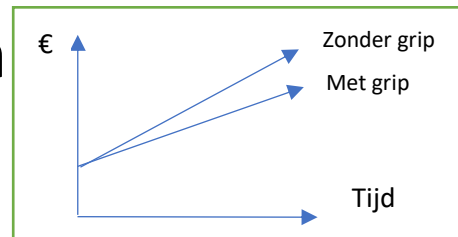


# Grip in het sociaal domein

Achtergronden en inzichten



## 1. Inleiding

In het voorjaar hebben we met elkaar gesproken over grip in het sociaal domein. Wat is dat? Wat doen we dan in Goirle? Wat is er nodig? Er was een discussie over het woonplaatsbeginsel en de druk op Goirlese middelen door bijvoorbeeld de aanwezigheid van SterkHuis. We zijn inmiddels een begroting en een plan verder. De implementatie is gestart. Naast alle inspanningen door bestuur en ambtelijke organisatie, toont ook de raad grote betrokkenheid. Er is een raads werkgroep ingesteld die vooral zoekende is naar:

- Welke instrumenten en maatregelen kunnen we inzetten om grip te krijgen op de kostenontwikkeling?
- Hoe kunnen we de resultaten daarvan zien?

In gesprekken met de raads werkgroep merken we echter ook dat er behoefte is aan kennis en informatie vanuit de vraag: Hoe werkt het in het sociaal domein in Goirle? Daarom in deze notitie achtergronden, stand van zaken en doorkijk.

## 2. Achtergronden

### 2.1. Definitie



Waarom: Grip in het sociaal domein

Wat: Afvlakken van de financiële groei

Hoe: pakket beheersmaatregelen

Bij grip in het sociaal domein gaat het om grip op de uitgaven, de uitvoering en de opgave. Daarnaast wordt grip beschouwd als een randvoorwaarde voor een 'gezond' sociaal domein. Daarmee wordt niet bedoeld dat met grip alle problemen opgelost zijn, maar wel dat zonder grip, problemen niet op te lossen zijn. Met deze bedoeling in gedachten, definiëren we grip als:

1. Inzicht in de huidige situatie en relevante ontwikkelingen in het lokale (als dat nodig is regionale) sociaal domein;
2. Inzicht in de handelingsperspectieven binnen het sociaal domein om inhoudelijk,

organisatorisch en procesmatig sturing te geven aan het sociaal domein.

Weten wat er speelt, weten hoe het werkt en daarop acteren conform de werking van het sociaal domein. Daar komt het op neer. Vanuit de raads werkgroep is in dit kader ook een duidelijke behoefte neergelegd om handelingsperspectieven te verkennen die buiten Goirle worden toegepast. Ofwel, hoe kunnen we slim leren van de ervaringen van andere gemeenten en regio's? We houden deze in beeld bijvoorbeeld via het Kennisnetwerk sociaal domein van de VNG, onze contacten binnen en buiten de regio en voorbeelden die in vakliteratuur voorbij komen.

We vergelijken ons daarmee niet met een andere gemeente in termen van benchmark. Het gaat er niet om welke gemeente veel of weinig uitgeeft aan het sociaal domein. Daarvoor zijn de factoren

die per gemeente een rol spelen in de cijfers vaak te specifiek en divers om echt vergelijkbaar te kunnen zijn. Wel is het van belang om de innovatieve keuzes die andere gemeenten en regio's maken te volgen en te begrijpen. Alleen op die manier kunnen we bepalen in hoeverre deze ook in Goirle succesvol zouden kunnen zijn.

## 2.2. Speelveld

Als we zoeken naar grip in het sociaal domein, over welke bouwstenen hebben we het dan? In Goirle zijn we gestart met een smalle definitie. De behoefte aan grip is ontstaan vanuit de kostenontwikkelingen binnen de Wmo en jeugd. Daarnaast is er een expliciete relatie gelegd met de doorontwikkeling van Het Loket. Het Loket als de toegangspoort tot – in eerste instantie – voorzieningen Wmo en jeugd. Bij het definiëren van het pakket met beheersmaatregelen in 2020 lag ook de focus op resultaten in deze domeinen. Maatregelen ten aanzien van participatie en armoede, onderwijs of voorliggende voorzieningen zijn enkel gedefinieerd vanuit het potentiële effect op jeugd en Wmo.

In de visie op het sociaal domein wordt echter uitgegaan van een breder begrip. We hebben het in dat kader over de hoofdpijlers participatie, Wmo en jeugd. Daarnaast is een belangrijke rol weggelegd voor algemene en voorliggende voorzieningen vanwege het preventief karakter. Dat betekent dat het domein van het onderwijs, maar ook preventieve programma's vanuit sport, cultuur en welzijn verbonden zijn in het sociaal domein. Indien blijkt dat er aanvullende keuzes nodig zijn vanuit het perspectief van kostenontwikkeling dan zal breder gezocht moeten worden dan alleen Wmo en jeugd. Deze keuzes zullen binnen de integrale visie op het sociaal domein gemaakt moeten worden.

Een belangrijk begrip voor grip in het sociaal domein is samenhang. Hiermee wordt bedoeld dat er optimale combinaties van keuzes zijn, als gevolg van de wisselwerking tussen de verschillende aspecten van het sociaal domein. Het gaat hierbij met name over de wisselwerking tussen de toegang, inkoop, bekostiging en monitoring die uiteraard geborgd moet zijn in een visie en rekening houden met het niveau waarop zij worden ingericht (lokaal/ regionaal). We zijn daarbij op zoek naar samenhang en harmonie. Om dit te bereiken moet je aan verschillende knoppen draaien. Als deze onderling goed zijn afgestemd, en dat kan in verschillende combinaties, dan komt het sociaal domein tot z'n recht en is er harmonie. Om te weten hoe je tot een goede onderlinge afstemming komt in het sociaal domein, is het belangrijk om te weten:

1. Dat er verschillende knoppen zijn waar je aan kunt draaien (keuzes in het sociaal domein die bewust gemaakt zijn en vaak politiek van aard)
2. Hoe de verschillende knoppen samenhangen met de andere knoppen (en dus op een consistente manier met elkaar afgestemd moeten zijn).

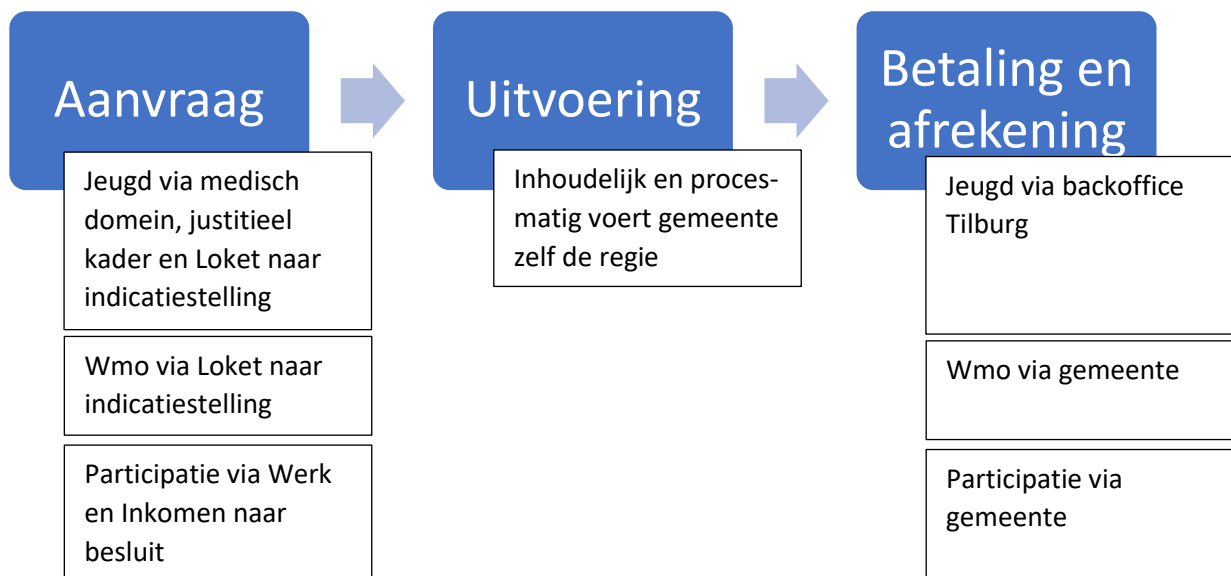
Als we onvoldoende begrijpen wat de verschillende knoppen voor het effect betekenen, lopen we het risico dat de harmonie in het sociaal domein ver te zoeken is. In het voorjaar van 2020 ontwikkelden we het eerste pakket met beheersmaatregelen in het sociaal domein. Deze is verwerkt in de programmabegroting 2021. Vanuit het perspectief van samenhang en harmonie is dit pakket samengesteld en daarom ook aangeboden als een totaalpakket.

## 2.3. Organisatie

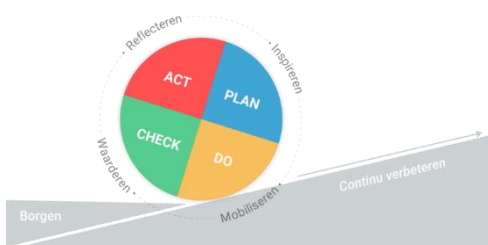
Het sociaal domein in Goirle kenmerkt zich als een netwerk. Samenwerking is nodig om de opgave te kunnen realiseren. Als gemeente hebben we hierin diverse rollen. Om een indruk te geven van de rollen, hierbij een eerste inzicht.

Rol	Partner	Rol	Partner
Facilitator, stimulator, motivator	Algemeen maatschappelijke voorzieningen als sport, cultuur en welzijn	Co-creatie, financier, opdrachtgever	Lokale algemeen voorliggende voorzieningen
Co-creatie, facilitator	Onderwijs	Verstrekker van (maatwerk)voorzieningen	Cliënten participatie, Wmo, jeugd
Gezamenlijke inkoop	Wmo HvB en jeugd HvB	Opdrachtgever	Gastheergemeente voor backoffice jeugd
Co-creatie	Participatie regionaal		

Op hoofdlijnen kan het proces als volgt worden getekend:



In 2020 is de pilot doorontwikkeling Loket gestart. In deze pilot richten we ons op het verbeteren van de kwaliteit van samenwerking tussen de partners en de optimalisatie van de processen. Dit met het doel om de kwaliteit van dienstverlening aan onze klanten te verbeteren. De pilot loopt minimaal tot maart 2021. Het Loket is de centrale toegang voor jeugd en Wmo van de gemeente Goirle. In het Loket werken we samen met partners van algemeen voorliggende voorzieningen, onder regie en aansturing van de gemeente Goirle.



Eind 2019 gingen we met de raad in gesprek over het sociaal domein. Op dat moment hebben we het Lokaal Opgave Team (LOT sociaal domein) geïntroduceerd. Wellicht een misverstand, maar het LOT is geen organisatorische eenheid. Het LOT is een andere naamgeving van grip op het sociaal domein in Goirle. Met het LOT, als manier van werken, zorgen we voor borging

van de maatregelen in onze dagelijkse methoden en systemen. Onder de noemer van het LOT werken de medewerkers in het sociaal domein samen om naar een fase van grip te komen. Zij doen dit elk vanuit hun eigen rol, expertise en kracht. Het doel van het doel is het creëren van een situatie waarin beheersing mogelijk is. Grip op het sociaal domein is door het tijdig creëren van inzichten. Met name het aspect tijdigheid zorgt voor ruimte om doordachte keuzes te maken. De ultieme

beheersingsdoelstelling van het LOT is om daadwerkelijk een afvlakking te realiseren van de geschetste ontwikkelingen in het sociaal domein. Daarmee is het LOT:

- Een intern gespreksplatform
- In zichzelf geen beheersmaatregel of financieel wondermiddel
- Integrale monitoring op basis van data
- Verbinding tussen beleidsambities, verzamelde data en gekozen maatregelen
- Geeft – vanuit constatering en analyse – advies aan management en bestuur gericht op continue verbetering door slimme inzet van (beheers)maatregelen.

## 2.4. Financiële stromen

De maatwerkvoorzieningen in het sociaal domein (Wmo en jeugd) zorgen al enkele jaren voor financiële zorgen. In de programmabegroting 2020 werd een taakstelling neergelegd bij het sociaal domein. In de kadernota 2021 werd het principe onderschreven dat een oplossing gevonden moest worden, waar deze werd veroorzaakt. Vanwege de stijgende kosten werd het sociaal domein aangemerkt als een veroorzaker. Ondersteund met het pakket beheersmaatregelen is in de begroting 2021 een resultaat ingerekend.

Wat zien we als we de financiële zorg uiteenrafelen:

- Oplopende zorgkosten te verklaren door:
  - o Indexering in zorgcontracten
  - o Steeds meer inzet op arrangementen met resultaat. De keuze voor arrangementen is ingegeven vanuit beheersing, want sturing op resultaat. De praktijk leert dat dit systeem ook perverse prikkels kent voor zowel zorgaanbieders als indicatiestellers
  - o Autonome ontwikkelingen in de samenleving zoals leeftijdsopbouw, combinatie zorg en veiligheid, etc.
  - o Druk op het systeem waardoor kwaliteit van afweging ook onder druk staat
- Teruglopende uitkeringen vanuit het Rijk  
Dit is reeds ingegeven bij de decentralisaties waarbij de aanneming is gedaan dat zorg zoveel mogelijk lokaal organiseren goedkoper zou zijn. Inderdaad is de zorg daarmee toegankelijker en mogelijkheden om eerder in te grijpen. Naast eerder ingrijpen betekent toegankelijkheid ook dat er meer mensen “toegeven” dat zij ondersteuning nodig hebben. De praktijk heeft daarmee uitgewezen dat lokaal wellicht goedkoper kan zijn per voorziening, maar dat het totaal aan ingezette voorzieningen toeneemt vanwege betere toegankelijkheid en vindbaarheid van problematieken.

Deze beide ontwikkelingen treden gelijktijdig op. In de eerste jaren na de decentralisatie is vastgehouden aan het principe in = uit. Daarmee wordt bedoeld dat de integratieuitkering sociaal domein binnen het gemeentefonds voldoende is om de kosten te kunnen opvangen. Dit principe is niet meer houdbaar waardoor de druk op de overige gemeentelijke middelen toeneemt. Vanuit deze tendens is het ook de boodschap dat we de kostenontwikkeling in het sociaal domein kunnen afvlakken door inzet van beheersmaatregelen. Zolang de regionale contracten gelden en het Rijk blijft volharden in de dalende bijdrage, zal de druk op de algemene middelen vanuit het sociaal domein onverminderd groot blijven. De beheersmaatregelen zoals we die lokaal kunnen treffen hebben vooral betrekking op het organiseren van de druk op het systeem. Hoe kun je “door slimmer te werken” tot grotere resultaten komen?

Regionaal wordt ingezet op het sturen in de arrangementen en bij het aangaan van nieuwe contracten richten we ons op de inkoopstrategie. Dit is bijvoorbeeld nu aan de orde voor zowel Wmo begeleiding als jeugd. Met betrekking tot de teruglopende uitkeringen van het Rijk is in de zomer van 2020 het regionale lobbytraject opgestart waar Goirle aan deelneemt. De inspanningen in dit traject

zijn primair gericht op de herverdeling van het gemeentefonds. Met ingang van 1 januari 2023 zal het totale budget van het gemeentefonds volgens een gewijzigde parameterverdeling worden toegerekend naar gemeenten. Op dit moment heeft het Rijk de adviesaanvraag hiervoor bij het ROB liggen. Uit deze berekeningen blijkt dat de totale herverdeling een nadelig effect heeft voor Goirle, maar minder nadelig dan aanvankelijk werd verwacht. Tegelijkertijd is de herverdeling voor het onderdeel sociaal domein zorgelijk. Het Rijk heeft het totaalbudget voor het sociaal domein gelijk gehouden en daarbinnen een herverdeling van budget toegepast. De tendens is dat middelen van kleine (plattelands)gemeenten verschuiven naar stedelijk gebied omdat hier de financiële problemen groter zouden zijn. Vanuit het nationale perspectief kan dit het beeld zijn. Echter, de lokale problematiek van Goirle wordt hiermee nog meer vergroot aangezien de integratieuitkering sociaal domein binnen het gemeentefonds voor Goirle nog verder daalt.

### 2.5. Corona-effect

In het voorjaar van 2020 was Covid-19 daar. Het Rijk pakt uit met compensatiepakketten. Er ontstaan verplichtingen om zorgcontracten door te betalen. Waar mogelijk – en met aanbod van passende alternatieven – wordt zo veel mogelijk ingezet op continuïteit van zorg. In de compensatiepakketten aan de gemeenten zijn specifiek middelen opgenomen om kosten als gevolg van Covid-19 in de zorg op te kunnen vangen. Alles is op dit moment gericht op de overbrugging van het hier en nu. De zorg voor het sociaal domein zit echter in de toekomst, want (niet limitatief):

- Toegankelijkheid teruggelopen, problematiek bouwt op achter de voordeur;
- Alternatieve zorg geboden, vaak op een lagere intensiteit en in meer digitale vormen. Onduidelijk wat de impact daarvan is op de langere termijn;
- Bijstand neemt toe, onder meer door uitvoering TOZO. Onduidelijk hoe dit zich op (middel)lange termijn gaat ontwikkelen;
- Schuldhulpverlening door economische crisis komt vertraagd op gang.

Daarmee is een winstwaarschuwing op zijn plaats. In de vorige paragraaf beschreven we de financiële stromen en het effect van de trechter. Mogelijk laat 2020 een beperkte daling zien in de aantallen in het sociaal domein. De verwachting is dat dit in 2021 en 2022 wordt ingehaald. De omvang waarin dit zal optreden laat zich echter lastig voorspellen.

## 3. Van visie naar beheersing

De eerste stap om tot grip te komen in het sociaal domein is het maken van (principiële) keuzes in de visie op het sociaal domein. Hierin worden de ambities en leidende principes gedefinieerd waarlangs we in het sociaal domein werken. Door het maken van keuzes kan richting en focus worden aangebracht. Zowel vanuit het oogpunt van grip op het sociaal domein, maar ook vanuit de omgevingsvisie is behoefte ontstaan om de huidige visie (back2basic) te herschrijven. Dit proces is momenteel gaande. De uitgangspunten zijn inmiddels bepaald.

In de meest ideale vorm starten we met de visie, gaan we vervolgens verder met de uitwerking in lokale regelgeving (denk aan verordening en beleidsregels) en inkoopstrategieën, en zetten we ten slotte de meest optimale set aan (beheers)maatregelen in. Maar nu zitten we op een rijdende trein. We bepalen een nieuwe koers. De trein rijdt door. De route is bepaald, maar weten dat we eigenlijk graag een andere route willen gaan rijden. De wissels staan in een bepaalde stand. En eigenlijk weten we ook al wel, welke wissels we anders willen inregelen. De zorg is dan ook vooral om de trein niet te laten ontsporen maar, in gepaste snelheid en minimale vertraging, op de nieuwe koers te krijgen.

### 3.1. Indicatoren en normstelling

In de visie op het sociaal domein worden de beleidsambities bepaald en doelen gedefinieerd. Vanuit de raads werkgroep is de vraag gesteld welke normen gesteld kunnen worden. De achtergrond van deze vraag is om de resultaten van monitoring meer duiding te kunnen geven; wanneer mogen we spreken van een succes? De keuze voor indicatoren en bijbehorende normen kan hier een handvat in geven. De toepassing van indicatoren en normstelling zijn een hulpmiddel om sturing te kunnen geven aan – in dit geval – de ontwikkelingen in het sociaal domein. In het hoofdstuk “Monitor sociaal domein” gaan we nader in op dit onderwerp.

### 3.2. Van strategisch naar tactisch naar operationeel

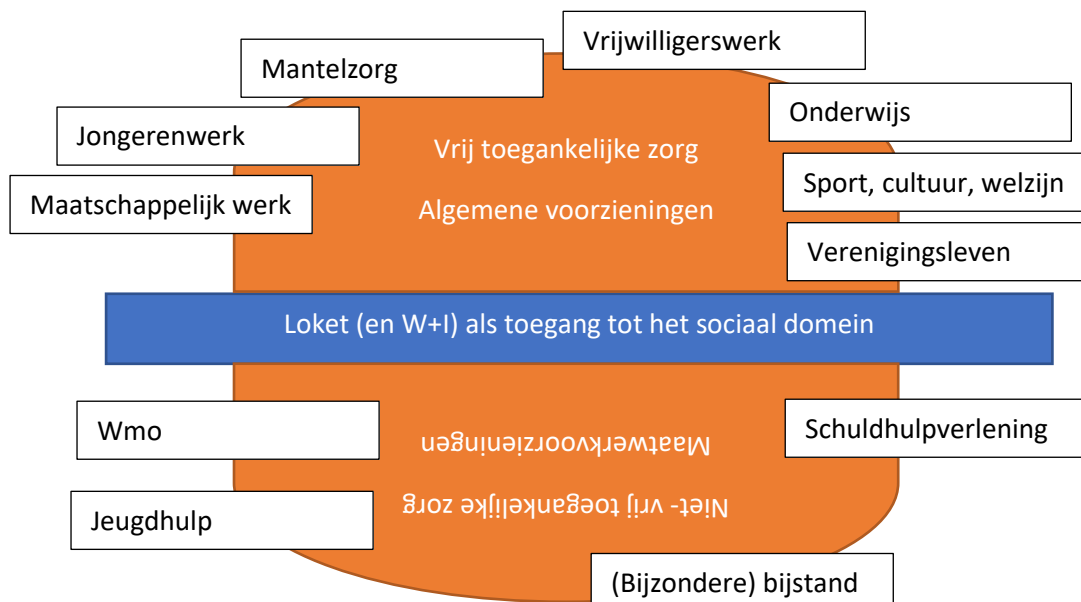
De visie op het sociaal domein brengt focus aan (kaderstellende keuzes) op basis van ontwikkelingen in de samenleving, wet- en regelgeving en andere invloeden om ons heen. Dit is het strategische niveau waarbij we primair aangeven wat ons wensbeeld is van de Goirlese samenleving, specifiek gericht op het sociaal domein. Veelal zijn dit kwalitatieve uitspraken die vooral richting geven aan het groeipad of aan beleving in de samenleving. Ze geven aanleiding tot het definiëren van leidende principes die vervolgens kunnen worden uitgewerkt. Vanuit deze context bepalen we onze gewenste samenwerkingsverbanden, inkoopstrategieën en beleidskaders.

We werken in het sociaal domein samen binnen GH0-verband. Dit is vooral intervisie en we nemen deel aan de pilot datagedreven werken jeugd. Hart van Brabant is de kern van de regionale samenwerking. Met de gemeenten binnen Hart van Brabant bepalen we onze integrale inkoopstrategie en richten we monitoring in verbonden aan de zorgcontracten. Het niveau van samenwerking is afhankelijk van het domein:

- Participatie: gemeenschappelijke projecten gericht op regionale arbeidsparticipatie. Op onderdelen ook verbonden met economische ontwikkeling (Midpoint).
- Wmo: gezamenlijke inkoop Wmo begeleiding, huishoudelijke hulp en regiovervoer. Contractmanagement op de gezamenlijk ingekochte voorzieningen. Materiële voorzieningen zijn nog in eigen beheer.
- Jeugdhulp: gezamenlijke inkoop maatwerkvoorzieningen. Financieel administratief proces en contractmanagement uitgevoerd door Tilburg als gastheergemeente.

De uitvoering in het sociaal domein vindt lokaal plaats (zie ook paragraaf 2.3).

In de tactische afwegingen is een onderscheid te maken tussen vrij toegankelijke en niet-vrij toegankelijke zorg.



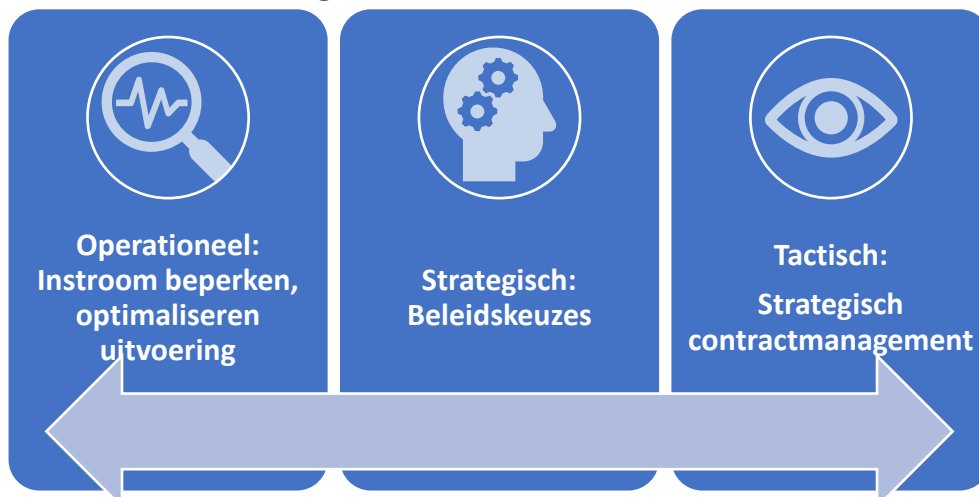
Op dit tactische niveau worden enkele leidende principes verder uitgewerkt:

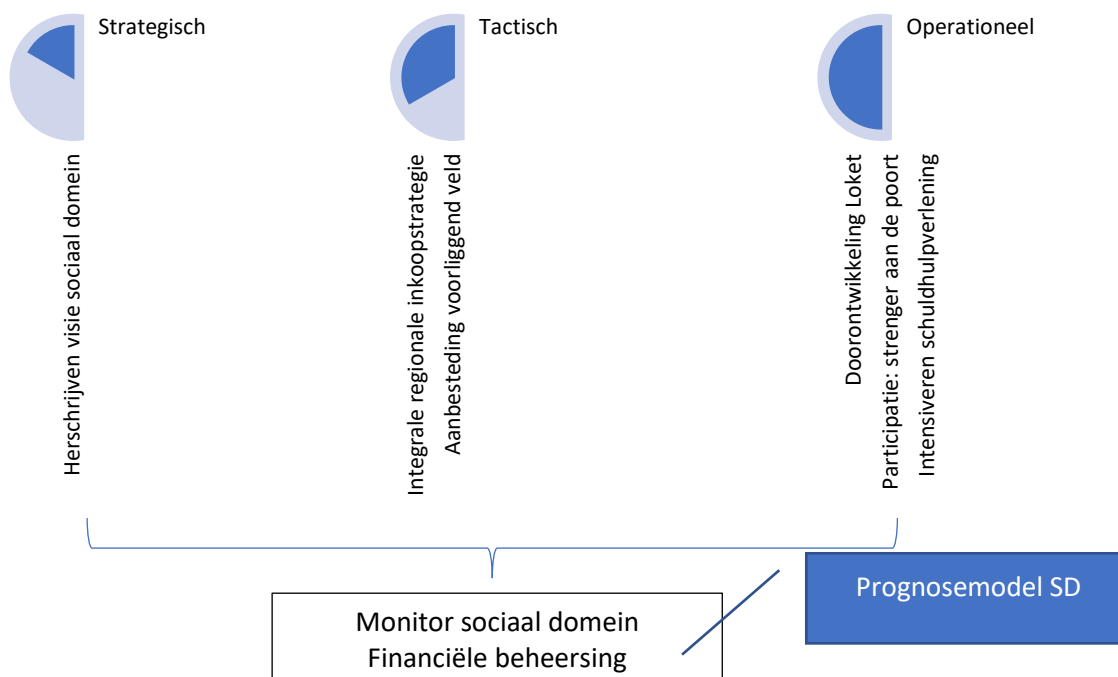
- Voorkomen is beter dan genezen: inzetten op preventie en vroegsignalering. Via:
  - o Inkoopstrategie voorliggend veld inzetten op verdere professionalisatie samenwerkingsrelaties van algemene voorzieningen
  - o Aanpak bij de grondoorzaak: door vroegtijdig de grondoorzaak aan te pakken (welbevinden start vaak bij financiële situatie, problemen bij kinderen vinden vaak hun herkomst bij de ouders/ opvoeding)
- Maatwerk is een noodzakelijke laag in het vangnet waar je in veel situaties ook niet uitkomt. Realistische doelen stellen per situatie.
- Integrale aanpak door het besef dat een oplossing vanuit het ene domein vaak problemen op andere vlakken kan verminderen of oplossen (denk aan schuldhulpverlening). Dit sluit aan bij de integrale regionale inkoopstrategie.
- Beleidskaders hebben een beperkend karakter.

Na keuzes op tactisch niveau zal operationele sturing moeten worden bijgewerkt. Focus ligt hierbij optimalisatie van de werkprocessen, organiseren van deskundigheid aan de voorkant en inrichting van systemen zodat deze voor ons werken, samenwerking inrichten binnen het Loket (en verder trekken naar Werk en Inkomen).

Het strategische niveau is primair het gesprek tussen raad en college. Tactisch is primair het gesprek tussen college en organisatie respectievelijk (regionale) samenwerkingspartners. Operationeel is het domein van de organisatie. Hierbij is aandacht nodig voor helder opdrachtgever- en opdrachtnemerschap op het passende niveau. De definitie van doelen met bijbehorende indicatoren en normen kan hierbij helpen.

### 3.3. Beheersmaatregelen





Onder de noemer LOT coördineren we de voortgang op de beheersmaatregelen en de borging binnen de reguliere processen. De essentie van het LOT is daarmee “1+1=3” en “getting things done”.

#### 4. Monitor sociaal domein

Monitoren is het in kaart brengen van de resultaten van zorg en ondersteuning. Wat bereik je in het leven van je doelgroep? Het beeld is dat monitoring tijdrovend is en voor extra administratieve lasten zorgen. We registreren een grote hoeveelheid gegevens, vanuit de aanname “meten = weten”. De eerste reactie dan “maar wat weten we dan?”.

Mogelijk is het sociaal domein één van de meest complexe domeinen om sturing in te richten:

- De wettelijke verantwoordelijkheid is gekoppeld aan een open einde regeling. Dat betekent dat het regulerend vermogen van tijd of geld in mindere mate kan worden ingezet.
- Vaak wordt gesproken van noodzakelijke zorg, passende zorg of vraaggerichte zorg. Professionele interpretatie en menselijke maat maken het definiëren van de benodigde zorg situationeel en daarmee ten allen tijde maatwerk. De handelingen kunnen geautomatiseerd worden zoals het afgeven van een paspoort. De uitkomst laat zich lastig standaardiseren.
- Het succesverhaal van de ene gemeente kan voor de andere gemeente de grootste valkuil zijn vanwege de specifieke lokale omstandigheden.
- Keuzes zijn nog lastiger dan in het fysieke domein. Het gaat in het sociaal domein om de gezondheid en het welbevinden van mensen. Elke keuze zorgt er voor dat mensen “buiten de boot” vallen terwijl je het liefste wil dat je al het nodige voor iedereen kunt doen. Dat is niet mogelijk vanwege financiële schaarste.



Dus wat doe je dan?

1. Monitoringsbehoefte definiëren per sturingsniveau
2. Houdt het klein en overzichtelijk
3. Kies niet voor één instrument of vorm, maar pas dit aan de boodschap aan



#### 4.1. De theorie van indicatoren

Een indicator is een meetbaar fenomeen dat een signalerende functie heeft en een aanwijzing geeft over de mate van kwaliteit. Wijkt een indicator af van een afgesproken norm dan is bijsturing mogelijk. Er bestaan verschillende typen indicatoren:

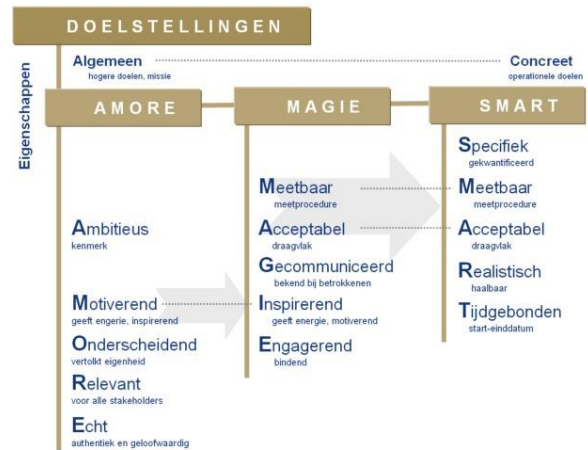
- **Uitkomst:**
  - o Outcome of effect: laat zien in welke mate de beoogde effecten worden bereikt
  - o Output of resultaat: laat zien in welke mate de gewenste resultaten zijn behaaldEen belangrijk verschil tussen output en outcome betreft de beïnvloedingsfeer en verantwoordelijkheid. Het resultaat wordt gezien als de verantwoordelijkheid van de organisatie of het bestuur. Je kunt deze beïnvloeden door er sturing aan te geven. Denk hierbij aan signalen als wachtlijsten en klanttevredenheid. Het effect staat onder invloed van tal van signalen; deels terug te voeren op impulsen vanuit resultaten van diverse partijen, maar deels ook niet. Kortom, je bent als gemeente niet de enige die de verantwoordelijkheid draagt voor een ontwikkeling. Effecten bereik je samen. Resultaten is wat je daar zelf voor kunt doen.
- **Activiteit:**
  - o Proces: geeft inzicht in de mate waarin we onze afspraken en verwachtingen over het routinematige verloop nakomen. Verspilling, knelpunten en kansen worden zichtbaar en geven ruimte voor continue kwaliteitsontwikkeling.
  - o Input: geeft inzicht in de prijs die we betalen (in mensen, middelen en systemen) om het proces effectief en efficiënt te laten verlopen. We hebben het hier over afspraken over onder meer budget en capaciteit.

Een indicator is daarmee een aandachtopwekker om meer te willen weten; om het verhaal te ervaren. Indicatoren en rekenschap (en soms ook afrekening) staan met elkaar in verbinding. Rekenschap afleggen kan alleen als partijen onderling een duidelijke afspraak hebben gemaakt over het doel wat ze zouden willen bereiken. Een doel is een gewenste situatie. Die kan zich voordoen op

elk willekeurig niveau. Een indicator vertelt in welke mate het doel gerealiseerd wordt. Dat betekent dat hoge eisen gesteld worden aan een doelstelling.

Grofweg zijn er twee soorten doelen:

- ER-doelen waarin we de kwaliteitseigenschappen van de organisatie herkennen. Deze worden veelal weergegeven in termen van beter, slimmer, goedkoper en sneller. Om toepasbaar te zijn moeten deze doelen worden vertaald in eigenschappen (MAGIE of SMART).
- Doelen gericht op eigenschappen per sturingsniveau:



- o AMORE- eigenschappen bij het opstellen van een visie
- o MAGIE-eigenschappen bij de vertaling naar meer strategisch/tactische doelen. Ze bevorderen dat mensen identificeren met de doelstellingen. Ze zijn zo geformuleerd dat medewerkers zich er in herkennen, wat de voordelen zijn en welke waarden er mee gediend worden.
- o SMART-eigenschappen om de doelstellingen echt concreet en uitvoerbaar te krijgen. Deze doelen vertellen welke resultaten wanneer bereikt moeten worden.

Deze doelstellingen bevatten een eis of norm waaraan de kwaliteit getoetst kan worden.

AMORE	A	Ambitueus	Legt de kern van de dromen van de gemeente bloot.
	M	Motiverend	Medewerkers vinden een doel zinvol en ze zien een duidelijk verband tussen hun eigen inspanningen en het doel.
	O	Onderscheidend	Vertolken de eigenheid in een gemeente en dragen daarmee bij aan het onderscheidende vermogen.
	R	Relevant	Relevant voor alle belanghebbenden
	E	Echt	Authentiek en geloofwaardig
MAGIE	M	Meetbaar	Een meetbaar doel moet je kunnen zien, horen, proeven, ruiken of voelen. Een meetbare doelstelling is normerend: het is een maat voor de kwaliteit van de te leveren inspanningen.
	A	Acceptabel	Draagvlak. De medewerkers moeten het willen, anders wordt het doel niet gehaald of beklijft de verandering niet.
	G	Gecommicueerd	Alle betrokken kennen en begrijpen de doelstelling.
	I	Inspirerend	Zie motiverend (onder AMORE)
	E	Engarerend	De betrokkenen willen en kunnen zich er aan (ver)binden.
SMART	S	Specifiek	Omschrijf het doel duidelijk en concreet. Het moet een waarneembare actie, gedrag of resultaat beschrijven waaraan een getal, bedrag, percentage of ander kwantitatief gegeven verbonden is.
	M	Meetbaar	Zie meetbaar (onder MAGIE)
	A	Acceptabel	Draagvlak en moet uitnodigen tot actie en energie losmaken.
	R	Realistisch	Haalbaar; een haalbare en zinvolle doelstelling is motiverend en maakt energie los.
	T	Tijdgebonden	Een duidelijke Begin- en einddatum. Met name korte termijn doelen moeten tijdgebonden zijn. Bij lange termijn doelen is dat niet altijd mogelijk.

Een heldere doelstelling geeft antwoord op zes vragen:

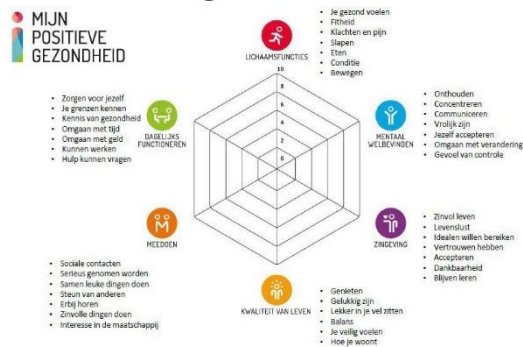
1. Wat willen we bereiken?
2. Wie zijn er bij betrokken?
3. Waar gaan we het doen?
4. Wanneer gebeurt het?
5. Welke delen van de doelstelling zijn essentieel?
6. Waarom willen we dit doel bereiken?

Een houvast om indicatoren te benoemen is de volgende procedure:

1. Definieer een doelstelling:
  - a. In de doelstelling zijn een werkwoord en object opgenomen.
  - b. Definieer een indicator in de vorm van een zelfstandig naamwoord en geef de bijbehorende definitie.
  - c. Definieer de richtwaarde (norm).
  - d. Definieer de tijdsperiode waarin de richtwaarde moet zijn bereikt.
2. Wijs de doelstelling toe aan een eigenaar/ verantwoordelijke en bereik overeenstemming en draagvlak.
3. Bepaal de frequentie, bron en meetprocedure voor de indicator, inclusief de wijze van presenteren.

De aandacht moet daarmee uitgaan naar het formuleren van de juiste en treffende doelstelling. De indicator vloeit daar logisch uit voort. Het belang van de juiste indicator is evident. Een indicator is juist als deze causaal verbonden is met de doelstelling; helder en uitlegbaar.

## 4.2. Monitoring van effecten



De raad gaat over de strategische doelen; de beoogde maatschappelijke effecten van de samenleving. In de visie op het sociaal domein sluiten we aan bij het concept “positieve gezondheid”. Dit model kan ook laten zien wat het effect is van maatregelen in de fysieke omgeving op het welbevinden en de gezondheid van mensen. Uiteindelijk gaat het de raad om emoties als geluk, gezondheid en geborgenheid van haar inwoners. De ambities kunnen gedefinieerd worden op het niveau van de gemeente, op wijkniveau en op individueel niveau.

### Advies:

1. Bepaal vanuit de visie op het sociaal domein per domein van positieve gezondheid het gewenste beoogde effect voor het sociaal domein. Het beoogde effect bestaat uit het onderwerp (bijvoorbeeld eenzaamheid) en de gewenste ontwikkeling die je wilt zien en op welke termijn.
2. Bepaal per effect maximaal twee indicatoren om de trend te kunnen volgen. Deze zijn gericht op beeldvorming en niet op rekenschap. De gemeente is veelal niet de bepalende beïnvloeder van de maatschappelijke trend die zichtbaar wordt. Dit is een effect van de samenleving. In de keuze van de indicatoren kan aangesloten worden bij algemeen beschikbare bronnen zoals GGD-monitor, Waar staat je gemeente, etc.
3. Creëer het algemene beeld van aantal inwoners (verdeeld over wijken en buurten) naar bijvoorbeeld leeftijdsopbouw, geslacht, opleidingsniveau en sociale structuur.

Het betreft hier een beeld van de ontwikkelingen in de samenleving. Deze ontwikkeling gaat traag en onderzoek hiernaar is kostbaar. Uitgangspunt is daarom dat we aansluiten bij onderzoeken van andere partijen en de efficiënte frequentie door hen laten bepalen.

Naast de operatie, georganiseerd in uitvoeringsprocessen (zie paragraaf 4.4.), initiëren en geven we uitvoering aan tal van projecten. Daarnaast stimuleren we tal van maatschappelijke initiatieven waarvan we het vertrouwen hebben dat deze positief bijdragen aan de beoogde maatschappelijke effecten. Deze projecten (van onszelf of van anderen) moeten direct verbonden kunnen worden met een beoogd maatschappelijk effect. Kan deze causaliteit niet plausibel worden gemaakt, dan is de toegevoegde waarde van het initiatief voor de gemeente onvoldoende. Kan deze causaliteit wel worden bepaald dan zal voor het project een expliciet SMART projectresultaat moeten worden bepaald en de wijze waarop dit wordt vastgesteld.

**Advies:**

1. Stel de toegevoegde waarde van een project vast door deze met plausibele argumenten te verbinden aan een beoogd maatschappelijk effect.
2. Definieer per project het SMART projectresultaat en de wijze waarop dit wordt vastgesteld.
3. Projecten waarvan de toegevoegde waarde niet kan worden aangetoond, worden beëindigd.

### 4.3. Monitoring van resultaten

De resultaten van beleid; waar is het college aanspreekbaar op? Dit richt zich primair op de vraag “Ontvangen de inwoners die het nodig hebben de voor hen passende zorg?”

Bij deze vraag zijn twee domeinen van belang:

- Het domein van de zorgvraag: de vertaling van de vraag/ behoefte naar een besluit over al dan niet benodigde ondersteuning. En vervolgens de monitoring gedurende het proces en de afwikkeling (waarbij dit ook een cyclisch karakter kan hebben). De gemeente is zelf aan zet voor het borgen van de kwaliteit van de dienstverlening.
- Het domein van de uitvoering: de verlening van hulp, ondersteuning en zorg vanuit de zorgaanbieders dan wel de aanbieders in het voorliggende veld. Zij hebben contracten gesloten met de gemeente(n) over de producten en diensten die zij leveren met bijbehorende kwaliteit en prijzen.

Voor een antwoord op de vraag wil je signalen over:

- De mate waarin de zorgaanbieder levert wat de gemeente van hem vraagt  
In de contracten met zorgaanbieders wordt veel aandacht besteed aan de gegevens die zij moeten registreren en periodiek opleveren aan de contractmanagers. Tegelijkertijd is er ook de roep om de schaarse middelen die er zijn in het sociaal domein vooral in te zetten voor “de handen aan het bed”. Registreren lijkt een doel op zich te zijn geworden. In de huidige manier van verantwoording afleggen gaat controle voor vertrouwen. Deze manier gaat ervan uit dat je zorg objectief en eenvoudig kunt meten. Uit een groot aantal onderzoeken blijkt dat dit niet meer werkt. De Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (RVS) publiceerde recent het onderzoeksrapport “Blijk van vertrouwen”. De boodschap uit dit onderzoeksrapport sluit aan bij het partnermodel zoals we nu uitwerken in de aanbesteding voorliggend veld. Gemeenten als Venlo zijn hierin voorgegaan (met prestatiegerichte inkoop) en laten nu de resultaten zien. In dit model komt de zorgaanbieder meer aan zet.
- De kwaliteit van dienstverlening die door de gemeentelijke toegang wordt geleverd

Maak een werkbaar en relevante uitsnede van de wettelijk voorgeschreven cliëntervaringsonderzoeken en breidt deze uit met specifieke informatie over het Loket. De activiteiten om hiertoe te komen zijn reeds opgestart.

- De ontwikkeling van de gebruikersgroep naar aantallen cliënten en indicaties naar zorgsoorten en de stapeling van voorzieningen. Een mooi voorbeeld hierbij is de [Twentse Monitor sociaal domein](#).

**Advies:**

1. Biedt binnen de inkoopstrategieën voldoende kaders voor rekenschap door de zorgaanbieders vanuit vertrouwen.
2. Bepaal het gewenste kwaliteitsniveau van dienstverlening in de gemeentelijke toegang.
3. Breng de ontwikkeling van de gebruikersgroep in beeld aan de hand van maximaal drie indicatoren (en deze voor elke pijler in het sociaal domein gelijk houden).
4. Definieer een doelstelling met MAGIE-eigenschappen voor de inkoop en kwaliteit dienstverlening. En verbindt hier vervolgens per doelstelling maximaal twee indicatoren aan waar bijvoorbeeld vier keer per jaar over gerapporteerd kan worden.

#### 4.4. Inzicht in de operatie

De kwaliteit van de operatie wordt bepaald door het verloop van het proces en de grondstoffen (input) waarmee het proces wordt gefaciliteerd. De input streeft naar een optimale match van mensen, middelen en systemen om het werk zo effectief en efficiënt mogelijk te doen. In een politieke organisatie, zoals de gemeente, is de inzet van mensen en systemen aan het management. Voor de inzet van middelen dient rekening gehouden te worden met het budgetrecht van de raad; de raad bepaalt – op hoofdlijn – hoe de middelen van de gemeente verdeeld worden over de verschillende taken. Vervolgens is het aan de organisatie om deze met maximale efficiëntie in te zetten.

##### 4.4.1. Het proces gemanaged

Het management heeft samen met zijn medewerkers een continue focus op de kwaliteit van de operatie. Hier vindt sturing op microniveau plaats. De kern is gericht op het optimaal functioneren van de uitvoering. Het proces draait foutloos. De uitkomst is elke keer raak en passend. Een aantal randvoorwaarden zijn hier aan de orde:

- Processen staan continu open voor verbetering, ontwikkeling en het elimineren van verspilling.
- Professionaliteit wordt aan de voorkant gepositioneerd om strakker aan de “poort” te selecteren welk spoor een (potentiële) cliënt op moet.
- Systemen worden zo ingericht zodat deze het proces dienen. Uitspraken als “het kan niet in het systeem” behoort tot het verleden.

Klant	Medewerker	Proces
<ul style="list-style-type: none"> <li>•Interne klantrelaties (schakels in het systeem)</li> <li>•Regionale klantrelaties</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Medewerker-tevredenheid</li> <li>•Ziekteverzuim</li> <li>•Bezetting</li> <li>•Externe inhuur</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•In- door-uitstroom met reden</li> <li>•Doorlooptijd</li> <li>•Wachlijst</li> </ul>

Het komt er hier op aan welke managementinformatie nodig is om de processen dagelijks te kunnen sturen. Hiervoor is het raadzaam om naar een model voor operationeel management te gaan kijken.

Voor elk van deze onderdelen definieer je in onderlinge samenspraak SMART-doelstellingen met bijbehorende indicatoren. Deze zijn

onderwerp van de periodieke werkoverleggen. Op basis van resultaten kan worden bijgestuurd.

Ambitie moet zo worden gekozen dat deze logisch past in de lijn van effecten en resultaten. In deze context vindt ook sturing op capaciteit en inzet van systemen plaats.

**Advies:**

1. Richt monitoring van de operatie in met de intentie van continue kwaliteitsontwikkeling van de processen
2. Bepaal de doelstellingen in het proces ongeacht de pijler. Er kan eventueel gedifferentieerd worden naar richtwaarde.

#### 4.4.2. Financiële beheersing

Financiële beheersing vindt primair plaats binnen de context van de P&C-cyclus. Via de begroting worden door de raad de middelen toegewezen. Met de bestuursrapportages bewaken college en raad de voortgang in de baten en lasten en hoe deze zich verhouden tot de toegekende middelen. Bij de jaarrekening verantwoordt het college de bestedingen aan de raad. In dit kader wordt ook vaak gesproken over grip op de kosten in het sociaal domein. In de kern gaat grip om voorspelbaarheid. Het gevoel van grip op de financiën ontbreekt de afgelopen jaren vanwege de fluctuaties; mee- en tegenvallers in de budgetten laten grote uitschieters zien en per saldo zijn de tegenvallers groter dan de meevallers. Resultaat, het aandeel eigen middelen in het sociaal domein neemt jaarlijks toe. En dit betekent ook dat er minder financiële ruimte is voor andere domeinen. Er wordt hier bewust gesproken over het aandeel eigen middelen omdat er zowel sprake is van een kostenstijging als een daling van de ontvangsten. In relatieve zin gaat de daling van de ontvangsten (buiten de invloedssfeer van de gemeente) sneller dan de stijging van de kosten. Grip op de inzet van het aandeel eigen middelen in het sociaal domein zou in de eerste plaats gericht moeten zijn op het beteugelen van de uitschieters. En vervolgens kunnen keuzes gemaakt worden om de inzet van eigen middelen te beperken.

#### *Begrotingssystematiek Goirle*

Het gehanteerde uitgangspunt is dat de ontwikkeling van het eerste jaar wordt bepaald (voor meerjarig perspectief). Voor de daarop volgende jaren wordt de aanname gedaan dat dit een constant beeld is. Dit is deels te begrijpen omdat “harde” uitspraken over kostenontwikkeling niet kunnen worden gedaan. Het blijft een intuïtie gebaseerd op aannames.

Echter, in het sociaal domein zijn twee relatieve zekerheden. Er zijn afspraken over de indexering van zorgcontracten. De samenleving ontwikkelt zich waardoor ook de zorgbehoefte zich ontwikkelt (denk aan de vergrijzing). Dit betekent dat het aannemelijk is om in het meerjarig perspectief rekening te houden met deze ontwikkelingen. De mate waarin dit nodig is, zal moeten blijken op basis van historische trends en ontwikkelingen (monitoringsresultaten) en toekomstbeelden over bijvoorbeeld bevolkingssamenstelling. Wanneer je aan de voorkant onderkent welke ontwikkeling realistisch te verwachten is, kun je bij afwijken meer focussen op de oorzaak van het effect. En daarmee kan ook meer focus aangebracht worden op succesvolle maatregelen.

In de huidige situatie is de realistisch te verwachten kostenontwikkeling in meerjarig perspectief niet meegenomen. Wel zijn de te verwachten financiële effecten van beheersmaatregelen ingerekend. Maatregelen gericht op kostenbeheersing drukken de jaarlijkse kostenstijging. Echter, in deze systematiek zullen deze niet voelen als een succes. Het financieel succes van de beheersmaatregelen wordt vertroebeld door de autonoom te verwachten kostenontwikkelingen.

**Advies:**

1. Blijf grip op de budgetten in het sociaal domein inrichten en monitoren vanuit de P&C-cyclus.
2. Herijk de wijze waarop het financieel systeem is ingericht met de werkwijzen (intern) en de inrichting van de zorgcontracten zodat deze beter aansluiten op de dagelijkse praktijk.
3. Investeer in een model van kostenprognoses dat kan worden verwerkt binnen de processen van de P&C-cyclus.

#### 4.5. Algemeen beeld en verdiepend onderzoek

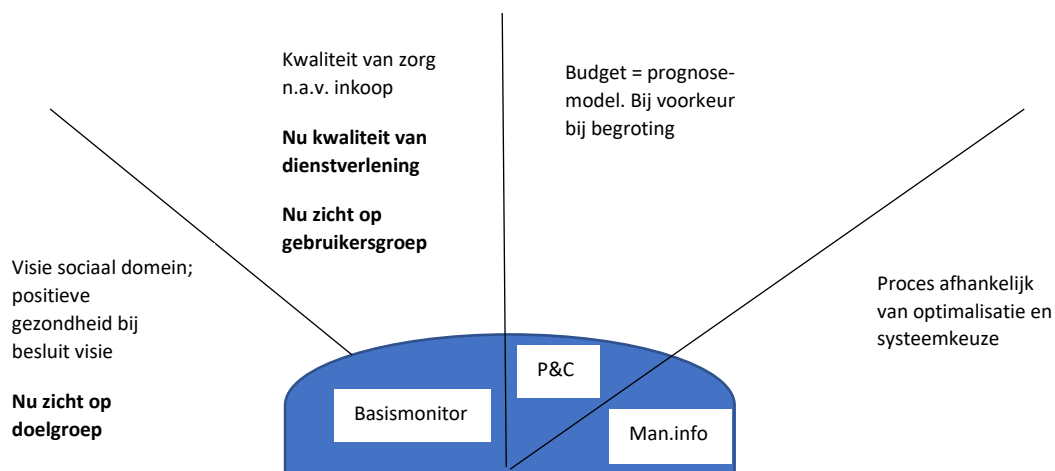
Met het inrichten van een monitor zoeken we continu naar balans en abstractieniveau van de informatie die we delen. De informatie die we delen moet het gevoel geven dat we raad, college en organisatie het constructieve gesprek kunnen voeren over wat nodig en wenselijk is in het sociaal domein. Eén monitor als informatiedocument over de ontwikkelingen in het sociaal domein is te kort door de bocht. Deze kan nooit alle mogelijke vragen op elk gewenst moment beantwoorden. Dat is ook niet het doel. Het doel van een monitor sociaal domein is als een navigatiesysteem. We willen in beeld kunnen houden dat we op koers zijn en dat we kunnen anticiperen op datgene wat we op onze route tegenkomen. Er kan behoefte ontstaan om op onderdelen periodiek verdiepend onderzoek te doen. Denk daarbij in een gerichte evaluatie van projecten of instrumenten of het doorlichten van een proces. Die ruimte moet er ook zeker zijn. In de basis zal de monitor het beeld hebben zoals geschetst in de paragrafen 4.2. tot en met 4.4.

#### 4.6. Aanpak monitor sociaal domein

##### 4.6.1. Inhoudelijke ontwikkeling

Het afgelopen jaar was de inzet vooral gericht op het richten en inrichten van een pakket van beheersmaatregelen. Beheersmaatregelen die er tevens toe moeten leiden dat de uitvoeringsprocessen tot een hogere kwaliteit van dienstverlening komen. In de opgave organisatieontwikkeling pakken we dit zelfs breder op. Daarnaast lopen voorbereidingen voor inkoop(strategieën) voor tal van subdomeinen. Tot slot zijn slagen gemaakt voor de visie op het sociaal domein.

De sporen komen nu bij elkaar om tot de monitor te komen. De gedachten en speerpunten zijn in beeld.



In interactieve sessies zal bepaald moeten worden welke doelstellingen (en vervolgens indicatoren) een plaats krijgen in deze opzet van de monitor. Het tempo waarin dit kan is afhankelijk van de activiteiten rondom visie op het sociaal domein en de voorbereidingen op de inkoopstrategieën. In de eerste plaats wordt gedacht aan een gedegen ambtelijke voorbereiding, gevolgd door het gesprek met het college en de raad. Het vertrekpunt is de visie op het sociaal domein.

#### 4.6.2. Organisatorische effecten

Monitoring in het sociaal domein staat al langer op de agenda. Er zijn diverse initiatieven ontstaan die parallel aan elkaar ontstaan. Er zijn regionale monitors verbonden aan de regionaal gesloten contracten. De regie voor de regionale monitors ligt bij de gemeente Tilburg als gastheergemeente. De pilot datagedreven werken jeugd is van start gegaan. Deze pilot voeren we onder meer gezamenlijk met Hilvarenbeek en Oisterwijk uit en richt zich primair op het ervaren van datagedreven werken. Om managementinformatie in eigen beheer te kunnen genereren worden periodieke rapportages opgesteld. Tot slot zijn er diverse externe bronnen, zoals de GGD-monitor, die waardevolle informatie biedt over de ontwikkelingen in het sociaal domein. Al deze bronnen leggen gezamenlijk een basis voor de monitor sociaal domein gemeente Goirle.

De eerste stappen in de richting van de monitor zijn gezet. De kracht van monitoring zit echter in het consistent herhalend effect. Vanuit de kracht herhaling kunnen trends en ontwikkelingen zichtbaar worden. Borging binnen de organisatie en de organisatieprocessen is nodig om de kracht van de herhaling te borgen. Deze borging moet worden neergezet in termen van systemen, processen en personeel.

Op dit moment worden de processen geregistreerd en doorlopen via Wijzer (tot indicatiestelling) en Suites (indicatiestelling en verder). Na onderzoek is eind december 2020 besloten dat Wijzer niet voldoet voor Goirle en vervangen zal worden. De vervangingskeuze zal in 2021 worden gemaakt. Voor de ontwikkeling van de managementrapportages wordt gebruik gemaakt van Cognos. In de pilot datagedreven werken wordt geëxperimenteerd met een power-BI tool. Voor de gemeentelijke financiële administratie wordt gebruik gemaakt van Key2financiën. Suites en Key2financiën zijn met elkaar verbonden. Met de inzichten van dit moment zijn de huidige systemen – mits goed beheerd – voldoende geschikt voor de opgave die voor ons ligt. Randvoorwaarde is dan natuurlijk wel dat een goede oplossing wordt gevonden voor Wijzer.

Voor het functioneel beheer van deze pakketten (en met name Suites, Wijzer en Cognos) is een profiel in ontwikkeling en is het openstellen van een vacature voorzien. Het functioneel beheer in relatie tot monitoring behelst de inrichting en onderhoud van cognosrapportages. Dit betreft daarmee het genereren van managementrapportages vanuit de eigen systemen.

Zoals aangegeven zijn er diverse bronnen beschikbaar (waaronder de eigen cognosrapportages) die samengesteld kunnen worden tot een integrale monitor voor het sociaal domein gemeente Goirle. Voor de samenstelling van deze monitor en de afspraken omtrent definities, frequenties en bronnen is er behoefte aan een data-analist. De behoefte aan data-analyse is onlosmakelijk verbonden aan de gemeentebrede behoefte tot datagedreven werken. Deze data-analist is de sleutel tussen de diversiteit aan data naar bruikbare informatie voor het maken van keuzes over te treffen maatregelen.

Binnen het sociaal domein wordt een projectgroep monitoring gevormd (dwarsverband over de clusters). De data-analist is lid van de projectgroep en brengt hier de monitor, periodieke rapportages in. In de projectgroep vindt de analyse plaats en worden leerervaringen opgedaan. Dit leidt tot keuzes omtrent te treffen maatregelen. In de projectgroep is samengesteld uit



beleidsmedewerkers, kwaliteitszorg sociaal domein en eventueel beleidsondersteunend medewerkers in het sociaal domein.

Tot slot zal een ontwikkeling moeten worden doorgemaakt in de kwaliteit van de financiële prognoses. In samenspraak met de afdeling financiën zal onderzocht moeten worden hoe een meer realistische manier van begroten in het sociaal domein kan worden geïntroduceerd. Mogelijk zal hiervoor geïnvesteerd moeten worden in een aanpak voor meerjarige financiële prognoses. De monitor is hiervoor de basis.

**Advies:**

1. Geef prioriteit aan de invulling van de vacature voor functioneel beheer van de pakketten in het sociaal domein.
2. Biedt een alternatief voor Wijzer als perspectief (wellicht via Suites) om de optimalisatie van de werkprocessen voort te kunnen zetten.
3. Er is behoefte aan een data-analist voor de juiste vertaling van de beschikbare databronnen naar een bruikbare monitor sociaal domein.
4. Vorm een projectgroep monitoring als dwarsverband over de clusters van de afdeling sociaal domein.
5. Kom – in samenspraak met financiën – tot een betere manier van het maken van financiële prognoses en introduceer deze binnen de P&C-cyclus.

## 5. Ter afsluiting

Met deze notitie sluiten we een periode af. De eerste beheersmaatregelen zijn in gang gezet. De eerste resultaten worden bereikt. Daarmee gaan we een nieuwe fase in. Grip in het sociaal domein wordt steeds meer onderdeel van de reguliere werk- en gespreksvormen. De monitor zal verder vorm krijgen na opvolging van de adviezen uit dit memo. De monitor moet hierin vooral gezien worden als hulpmiddel om in control te zijn en te blijven in het sociaal domein.