

Sinds 1 januari 2015 'is de gemeente ervan', als het gaat om jeugdzorg, begeleiding en ondersteuning van kwetsbare burgers en participatie van alle burgers. Hoe kan de gemeenteraad zijn verantwoordelijkheid nu, na de decentralisaties en de bezuinigingen, invullen? Hoe kan de raad controleren of het goed gaat in het sociaal domein?

DOOR Mirjam Swarte

Monitoring met betekenisvolle indicatoren

Hoe controleert de gemeenteraad of het goed gaat in het sociaal domein?

In veel gemeenten is nog niet duidelijk hoe de raad dit precies gaat doen. Je zou kunnen betogen dat dit logisch is: we weten immers ook nog niet precies welke werkwijzen in het sociaal domein wanneer wel en niet werken. Bijvoorbeeld als het gaat om de inrichting van wijkteams waar zoveel van verwacht wordt. Maar dan ga je voorbij aan het feit dat de doelen van de decentralisaties wel degelijk helder zijn: het moet beter en goedkoper en mensen moeten meer zelf doen. Het blijkt, ook nu al, wel degelijk mogelijk om als raad zelf betekenisvolle indicatoren voor de monitoring vast te stellen.

Laat

Net als andere gemeenten schermde ook de gemeente Den Haag lang met alles wat nog onbekend was (budget, cijfers zorggebruik en dergelijke), als reden waarom er nog geen kadernota's waren. Dit zou deels een terecht argument kunnen zijn als de gemeente zich concrete doelen wilde stellen over het terugdrin-

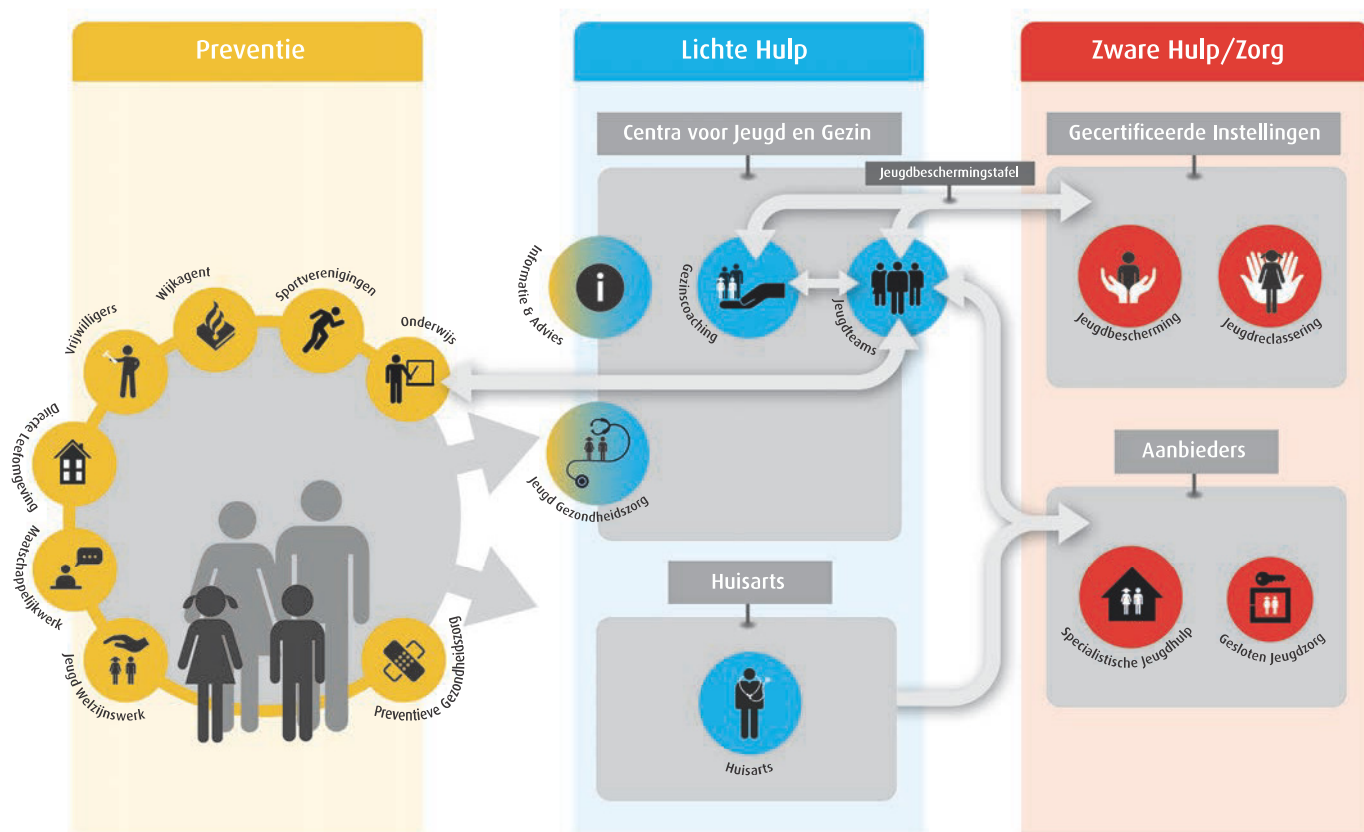
gen van zorggebruik en kosten. Dit doet zij echter niet. Bovendien zijn de nota's in de andere grote steden al veel eerder (voor de gemeenteraadsverkiezingen) vastgesteld. En dat de decentralisaties zouden komen was natuurlijk al lang bekend, evenals dat over de omvang van de budgetten voor 95 procent zekerheid bestond.

In Den Haag heeft de gemeenteraad de kadernota's en verordeningen voor jeugd, Wmo en participatie pas in de maanden september tot en met decem-

ber kunnen bespreken en vaststellen. Daarmee had de raad weinig tijd om te waken over samenhang en verbinding, ontkokering. Voor geen van de sectoren zijn concrete doelen (met indicatoren) afgesproken, het college komt nog met voorstellen. Wel is afgesproken dat de raad vaker dan gebruikelijk, namelijk elk kwartaal voortgangsrapportages ontvangt om goed vinger aan de pols te kunnen houden. Wanneer de eerste kwartaalrapportage beschikbaar komt is nog onduidelijk.

Tabel 1. Kaderstelling 3D in 2014, gemeente Den Haag

	Concept nota (inspraak)	Raadsvorstel	Behandeling commissie	Behandeling raad
Jeugd	21-3-2014	23-9-2014	2-10-2014	16-10-2014
Wmo	23-9-2014	18-11-2014	15-10-2014 30-10-2014, 4-12-2014	18-12-2014
Participatiewet	1-10-2014 (brief uitgangspunten)	28-10-2014	12-11-2014	27-11-2014



In bovenstaande illustratie zijn crisisinterventieteam, AMHK en bovenregionale jeugdhulp, die eveneens deel uitmaken van het jeugdstelsel, weggelaten uit oogpunt van leesbaarheid.

Figuur 1. Inrichting jeugdinstelsel in Den Haag sinds 1 januari

De beleidstheorie achter de decentralisaties komt er kortweg op neer dat besparingen kunnen worden gerealiseerd en zorg en ondersteuning beter kan door vroegtijdig en integraal hulp te bieden. De bekende uitgangspunten die hierbij horen (1-gezin-1-plan-1-regisseur, ruimte voor de professional, preventie en vroegsignalering, eigen kracht) staan eigenlijk niet ter discussie. Waar ging de discussie tijdens de behandeling dan wel over? Privacy was een terugkerend onderwerp. Hoe kunnen de (wijk/jeugd) teamleden de benodigde informatie uitwisselen zonder dat de privacy in het geding is? De gemeente werkt hier aan, onder andere met privacy impact assessments en een privacy protocol.¹ De raad maakte zich zorgen over de communicatie met burgers en de ondersteuning van chronisch zieken. Ook is bij de behandeling veel gesproken over de monitoring, waarbij gevraagd is om een nulmeting en informatie over de klantbeleving. Toezeggingen die hieruit voortkwamen betroffen zaken als het zorgen dat de vindbaarheid op internet van de Haagse klachtensystematiek wordt verbeterd, het onderzoeken van de mogelijkheden voor evidence based werken, nadere

uitwerking van het compensatiebeginsel en de afspraak dat na een half jaar op basis van de praktijkervaringen wordt bezien of de verordeningen aanpassing behoeven. De raad stuurt op onderdelen dus wel bij, maar het is de vraag hoe onderbouwd dat is. Bij de sociale wijkzorgteams was het de bedoeling dat deze alleen worden ingezet voor de complexe gevallen (multiproblematiek) en aanmelding alleen via professionals loopt. In antwoord op schriftelijke vragen geeft het college aan dat de leden van het sociaal wijkzorgteam wel voor individuele bewoners benaderbaar zijn, en dat de teams waar nodig outreachend werken.² Het college geeft niet aan hoe dit zich verhoudt tot de Wmo-nota waarin staat dat de teams zich toelagen op de 'zwaardere zorgvraag'.

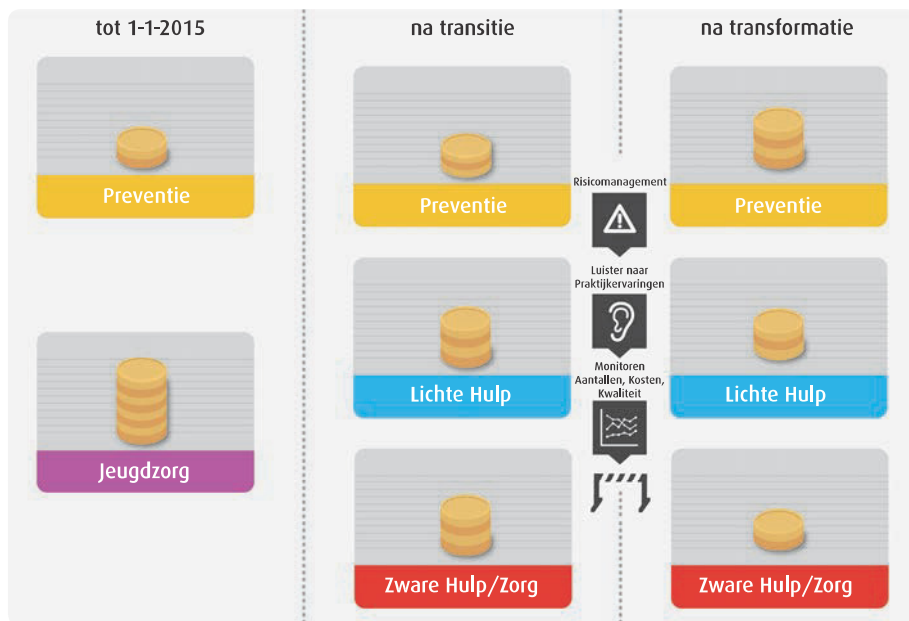
Onderzoek

In de eerste helft van 2014 heeft elk van de G4-rekenkamers onderzoek gedaan naar de voorbereidingen op de decentralisatie jeugdzorg en daarbij specifiek gekeken naar de mate waarin de gemeenten leren van de ervaringen in de proeftuinen. De rekenkamers keken ook naar de kansen en risico's. Voor de

gemeente Den Haag was de belangrijkste proeftuin CJG-LeidschenveenYpenburg, waar als eerste een multidisciplinair team en 1gezin-1-plan-1-regisseur zijn ingezet. Deze aanpak werd vanaf april 2013 uitgerold over alle CJG's in Den Haag.

De Rekenkamer Den Haag heeft in haar onderzoek de (concept)kadernota jeugd van de gemeente dusdanig 'vertaald' in beeld, dat inzichtelijk wordt hoe sturing door de raad eruit zou kunnen zien. De bedoeling is: meer preventie, meer licht, minder zwaar, en in totaliteit minder kosten. Figuur 1 maakt duidelijk wat inhoudelijk onder elke categorie (preventie/licht/zwaar) valt. Figuur 2 laat zien dat dit niet per 1 januari 2015 geregeld was en welke 'hordes' nog genomen moeten worden om van transitie naar transformatie te gaan.

Hoewel het nieuwe Haagse jeugdinstelsel volgens de rekenkamer in opzet kansen biedt voor een doeltreffende en doelmatige jeugdzorg, concludeert zij tevens dat het ontbreekt aan richtinggevende kaders (lees: concrete doelen) en signaleert zij de nodige risico's voor het realiseren van de transformatiedoelen, alsmede het ontbreken van een structurele en



Figuur 2. Van transitie naar transformatie, omgaan met kansen en risico's

integrale vorm van risicomanagement. In Amsterdam, Rotterdam en Utrecht is de gemeenteraad beter geïnformeerd over risico's en beheersmaatregelen, en had de raad een betere sturingspositie. Door de late behandeling en besluitvorming in Den Haag heeft het college de raad de kans ontnomen om nog bij te kunnen sturen, of andere keuzes voor de inrichting van het stelsel te maken.

Monitoring

Om te kunnen (bij)sturen en kosten te beheersen is inzicht in de basisgegevens omtrent kosten, gebruik en (vraag)ontwikkeling een belangrijke voorwaarde. De informatie over het gebruik van jeugdzorg tot nu toe kent verschillende beperkingen en is onvolledig. De huidige ICT-voorzieningen en de wijze waarop de hulpverlening vanuit de jeugdteams wordt geregistreerd bieden nog onvoldoende waarborgen voor accuraat inzicht in de basisgegevens in de toekomst. Als voorbeeld hoe de raad de jeugdhulpverlening zou kunnen monitoren, en (op termijn) controleren of de transformatiedoelen gerealiseerd worden heeft de rekenkamer een model Monitor Jeugd beschikbaar gesteld³, waarin op stadsdeelniveau de ontwikkeling van gebruik, kosten en (op termijn) resultaten te volgen zijn, evenals de uitsplitsing in preventie, lichte en zware hulp (waarbij jeugdbescherming en jeugdreclassering apart onderscheiden worden). Raadsleden vroegen om wijkniveau, maar sturing op hoofdlijnen verhoudt zich beter

tot stadsdeelniveau. Bovendien botst het wijkniveau al snel met de privacy: aantallen kunnen pas getoond worden als er vijf of meer cases zijn voor een bepaald type jeugdhulpverlening. De monitor wordt grotendeels gevuld met bestaande data van het CBS, inclusief de landelijke dataset jeugd. Helaas ontbreken hierin de kosten en is vooralsnog niet voorzien dat deze worden toegevoegd. De gemeente zal deze gegevens dus zelf moeten leveren. Op basis van het op 19 december 2014 aan de raad gezonden voorstel over monitoring en verantwoording in 2015⁴ lijkt het erop dat het raadsbesluit over het rekenkamerrapport 'alle conclusies en aanbevelingen overnemen' door het college niet zo wordt geïnterpreteerd dat ook de voorgestelde monitoring wordt overgenomen. Het college werkt voor het monitoren van gestelde doelen met een zestal kernprestatie-indicatoren (KPI's): budgetuitputting, 'van zwaar naar licht'⁵, klanttevredenheid, effectiviteit van trajecten, kinderen in zorg en wachtlijsten-/tijden. Veel is nog onduidelijk aangaande deze KPI's, zoals de bronnen, de mogelijke uitsplitsingen en de (tijdige) beschikbaarheid van gegevens. In het huidige registratiesysteem van de jeugdteams wordt effectiviteit en klanttevredenheid nog niet (systematisch) bijgehouden. Wel wordt het door de rekenkamer aanbevolen stadsdeelniveau overgenomen, zonder toelichting waarom het door de raad gevraagde wijkniveau niet haalbaar is. De KPI's hadden natuurlijk al veel eerder met de

raad besproken kunnen worden (is dit waarop we kunnen controleren?), dan was er nog tijd geweest om te waarborgen dat de gegevens in ieder geval per 1 januari 2015 verzameld worden. Dit is niet gebeurd, met als gevolg dat naar mijn mening nu al duidelijk is dat over 2015 geen goede monitoringinformatie beschikbaar zal zijn. Een gemiste kans.

Kokers

De beoogde bezuinigingen moeten deels gerealiseerd worden door integraler te werken. Om de focus op integraliteit en verbinding tussen de verschillende decentralisaties te bevorderen publiceerde de rekenkamer eerder het Instrument Kansenkaart.⁶ Deze is door raadsleden bij de behandeling van de kadernota's onder grote tijdsdruk, niet benut. Wel stelden ze vragen over samenloop, met name over de communicatie richting burgers (geen aparte folders over Wmo, participatiewet, jeugd). Het college heeft steeds aangegeven eerst te focussen op de zorg continuïteit en heeft de decentralisaties grotendeels in de afzonderlijke kokers (jeugd, participatie, Wmo) voorbereid. Dat is een gemiste kans. Wel is een 3D-programmastructuur opgezet, en zijn de communicatie en toegang deels in samenhang georganiseerd (denhaag.nl/servciepuntsociaal). Ook is inmiddels gestart met het opzetten van het risicomanagement voor de 3D.

Effecten

De gemeentelijke monitor Sociaal domein, door VNG en KING ontwikkeld⁷, ondersteunt gemeenten vanaf 2015 bij hun horizontale informatievoorziening: informatie voor de gemeenteraad en de burgers. De monitor geeft inzicht in gebruik, early warning items, cliëntervaring en toegankelijkheid. Klinkt goed, maar er kleven een aantal bezwaren aan. De monitor weerspiegelt in mijn optiek heel erg het 'oude denken' met uitsplitsing van achttien soorten maatwerkvoorzieningen en meer dan twintig mogelijke tijdsduurcodes variërend van een minuut tot langer dan een jaar. En waar zijn de maatschappelijke effecten? Het dichtst in de buurt komen gegevens over zelfredzaamheid, sociale leefomgeving en mentale gezondheid. Hiervoor is de bron de monitor publieke gezondheid en sociale veiligheid van de GGD GHOR. Deze wordt in 2015 voor

De maatschappelijke effecten kunnen bepaald worden met indicatoren als het percentage voortijdig schoolverlaters, huishoudens met schulden, eenzame ouderen, of het aandeel jongeren met startkwalificatie.

het eerst gehouden. Wat in de monitor Sociaal domein 'early warning items' wordt genoemd kun je net zo goed als maatschappelijke effecten zien, je wilt toch immers dat het aantal voortijdig schoolverlaters en kinderen in armoede daalt? Hoewel de poging om tot een integrale monitor te komen die via [waarstaatjegemeente.nl](http://www.waarstaatjegemeente.nl) ontsloten wordt zeker te waarderen is, voorzie ik dat voor echte bruikbaarheid nog de nodige slagen nodig zijn, zoals minder detailgegevens en zorgen voor waarborgen voor de betrouwbaarheid.

Lastig

Hoewel op hoofdlijnen de doelen van de decentralisaties helder zijn, blijkt het lastig op gemeenteniveau concrete doelen en indicatoren af te spreken. Hiervoor zijn verschillende oorzaken: tijdsdruk en (vermeende) complexiteit, focus op zorgcontinuïteit, vasthouden aan 'oude denken' in voorzieningen en producten (voorbeeld monitor sociaal domein), verkokering.

In Den Haag bleef de kaderstelling door de raad beperkt tot het akkoord gaan met uitgangspunten, concrete doelen ontbreken. Voor het formuleren van indicatoren laat de raad het initiatief bij het college.

De monitor sociaal domein van KING/VNG beoogt een bijdrage te leveren aan sturing en verantwoording in het sociaal domein, maar zal dit voorlopig nog niet waarmaken door overmatig detail en het nog onvoldoende beschikbaar komen van gegevens.

Is het daarmee onmogelijk om vast te stellen of het in het sociaal domein in 2016, 2017, 2018 de goede kant op gaat? Ik denk dat dit wel degelijk mogelijk is. Het is vooral de uitgangspositie van de gemeenteraad die in mijn ogen

sterker had kunnen zijn als de raad zelf concrete doelen had vastgesteld. Dat op dit moment het realiteitsgehalte van dergelijke doelen nog niet helemaal in te schatten is doet daar wat mij betreft niks aan af, je kunt doelen altijd bijstellen. Maar eerlijk is eerlijk: ik heb hier ook bij andere gemeenten nog geen voorbeelden van gezien, dus wellicht is dit het hoogst haalbare voor nu.

Indicatoren

Als ik raadslid was, zou ik zelf met een eigen set betekenisvolle indicatoren aan de slag gaan, velen hebben hiervoor suggesties gedaan.⁸ Maak daarbij onderscheid tussen maatschappelijke effecten, de doelen van de transformatie en de randvoorwaarden. De maatschappelijke effecten laten zien of het goed/beter gaat met jeugd, participatie, zelfredzaamheid. Bijvoorbeeld de percentages voortijdig schoolverlaters, huishoudens met schulden, jeugdigen met overgewicht, eenzame ouderen, of het aandeel jongeren (18-25) met startkwalificatie. Bij de doelen van de transformatie gaat het bijvoorbeeld om 1-gezin-1-plan, de verhouding tussen lichte en zware hulpverlening en het aantal uithuisplaatsingen van jeugdigen. Bij de randvoorwaarden tot slot zijn bijvoorbeeld de volgende indicatoren te gebruiken: het aantal klachten, de wachtlijsten-/tijden en de klanttevredenheid.

CBS-statistieken, bijvoorbeeld het percentage kinderen in armoede, of aantal meldingen AMHK, hebben als voordeel dat er consistent gemeten wordt en vergelijking met andere gemeenten mogelijk is. Veel indicatoren voor maatschappelijke effecten komen uit inwoner enquêtes/onderzoeken, zoals het percentage inwoners dat aangeeft weinig tot geen problemen te ervaren met meedoen of het

percentage vrijwilligers. De wijze waarop deze onderzoeken worden uitgevoerd verandert van schriftelijke vragenlijsten naar digitaal en/of telefonisch, en van jaarlijks een representatieve steekproef van de hele bevolking bevragen naar gebruikmaken van burgerpanels die verschillende keren per jaar in wisselende samenstelling worden bevestigd.

Hoewel het logisch en deels onvermijdelijk is, zien we in de praktijk dat de gemeente bij negatieve ontwikkelingen de andere werkwijze vaak wel als argument voor onvergelykbaarheid noemt en bij positieve ontwikkelingen soms niet. Voor een deel van dit type indicatoren moet de nulmeting nog gedaan worden in 2015, met het risico dat de indicator toch niet 'werkt'.

Tot slot: blijf steeds verder kijken dan de cijfers, door burgers en professionals zelf te bevragen over hun praktijkervaringen en de mate waarin zij waarde hechten aan de gebruikte indicatoren. ■

Mirjam Swarte is secretaris van de Rekenkamer Den Haag en schreef deze bijdrage op persoonlijke titel.

Noten

1. Zie Sociaal Bestek, 2014-nr 6: PIA sociaal wijkzorgteam Den Haag.
2. RIS277242 Beantwoording schriftelijke vragen van raadslid Balster, 18-11-2014
3. Zie <http://demodenhaag.openbuurtbegroting.nl/>
4. RIS279663, bijlage bij brief aan raad over Voortgang transitie jeugd en format Voortgangsrapportage, 19-12-2014
5. Meten van mate van realisering van innovatiedoelstelling door het volgen van de aantallen cases behandeld door Jeugdteam en de verschuiving van de 3^e naar de 2^e lijn (i.e. van intra- naar extramurale specialistische zorg).
6. Zie Sociaal Bestek, 2014-nr 4: en zie <http://www.rekenkamerdenhaag.nl/rekenkamer/to/Kansenkaart.htm>
7. <https://www.visd.nl/beleidsinformatie-sociaal-domein-2015/nieuws/gemeentelijke-monitor-sociaal-domein>
8. Bv. Loorbach, Binnenlands Bestuur, dec 2014, meldingen kindermishandeling, huisuitzettingen, overgewicht.