



# Kaderstelling sociaal domein transformatieproof?

**-Lerend transformeren-**



Onderzoek in opdracht van de Rekenkamer Dronen

**Concept rapport**

19 november 2015

## Inhoudsopgave

<b>1.</b>	<b>Inleiding</b>	<b>2</b>
<b>2.</b>	<b>Onderzoeksaanpak</b>	<b>4</b>
<b>3.</b>	<b>Transformatie Sociaal Domein Dronten</b>	<b>8</b>
<b>4.</b>	<b>Informatievoorziening en rol raad</b>	<b>18</b>
<b>5.</b>	<b>Conclusies</b>	<b>21</b>
<b>6.</b>	<b>Aanbevelingen</b>	<b>22</b>
	<b>Bijlagen</b>	<b>25</b>
	Bijlage 1: Normenkader	25
	Bijlage 2: Bestudeerde documenten	26
	Bijlage 3: Geïnterviewde personen	27

# 1. Inleiding

## 1.1. Aanleiding voor het onderzoek

### *Decentralisaties in het sociaal domein*

Veel taken op het gebied van jeugdzorg, maatschappelijke ondersteuning en participatie zijn per 1 januari 2015 naar gemeenten over gegaan: de decentralisaties in het sociaal domein. Gemeenten moeten deze nieuwe taken met minder budget uitvoeren dan voorheen beschikbaar was. Tot 2015 lag de focus in veel gemeenten op het invoeren van de nieuwe wetten (de transitie). Nu komt het erop aan om in de praktijk te komen tot nieuwe, effectievere en efficiëntere vormen van uitvoering van ondersteuning en zorg (de transformatie). Dit brengt naast kansen, ook risico's met zich mee. Vanwege de complexiteit, snelheid en hoeveelheid van de veranderingen is het nog niet duidelijk hoe het financieel gaat uitpakken. Ook zijn er risico's op het vlak van de uitvoering van het nieuwe beleid. In hoeverre is de kwaliteit voldoende geborgd? Zijn er goede afspraken met aanbieders gemaakt en hoe wordt hierop gestuurd? Hoe is de toegang tot zorg en ondersteuning georganiseerd? Krijgen kwetsbare inwoners de hulp die ze nodig hebben?

### *Kaderstelling en controle*

De gemeenteraad is verantwoordelijk voor het sturen op de beoogde maatschappelijke effecten van de decentralisaties (kaderstellen) en dient te controleren of het door het college voorgestelde beleid hieraan bijdraagt. Er komt door de decentralisaties in het sociaal domein veel op de raad af en het veld is complex en continu in beweging. Veel raadsleden zien door de bomen het bos niet meer. Wat wil de gemeente uiteindelijk bereiken met de transformatie? Dat maakt het stellen van goede kaders lastig voor de raad. Raadsleden moeten zich hierbij richten op de hoofdlijnen. Tegelijkertijd is het maatschappelijke, financiële en politieke belang van de decentralisaties groot. Vanuit haar controlerende rol vraagt de raad daarom ook vaak om gedetailleerde informatie.

De raadsleden hebben weliswaar de kaders voor de decentralisaties in het sociaal domein (vast)gesteld, maar is dat voldoende? Waar heeft de raad behoefte aan en hoe kan de raad tijdig en op een goede manier betrokken worden bij het vormgeven van het beleid? Het inrichten van de monitoring en het rapporteren over resultaten aan bestuur en raad heeft de komende tijd een hoge prioriteit.

## 1.2. Uw vraag

De rekenkamer wil weten welke kaders de raad voor het sociaal domein heeft gesteld en of deze op zo'n manier zijn geformuleerd dat deze bijdragen aan het bereiken van de transformatiedoelstellingen van de gemeente. Het onderzoek moet raadsleden meer grip geven op de beoogde resultaten en effecten van de decentralisaties, zodat het beleid gericht en tijdig kan worden (bij)gestuurd.

In het onderzoek staan volgende twee **hoofdvragen** centraal:

1. Zijn de kaders zo opgesteld dat de beoogde effecten van de transformatie in de daartoe gegeven tijd te realiseren zijn?
2. Is het op basis van de in de kaders voorgenomen informatievoorziening naar verwachting mogelijk om als raad tijdig (bij)sturend op te kunnen treden?

De centrale onderzoeksvragen zijn uitgewerkt in de volgende **deelvragen**:

1. Wat zijn de beoogde doelstellingen en effecten van de transformatie in het sociaal domein?
2. Zijn de doelstellingen vertaald in te leveren prestaties en beoogde effecten?
3. Wat zijn de randvoorwaarden/ middelen?
4. Vormen doelstellingen en indicatoren een logisch passend geheel, gegeven de gestelde kaders?
5. Op welke manier wordt de raad geïnformeerd over actuele ontwikkelingen, de uitvoering en de resultaten van beleid in het sociaal domein? Wat kan hierin beter?

### 1.3. Leeswijzer

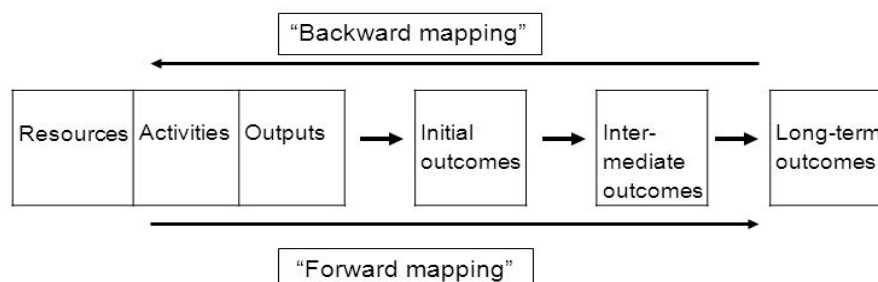
In hoofdstuk 2 beschrijven wij onze uitgangspunten en verantwoorden we de gekozen onderzoeks aanpak. Hoofdstuk 3 gaat in op de bevindingen ten aanzien van de transformatie van het sociaal domein in Dronten (deelvragen 1 t/m 4). Hoofdstuk 4 beschrijft de bevindingen ten aanzien van de informatievoorziening aan de raad en de rol van de raad in het transformatieproces (deelvraag 5). Hoofdstuk 5 geeft de belangrijkste conclusies weer en in hoofdstuk 6 vindt u onze aanbevelingen. In de bijlagen vindt u het normenkader voor dit onderzoek, de geraadpleegde documenten en geïnterviewde personen.

## 2. Onderzoeksaanpak

### 2.1. Veranderingstheorie opstellen

In onze onderzoeksaanpak zijn we uitgegaan van de Theory of Change benadering (ToC)<sup>1</sup>. De basis van een ToC benadering is een veranderingstheorie. Wat wil je veranderen en wat draagt volgens jou bij aan die verandering en zijn de tussenliggende doellen helder en zichtbaar. Het is een benadering die gebruikt wordt om effecten van sociale interventies te evalueren en inzichtelijk te maken. Het doel is om te begrijpen hoe de causale verbanden zijn tussen het te bereiken resultaat (output) en effect (outcomes) en de middelen en activiteiten die daarvoor worden ingezet. Het vaststellen van een veranderingstheorie kan zowel vooraf als achteraf plaatsvinden.

## Reconstrueren veranderingstheorie



Figuur ToC: Erik Snel Afdeling Sociologie Erasmus Universiteit Rotterdam

Bovenstaande figuur is een abstracte weergave van de veranderingstheorie. De methode die wij in dit onderzoek willen hanteren is 'backward mapping'. In dit onderzoek gebruiken we de ToC benadering om te bekijken of de raad voldoende duidelijk heeft gemaakt wat ze wil bereiken (korte termijn, middellange termijn en lange termijn effecten) en of de raad dan zicht heeft op de in te zetten middelen en activiteiten en de beoogde resultaten. Daarnaast willen we weten of de raad dit zó heeft geformuleerd en de juiste middelen heeft, zodat zij ook tijdig kan controleren of het beleid effectief is en eventueel kan bijsturen.

Door het opstellen van een veranderingstheorie met behulp van de ToC kan op een gestructureerde manier naar de complexe werkelijkheid van sociale interventies gekeken worden. Dat helpt om de beoogde doelstellingen, resultaten en effecten van de transformaties in Dronten scherper in beeld te brengen.

<sup>1</sup> De Theory of Change-benadering: weten is meer dan meten, Erik Snel. Uit J.Omlo, M. Bool en P.Rensen (2013), Weten wat werkt. Passend evaluatie onderzoek in het sociaal domein.

In de aanbevelingen geven we een voorbeeld van de veranderingstheorie voor de Donter Koers. Hiermee laten we zien hoe het opstellen van een veranderingstheorie kan helpen om de beoogde resultaten, korte termijn, middellange en lange termijn effecten te benoemen. Zodat de op basis hiervan inzichtelijk wordt wat en hoe de gemeente wil veranderen. En zodat bijsturen en achteraf vaststellen of dat wat de gemeente heeft gedaan ook heeft gewerkt, mogelijk is.

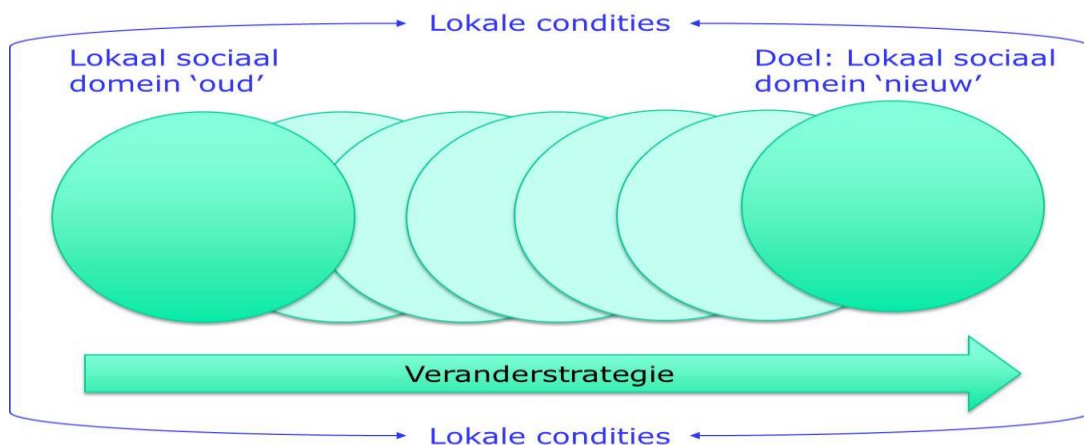
## 2.2. Visie op de transformatie

In deze paragraaf beschrijven we onze visie op de transformatie, zoals die we hebben toegepast in dit onderzoek naar de kaderstelling in het sociaal domein in de gemeente Dronten.

Wanneer we spreken van het transformatieproces gaan we uit van de omschrijving van de VNG (2012): *'Het transformatieproces is gericht op het realiseren van een ander gedrag van professionals en burgers, een andere cultuur bij instellingen en professionals, andere werkwijzen en vooral ook het anders met elkaar omgaan tussen burgers, cliënten, professionals, instellingen en gemeenten. Het is een veranderproces dat in gang wordt gezet.'*

### *Stelselwijziging*

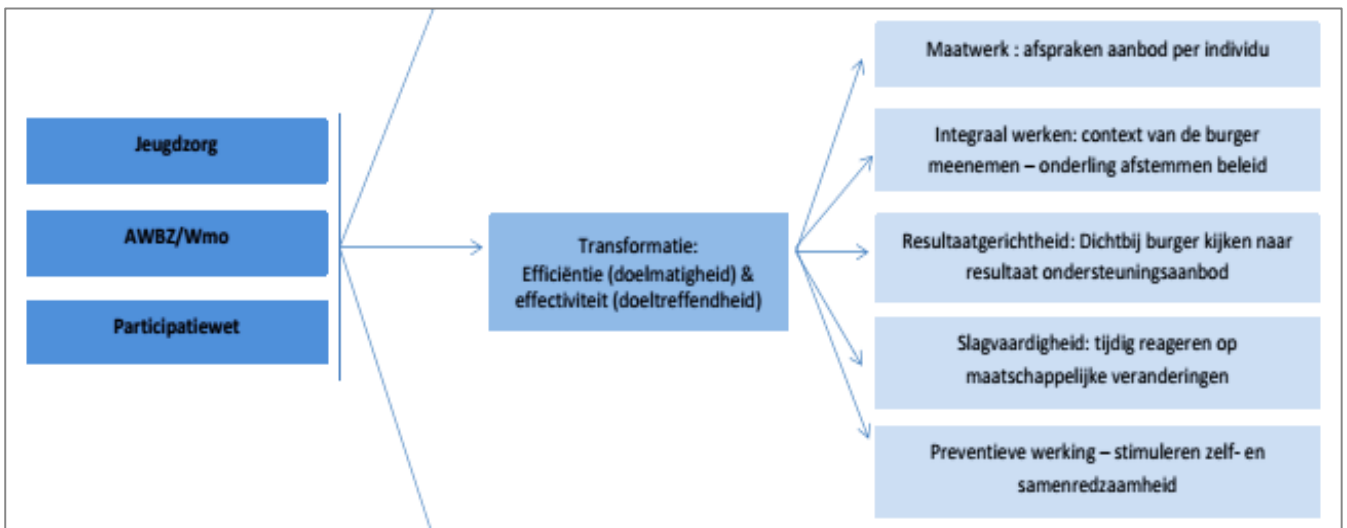
Met de decentralisaties wordt een transformatie van het lokale zorgsysteem beoogd. Het onderstaande plaatje is een schematische weergave van het transformatieproces. Het oude stelsel noemen we het lokaal sociaal domein 'oud'. Het beoogde stelsel noemen we het lokaal sociaal domein 'nieuw'. Onderstaand figuur geeft deze stelselwijziging weer:



Figuur: stelselwijziging (bron: RadarAdvies).

### *Beoogde doelen transformatie*

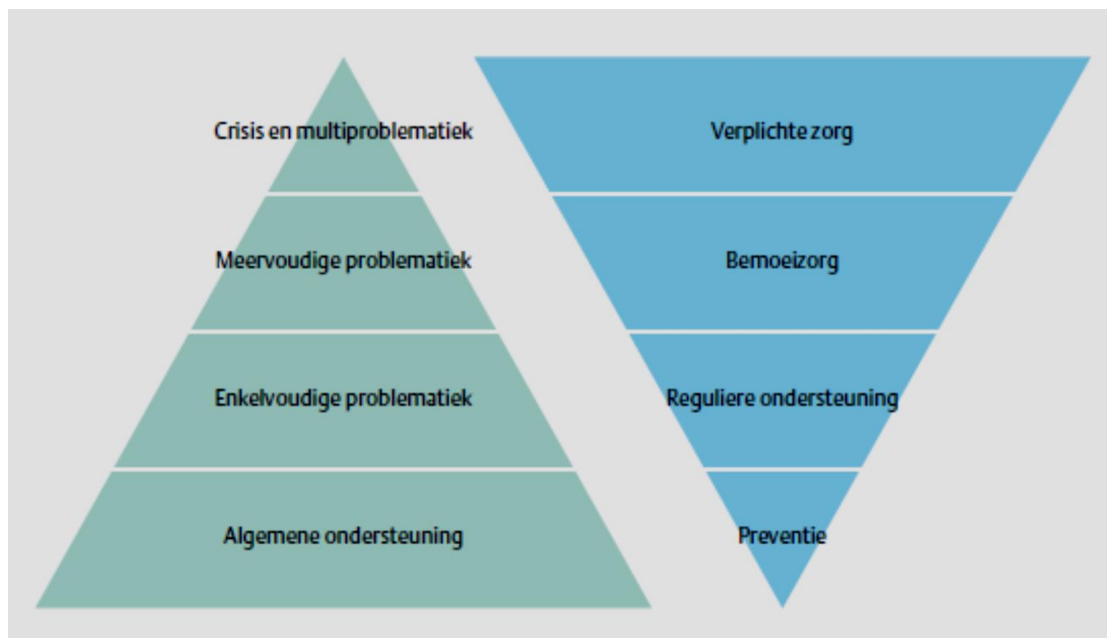
Met het nieuwe lokale zorgstelsel (in bovenstaande figuur noemen we dit: lokaal sociaal domein 'nieuw') willen gemeenten zorgen voor meer efficiëntie en effectiviteit in de praktijk. Meer efficiëntie en effectiviteit worden bereikt door: maatwerk in combinatie met integraal werken, resultaatgerichtheid, slagvaardigheid en preventie.



Figuur: hoofdoelen van decentralisatie en uitwerking hiervan in subdoelen (bron: RadarAdvies).

### *Verschuiving van tweede naar eerste en nulde lijn*

Er wordt nog vaak veel tijd en aandacht besteed aan een beperkte groep mensen die extra ondersteuning nodig heeft. Onderstaande figuur laat zien dat het ondersteuningsaanbod niet goed aansluit op de ondersteuningsvraag. De vraag naar algemene ondersteuning (preventieve ondersteuning) is vaak het grootst, terwijl het zwaartepunt in het aanbod (qua aandacht en geld) vooral uitgaat naar de mensen die in een crisissituatie zitten of waar de multiproblematiek vraagt om interventies door specialisten.



Figuur: ondersteuningsaanbod vs. ondersteuningsvraag (bron: RadarAdvies).

Gemeenten werken aan een integrale en multidisciplinaire aanpak, waarin het vergroten van de eigen kracht met inzet van de informele sociale netwerken van burgers centraal staan. De nadruk komt steeds meer op preventie en 'ontzorgen' te liggen. Dit vraagt om een fundamentele herinrichting van het sociale domein en een omslag in denken en werken van organisaties en professionals.

Wat betreft de zorg en ondersteuning in het social domein, zien we dat veel gemeenten de volgende indeling gebruiken:

- De nulde lijn: een domein van burgerkracht, waar burgers het vooral zelf en met elkaar regelen;
- De eerste lijn: een domein van algemene voorzieningen en sociale wijkteams die vrij toegankelijk zijn voor burgers;
- De tweede lijn: een domein van specialistische ondersteuning die alleen via verwijzing toegankelijk is voor burgers.

We zien dit vaak visueel terugkomen in de vorm van 'de ondersteuningspiramide'.



Figuur: ondersteuningspiramide (bron: RadarAdvies)

Met de transformatie beogen gemeenten een verschuiving van zorg en ondersteuning in de tweede lijn (specialistische zorg en ondersteuning) naar meer de eerste lijn (lichtere vormen van zorg en ondersteuning) en nulde lijn (preventie). Gemeenten moeten daarom nu meer investeren in de nulde en eerste lijn, om ervoor te zorgen dat er minder dure tweedelijns zorg wordt ingezet. Gemeenten moeten nu keuzes maken die op de lange termijn moeten zorgen voor de gewenste 'kanteling' in de zorg en ondersteuning. Dit vraagt ook om een andere houding en meer eigen verantwoordelijkheid voor inwoners. Het vraagt ook om een andere manier van werken en houding van professionals die inwoners met een hulpvraag ondersteunen.



### 3. Transformatie Sociaal Domein Dronten

In dit hoofdstuk beantwoorden we deelvragen 1 tot en met 4 van het onderzoek.

1. Wat zijn de beoogde doelstellingen en effecten van de transformatie in het sociaal domein?
2. Zijn de doelstellingen vertaald in te leveren prestaties en beoogde effecten?
3. Wat zijn de randvoorwaarden/ middelen?
4. Vormen doelstellingen en indicatoren een logisch passend geheel, gegeven de gestelde kaders?

#### 3.1. Doelen van de transformatie

In deze paragraaf gaan we in op de volgende deelvraag:

1. Wat zijn de beoogde doelstellingen en effecten van de transformatie in het sociaal domein?

We hebben in de documentenanalyse gekeken naar de doelen van de transformatie van het sociaal domein in Dronten (let op: er wordt in Dronten gesproken over de Transitie Sociaal Domein of TSD, maar we bedoelen hiermee hetzelfde: de stelselwijziging van het sociaal domein). Wat opvalt is dat er gedetailleerde beleidstukken zijn, per beleidsveld en een integraal beleidsplan Transitie Sociaal Domein. Daarnaast is er een toekomstvisie voor het sociaal domein opgesteld (Drieluik Sociale Visie 2030) en zijn er jaarlijkse kadernota's met de financiële vertaling van het beleid. In al deze stukken staan kaders, doelen, principes, uitgangspunten, beoogde resultaten en maatschappelijke opgaven benoemd. Soms per beleidsveld en soms voor de transities of het sociaal domein samen. In grote lijnen geven de stukken een eenduidig beeld van wat Dronten wil bereiken in het sociaal domein, maar door alle verschillende termen was het zoeken –zeker voor iemand die niet zo goed is ingevoerd in het werkveld- om de hoofdlijnen (de belangrijkste opgaven) eruit te halen.

In onderstaande paragraaf geven we weer wat we aan kaders, doelen en uitgangspunten zijn tegen gekomen in de stukken, aangevuld met wat de geïnterviewden hier over hebben gezegd. U vindt in de bijlage een overzicht van alle documenten die we hebben gebruikt voor het onderzoek.

#### *Kaders voor de transformatie van het sociaal domein*

Gevraagd naar de kaders die de raad heeft gesteld voor de transformatie van het sociaal domein, geven de geïnterviewden de volgende kaders of *randvoorwaarden* voor het beleid aan:

- Binnen de financiële kaders blijven;
- Niemand die zorg nodig heeft valt tussen wal en schip.

De gemeente wil binnen de financiële kaders blijven door te investeren in:

- Nieuwe vormen van samenwerken (pilots, bewezen effectieve programma's);
- Mensen helpen om zelf hun problemen op te lossen;
- Het leveren van maatwerk;
- Collectieve welzijnsvoorzieningen i.p.v. individuele ondersteuning en zorg.

Deze omslag of stelselwijziging kost tijd en zal niet van vandaag op morgen gerealiseerd zijn. Het vraagt om bewuste inrichtingskeuzes van de gemeente en haar maatschappelijke partners, om zo een beweging van de tweede lijn naar de eerste en nulde lijn te maken. Deze keuzes bepalen de inrichting van het voorzieningenstelsel voor kwetsbare inwoners voor de lange termijn (de komende tien jaar en verder).

Daarnaast zijn de kaders voor de transformatie van het sociaal domein op te vatten als de *uitgangspunten* die de gemeente hanteert bij het vormgeven van de verandering van het sociaal domein. De raad heeft de volgende uitgangspunten vastgesteld:

- Participatie en zelfredzaamheid zijn het doel;
- Eigen kracht van inwoners en hun omgeving zijn het vertrekpunt;
- Mogelijkheden van inwoners staan centraal;
- Vraag- en resultaatgericht werken in plaats van claim- en aanbodgericht werken;
- We hebben oog voor de totale context en niet alleen voor de individuen daarbinnen;
- Ontschotting en vermindering van de administratieve last.

De uitwerking van het hiervan ziet er als volgt uit:

- Meedoen staat voorop;
- Voorkomen is beter dan genezen;
- Samen zorgen en leven als basis;
- Algemene voorzieningen gaan voor;
- Maatwerk voor inwoners die dit nodig hebben;
- Maatwerk wordt zo veel mogelijk dichtbij geleverd.

#### *Doelen transformatie*

In het Beleidsplan Transitie Sociaal Domein 2015-2018 staan de volgende *doelen* van de transformatie genoemd:

- Versterken van de lokale sociale infrastructuur;
- Ondersteuning van mensen in een kwetsbare positie;
- Stimuleren en faciliteren van innovatieve werkvormen en duurzame samenwerkings- en of organisatievormen om tot een meer integrale en effectieve ondersteuningsstructuur te komen.

#### *Beoogde effecten of opgave*

In de Drieluik Sociale Visie 2030 staat als *opgave* voor alle beleidsvelden in het sociaal domein:

- a. Versterken sociale kracht en veerkracht van bewoners en samenleving zelf;
- b. Meer realiseren met minder middelen;
- c. Versterken samenhangende oplossingen aansluitend bij gehele situatie in huishoudens/gezinnen;
- d. Herijken van de samenwerking met bewoners, vrijwilligers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en andere overheden.

### *De transformatie volgens geïnterviewden*

Geïnterviewden geven, in lijn met bovenstaande kaders, uitgangspunten en doelen uit de beleidsstukken, in de volgende bewoordingen weer waar de transformatie zich volgens hen op richt:

- Zorg dichterbij organiseren met minder geld en hierbij een beweging inzetten van zware naar lichtere vormen van zorg. We willen het ook beter doen; meer aansluiten bij wat nodig is, meer vroegsignalering en preventie.
- Op lokaal niveau zorgen voor het welbevinden van de burger. Verbindingen maken tussen de verschillende domeinen (werk, zorg, jeugd), waarbij de focus op werk ligt. Werk is het belangrijkste houvast in iemands bestaan. Jeugd en Wmo zijn aanvullend hierop.
- Op zoek gaan naar de kracht van de burger. De gemeente faciliteert dit met de wijknetwerken (de Dronter Koers). Dit is de kern van de transformatie in Dronten.

### **De Dronter Koers**

*Inwoners met een ondersteuningsvraag kunnen hun vraag stellen daar waar dat het meest logisch voor hen is: bij de huisarts, de gemeente, het Centrum voor Jeugd en Gezin, school enzovoorts. Ongeacht waar de vraag binnenkomt, de werkwijze is hetzelfde. Dit noemen we de "Dronter Koers". Door inzet van de Dronter Koers werkt de gemeente met haar partners integraal, vraag- en resultaatgericht. Dit moet zorgen voor kwalitatief betere zorg en ondersteuning voor inwoners die effectief op elkaar is afgestemd. De Dronter Koers is vormgegeven door de inrichting van wijknetwerken. Elk wijknetwerk bestaat uit professionals die hulp en ondersteuning bieden, aangevuld met maatschappelijke organisaties. De kern van ieder wijknetwerk wordt gevormd door "gidsen". Dit zijn professionals die bevoegd zijn om hulp in te zetten die niet voor iedereen vrij toegankelijk is. Bovendien zijn zij in gezinnen met veel vragen het aanspreekpunt voor zowel het gezin als de betrokken professionals (1 gezin, 1 plan, 1 regisseur). Bron: website gemeente Dronten.*

We merken op dat de gemeente geen aparte doelen en beoogde resultaten heeft benoemd voor de Dronter Koers. De Dronter Koers wordt ook als zodanig niet genoemd in het Beleidsplan TSD, terwijl het wel als de kern van de transformatie wordt gezien. Wel zijn de uitgangspunten en werkwijze voor de Dronter Koers uitgebreid beschreven. Ook is er een Ontwikkelagenda uitgewerkt. Op basis hiervan wordt de nieuwe werkwijze stap voor stap verder ontwikkeld. In de notitie Toegang en Werkwijze Sociaal Domein Dronten 2014 / 2015 zegt de gemeente hier over:

*"Het schetsmatig karakter van deze notitie geeft richting maar eveneens ruimte om te ontwikkelen. We kiezen er bewust voor niet alles vooraf dicht te timmeren. Er is praktijkervaring nodig om samen met betrokken professionals de Toegang en Werkwijze in Dronten verder te ontwikkelen."*

Aanvullend hierop denken we dat het goed is om beoogde resultaten en effecten te benoemen. In de aanbevelingen hebben we daarom een veranderingstheorie voor de Dronter Koers opgesteld, omdat hiermee inzichtelijk wordt wat de gemeente hiermee wil bereiken en op welke manier, zodat bijsturen beter mogelijk is.

### *Gemeentelijke organisatie en partners gaan anders werken*

Om de gewenste omslag in het sociaal domein te kunnen maken is het nodig dat gemeenten en haar partners het voorzieningennetwerk anders inrichten en inwoners met een hulpvraag op een andere manier dan voorheen ondersteunen. Dit vraagt om veranderingen in de gemeentelijke organisatie, bij aanbieders en inwoners. Integraal werken en meer nadruk op maatwerk, preventie en kostenbesparing betekent vaak dat gemeenten hun organisatie anders indelen. Ook wordt er vaak

gesproken over een cultuurverandering, die moet plaats vinden bij gemeenten en aanbieders.

Vanaf 1 oktober 2015 worden de transities in Dronten weer teruggebracht onder de afdeling Maatschappelijke Ontwikkeling, in de plaats van een aparte programmaorganisatie. Er wordt nog bekeken hoe deze afdeling in de toekomst vorm krijgt. De gemeente geeft aan dat ze meer opgavegericht en meer integraal wil gaan werken. Verder wordt aangegeven dat de transformatie ook om een cultuuromslag binnen de gemeente zelf vraagt. Een geïnterviewde zegt hierover:

*“De gemeente heeft bewust niet gekozen voor een reorganisatie, maar de hele organisatie moet wel mee met de transformatieopgave: eigen kracht organiseren. Belangrijk is om een lerende organisatie te worden, dat we leren van ervaringen. We selecteren onze mensen ook op deze competenties. Maar er moet ook nog aan gewerkt worden, nog niet iedereen heeft deze houding.”*

De gemeente stuurt ook op een cultuurverandering bij de aanbieders, waarbij de focus komt te liggen op het versterken van de eigen kracht van inwoners, door het organiseren van bijeenkomsten over dit thema. De gemeente stuurt in de inkoop ook op samenwerking tussen partners. Er is voor de Wmo en Jeugd bestuurlijk aanbesteed. Maar of organisaties in de praktijk ook echt meer gaan samenwerken is aan hen zelf. Men zoekt elkaar wel steeds meer op, maar er blijft ook sprake van concurrentiegevoeligheid. Dit kan de onderlinge samenwerking en integraal werken in de weg staan. De gemeente geeft hierover aan dat ze de randvoorwaarden probeert te scheppen en de kaders stelt, maar dat aanbieders uiteindelijk zelf voor de benodigde cultuuromslag moeten zorgen. De omslag moet uiteindelijk in het veld, bij de professionals en inwoners, plaats vinden. In het Beleidsplan TSD staat hierover:

*In samenspraak met inwoners en aanbieders stuurt de gemeente op een doelmatige en efficiënte uitvoering van taken. Dit gebeurt door kaderstelling, bekostiging, bewaken van de samenhang, afspraken over de integrale sturing en werkwijze en de coördinatie van de uitvoering. De feitelijke uitvoering van dienstverlening blijft een verantwoordelijkheid van de zorgen dienstverlenende professionals en instellingen of uitvoerende afdeling(en) van de gemeente.*

### 3.2. Meten van resultaten en effecten

In deze paragraaf gaan we in op de volgende deelvragen:

2. Zijn de doelstellingen vertaald in te leveren prestaties en beoogde effecten?
4. Vormen doelstellingen en indicatoren een logisch passend geheel, gegeven de gestelde kaders?

In deze paragraaf beschrijven we de manier waarop Dronten de doelstellingen heeft vertaald in beoogde resultaten en effecten en hoe de gemeente de voortgang hierop meet en hierop stuurt. Daarnaast bekijken we of we een samenhangende veranderingstheorie zien voor de transformatie van het sociaal domein. We maken hierbij gebruik van de Theory of Change benadering.

#### *Meten van resultaten en kwaliteit*

Belangrijk uitgangspunt is “dat alles wat geobjectiveerd kan worden geobjectiveerd wordt”. De gemeente meet op verschillende manieren de bereikte resultaten en geleverde kwaliteit. Er zijn normensets opgesteld voor het interventieteam en de gidsen. In het Handboek Dronter Koers worden de stappen, acties en resultaten van deze acties voor de verschillende actoren beschreven. Deze normen worden regelmatig geëvalueerd en bijgesteld op basis van *plan-do-check-act*.

Er wordt verder gebruik gemaakt van de zelfredzaamheidsmatrix,<sup>2</sup> zowel aan de voorkant door de gemeente (in de toegang) als aan de achterkant door aanbieders (bij de afronding van een traject).

Voor het meten van de kwaliteit van zorg en ondersteuning is de juridische kwaliteitscontrole (JKM) belangrijk. De opgestelde routeplannen worden gecontroleerd op kwaliteit en de inzet van derden. Er wordt verder gekeken naar het aantal klachten en bezwaarschriften. Dat zijn er tot nu toe nog weinig. Men geeft aan dat dit komt doordat het routeplan samen met de klant wordt opgesteld.

Er wordt managementinformatie verzameld met behulp van dashboards die de gemeente heeft laten ontwikkelen. In de dashboards zijn indicatoren of streefcijfers opgenomen voor het meten van de voortgang en resultaten op de verschillende beleidsterreinen. De indicatoren in de dashboards betreffen vooral de korte termijn resultaten die de gemeente wil bereiken. De dashboards geven een overzicht van wat goed (groen), slecht (rood), of volgens verwachting loopt (oranje) op het gebied van het gebruik van voorzieningen (aantal klanten), interne processen, financiën (budgetresultaat) en kwaliteit.

---

<sup>2</sup> Met de zelfredzaamheidsmatrix wordt de mate van iemands zelfredzaamheid gemeten op de volgende leefgebieden: : inkomen, dagbesteding, huisvesting, gezinsrelaties, geestelijke gezondheidszorg, fysieke gezondheid, verslaving, vaardigheden bij activiteiten van het dagelijks leven, sociaal netwerk, maatschappelijke participatie en justitie. Het instrument kan worden gebruikt bij de intake, bij de voortgang en bij de afsluiting van het ondersteuningstraject. Door op meerdere momenten te toetsen, krijgt men inzicht in de vooruitgang die is geboekt.



Hieronder geven we enkele voorbeelden van de dashboards voor de Wmo, Jeugdhulp en de Participatiewet, zoals die in de derde voortgangsrapportage TSD zijn opgenomen:

### Dashboard Wmo

KLANTEN			
			→ Huishoudelijke hulp
			→ Individuele vervoervoorzieningen
			→ Collectieve vervoersvoorzieningen
			→ Scootmobielen
			→ Woonvoorzieningen
			→ Maatwerk begeleiding
			→ Aanvragen WMO voorzieningen
			→ PGB
			↑ ZIN

FINANCIEEL (budgetresultaat)			
			↑ WMO Totaal
			→ Huishoudelijke hulp
			↑ Individuele vervoervoorzieningen
			Collectieve vervoersvoorzieningen
			↑ Woonvoorzieningen
			↑ Maatwerk begeleiding
			Ontvangsten eigen bijdrage
			↓ PGB
			↑ ZIN
			Personeel (fte)

INTERNE PROCESSEN			
			Doorlooptijd aanvragen Huishoudelijke hulp
			Doorlooptijd aanvragen Vervoersvoorzieningen
			Doorlooptijd aanvragen Scootmobielen
			Doorlooptijd aanvragen Woonvoorzieningen
			Doorlooptijd <u>Maatwerk</u> begeleiding

KWALITEIT			
			Gegronde bezwaarschriften
			Ingediende klachten
			Ingediende bezwaarschriften

Het streven is om het aantal inwoners dat gebruik maakt van Wmo-voorzieningen stabiel te houden. In het dashboard zijn ook indicatoren opgenomen voor de doorlooptijden van voorzieningen, maar ten tijde van de derde voortgangsrapportage kon de gemeente nog geen betrouwbare cijfers hierover geven.

## Dashboard Jeugdhulp

KLANTEN			
			Lokaal Eigen Kracht
		↑	Lokaal Ondersteuning
	■		Jeugd-GGZ Regionale hulp
			Regionale hulp
■		→	PGB
		↑	ZIN
		→	Meldingen kindermishandeling
		→	Personen < 26jr. uitkering levensonderhoud

FINANCIEEL (budgetresultaat)			
			Lokaal eigen kracht
		■	Lokaal Ondersteuning
	■		PGB (lokaal)
		→	ZIN (lokaal)
			Jeugd-GGZ Regionale hulp
			Regionale hulp
	■	↑	Personeel (fte)

INTERNE PROCESSEN			
		■	Leveringssnelheid

KWALITEIT			
		■	Gegronde bezwaarschriften
		■	Ingediende klachten
		■	Ingediende bezwaarschriften

## Dashboard Participatiewet

KLANTEN			
	■	→	Bestandsvolume BUIG
■		↑	Plaatsing: re-integratie
			% stijging op de participatieladder
			% inzet in activiteiten

FINANCIEEL (budgetresultaat)				
		■	↑	BUIG (incl. ontvangsten)
	■			Participatie
		■		Personeel (fte)

INTERNE PROCESSEN			
		■	Doorlooptijd BUIG
■			Doorlooptijd Bijzondere Bijstand
		■	Doorlooptijd minimaregelingen

KWALITEIT			
		■	Gegronde bezwaarschriften
		■	Ingediende klachten
		■	Ingediende bezwaarschriften

### Overige indicatoren

Naast de dashboards is er nog een aantal aparte indicatoren en streefcijfers voor de Participatiewet, de Wmo en Jeugd in het Beleidsplan TSD opgenomen. Bijvoorbeeld: de tevredenheid van jeugdigen en hun ouders over de resultaten van een dienst of product, de mate waarin een verminderde problematiek wordt ervaren na ingezette ondersteuning of het percentage uitstroom via arbeidsbemiddeling door team Werk.

### Sturen op resultaten en kwaliteit

In de voortgangsrapportages Transitie Sociaal Domein wordt sinds 2015 ieder kwartaal gerapporteerd aan college en raad over de voortgang, de eerste ervaringen en ontwikkelingen in het eerste implementatiejaar. In de derde voortgangsrapportage van juni 2015 wordt hierbij voor het eerst gebruik gemaakt van de kwantitatieve sturingsinformatie uit de dashboards.

Het meten van en sturen op kwaliteit is nog een ontwikkelpunt, zo geven geïnterviewden aan. De gemeente vindt het belangrijk om naast 'tellen' (kwantitatief) aandacht te besteden aan 'vertellen'. De gemeente werkt daarom aan een

verhalenmonitor en onderzoekt de tevredenheid van klanten over de levering van diensten en hulpmiddelen door hen na te bellen. De gemeente is op zoek naar een systeem waarmee gemeente en instellingen van elkaar kunnen leren. Dit vraagt nog wel om een cultuuromslag in de gemeentelijke organisatie.

De gemeente stuurt verder op de gemaakte uren en kosten van aanbieders. Kostenbesparing is een belangrijk doel. Het streven voor de periode 2015-2018 is een verschuiving van curatief naar preventief. De gidsen kennen deze doelstelling, dit is ook onderdeel van de wekelijkse gesprekken met de begeleider van de gemeente. Het is nu nog te vroeg om vast te stellen of deze verschuiving al plaats vindt, maar op het gebied van Jeugd geven bestuurders aan dat er een beweging merkbaar is van regionaal (gespecialiseerde zorg) naar lokaal (lichtere vormen van zorg).

#### *Logisch verband doelstellingen en indicatoren*

Zoals in de vorige paragraaf beschreven, heeft de gemeente een grote hoeveelheid beleidsdocumenten voor het sociaal domein. Hierin staan verschillende activiteiten, beoogde resultaten en beoogde effecten benoemd. Verder wordt de voortgang en de kwaliteit van uitvoering gemonitord. Om vast te stellen of er een logisch verband is tussen de doelstellingen hebben we gebruik gemaakt van de Theory of Change-benadering (zie § 2.1). Hiervoor hebben we de documenten gescand en gekeken welke middelen, activiteiten, resultaten, korte termijn, middellange termijn en lange termijn erin stonden.

Het eerste wat opviel tijdens de analyse is dat de definities van wat een 'resultaat' en wat een 'effect' is onduidelijk zijn. Zo staat er bijvoorbeeld in de drieluik Sociale Visie 2030 (pag. 6):

*“De gemeente wil sturen op de volgende **resultaten**: maatschappelijk rendement op basis van effectieve en efficiënte inzet van middelen. Dit doet de gemeente aan de hand van de piramide van participatie en zorg (eerst eigen kracht, dan collectieve basisvoorzieningen, dan eerste lijn, dan tweede lijn, dan crisishulp).”*

Vanuit de verandertheorie is een resultaat iets wat een concreet gevolg is van een actie. Het resultaat dat in dit voorbeeld benoemd is, is in de verandertheorie een beoogd lange termijn effect. Een duidelijk onderscheid tussen resultaten en effecten is nodig om te komen tot een logisch verband tussen doelstellingen en indicatoren.

Verder valt op dat er weinig korte en middellange termijn effecten zijn geformuleerd. Het einddoel of de opgave is wel benoemd, maar dit is gericht op de lange termijn. Door geen beoogde effecten voor de korte en middellange termijn te benoemen, is het lastiger om op koers voor de lange termijn te blijven en om deze koers tijdig bij te stellen. De tussenliggende doelen voor de korte en middellange termijn, om te komen tot de lange termijn opgave, zijn immers niet concreet beschreven.

Als laatste valt op dat het verband tussen de activiteiten, resultaten en effecten moeilijk uit de stukken te halen is. Welke activiteiten leiden tot welke resultaten en hoe dragen die resultaten bij aan de te bereiken effecten op korte, middellange en lange termijn?



### 3.3. Randvoorwaarden en middelen

In deze paragraaf gaan we in op de volgende deelvraag:

#### 3. Wat zijn de randvoorwaarden/middelen?

##### *Financiële kaders*

De gemeente heeft onder andere vanwege de kortingen vanuit het Rijk flink moeten bezuinigen op het sociaal domein. Uit de documenten en interviews blijkt dat de implementatie van de decentralisaties binnen de budgettaire kaders van het Rijk moet plaats vinden. Dit is een belangrijk kader dat door de raad is gesteld. Steeds moeten er keuzes worden gemaakt om binnen de financiële kaders te blijven.

In de programmabegroting 2015 heeft de raad besloten om voor 2015-2017 een bestemmingsreserve Transitie Sociaal Domein te creëren die als buffer kan dienen. In de periode 2015 – 2018 worden de middelen voor de drie transities nog niet ontschot in de gemeentebegroting, maar afzonderlijk begroot. Met als doel: monitoring van de uitgaven en inkomsten per transitie, inzichtelijk maken van tekorten en overschotten en om waar nodig te kunnen bijsturen. In de Kadernota 2016 wordt aangegeven dat de huidige financiële situatie nog weinig ruimte kent voor structurele nieuwe ontwikkelingen. Nieuwe initiatieven worden vooral gedekt uit de reserve.

##### *Financiële positie Dronten*

Geïnterviewden geven aan dat de gemeente de gelden vanuit het Rijk geormerkt heeft. Er is een stevige financiële reserve voor de transities. De gemeente is tot een sluitende begroting gekomen voor 2016 en 2017, ondanks de tekorten op het sociale domein. Na de Septembercirculaire 2015 bekijkt de gemeente wat aangepast moet worden.

Ondanks de sluitende begroting geven de geïnterviewden aan dat er onzekerheid is over de toereikendheid van de budgetten voor het sociaal domein. De kortingen vanuit het Rijk en het nieuwe verdeelmodel voor de Participatiewet hebben veel impact en kunnen voor slecht uitpakken voor de gemeente. Een geïnterviewde geeft aan:

*“Bij de jeugdhulp is een behoorlijke ombuiging nodig. Het aantal ex Awbz/GGZ-cliënten was erg hoog. De gemeente moet investeren op preventie. Dit moet aan de achterkant resultaten opleveren. Er is echter nog geen buffer opgebouwd door de kortingen vanuit het Rijk. 2015 is redelijk goed verlopen. Maar een garantie voor de toekomst hebben we niet; zeker niet nu er op basis van de Septembercirculaire nieuwe kortingen zijn doorgevoerd.”*

De transities betekenen, naast een kans om het voorzieningenstelsel beter en goedkoper te maken, ook een financieel risico voor veel gemeenten. In Dronten geeft men aan dat de Participatiewet, en dan vooral de sociale werkvoorziening en het Inkomensdeel (BUIG-budget), een groot financieel risico is. De economische situatie is ook van groot belang op de uitgaven voor de Participatiewet, en hier heeft de gemeente maar deels invloed op. Bij de Wmo loopt de gemeente het minste risico, zo geeft men aan. Maar de vergrijzing en het feit dat mensen langer thuis blijven wonen, worden wel als risico genoemd in het beleidsplan TSD. In het

algemeen geldt voor alle domeinen dat als er ineens meer aanvragen voor dure voorzieningen gedaan worden, de uitgaven flink kunnen toenemen.

Onder andere in het beleidsplan TSD heeft Dronten verschillende maatregelen benoemd om met de genoemde risico's om te gaan.

## 4. Informatievoorziening en rol raad

In dit hoofdstuk gaan we in op de volgende deelvraag:

5. Op welke manier wordt de raad geïnformeerd over actuele ontwikkelingen, de uitvoering en de resultaten van beleid in het sociaal domein? Wat kan hierin beter?

Op basis van de uitkomsten uit het onderzoek, hebben we een extra deelvraag over de rol van de raad in het transformatieproces toegevoegd. We merkten dat dit onderwerp erg leeft bij de mensen die we gesproken hebben. Ook is de rol van de raad bij het transformatieproces belangrijk voor de verdere inrichting van het voorzieningenstelsel in toekomst. Daarom besteden we hier ook aandacht aan in dit onderzoek. De aanvullende deelvraag luidt:

6. Welke rol heeft de raad gehad in het transformatieproces?

### 4.1. Informatievoorziening raad

In deze paragraaf gaan we eerst in op de volgende deelvraag:

5. Op welke manier wordt de raad geïnformeerd over actuele ontwikkelingen, de uitvoering en de resultaten van beleid in het sociaal domein? Wat kan hierin beter?

De raad is actief betrokken bij de transformatie van het sociaal domein. Vooral in de beginfase is samen opgetrokken. De kadernota en beleidsstukken zijn besproken met de raad tijdens 'tafeltjesavonden', waarbij raadsleden vragen konden stellen aan de ambtelijke organisatie. Dit werd op verzoek van de raad georganiseerd. De raad heeft ook veel informatie gekregen over de Dronter Koers.

Daarnaast werden er in de visiefase 'specials' georganiseerd voor de raad. Idee was om meer casuïstiek te behandelen en om hiervan te leren. De specials waren onderdeel van de drietrup *informereren, opiniëren en besluiten* en waren bedoeld om de raad informeel te informeren. Geïnterviewden vinden dit een goede manier om de raad meer *feeling* met de praktijk te geven. Een succesvolle special was die over het minimabeleid. Toen werden scenario's op hoofdlijnen voorgelegd, de raad kon zo goed kaders stellen. Dit was een concreet onderwerp dat hoog op de politieke agenda's staat. Bij de transformatie vindt men dat lastiger. Uitdaging is: hoe maak je de transformatie zichtbaar voor raadsleden?

Ten tijde van de interviews die we hebben gehouden, waren er vooral verhalende voortgangsrapportages over de transformatie aan de raad gestuurd. Hierin is aandacht besteed aan vragen als: ligt de gemeente op koers, wat is de ingezette beweging, hoe is het proces verlopen? De gemeente heeft voor deze vorm gekozen omdat toen veel nog onduidelijk was, zoals de budgetten en de verdere inrichting van de uitvoering. In de derde voortgangsrapportage van juni 2015 is voor het eerst op basis van de dashboards gerapporteerd. Hierin zijn ook de indicatoren en de

stand van zaken ten aanzien van de streefcijfers opgenomen. De raad heeft meegedacht over de indicatoren.

Gevraagd naar wat er beter zou kunnen in de informatievoorziening aan de raad, werd aangegeven dat het voor de ambtelijke organisatie soms zoeken is welke informatie naar de raad moet en wat niet. *“Wat zijn de hoofdlijnen die ertoe doen?”* Ook wordt genoemd dat het lastig is om concreet te maken wat de transformatie nou echt inhoudt in de praktijk en wat er speelt in het veld. Mede om die reden zou de ambtelijke organisatie graag meer willen sparren met de raad. Deze behoefte leeft breed onder de ambtenaren. In 2015 hebben er geen bijeenkomsten met de raad plaatsgevonden over het sociale domein. Er zijn geen specials meer gehouden, omdat dit als te weinig transparant werd ervaren. Een geïnterviewde zegt hierover:

*“Dat is jammer, omdat er nu minder verbinding is tussen de politiek en de ambtelijke organisatie op inhoud. Nu worden zaken alleen nog in formeel commissieverband besproken.”*

De griffie kan hierin een verbindende en stimulerende rol spelen. Door meer samen optrekken en inhoudelijke kennis delen tussen raad, college en ambtelijke organisatie kan gezamenlijk, stap voor stap, aan een nieuw lokaal systeem gebouwd worden. De ambtelijke organisatie kan dan ook meer gerichte keuzes met voor- en nadelen voorleggen aan de raad.

De ambtenaren die we hebben gesproken ervaren tot slot dat de raad soms erg is gericht op details (financiën, aantallen, streefcijfers). Deze zijn echter nog niet altijd te geven en de focus op getallen maakt dat de ambtelijke organisatie minder ruimte voelt om te experimenteren en te leren van ervaringen in de praktijk. Hierbij wordt door een geïnterviewde ook aangetekend dat de ambtelijke organisatie soms zelf ook te bang is om ‘verkeerde’ informatie te geven aan de raad. Hierdoor wordt de raad soms te weinig en te laat meegenomen in de effecten van het beleid.

#### 4.2. De raad en het transformatieproces

In deze paragraaf gaan we in op de volgende deelvraag:

##### 6. Welke rol heeft de raad gehad in het transformatieproces?

De gemeente is al in 2013 gestart met de transitie en heeft vanaf het begin af aan verschillende partijen betrokken (burgers, belangenpartijen en de raad). De raad is ook actief betrokken bij de transformatie, zo geven alle geïnterviewden aan. Vooral in de eerste fase, het ontwikkelen van de visie, kaders en beleid, is gezamenlijk opgetrokken met de raad. Hier is veel in geïnvesteerd, wat leidde tot consensus in de besluitvorming.

In het begin heeft de raad veel meegedacht over de beleidsontwikkeling, maar in 2015 zijn geen bijeenkomsten met de raad geweest over het sociale domein. Er worden nu nog maar weinig vragen gesteld. Er is nu nog weinig contact tussen raadsleden en de ambtelijke organisatie. De voortgangsrapportages vormen nu de enige contactmomenten van de ambtelijke organisatie met de raad. Hierdoor mist men de interactie en het gevoel van ‘samen bouwen aan een nieuw systeem’.

Dat is een gemiste kans voor de raad, op dit veelomvattende en voor de gemeente en inwoners belangrijke taakveld.

In de interviews hebben we ook gesproken over de manier waarop de raad zijn controlerende rol in het sociaal domein uitvoert. Raadsleden zouden voldoende tools moeten hebben om hun controlerende rol uit te kunnen voeren. Het beleidsplan is een goede kapstok hiervoor. Sturing door de raad vindt vooral plaats op budgetten en indicatoren (de dashboards). De geïnterviewden ervaren dat de discussie met de raad over de voortgangsrapportages vaak politiek gekleurd. Voor een inhoudelijke discussie bieden deze rapportages echter een minder goed handvat, terwijl dit van belang kan zijn voor een goede invulling van de kaderstellende en controlerende rol, waarbij ruimte wordt gelaten om te leren en om continu bij te stellen. Hiervoor is een andere manier van informeren van de raad en een andere manier van kennis en ervaringen uitwisselen tussen raad, college, ambtelijke organisaties, maatschappelijke instellingen en inwoners nodig. In de aanbevelingen gaan we hier verder op in.

Tot slot willen we hier vermelden dat we in het kader van dit onderzoek een aparte bijeenkomst voor de raad hebben georganiseerd, waarin we met de raad in gesprek zouden gaan over de uitkomsten van het onderzoek en waarin we, bij wijze van oefening, gezamenlijk een veranderingstheorie voor de Dronter Koers wilden opstellen. Ondanks toezeggingen hiertoe, hebben er geen raadsleden deelgenomen aan deze bijeenkomst.

## 5. Conclusies

In de conclusies gaan we in op de twee hoofdvragen van dit onderzoek:

1. Zijn de kaders zo opgesteld dat de beoogde effecten van de transformatie in de daartoe gegeven tijd te realiseren zijn?
2. Is het op basis van de in de kaders voorgenomen informatievoorziening naar verwachting mogelijk om als raad tijdig (bij)sturend op te kunnen treden?

### Kaderstelling sociaal domein

Er is hard gewerkt aan de transformatie in Dronten. Wat opvalt is dat er gedegen en gedetailleerde beleidstukken zijn, per beleidsveld en een integraal beleidsplan Transitie Sociaal Domein. De gemeente is goed op weg en heeft een eigen koers gekozen die past bij de lokale context. De Dronter Koers is ontwikkeld in betrokkenheid met veel verschillende partijen en wordt ook breed gedragen in de organisatie. Ook de kaders, het beleid en de visie op de transformatie zijn in met veel partijen samen tot stand gekomen. Aan het beleid wordt ook uitvoering gegeven. De kaders zijn zo opgesteld en uitgewerkt in het beleidsplan, dat de beoogde effecten van de transformatie in de daartoe gegeven tijd te realiseren zijn.

Er zijn echter wel wat kanttekeningen te plaatsen. De gewenste korte en middellange termijn effecten zijn niet goed in beeld, waardoor tijdig bijsturen van de koers voor de lange termijn minder goed mogelijk is. De gemeente (en dit geldt overigens voor alle gemeenten in Nederland) loopt een groot financieel risico in het sociaal domein. Het sturen op het binnen de financiële kaders blijven en het vermijden van risico's, kan op de langere termijn ervoor zorgen dat de gewenste transformatie onvoldoende van de grond komt. Gebrek aan innovatie en investeren kan ertoe leiden dat de beoogde effecten niet gehaald worden.

### Informatievoorziening en rol van de raad in het transformatieproces

Er wordt hard gewerkt aan de monitoring van het sociaal domein. De monitoring staat in de stijgers. Hierbij merken we op dat een te grote nadruk op indicatoren ook een groot risico inhoudt. De transformatie valt niet alleen kwantitatief te monitoren. Het ontwikkelen van een instrument om ook de kwalitatieve ervaringen van inwoners en professionals mee te nemen in de monitoring is belangrijk. De gemeente is hier ook mee bezig.

De verantwoordelijkheid van de raad is toegenomen door de decentralisaties in het sociaal domein. Het sociaal domein is financieel het grootste domein geworden voor de gemeente en het gaat om de zorg en ondersteuning van kwetsbare inwoners. Hierdoor is een andere houding en manier van sturen en controleren van de raad nodig. De raad moet ingrijpende keuzes maken die zich echt lokaal laten voelen.

Er is nu nog maar weinig contact tussen raadsleden en de ambtelijke organisatie, terwijl de transformatie nog maar net gestart is en het van belang is om samen te werken aan de omslag van het voorzieningstelsel. De transformatie van het sociaal domein vraagt om een lerende houding van de ambtelijke organisatie, college en raad en een focus op de beoogde lange termijn effecten.

## 6. Aanbevelingen

Op basis van het onderzoek en onze ervaring in andere gemeenten doen we de volgende aanbevelingen:

### Omslag vraagt om investering voor lange tijd

Dronten is goed op weg met de transformatie van het sociaal domein. Transformeren vraagt echter om een lange adem en een blijvende investering in mensen, organisaties en preventieve voorzieningen. Om de omslag in het voorzieningenstelsel echt te kunnen maken, zal de gemeente de komende tijd stevig in moeten zetten op het verder ontwikkelen van preventieve, voorliggende voorzieningen, integraal werken en op een betere verbinding tussen uitvoering en beleid.

### Lerende rol als gemeente

Van de ambtenaren, college en raad wordt steeds meer een lerende houding gevraagd. Deze lerende houding betekent: experimenteren, evalueren, bijstellen, innoveren. Zonder fouten maken en hiervan leren is verandering niet mogelijk. Hiervoor is het belangrijk dat de raad meer stuurt op het veranderproces en de beoogde effecten. En dat de raad de ambtelijke organisatie en de uitvoering vertrouwen en ruimte biedt om te leren en experimenteren.

Geïnterviewden vinden het verder belangrijk dat er geen incidentenpolitiek wordt bedreven. Hiervoor moeten afspraken gemaakt worden voor het omgaan met incidenten. Zorg voor hoor en wederhoor. Zijn er meerdere incidenten, dan moet het beleid aangepast worden. Geef ruimte om ervaringen op te doen en focus minder op controle. Een geïnterviewde geeft over de rol van raad aan:

*“Ook raadsleden moeten afscheid nemen van het idee dat ze controle kunnen houden. Dat ze hun taken kunnen invullen zoals gewend zijn. Er zullen dingen misgaan, je kan niet alles van tevoren doorrekenen. Er komt overheidsbreed een nieuwe manier van sturen, daar hoort een andere controlesystematiek bij. Meer sturen op effecten en meer op leren. In plaats van sturen op getallen, sturen op verhalen en getallen. Op basis van hiervan wordt het beleid bijgeschaafd.”*

### Verbreden van informatiebronnen raad

Het zou goed zijn als de raad een methodiek vindt om naast cijfers, meer inzicht en gevoel te krijgen in de ontwikkelingen in het veld en de ervaringen van burgers. Een voorbeeld is het organiseren van hoorzittingen met maatschappelijke instellingen. Ook meer contact met de ambtelijke organisatie over casussen en relevante ontwikkelingen in de beleidsvelden kan de raad hierbij helpen. Raadsleden zouden meer het veld in moeten gaan om hoor- en wederhoor toe te passen en niet te snel reageren op incidenten. Dat beeld van de praktijk kunnen raadsleden niet krijgen door voortgangsrapportages van de ambtelijke organisatie.

### Maak samen met de ambtelijke organisatie een veranderingstheorie

De raad en ambtelijke organisatie zouden voor een aantal belangrijke gewenste veranderingen samen een veranderingstheorie kunnen opstellen. Het gaat naast de activiteiten, middelen en resultaten en lange termijn effecten, ook om de korte en

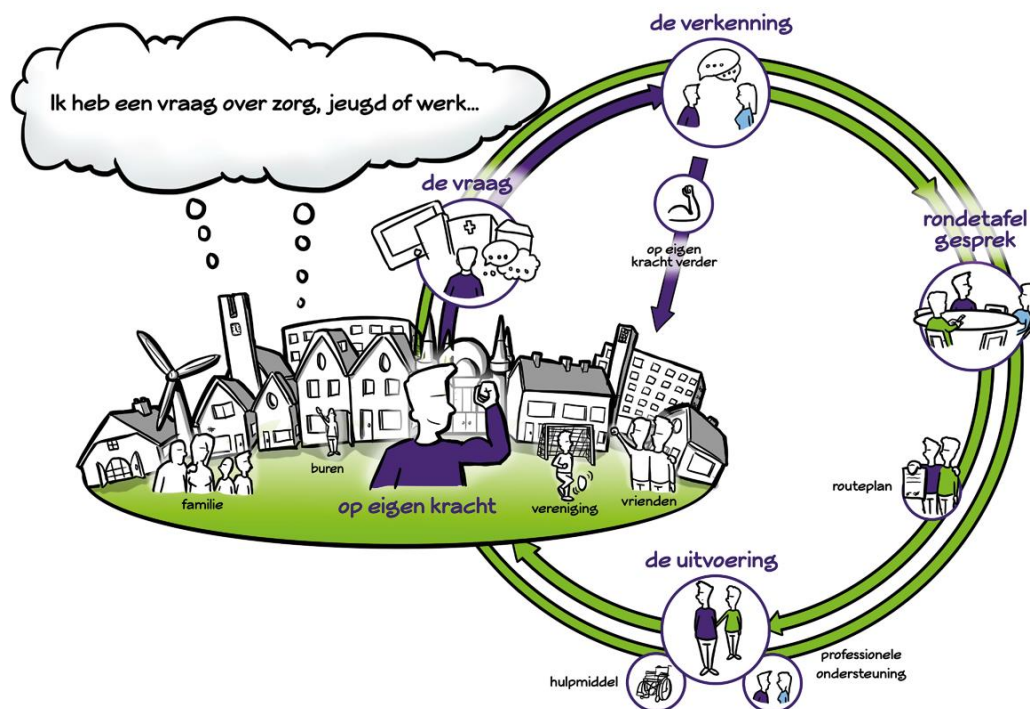
middellange termijn effecten. Hieronder geven we ter toelichting een mogelijke veranderingstheorie voor de Dronter Koers.

## 6.1. Veranderingstheorie Dronter Koers

De Dronter Koers is een voor Dronten unieke aanpak, en ook landelijk kiest Dronten hiermee een eigen koers. Met de Dronter Koers heeft Dronten de toegang tot alle zorg en ondersteuning in de wijk georganiseerd. Belangrijke elementen in de Dronter Koers zijn:

- Uitgaan van eigen kracht en netwerk;
- Verkenning van de vraag;
- Ronde tafelgesprek (met professionele begeleiders);
- Opstellen van een routeplan;
- Uitvoering van het routeplan.

Schematisch is dit als volgt weergegeven: .



De gemeente Dronten investeert hierin middelen, voert activiteiten uit en verwacht hierdoor resultaten. Maar wat zijn op de korte, middellange en lange termijn de verwachte resultaten? Wat wil de gemeente bereiken en kunnen we dan inzichtelijk maken waarom we die effecten verwachten en op welke wijze we gaan monitoren of die effecten ook daadwerkelijk bereikt worden?



We doen een voorzet. Dit zouden de beoogde resultaten van deze aanpak en werkwijze kunnen zijn:

- Het aantal vraagverhelderingsgesprekken en aantal ronde tafelgesprekken (gidsen en burgers).
- Aantal cassus en die zijn aangemeld bij het interventieteam.
- Aantal aangevraagde en toegekende voorzieningen.
- Aantal routeplannen.
- Tevredenheid van de betrokkene(n) over de trajecten.

Dit zouden de korte termijn effecten (over ongeveer 1 jaar) kunnen zijn:

- Bredere blik. Er is meer duidelijkheid over welke collectieve voorzieningen er nog missen.
- Toename van het aantal voorzieningen dat wordt toegkend, doordat nu ook andere problemen in beeld worden gebracht (bredere blik).
- Professionals zijn meer tijd kwijt per klant en de werkdruk is door de nieuwe werkwijze toegenomen.

Dit zouden de middellange termijn effecten (over 5 jaar) kunnen zijn:

- Meer inzet van 'lichte' voorzieningen en minder 'zware (specialistisch en langdurige)' voorzieningen.
- Minder uitgaven aan zorg en ondersteuning.
- Meer zicht op de effectiviteit van de ingezette zorg en kosten.

Dit zouden de lange termijn effecten (over 10 jaar) kunnen zijn:

- Meer burgers die zelf samen problemen oplossen en daardoor minder hulpvragen
- Ander zorgaanbod dan nu. Veel meer integraal en preventief.
- Veranderde houding en werkwijze bij gemeenten en maatschappelijk partners

## Bijlagen

### Bijlage 1: Normenkader

Op basis van onze ervaring en het documentenonderzoek hebben we een normenkader opgesteld dat specifiek gaat op de onderzoeks- en deelvragen. Op basis van het normenkader hebben we de documentenanalyse en interviews vormgegeven:

#### **Kaderstelling en controle door de raad**

1. Het is duidelijk welke informatie door wie aan de raad wordt verstrekt. Het proces en afspraken zijn transparant, volledig, duidelijk en eenduidig.
2. Over voortgang en resultaten van het 3D-beleid wordt periodiek gerapporteerd en de raad ontvangt deze informatie. De verantwoordingsinformatie (o.a. over beleid, financiën en bezuinigingen) biedt de raad voldoende inzicht in geplande en gerealiseerde prestaties, kosten van de uitvoering en realisatie van maatschappelijke doelen.
3. De raad is voldoende op de hoogte van de mogelijke toekomstige ontwikkelingen op het gebied van de transformatie en weet hoe het college zich hierop voorbereidt.
4. De raad vervult haar kader-stellende en controlerende taak door kaders te stellen gebaseerd op de lokale probleemanalyse en input van belanghebbenden en controleert op basis van verantwoordingsinformatie of doelen zijn gerealiseerd.

#### **Beleid en doelen**

5. De doelstellingen van het 3D-beleid zijn in specifieke en meetbare activiteiten en resultaten beschreven en de relatie tussen doelstellingen, activiteiten en resultaten is expliciet, logisch onderbouwd en vastgelegd.
6. Alle kosten zijn inzichtelijk en volledig weergegeven. Transparante begrotingen en jaarrekeningen zijn aanwezig en openbaar.
7. Het 3D-beleid van de gemeente is gericht op preventie, maatwerk en integraliteit.
8. De gemeente heeft voldoende zicht op de mogelijke toekomstige ontwikkelingen op het gebied van de transformatie en anticipeert hierop in haar beleid en financiële planning en control.

#### **Veranderingstheorie**

9. De veranderingstheorie van de transformatie is op hoofdlijnen bekend bij de raad. Dat wil zeggen dat de raad weet welke middelen, activiteiten, resultaten en effecten beoogd zijn.
10. Er zijn meetbare indicatoren opgesteld voor de middelen, activiteiten, resultaten, korte termijn effecten, middellange termijn effecten en lange termijn effecten.

## Bijlage 2: Bestudeerde documenten

- Coalitieakkoord 2014-2018
- Drieluik Sociale Visie 2030
- Kadernota's decentralisaties 2014, 2015 en 2016
- Visie Notitie 'Zo werken wij in Dronten'
- Beleidsplan Transitie Sociaal Domein 2015-2018
- Programmabegroting 2015 (onderdelen Participatie, Wmo en Jeugd)
- Meerjarenraming 2015-2018
- Voortgangsrapportages Transitie Sociaal Domein (eerste, tweede en derde)
- Notitie Toegang en Werkwijze Sociaal Domein Dronten 2014/2015
- Handboek Dronten Koers
- Raadsstukken over de decentralisaties
- Essay '*De gemeenteraad en sturen in een netwerk*'. Raadslid.nu, maart 2015.
- De Theory of Change-benadering: weten is meer dan meten, Erik Snel. Uit J.Omlo, M. Bool en P.Rensen (2013), Weten wat werkt. Passend evaluatie onderzoek in het sociaal domein.
- De Levita, B., M. Molenkamp, W. Nijhof en R. den Uyl. Factoren die bijdragen aan het transformeren van het sociaal domein (2015). RadarAdvies in opdracht van Instituut Gak

### Bijlage 3: Geïnterviewde personen

<b>Naam</b>	<b>Functie</b>
Dhr. P. van Bergen	Wethouder met Sociale Zaken, Jeugd en Welzijn en coördinatie 3D in de portefeuille
Dhr. D.M. Vis	Wethouder met Participatiewet in de portefeuille
Dhr. J. van der Zee, mevr. D. Caljé, mevr. G. Drijfhout	Beleidsmedewerkers/projectleiders sociaal domein
Dhr. J.E.C. Hiehle	Directeur Strategie en Projecten
Dhr. K. Van Erp	Manager MO wnd
Mevr. S. Hol-Wapperom	Manager Sociale Zaken
Dhr. D. Petrusma	Griffier
Mevr. E. Rademaker	Programmamanager
Mevr. G. Van Gens	Concerncontroller

Er is tevens, zoals eerder vermeld, een speciale bijeenkomst voor raadsleden georganiseerd. Echter, daar hebben uiteindelijk – ondanks toezeggingen - geen raadsleden aan deel genomen.