discussie over het transformatieproces in het sociaal domein.

Met vriendelijke groet,

Namens de rekenkamercommissie,

Frits van Vugt,
voorzitter

Afschriften:
College van B&W, ambtelijke projectleiders Decentralisatie