

Advies Monitor Sociaal domein 2016

Adviesraad Sociaal Domein Nuenen c.a.
11 maart 2018

Samenvatting

De Monitor sociaal domein 2016 en het later addendum over de eerste helft van 2017 geven de ASD aanleiding tot het analyseren van de rol van de Monitor sociaal domein in de beleidscyclus van de Gemeente. We realiseren ons dat het pas de tweede monitor en de eerste Sociale index is. Veel moet zich nog ontwikkelen gedurende de transformatie. Dat betekent dat de monitor nog niet compleet en afgerond is. Maar het biedt de ASD wel een goede gelegenheid te kijken of de ontwikkeling van de monitor in een, volgens de ASD, gewenste richting gaat.

De ASD heeft waardering voor de toenemende aandacht (wettelijk ook verplicht) voor de verantwoording van het gevoerde beleid. De teksten zijn toegankelijk. Op basis van de gepresenteerde gegevens (klanttevredenheid, %doorverwijzingen en budgetten), kan heel voorzichtig worden geconcludeerd dat de Gemeente op de goede weg is bij de implementatie van de Transitie in het sociale domein. Mede dankzij de keuze van een centraal aanspreekpunt, het CMD, en voldoende beleidsvrijheid, is Nuenen goed bezig, waar veel andere gemeenten nog worstelen met de organisatie, klantontevredenheid en budgettaire problemen.

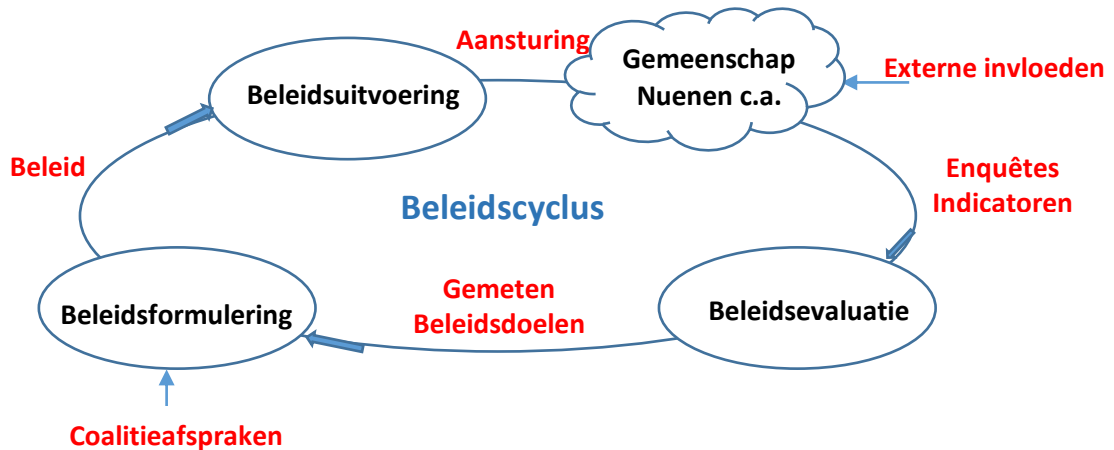
Toch signaleert de ASD een aantal problemen die de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het beleid in het sociale domein beperken. Een aantal van deze problemen zijn:

- Er is een goede start gemaakt, maar verbeterstappen zijn nodig. Het ontbreken van concrete beleidsdoelen en missies maakt evaluatie bijna onmogelijk, waardoor de Gemeente niet weet of ze haar eigen doelen haalt en of en hoe ze moet bijsturen.
- De beschikbare gegevens worden te weinig geanalyseerd. Er wordt daarom minder geleerd dan mogelijk is waardoor aanpassing van het beleid niet of te laat wordt gedaan.
- De rol van de Sociale index ten opzichte van het beleid van de Gemeente en de Monitor sociaal domein is onduidelijk.
- Niet alle conclusies in de monitor sociaal domein zijn voldoende onderbouwd.

Met ons advies in de vorm van vragen, opmerkingen en aanbevelingen wil de ASD bijdragen aan een verdere verbetering van het geformuleerde, gevoerde en geëvalueerde beleid van de Gemeente in het sociale domein.

Uitgangspunt

De gemeente dient zich te verantwoorden voor haar beleid en de wijze waarop zij haar beleidsdoelen wil bereiken via de door haar gekozen aansturing. Deze aansturing moet zodanig zijn dat de beleidsdoelen effectief/doeltreffend (doel wordt bereikt) en efficiënt/doelmatig (tegen de laagste kosten) worden bereikt. De effectiviteit en efficiëntie kunnen alleen worden vastgesteld op basis van een evaluatie van het beleid, gebaseerd op voldoende betrouwbare metingen. Zie figuur 1.



Figuur 1. Beleidscyclus

In haar nota Beleidscyclus van 11 augustus 2016 heeft de ASD de Gemeente o.a. de volgende adviezen gegeven.

“Evaluatie van het eigen beleid vereist daarom dat bij het formuleren van het beleid expliciet rekening wordt gehouden met de evaluatie ervan. Dat vereist onder meer dat in elk beleidsvoorstel:

- Expliciet beleidsvariabelen of indicatoren worden aangewezen om de effecten van het beleid, achteraf, te kunnen beoordelen.
- Moet worden aangegeven hoe deze beleidsvariabelen zullen worden gemeten.
- Moeten grens- of gewenste waarden worden benoemd.
- Moet aandacht worden gegeven aan de te verwachten (extra) uitvoeringskosten.”

In dit advies wil de ASD de volgende vragen beantwoorden:

- Is het beleid in het sociale domein al zodanig geformuleerd dat het kan worden geëvalueerd
- Zijn er voldoende betrouwbare meetgegevens op basis van bijvoorbeeld enquêtes, budgetten en indicatoren beschikbaar om het beleid te kunnen evalueren?
- Worden deze gegevens op de goede manier gebruikt?
- Is de onderlinge rol duidelijk van de Jaarstukken, Monitor sociaal domein, Sociale index en de Klanttevredenheid?
- Vervult de Monitor sociaal domein haar rol voor de evaluatie van het beleid in het sociaal domein?
- Zijn de analyses en de conclusies die worden getrokken voldoende onderbouwd?
- Worden er voldoende lessen getrokken op basis van de evaluatie van het beleid?
- Welke rol speelt de rekenkamercommissie van de Raad bij de evaluatie van het gevoerde beleid?
- Heeft de Gemeente rekening gehouden met onze eerder adviezen?

Jaarstukken, Monitor sociaal domein, Sociale index en Klanttevredenheid

De ASD heeft waardering voor de toenemende aandacht (wettelijk ook verplicht) voor de verantwoording van het gevoerde beleid. De teksten zijn toegankelijk, maar wel omslachtig met herhalingen, geschreven en voorzien van illustratieve infographics. Op basis van de gepresenteerde

gegevens (klanttevredenheid, %doorverwijzingen en budgetten), kan heel voorzichtig worden geconcludeerd dat de Gemeente op de goede weg is bij de implementatie van de Transitie in het sociale domein. Mede dankzij de keuze van een centraal aanspreekpunt, het CMD, en voldoende beleidsvrijheid, is Nuenen goed bezig, waar veel andere gemeenten nog worstelen met de organisatie, klantontevredenheid en budgettaire problemen.

Omdat, volgens de ASD, de uitdagingen voor de Gemeente verder zullen toenemen, moet het beleid verder worden verbeterd. Daarom moeten we van de analyses en conclusies van deze evaluatie leren met als doel: Hoe het beleid beter te maken opdat gewenste beleidsdoelen effectiever en efficiënter worden bereikt. Maar dan moeten die analyses en conclusies er wel zijn.

Het College geeft in 4 stukken, verdeelt over 203 pagina's, verantwoording voor haar beleid over 2016. Dat zijn veel pagina's. Deze stukken worden vrijwel onafhankelijk van elkaar, met weinig interactie, gepresenteerd. Maar die interactie is er wel.

Volgens de ASD heeft de evaluatie de volgende functies:

1. Zakelijke opsomming van meetresultaten uit o.a. enquêtes, budgetten, databestanden
2. Toelichten ervan
3. Interpretatie van waarden en trends
4. Vergelijken met oorspronkelijke beleidsdoelen
5. Analyse van de resultaten en van deze vergelijking
6. Voorstellen voor verbetering: bijvoorbeeld zelfde beleid maar andere aanstuurmogelijkheden, of ander beleidsdoel.

In de evaluatie worden vooral de acties 1, 2 en 3 uitgevoerd voor een beperkt aantal doelen. De acties 4 en 5 ontbreken vrijwel geheel en actie 6 wordt enigszins ingevuld.

Omdat de beleidsdoelen onvoldoende duidelijk zijn geformuleerd, en vrijwel niet kwantitatief, kan ook niet worden nagegaan of de doelen zijn gehaald. De Monitor sociaal domein volstaat met de opmerking dat de eerste meting een nul-meting is. De waarde ervan kan niet worden geïnterpreteerd als zijnde te laag, goed of te hoog, want over een gewenste waarde is niets afgesproken. Bij meer metingen kan wel worden gesproken van een trend. Maar of die trend gewenst is, blijft onduidelijk. In een situatie van schaarste lijkt het onverstandig middelen te blijven aanwenden voor een beleidsdoel dat al voldoende is gehaald. Die middelen zijn beter te besteden bij een beleidsdoel dat nog niet is gehaald. Middelen, aandacht en/of energie kunnen maar een keer worden besteed.

Aanbeveling: Voor de evaluatie van het eigen beleid is het noodzakelijk te weten of de beleidsdoelen zijn gehaald of niet. Anders kan het beleid niet worden aangepast. Het vermelden van een kwantitatieve waarde voor elk doel lijkt noodzakelijk.

We realiseren ons dat er vele externe ontwikkelingen zijn waarop de Gemeente geen invloed heeft, niet kan hebben en ook niet voor 100% kan compenseren.

Aanbeveling: Het is relevant te evalueren of de eigen inspanning voldoende loont, m.a.w. dat het beleidsdoel wordt bereikt. Als dat niet het geval is, dient een ander instrument /beleidsmaatregel te worden gekozen om het doel beter (effectiever of efficiënter) te bereiken. Deze observatie geldt zeer zeker voor de sectie participatie.

Jaarstukken

In de jaarstukken wordt de financiële verantwoording gegeven voor het totale beleid van de gemeente, waaronder ook het sociale domein. Voor het sociale domein zijn extra notities beschikbaar, namelijk de Monitor sociaal domein, de Sociale index en de Klanttevredenheid. Hun onderlinge rol wordt niet duidelijk gemaakt.

Monitor sociaal domein

In het beleidsplan sociaal domein 2016-2019 van juni 2016 staan de volgende 3 doeleinden voor het sociale domein geformuleerd:

1. Is de aangeboden zorg kwalitatief en kwantitatief op orde?
2. Zijn de klanten tevreden?
3. Kan het CMD het aantal (dure) doorverwijzingen beperken?

In de Monitor sociaal domein 2016 worden de volgende 3 doelen geëvalueerd:

1. Versterking van de eigen verantwoordelijkheid en (zelf)redzaamheid van burger;
2. Verschuiving van de tweede naar de eerste lijn;
3. Mensen kunnen naar vermogen participeren in de samenleving;

En ook deze doelen worden nog genoemd:

1. Verantwoordelijkheidsbesef inwoners: pakken de inwoners hun eigen regie rol voldoende op?
2. Betaalbaarheid: kloppen de budgetten?
3. Tevredenheid klanten/burgers: zijn ze tevreden?

Observatie:

- Niet alle gestelde doeleinden worden geëvalueerd, maar enkele andere wel. O.i. is klanttevredenheid niet synoniem met kwalitatief en kwantitatief goede zorg.
- De doelen zijn kwalitatief geformuleerd. Zonder kwantitatieve waarden is nu niet na te gaan of het beleidsdoel is gehaald of niet.

Aanbevelingen:

- Zorg in ieder geval dat de in het eigen beleidsplan genoemde beleidsdoelen in de Monitor sociaal domein worden geëvalueerd.
- Maak klanttevredenheid een integraal onderdeel van de Monitor sociaal domein en voeg het toe aan de te evalueren doelen.
- Neem in het beleidsplan op hoe een beleidsdoel wordt gemeten en bij welke waarden de Gemeente tevreden is en wanneer niet meer.

In de **Sociale index** (*"Dit instrument meet de inzet van onze inwoners"*) worden, los van het geformuleerde beleid van het Beleidsplan, de volgende 4 missies geformuleerd:

1. *"Prettig voelen in de eigen woonomgeving; dit heeft vooral te maken met veiligheid en medeverantwoordelijkheid voor de buurt en de recreatiemogelijkheden*
2. *Een sterke informele omgeving; dit heeft met sociale participatie, respecteren en wegwijs zijn te maken*
3. *Iedereen moet kunnen meedoen; in hoeverre zijn de inwoners van Nuenen voldoende toegerust om deel te kunnen nemen aan de maatschappij*
4. *Het heft in eigen hand (tijdelijk kwetsbaren); deze missie heeft vooral te maken met eigen regie."*

Er zijn geen indicaties opgenomen om na te kunnen gaan of de missies worden bereikt. Immers, alle 4 missies zijn alleen kwalitatief geformuleerd.

Op basis van GGD enquêtes is getracht antwoorden te vinden of de 4 missies zijn geslaagd/bereikt. Omdat via de enquêtes op andere vragen antwoorden worden gegeven, moeten de verkregen resultaten vrij worden geïnterpreteerd om te kunnen nagaan of de missies worden bereikt. De informatie uit de Monitor sociaal domein wordt niet gebruikt.

Observaties/vragen:

- Is de impliciete aanname dat als de beleidsdoelen worden nagestreefd, dat ook de missies zullen worden bereikt?

- Is het aannemelijk dat als de missies zijn gehaald, ook de beleidsdoelen in orde zijn? Zo ja, dan vormt de evaluatie van de missies ook een evaluatie van de beleidsdoelen.
- Een missie lijkt een hoger en langjarig doel van de Gemeente, maar de Raad bepaalt de beleidsdoelen, die kunnen afwijken van de missie.
- Waarom zijn de missies geen onderdeel van de beleidsdoelen?

Bij **Klanttevredenheid** wordt geprobeerd de mate van tevredenheid van de klanten te evalueren. Opvallend is dat Klanttevredenheid wel een doel, maar geen missie is.

Aanbeveling: Laat beter de samenhang zien tussen de 4 stukken Jaarrekening, Monitor sociaal domein, Sociale index en Klanttevredenheid. Als de Gemeente haar missies serieus neemt, dan moet haar beleid er mede op zijn gericht de missies te bereiken.

Op enkele onderdelen wordt nu verder ingezoomd.

Detail opmerkingen over de Monitor sociaal domein:

Aanbeveling: Van inwoners wordt verwacht (p5) toevoegen:

- In voorkomende gevallen verlenen van mantelzorg en vrijwilligerswerk, maar uiteindelijk blijft het een persoonlijke keuze, die door de Gemeente niet kan worden afgedwongen.
- Heeft de vrijheid het leven zelf in te richten, maar moet daar dan ook zelf verantwoordelijkheid voor nemen.

Tevredenheid/klachten zijn alleen genoteerd van degenen die zijn ingeschreven, dus de eerste formele stap hebben gedaan. Degenen die dat niet doen, bijvoorbeeld omdat ze door het CMD worden doorwezen naar de markt, worden daarom niet meegenomen. Dat kan een vertekend beeld geven. Dit onderwerp is al vele malen door de cliëntondersteuners met het CMD besproken, maar nog niet opgelost.

Vraag: Welk percentage bij hulpvragen bij het CMD wordt gemist, wat is daar de verklaring voor en wat betekent dat voor de analyses en conclusies in de Monitor sociaal domein?

De persoonlijke begeleiding neemt sterk toe.

Vraag: Waarom is dat zo? Is te voorspellen wat de Gemeente nog meer staat te wachten, wat zijn daarvan de budgettaire gevolgen en is die verwachting door de Gemeente te beïnvloeden?

Het aantal PGB's vermindert zowel voor volwassenen (p8) als de jeugd(p10), de totale vraag gaat wel omhoog.

Vraag: Is dat voor de Gemeente een gewenste ontwikkeling. Is die ontwikkeling te beïnvloeden?

p11: Tabel 2a en tabel 3 lijken inconsistent, de aantallen kloppen onderling niet.

Participatie:

Er wordt gesteld dat de uitstroom naar een baan/ziekteuitkering 34% is van alle uitstroom. Dat percentage klopt rekenkundig, klinkt verheugend hoog, maar klopt niet als we kijken naar de aantallen. Splits arbeid in dienstbetrekking/ziekteuitkering op. Alleen het eerste deel kan door de Gemeente worden beïnvloed. Het totaal aantal mensen is 450, dat betekent dat maximaal 9% uitstroomt naar een dienstbetrekking, maar door de ziekteuitkering ervan af te trekken mogelijk iets als 5-6%. Die lagere getallen stemmen bescheiden maar laten ook de noodzaak zien om juist op dit punt actiever te (moeten) zijn.

Aanbeveling: Presenteer het juiste percentage uitstromers als direct gevolg van het beleid van de Gemeente.

Stel de uitvoeringskosten zijn €x, de verminderde uitkeringen €y. Als $x > y$, dan is niets doen financieel beter.

Aanbeveling: maak deze rekensom. Als de uitkomst negatief is, lijkt de huidige aanpak contraproductief. Maak dat dan inzichtelijk en stel een andere aanpak voor.

Tabel 6 deel 2 is, voor de ASD, zeer onduidelijk. Wat is begroting en hoe wordt deze gevuld? Uit de BUIG uitkering en algemene middelen? Wij komen tot een tekort van $(4.937 + 1.509 - 400 - 4.810 =)$ 1.233 k€ in plaats van een evenwicht tussen inkomsten en uitgaven.

Aanbeveling: Tabel 6, deel 2 duidelijker toelichten.

Pagina 19: nut KPi voorzorgweigering? Wat doen we met die KPi?

Pagina 26: in de pas lopen met in grootte vergelijkbare gemeenten, is dat het doel?

Vorm:

- Werk met zowel absolute als relatieve getallen in dezelfde tabel (zoals bijvoorbeeld al is gedaan in tabel 1, p171 en tabel 2, maar weer niet in tabel 4).
- Als het over de procentuele verdeling gaat van grootheden is een taartdiagram duidelijker dan staafdiagrammen. Staaf diagrammen passen beter bij absolute grootheden.

Sociale index

- Wordt de Monitor sociaal domein gebruikt bij de redeneringen in de Sociale index? Zo te lezen niet. Dat is jammer.
- De huidige Sociale index lijkt nu alleen gebaseerd op onderzoek van de GGD. Zijn er niet meer bronnen beschikbaar?
- Als de GGD wordt gebruikt als informatiebron, dan is het mogelijk ook de gegevens van enkele buurgemeenten te gebruiken om Nuenen relatief te plaatsen ten opzichte van hen? Bij de Sociale index is dat mogelijk lastig omdat elke gemeente een eigen definitie van haar missies heeft gemaakt. Maar de vragen uit de GGD enquête zullen waarschijnlijk in meer gemeenten zijn gesteld en beantwoord.

Missie 1: Prettig is wat anders dan zich verantwoordelijk voelen. Is de conclusie dat de missie is bereikt terecht?

Tabel 20 toont een zeer grote discrepantie tussen aantallen aanbieders en vragers van mantelzorg. Hoe kan dat? Wat betekent dat voor de interpretatie van deze gegevens? Waar is hier de rol van vrijwilligers?

Missie 2: de conclusie lijkt gebaseerd op de 2 tabellen 20 en 21. Het optellen van de percentages kan niet, maar toch staat er dat 26% van de ouderen niemand kent waar hij/zij terecht kan bij problemen en 12% weet niet waar informatie moet worden gehaald. En dit zijn de mensen die wel hebben gereageerd op een enquête vraag. M.a.w. er is nog steeds een te grote groep inwoners, ook in Nuenen, die niet mee kan doen in de gewenste participatiemaatschappij. De conclusie bij missie 2 lijkt ons te positief. Op dit punt moet de Gemeente nog verbeterstappen maken.

De basis voor de conclusies bij missie 3 en 4 zijn weer enkele tabellen. De Gemeente toont hier terecht aarzeling om te verklaren dat deze missies zijn bereikt.

Aanbeveling: De evaluatie heeft extra zin als na analyse van de beschikbare gegevens vergeleken met de beoogde missies, conclusies worden getrokken om het beleid aan te passen. Deze reflectie mist de ASD, terwijl juist deze reflecties nodig zijn om het beleid te kunnen verbeteren.

Klanttevredenheid

Participatiewet: Dommelvalei+ doet uitvoering, gemeente blijft verantwoordelijk (5.2, p32).

Aanbeveling: Gemeente zou die gegevens dus ook onder eigen verantwoordelijkheid moeten presenteren, zeker in de jaarlijkse evaluatie.

Fig 16: Wat is ondersteuning? (bij gesprek of van CMD gedurende hele traject)? In het eerste geval, wat is dan ondersteuning? Waarom is nog steeds niet bekend dat er cliëntondersteuners zijn?

Jeugd, zeker verbetering te constateren. Maar de belevingswereld van de jeugdigen is negatiever dan die van hun ouders. Hier heeft de Gemeente nog verbeterstappen te maken, die zijn genoemd in 5.2.3 maar niet zijn overgenomen bij de eigen conclusies en aanbevelingen.

Re-integratie: we herkennen de geschetste problematiek. Het grootste deel blijft hangen in de onderste treden. Begrijpelijk dat de Gemeente, gezien de beperkte middelen, vooral inzet op de hogere treden. Echter, een enkele keer voor de cliënten uit de lagere treden toch vol inzetten kan bij succes ook anderen aan het denken en bewegen zetten. Een granieten bestand, zeker van deze omvang, is op termijn niet vol te houden. Figuur 28 signaleert (grote) ontevredenheid van de cliënten voor SoZa.

Schuldhelpverlening: cliënten lijken tevreden, echter de uitvoeringskosten stijgen erg hard

Klanttevredenheid is goed bij schuldhelpverlening, lijkt goed bij jeugd/ouders en kan beter bij participatie. Maar de GGD enquête levert, volgens de Gemeente, te beperkte info op jeugd/ouders te kunnen onderbouwen. De algemene conclusie dat de klanttevredenheid goed is, vereist toch wel nuancering.

Conclusies Monitor sociaal domein.

De ASD vindt dat de conclusies 1 en 3 redelijk zijn onderbouwd in de Monitor sociaal domein. Echter conclusie 2 is minder overtuigend. Ook al zijn de cliënten en ouders bij jeugdzorg positiever dan in 2015, dan zegt dat iets over de trend (goede richting), maar niets over de mate van tevredenheid die de Gemeente wenst te bereiken. De cijfers van de klanttevredenheid van de cliënten in de participatiewet, ondersteunen ook niet dat de klanttevredenheid voldoende hoog is.

Terugkomend op de eerder gestelde vragen komt de ASD, na lezing van en discussie over de Monitor sociaal domein, zelf tot de volgende antwoorden:

Is het beleid in het sociale domein al zodanig geformuleerd dat het kan worden geëvalueerd	Er is een eerste start gemaakt, maar verbeterstappen zijn nodig. Vooral het ontbreken van concrete beleidsdoelen en missies maakt evaluatie bijna onmogelijk.
Zijn er voldoende betrouwbare meetgegevens op basis van bijvoorbeeld enquêtes, budgetten en indicatoren beschikbaar om het beleid te kunnen evalueren?	Er is een rijke verscheidenheid aan gegevens beschikbaar. De financiële gegevens lijken voldoende, maar klanttevredenheid, de kwaliteit van de aangeboden zorg en de missies blijven lastig meetbaar.

Worden deze gegevens op de goede manier gebruikt?	O.i. wordt er te weinig geanalyseerd en worden te snel conclusies getrokken
Is de onderlinge rol duidelijk van de Jaarstukken, Monitor sociaal domein, Sociale index en de Klanttevredenheid?	Is minder geslaagd. De Sociale index lijkt een losstaand stuk, door de Gemeente bedacht, maar onvoldoende gekoppeld aan de beleidsdoelen van de Monitor sociaal domein.
Vervult de Monitor sociaal domein haar rol voor de evaluatie van het beleid in het sociaal domein?	Het is een goede, gewaardeerde eerste aanzet maar verbeterstappen zijn nodig.
Zijn de analyses en de conclusies die worden getrokken voldoende onderbouwd?	Er worden te weinig analyses gedaan en conclusies getrokken. Niet alle conclusies zijn voldoende onderbouwd.
Worden er voldoende lessen getrokken op basis van de evaluatie van het beleid?	Te weinig. Dat schaadt het leervermogen van de Gemeente.
Welke rol speelt de rekenkamercommissie van de Raad bij de evaluatie van het gevoerde beleid?	Niet zichtbaar.
Heeft de Gemeente rekening gehouden met onze eerder adviezen?	Zeker, maar onvoldoende. De beleidsdoelen moeten concreter worden benoemd omdat anders niet is na te gaan of de beleidsdoelen zijn gehaald. Dit kan leiden tot een verkeerde allocatie van middelen en aandacht en tot een te groot verschil in ervaren resultaten van het beleid door de Gemeente en de cliënten/inwoners.