

Rapport van het

onderzoek naar sturing in het
SOCIAAL DOMEIN
in de gemeente Ommen

Inhoudsopgave

1 - Inleiding	2
1.1 Aanleiding van dit onderzoek	2
1.2 Centrale vraag in het onderzoek	2
1.3 Aanpak en reikwijdte van het onderzoek	2
1.4 Leeswijzer	3
2 - Uitgangspunten van de rijksoverheid in het sociaal domein	4
2.1 Rijksdoelen voor Jeugd	4
2.2 Rijksdoelen voor Wmo	5
2.3 Rijksdoelen voor Participatie	5
2.4 De verplichte 'Depla beleidsindicatoren'	5
3 - Gemeentelijke voorschriften en doelen in het sociaal domein	7
3.1 Doelen in Ommen voor het subdomein Jeugd	9
3.2 Doelen in Ommen voor het subdomein Wmo	10
3.3 Doelen in Ommen voor het subdomein Participatie	11
3.4 Bevindingen hoofdstuk 3	12
4 - Rapportage aan de raad	13
4.1 Sociaal domein algemeen en Samen doen team	13
4.2 Jeugd	17
4.3 Wmo	18
4.4 Participatie	19
4.5 Ervaring raad met informatievoorziening	20
4.6 Planning, uitvoering en evaluatie in het sociaal domein	20
4.7 Bevindingen	21
5 - Conclusies en aanbevelingen	23
5.1 Conclusies	23
5.2 Aanbevelingen	24
Bijlage 1 - Beantwoording van de deelvragen volgens normenkader	26
Bijlage 2 - Bronnen	27

1 - Inleiding

1.1 Aanleiding van dit onderzoek

In 2015 namen gemeenten het sociaal domein van Rijk en provincies over en kreeg de gemeenteraad hierop het toezicht. Dat kan hij alleen met volledige, juiste en heldere informatie. Recent onderzoek¹ onder 16 gemeenten 'Rol gemeenteraad, uniek samenspel' onderstreept dat met de conclusie: *"Gemeenteraden kijken vaak kritisch naar de informatie over het sociaal domein die ze krijgen van het college en het ambtelijk apparaat. Een betere informatievoorziening is nodig, om beter te sturen op goede hulp aan kwetsbare mensen"*. Kortom, de informatievoorziening over het sociaal domein is een actueel onderwerp voor onderzoek.

1.2 Centrale vraag in het onderzoek

In dit onderzoek van de rekenkamercommissie Ommen is de centrale vraag:

In hoeverre beschikt de gemeenteraad van Ommen over bruikbare informatie om effectief te kunnen sturen op het sociaal domein en in hoeverre gebruikt de raad de informatie om vast te stellen of de beoogde doelen worden gerealiseerd?

Naast deze centrale vraag stelt de commissie de volgende deelvragen:

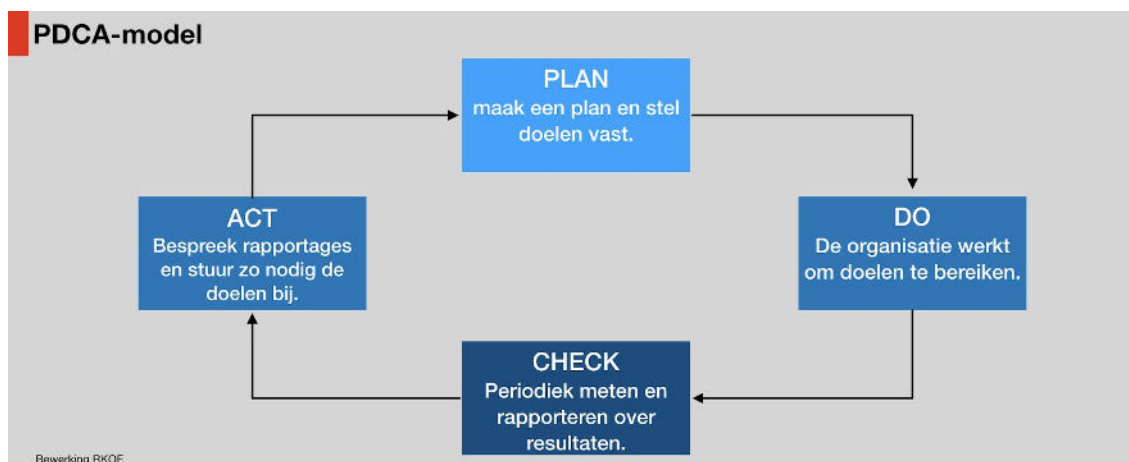
1. Welke doelen stelde de gemeenteraad vast voor jeugd, werk en zorg?
2. Welke informatie en welke indicatoren krijgt de raad over jeugd, werk en zorg van het college (passieve informatievoorziening)? Liggen hierover afspraken vast en leeft het college die na? Past het college de afspraken aan op actuele ontwikkelingen? En welke informatie verzamelt de gemeenteraad zelf (actieve informatievoorziening)?
3. In hoeverre voldoet de informatie aan de behoefte van de raad? Is de informatie tijdig, toegankelijk en duidelijk genoeg om op de gestelde doelen in het sociaal domein te kunnen sturen?
4. In hoeverre gebruikt de raad de beschikbare informatie om vast te stellen of de doelen in het sociaal domein worden gerealiseerd?
5. Zou de informatievoorziening moeten worden verbeterd en zo ja, hoe?

1.3 Aanpak en reikwijdte van het onderzoek

De rekenkamercommissie heeft het onderzoek uitbesteed aan mevrouw E. Fogl en de heer F. Haven van Rekenkameronderzoekers Friesland. Zij onderzochten de periode januari 2018 - april 2019. Voor het onderzoek bestudeerden de onderzoekers de informatie die de raad over het sociaal domein in deze periode ontving. Daarover hielden ze interviews met bestuurders, ambtenaren en de Participatieraad. Tot slot spraken commissie en onderzoekers met de raad. Een lijst van documenten en geïnterviewden staat in bijlage 2.

Dit onderzoek richt zich op de *sturing door de raad* in het sociaal domein. Hierbij gebruiken we het PDCA-model. Het onderstaande model start bij 'Plan', waar de organisatie een plan maakt met daarin meetbare doelen. Daarna gaat de organisatie aan het werk bij 'Do' en probeert te doen wat is gepland en de doelen te bereiken. Gedurende dat proces meet de organisatie regelmatig -zoals bij kwartaalrapportages- hoe de voortgang is. Daarvoor worden meetbare doelstellingen naast de huidige situatie gelegd en een analyse van de verschillen gemaakt. Als hieruit blijkt dat het gestelde doel buiten bereik dreigt te raken, stuurt de organisatie de werkwijze of doelen bij.

¹ www.programmasociaaldomein.nl/artikel/gemeenteraden-kritisch-over-informatievoorziening-sociaal-domein/ 15 februari 2019



Voorbeeld: een gemeente heeft als doel om de laaggeletterdheid te laten afnemen zodat inwoners meer zelfredzaam zijn. Het concrete PLAN is vastgelegd in de meerjarenbegroting om vanaf 2020 de laaggeletterdheid te laten dalen met een X % in jaar t en verder met een X % jaar t+1. De nulmeting in 2018 is het vertrekpunt van de meting. De gemeente voert het beleid uit (DO). Halverwege 2020 blijkt uit de voortgangsrapportage dat het percentage laaggeletterdheid onvoldoende afneemt (CHECK). De gemeente kan het beleid intensiveren door de uitvoerende partners om een gerichte interventie te vragen (ACT). Het onderzoek van de RKC volgt dit model. Hoofdstuk 2 en 3 gaan over "Plan" van het sociaal domein, hoofdstuk 4 over 'Check' en 'Act'. Het onderzoek gaat niet uit over de uitvoering: "Do". De rekenkamercommissie wil dit aspect in 2020 onderzoeken voor een van de drie subdomeinen.

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 is een opsomming van de landelijke regels voor het sociaal domein. In hoofdstuk 3 staan de gemeentelijke doelen. Hoofdstuk 4 beschrijft de wijze waarop de gemeente Ommen meet en rapporteert over deze doelen aan de raad. In hoofdstuk 5 staan de conclusies en aanbevelingen. Dit hoofdstuk is ook als een samenvatting te lezen.

2 - Uitgangspunten van de rijksoverheid in het sociaal domein

Het Rijk trapte af in het Regeerakkoord van 2012² en gaf daarin de eerste aanzet tot de decentralisatie van Jeugd, Wmo en Participatie van Rijk en provincies naar de gemeenten. Hiermee had het Rijk vier doelen:

1. Beleid op maat
2. Integrale uitvoering
3. Democratische controle
4. Beperking van de kosten

Om dit te bereiken staat een *integrale uitvoering* centraal: hulpverleners die niet langs elkaar heen werken maar samenwerken, zodat mensen met een hulpvraag niet vastlopen in bureaucratie. De regering stelde voor dat gemeenten hiervoor *sociale wijkteams* zouden oprichten, maar zij waren daarin vrij. Ook introduceerde het Rijk maatwerk in de Wmo en participatie daarbij van burgers. Gemeenten maken eigen afwegingen over de onderlinge afstemming en samenhang van voorzieningen waarbij ze rekening houden met regionale omstandigheden, behoeften en cultuur³. De decentralisatie van Rijk naar gemeenten ligt vast in een aantal wetten per subdomein.⁴ In de onderstaande paragrafen staat wat de rijksoverheid per subdomein met de wetten beoogde.

2.1 Rijksdoelen voor Jeugd

Gemeenten hadden al vier jeugdtaken, waar in 2015 de nieuwe Jeugdwet nog 12 taken aan heeft toegevoegd:

De nieuwe Jeugdwet 2015: gemeenten gaan van 4 naar 16 taken	
Taken tot 2015	Nieuwe taken vanaf 2015
Informatie en advies	Ambulante jeugdzorg
Signalering	Pleegzorg
Lichte ambulante hulp	Toegangstaken voor geïndiceerde jeugdzorg
Toeleiding naar zorg via het Centrum Jeugd & Gezin	Open residentiële zorg
	Crisishulp
	Gesloten jeugdzorg
	Jeugdreclassering en jeugdbescherming
	Advies en meldpunt kindermishandeling
	Kindertelefoon
	AWBZ begeleiding
	Jeugd GGZ
	Zorg voor jeugdigen met licht verstandelijke handicap

Door deze zestien taken samen te voegen beoogt de wetgever dat de gemeente samenhangend beleid heeft voor preventie, ondersteuning, begeleiding, hulpverlening en behandeling van problemen bij het gezond en veilig opgroeien van jeugd. Hierbij wil het Rijk de "eigen kracht" van jeugd, ouders en hun sociale netwerk gebruiken. Cruciaal is dat jeugd en hun ouders regie houden over hun eigen leven. De Jeugdwet streeft voorts naar samenhangende hulp voor gezinnen: *1 gezin, 1 plan, 1 regisseur*. Samen met andere sectoren zoals onderwijs, zorg, politie en justitie zorgt de gemeente voor capabele hulpaanbieders en voorzieningen voor jeugdhulp. Dit is de *integrale uitvoering* zoals bedoeld in de vier Rijksdoelen bij de start van de decentralisaties. De wetgever wil dat gemeenten de verschillende taken in het sociaal domein in samenhang met elkaar uitvoeren.

² Bruggen slaan, regeerakkoord, oktober 2012

³ Kamerstukken II 2012-2013, 33400 VII, nr. 59.

⁴ Drie decentralisatie, VNG.

2.2 Rijksdoelen voor Wmo

Met de wet Wmo 2015 beoogt het Rijk dat gemeenten voorzieningen of zorg aanbieden als de cliënt:

- niet zelf ("op eigen kracht")
- met hulp van familie of anderen in zijn of haar sociale omgeving
- of met mantelzorg

in staat is tot zelfredzaamheid. Is hiervan sprake dan biedt de gemeente eerst een algemene voorziening aan, zoals huishoudelijke hulp. Indien dat het probleem onvoldoende oplost, dan komen maatwerkvoorzieningen aan de beurt. Het Rijk wil dat mensen zo lang als mogelijk zelfstandig thuis blijven wonen. Een aanvullende maatregel hierbij was de sluiting van verzorgingshuizen. De gemeente zorgt voor ondersteuning bij mensen thuis, voor hun welzijn en voor hun vervoer. Het Rijk verwacht met deze omslag niet alleen positieve financiële effecten maar ook meer sociale samenhang. Net als bij Jeugd beoogt de wetgever dat mensen elkaar ondersteunen en dat de gemeente dit voor elkaar krijgt met eigen beleid.

2.3 Rijksdoelen voor Participatie

De wetgever wil met de nieuwe Participatiewet dat gemeenten mensen met beperkingen, die nu *beschut werk* (dat was de sociale werkvoorziening) hebben, een gewone baan bezorgt. Mensen die in 2015 bij de sociale werkvoorziening werken, mogen daar nog wel blijven. Alleen mensen die evident niet regulier kunnen werken, krijgen na 2015 nog een nieuwe beschutte werkplek. Het aantal mensen waarvoor dit geldt, ligt tot *90% lager* dan voorheen. Ook de instroom in de Wajong, een voorziening voor jongeren met arbeidsbeperking, moet de gemeente doorleiden naar regulier werk. In tegenstelling tot de Jeugdwet is hier geen uitputtende lijst van taken door de wetgever gemaakt.

2.4 De verplichte 'Depla beleidsindicatoren'

Voor de drie decentralisaties onderhandelde de VNG met het Rijk over de wet die de taken en bijbehorend budget naar de gemeenten schoof. Om alles in goede banen te leiden stond in de kamerstukken bij de wet: "...het Rijk met de VNG en gemeenten maken afspraken over een *stevige monitoring van de bereikte resultaten in relatie tot de uitgaven in het sociaal domein, door te meten, te benchmarken en te vergelijken*". Het Besluit begroting en verantwoording (BBV) schreef daarom in artikel 25 voor, dat gemeenten in begroting en verantwoording beleidsindicatoren moesten opnemen. Een beleidsindicator is een getal waardoor de raad de maatschappelijke effecten van beleid kan zien. In het BBV staat een lijst die ook 11 verplichte indicatoren voor het sociaal domein bevat, waarmee gemeenten met elkaar zijn te vergelijken. Deze lijst staat bekend als de 'Depla beleidsindicatoren':

Depla-indicatoren: 11 beleidsindicatoren om te monitoren en benchmarken

Beleidsindicator sociaal domein	Eenheid	Ommen Begroting 2019
1 Banen	per 1.000 inwoners 15-64 jaar	2017: 781
2 Jongeren met een delict voor de rechter	% 12 - 21 jarigen	2017: onbekend
3 Kinderen in een uitkeringsgezin	% kinderen tot 18 jaar	2017: onbekend
4 Netto arbeidsparticipatie	% van de werkzame beroepsbevolking t.o.v. de beroepsbevolking	2017: 68,2
5 Werkloze jongeren	% 16 - 22 jarigen	2017: onbekend
6 Personen met een bijstandsuitkering	Aantal per 10.000 inwoners	2017: 21,7
7 Lopende re-integratievoorzieningen	Aantal per 10.000 inwoners 15-64 jaar	2017: 25,0
8 Jongeren met jeugdhulp	% van alle jongeren tot 18 jaar	2017: 7,3
9 Jongeren met jeugdbescherming	% van alle jongeren tot 18 jaar	2017: 1,3
10 Jongeren met jeugdreclassering	% van alle jongeren tot 18 jaar	2017: 0
11 Cliënten met maatwerkarrangement Wmo	Aantal per 10.000 inwoners	2017: onbekend

Ommen kwam er niet aan toe zelf streefwaarden voor deze indicatoren op te stellen, maar wil vanaf de begroting 2021 met het plan "Ommen 4.0" de begroting vereenvoudigen, indicatoren vaststellen en meten of doelen gehaald worden. Naast de verplichte beleidsindicatoren mogen gemeenten zelf indicatoren ontwikkelen, toegesneden op de lokale situatie. Alle indicatoren staan dan in de begroting bij de programma's ter onderbouwing van het beleid voor de raad. De indicatoren moeten zich vooral op *outcome* richten, zodat raadsleden kunnen sturen op maatschappelijke effecten⁵. Ook hier is de gemeente Ommen niet volledig aan toegekomen, wel heeft de gemeente Ommen een aantal input en output indicatoren ontwikkeld. De hoofdstukken 3 en 4 gaan hier nader op in. Met "Ommen 4.0" wil het gemeentebestuur alsnog indicatoren ontwikkelen. Gemeenten doen hiernaast vrijwillig mee aan de Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein, die twee maal per jaar wordt gepubliceerd op waarstaatiegemeente.nl waarmee een gemeente inzicht geeft in de beleidseffecten, toont of doelen zijn gehaald en zich vergelijkt met andere gemeenten.

Ommen 4.0

In het onderzoek bleek dat het college en het ambtelijk apparaat in Ommen nadenkt over een andere, eenvoudiger en inzichtelijker manier van begroten en verantwoorden. Intern staat dit project bekend als "Ommen 4.0" en hier is in meerdere interviews over gesproken. Naar de verwachting van de geïnterviewden zal op zijn vroegst in het najaar van 2019 hiervan iets zichtbaar zijn. Maar de afronding hiervan kan volgens de betrokkenen tot ruim in 2020 duren. In dit onderzoek is Ommen 4.0 niet op zich bekeken.

⁵ Hoofdlijnen vernieuwing Besluit Begroting en Verantwoording, Ministerie van BZK, 2015

3 - Gemeentelijke voorschriften en doelen in het sociaal domein

“De regering beoogt met dit wetsvoorstel en de voorgenomen decentralisaties op het terrein van jeugd, werk en inkomen en passend onderwijs, gemeenten breed verantwoordelijk te maken voor het bieden van een samenhangende ondersteuning aan mensen met beperkingen binnen het sociale domein.”⁶ Ommen legde deze gedachte in eigen beleidsnota's vast. In dit hoofdstuk staan die op een rij.

Sociaal Domein, omslag in denken (2013)

Een jaar voor de decentralisatie begon, zette de gemeente de landelijke wetten en doelen in eigen beleid om. Ommen beschreef in het beleid drie doelen:

1. Een Ommer samenleving waar mensen zoveel als mogelijk kunnen meedoen ongeacht leeftijd, geslacht, inkomen of eventuele beperking
2. Een Ommer samenleving waar mensen die het nodig hebben worden ondersteund op een wijze die bij hen past
3. Een Ommer samenleving die een goede sociale verbondenheid kent met gebundelde inzet van vrijwilligers, mantelzorgers en professionals in een hecht netwerk dat werkt volgens het principe: “1 gezin, 1 plan, 1 hulpverlener.”

Deze algemene doelen sluiten aan op twee rijksdoelen: beleid op maat en integrale uitvoering. Concrete doelen met meetbare resultaten staan niet in dit plan. Ook een 'nulmeting' ontbreekt, waar het college in vastlegde hoe de situatie op dat moment was. Zonder de nulmeting is niet exact na te gaan hoe de situatie in Ommen was. De twee andere rijksdoelen: democratische controle en beperking van de kosten zette de gemeente niet om in eigen beleid. De participatie- en gemeenteraad zijn nauw betrokken bij het opstellen van het beleid. In de interviews wordt ook aangegeven dat de gemeentelijke doelen in het sociaal domein niet SMART⁷ zijn, maar de gemeente is van plan dit in het nieuwe plan “Ommen 4.0” alsnog te doen. Het is de bedoeling om zicht te krijgen op de stand van zaken in Ommen en de invloed van de uitgevoerde activiteiten op de doelen.

Beleidsplan, om elkaar Ommen (2014)

Dit plan is een uitwerking van het plan uit 2013, met een afwegingskader dat de gemeente ondersteunt bij het kiezen van een oplossing:



Ommen heeft als oplossingsrichting om zoveel als mogelijk eerste de “eigen kracht” van inwoners, en daarna het netwerk van mantelzorgers en vrijwilligers rond de inwoners in te zetten. Hierna komen pas de betaalde algemene of maatwerkvoorzieningen in beeld. Dit sluit aan op de doelen van het Rijk die mensen ook zo lang mogelijk zelfstandig wil houden. Zolang inwoners geen beroep doen op algemene voorzieningen en maatwerk, beperkt dat ook de kosten. Zo neemt Ommen een derde doel: kostenbesparing in het beleid op.

⁶ Memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Wmo 2015.

⁷ SMART staat voor : Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden

Het plan heeft elf doelen⁸, die in 2018 bereikt zouden moeten zijn, maar waarvan een nulmeting ontbreekt en het verband met de eerder geformuleerde doelen uit “Sociaal Domein, omslag in denken” van het jaar daarvoor ontbreekt. Daarnaast is de raad niet specifiek geïnformeerd over de implementatie van die elf doelen, wel is de raad vanaf 2014 meegenomen in de opzet van de Monitor Maatschappelijk Resultaat, zie hoofdstuk 4. Als de elf doelen naast de vier doelen van het Rijk worden gezet en van ieder doel wordt nagegaan of ze ‘SMART’ zijn (specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdsgebonden) of het doel is geëvalueerd in een rapportage aan de raad en of de gemeente hiervoor een indicator op heeft gesteld, ontstaat dit beeld:

RIJK		GEMEENTE OMMEN		SMART	Evaluatie	Indicator
1	beleid op maat	Sociale verbondenheid				
		Zoveel als mogelijk meedoen in de samenleving				
		Eigen kracht inwoners benutten				
		Toegang in ogen inwoners logisch en dichtbij				
		Ondersteuning zo lokaal mogelijk, rest regionaal				
2	democratische controle					
3	beperking van de kosten	Bureaucratie en kosten sociaal domein verminderen				
		Ondersteuning van mensen waar nodig				
		Minder dure zorg door preventie en inzet voor-liggend veld				
		Geen prikkel ondersteuners om naar 'eigen' zorg te verwijzen				
		Kosten SD uit rijksbijdrage en huidig budget				
4	integrale uitvoering	Participatie langdurig werkzoekers bij gebiedsteams				
		Bundel vrijwilligers en professionals: 1 gezin, 1 plan, 1 pers.				
		Betere zorg door integraal werken				
		Meer vrijwilligers en mantelzorgers naboerschap				
		Integrale benadering werkgevers voor werkzoekers				

Legenda

- Afwezig
- Deels aanwezig
- Aanwezig

Bron: Regeerakkoord 2012, beleidsplannen gemeente Ommen. Bewerking RIKOF.

De vier rijksdoelen zijn beschreven in hoofdstuk 2. De elf doelen van de gemeente Ommen zijn gegroepeerd naast de rijksdoelen en het valt op dat voor het tweede doel *democratische controle* in Ommen geen eigen doelen zijn. Uit het onderzoek bleek dat, omdat de raad het beleid goedkeurt en controleert, hier automatisch sprake van is zodat aanvullende doelen overbodig zijn.

In de interviews werd duidelijk dat Ommen er niet aan is toegekomen om de doelen uit te werken. Dit is zichtbaar in de tabel: de doelen zijn vrijwel niet SMART, de doelen zijn niet geëvalueerd en voor deze algemene doelen bestaat geen indicator waarmee de raad wordt geïnformeerd. Wanneer de raad op deze doelen bij zou willen sturen, dan is dat met de verstrekte informatie van het college niet goed mogelijk. In de interviews bleek ook dat Ommen eigenlijk maar een hoofddoel heeft: “meedoen”. Alle andere onderdelen zijn hieraan ondergeschikt. De doelen van de nota Om elkaar! zijn vrijwel identiek aan die van de gemeente Hardenberg. Het college heeft het voornemen in ‘Ommen 4.0’ wel meetbare doelen te stellen en hierover aan de raad te rapporteren. De eerste resultaten zouden vanaf de begroting 2021 zichtbaar kunnen zijn.

Bestuursakkoord 2018 - 2022

In het geldende bestuursakkoord schrijft het college bij *Sociaal en waardevol Ommen* dat “onze basiszorg is en blijft op orde. Meer inzet op preventie en zorg dichtbij, voor jong en oud. Aandacht voor kwetsbare inwoners, vrijwilligers en mantelzorgers. Oog voor elkaar.” Verdere uitwerking is niet in het bestuursakkoord opgenomen en het beleid wijzigt niet ten opzichte van het vorige bestuursakkoord of

⁸ Beleidsplan Om elkaar Ommen, 1 juli 2014, pagina 21

huidige beleid. In de interviews is toegelicht dat weinig over het sociaal domein is gediscussieerd bij het opstellen van het bestuursakkoord.

Hierboven staan de algemene stukken over het sociaal domein beschreven. In de paragrafen hierna staat *per subdomein* welke documenten de raad hierover ontving.

3.1 Doelen in Ommen voor het subdomein Jeugd

I - Beleidsnota Jeugd “Kinderen en jongeren in Ommen” (2017)

De ambitie in de nota is: “jeugdigen groeien gezond en veilig op (binnen het eigen gezin) en kunnen hun talent ontwikkelen. Zij gaan naar school en behalen een diploma, vinden passend werk of hebben een zinvolle dagbesteding.” Dit is omgezet in een sturingskader met 17 indicatoren. Een nulmeting of een meetbaar doel ontbreekt per indicator.

II - GGD nota “Beweging vanuit eigen regie 2019 - 2023

Ommen neemt deel aan de gemeenschappelijke regeling GGD. Voor de regio schreef de GGD een nota met als doel om de ‘eigen regie’ van mensen te versterken naar een positieve gezondheid⁹. Met ‘positieve gezondheid’ ziet de GGD “een betekenisvol leven, meedoen en kwaliteit van leven.”. Deze doelen krijgen later nog een uitvoeringsplan en een financiële paragraaf waardoor ze meetbaar zijn. Voor Jeugd legt de GGD de doelen neer in Programma 2. Hoe kan worden gemeten of de doelen zijn bereikt, is niet duidelijk vermeld. Nu gelden deze doelen niet alleen voor Ommen, maar voor alle deelnemers in de regeling. Uit de interviews bleek dat een verband tussen deze doelen en de doelen uit de algemene beleidsplannen er is. Zo slaat “alle kinderen hebben vanaf geboorte dezelfde kansen, in welke wijk ze ook worden geboren” op het doel uit Omslag in denken “Een Ommer samenleving waar mensen zoveel als mogelijk kunnen meedoen ongeacht leeftijd, geslacht, inkomen of eventuele beperking”. Ook hebben de doelen samenhang met de piramide uit “Om elkaar, Ommen”. Meetbaar zijn de doelen niet gemaakt.

III - Programmabegroting 2019

Voor Jeugd komen de nieuwste doelen uit de Programmabegroting 2019. Of Ommen deze doelen in 2019 bereikt, lijkt lastig te meten en een datum waarop Ommen dit moet bereiken, ontbreekt. De begroting onderscheidt lokaal en regionaal beleid, waarvan het beleid vastligt in de Visie Jeugdhulp 2017 - 2020 met acht doelen. Ook deze doelen zijn lastig meetbaar en niet van een datum voorzien.

Wanneer alle doelen uit deze drie bovenstaande stukken in een overzicht staan, ziet dat er zo uit:

Doelen Subdomein Jeugd van Rijk en Gemeente Ommen				
RIJK	GEMEENTE OMMEN	SMART	Evaluatie	Indicator
1 integraal: preventie, ondersteuning, begeleiding, hulpverlening	Goede fysieke, sociale ontwikkeling jeugd			
	Preventief jeugdbeleid (2x)			
	Vroegtijdig signaleren			
	Hulp in en van de omgeving van het kind			
	Flexibele inzet jeugdhulp			
	Jeugdhulp regionaal inkopen en organiseren			
	Hulp in en van de omgeving van het kind			
	Ondersteuning met ouders			
	Gezinsgericht werken			
	Verbinding met onderwijs, verenigingen en andere instellingen			
	Sturen op kwaliteit en resultaat in financiële kaders			
	Jeugdigen groeien veilig op in het eigen gezin			
	Jeugd gaat naar school en haalt een diploma			
	Jeugd vindt werk of een passende dagbesteding			
	Alle kinderen hebben vanaf geboorte dezelfde kansen			
	Ouders en kinderen normaliseren en lossen problemen op			
	Jongeren gaan weerbaar en gezond door het leven			
Er wordt minder beslag gelegd op zware jeugdzorg				
Alle jongeren komen van school met een start-kwalificatie				

Bron: Jeugdwet 2015, beleidsplannen gemeente Ommen. Bewerking RKOF.

⁹ pagina 1 vastgesteld maart 2019

Opgeteld heeft Ommen 19 doelen voor Jeugd waarvan 14 deels of geheel SMART zijn. De doelen zijn niet geëvalueerd en voor vijf van de 19 doelen is wel een indicator opgesteld.

De vastgestelde verordening voor Jeugd is voor een groot deel gebaseerd op de modelverordening van de VNG. Uit de voorgestelde artikelen in de verordening is het volgende artikel echter weggelaten:

[1.] Het door het gemeentebestuur gevoerde beleid wordt eenmaal per [...] jaar geëvalueerd. Het college zendt hiertoe telkens [...] jaar na de inwerkingtreding van de verordening aan de gemeenteraad een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van de verordening in de praktijk.]
[2.] Ten behoeve van de evaluatie verzamelt het college systematisch informatie over:

Evaluëren van een regeling in een nieuw taakveld (zoals Jeugd in 2015) staat dus niet in de verordening. Dit stemt overeen met de plannen waarin een evaluatie niet genoemd staat. Wel is het de vraag of de raad hierdoor voldoende informatie krijgt over de effecten van het beleid.

3.2 Doelen in Ommen voor het subdomein Wmo

Voor het subdomein Wmo heeft Ommen eigen doelen vastgelegd in een document:

I - Programmabegroting 2019

Ommen vindt dat mensen vaak meer kunnen dan ze zelf denken. De gemeente wil de 'eigen kracht' van inwoners versterken en de afhankelijkheid van de gemeente verminderen. De gemeente helpt alleen als het nodig is, en dan met maatwerk. In wezen is deze tekst identiek aan de piramide uit "Om elkaar, Ommen". Naast deze werkwijze formuleert de gemeente 13 doelen voor de Wmo. Net zoals bij de doelen voor het subdomein Jeugd, zijn doelen niet meetbaar en niet van een einddatum voorzien. Zo is niet na te gaan of een doel bereikt is. Bijvoorbeeld de doelen over laaggeletterdheid:

Voorbeeld doel "laaggeletterdheid"			
Doel	Prestatie	Type doel	Type prestatie
Aanpak laaggeletterdheid	Inwoners met een beperkte taalvaardigheid komen aan de kant te staan. Het belemmert hen in het vinden en behouden van werk, maar ook op het gebied van wonen en zorg, waardoor mensen niet mee kunnen doen in de samenleving. Er wordt beleid ontwikkeld om de aanpak van laaggeletterdheid te verbinden met andere thema's in het maatschappelijk domein	Input	Niet meetbaar, niet tijdgebonden

Bron: Programmabegroting gemeente Ommen 2019, Bewerking RKOF.

Bij 'Type doel' staat 'Input' en dat betekent dat de doelstelling beschrijft wat de gemeente gaat *doen* en niet wat de gemeente *bereikt*. Dit is ook bij andere doelen aan de orde.

II - Beleidsnota (heeft Ommen niet)

De gemeente Ommen heeft geen nota Wmo opgesteld omdat zo stelde geïnterviewden Ommen werkt vanuit de vijf uitgangspunten uit het Beleidsplan "Om elkaar, Ommen":

- meer inwoner, minder overheid,
- meer buurt/wijk, minder centraal,
- meer preventief, minder curatief,
- minder integraal, minder versnipperd,
- meer collectief, minder individueel.

Uit het onderzoek bleek dat het college een nadere uitwerking -gegeven de integrale benadering van het sociaal domein in een beleidsplan- niet nodig vond.

De tabel met 13 doelen voor Wmo zien in Ommen er zo uit:

Doelen Subdomein Wmo van Rijk en Gemeente Ommen				
RIJK	GEMEENTE OMMEN	SMART	Evaluatie	Indicator
1 Eerst zelf, dan familie, dan mantelzorg, dan algemeen, dan maatwerk	Kwaliteit ondersteuning hoger door integraal en op maat werken			
	Lokale aanpak beschermd wonen			
	Participatie en zelf-redzaamheid bevorderen			
	Maatwerk chronisch zieken en gehandicapten			
	Ondersteuning huishouden			
2 Goedkoper en meer sociale samenhang	Versterking van de samenleving door Nieuw Noaberschap			
	Alle inwoners dragen naar vermogen vrijwillig aan samenleving			
	Ondersteuning mantelzorgers			
	Afspraken woning-corporaties			
	Inkoop maatwerk-voorzieningen			
	Efficient en effectief vervoer Jeugd en Wmo			
	Inclusieve samenleving			
	Aanpak laaggeletterdheid			

Bron: Wmo 2015, beleidsplannen gemeente Ommen. Bewerking RKOF.

Net als bij de algemene doelen en die van Jeugd zijn deze doelen beperkt meetbaar, niet geëvalueerd en vrijwel zonder indicatoren. Voor de raad is het lastig de doelen daardoor te volgen.

Evenals bij Jeugd, ontbreekt ook in de Wmo-verordening het door de VNG voorgestelde artikel om jaarlijks te evalueren. Hierin lijkt een patroon in Ommen zichtbaar: in plannen en verordeningen staat niet vermeld dat de raad achteraf systematisch geïnformeerd wordt over de effecten van het beleid. Er is niet expliciet vastgelegd op welke wijze de raad geïnformeerd moet worden over de effecten van beleid.

3.3 Doelen in Ommen voor het subdomein Participatie

Tot slot heeft Ommen voor het subdomein Werk eigen doelen in twee documenten vastgelegd. In de programmabegroting 2019: Werk en Inkomen stelt Ommen als doel om alle inwoners die dat kunnen naar werk te begeleiden. Als iemand een uitkering heeft, probeert de gemeente die aan het werk te krijgen. Lukt dat niet, dan richt de gemeente zich op 'maatschappelijke participatie'. In 2017 schreef het college de Beleidsnota Samen tegen armoede 2018-2020 met een aantal doelen. Voor Wajong of voor Beschut Werk heeft de gemeente geen apart beleidsplan.

Doelen Subdomein Participatie van Rijk en Gemeente Ommen				
RIJK	GEMEENTE OMMEN	SMART	Evaluatie	Indicator
1 Zoveel mogelijk van beschut naar gewoon werk	Regionale dienstverlening werkgevers			
	Inwoners met arbeids-bepanking zo mogelijk aan werk krijgen			
2 Wajongers gewone banen geven	Iedere inwoner die kan werken begeleiden naar werk			
Niet met een Rijksdoel verbonden	eenvoudig benaderbaar aanspreekpunt voor inwoners			
	inwoner in zijn eigen kracht zetten met Mobility Mentoring			
	kinderen blijven voorop staan!			
	preventie door voorlichting advies en educatieve projecten			
	meedoen in de Ommense samenleving			
	de handen ineen om armoede te voorkomen beperken			
	duidelijke toegang en klantvriendelijkheid verhogen			

Bron: Participatiewet, beleidsplannen gemeente Ommen. Bewerking RKOF.

Voor de rijksdoelen werkte Ommen drie doelen uit die niet zijn gevolgd. Daarnaast heeft Ommen uit het plan tegen armoede nog zeven doelen die ook niet worden 'gemonitord'.

Evenals bij Jeugd en Wmo ontbreekt in de Participatieverordening een artikel waarin het college verslag doet van de doeltreffendheid van beleid.

3.4 Bevindingen hoofdstuk 3

1. Ommen is in 2013 meteen gestart met de decentralisatie en stelde daartoe twee omvangrijke beleidsdocumenten op: 'Omslag in denken' (2013) en 'Om elkaar Ommen' (2014). Zowel de raad als de Participatieraad waren daar nauw bij betrokken. De raad heeft de doelstellingen in de beleidsdocumenten vastgesteld.
2. Voor het subdomein Jeugd zijn drie specifieke beleidsnota's, voor het subdomein Wmo is geen beleidsnota en voor het subdomein Participatie is wel een beleidsnota opgesteld. Zowel de raad als de Participatieraad waren daar nauw bij betrokken. De raad heeft de doelstellingen in de beleidsdocumenten vastgesteld.
3. Ommen heeft drie doelstellingen van het Rijk: beleid op maat, integrale uitvoering en beperking kosten een plek gegeven in het lokale Sociaal Domein beleid. Het vierde Rijksdoel: democratische controle nam de gemeente impliciet mee bij de transitie van het sociaal domein.
4. Ommen heeft de raad in positie gebracht met het opstellen van 53 doelen uitgesplitst naar 11 doelen voor het Sociaal domein als geheel en voor de subdomein: Jeugd 19 doelen, WMO 13 doelen en Participatie 10 doelen. De doelen zijn algemeen, abstract en nauwelijks SMART. Verder ontbreekt een nulmeting waarin het college vastlegde hoe de situatie op dat moment was. Ook specifieke output of outcome indicatoren waarmee de raad kan vaststellen of de doelstelling is gerealiseerd, ontbreken.
5. In het traject Ommen 4.0 worden doelen meetbaar gemaakt en voorzien van indicatoren vanaf begroting 2021. De raad zal dan via de P&C cyclus worden geïnformeerd over de realisatie van de doelen.
6. Bij de verordening die de raad heeft vastgesteld valt in vergelijking met de modelverordening van de VNG op dat in tegenstelling tot de het VNG Model, Ommen geen evaluatie vraagt of een verslag over de doeltreffendheid van beleid voor de raad is opgenomen in een artikel van de verordening.

4 - Rapportage aan de raad

In de hoofdstukken 2 en 3 staan de doelen van het Rijk en de gemeente Ommen voor het sociaal domein beschreven en is daarmee het *plan* van de gemeente voor het sociaal domein. Dit hoofdstuk beschrijft hoe het college de raad informeert en de raad daarmee in staat stelt om bij te sturen.

4.1 Sociaal domein algemeen en Samen doen team

In 2018 neemt Ommen de 'Monitor Maatschappelijk Resultaat' (MMR) in de jaarlijkse begroting en de verantwoording op. De algemene doelen van Ommen zijn de basis geweest voor de eerste MMR. De gemeente heeft samen met een externe expert een derde en vierde versie ontwikkeld. In overleg met de raad zijn de elf doelen uit de eerdere versie tot vijf uitgangspunten gereduceerd:

Monitor maatschappelijke resultaat Ommen

- 1 Onze jeugdigen (0 t/m 17) groeien veilig op en kunnen hun talenten ontwikkelen. Ze gaan naar school of hebben een zinvolle dag-invulling.
- 2 Mensen zitten fysiek en mentaal goed in hun vel, zij hebben veerkracht en voelen zich gezond (positieve gezondheid)
- 3 Onze inwoners hebben een sociaal netwerk waardoor ze zoveel mogelijk in staat zijn uitdagingen en vraagstukken zelf of binnen de eigen omgeving op te lossen.
- 4 Onze inwoners wonen zelfstandig thuis in een veilige en toegankelijke omgeving.
- 5 Onze inwoners werken aan hun eigen ontwikkeling, doen mee en leveren een maatschappelijke bijdrage naar eigen kunnen.

Bron: Programmabegroting gemeente Ommen 2019). Bewerking RKOF.

De MMR somt de maatschappelijke resultaten die het beleid heeft bereikt op in de vorm van *indicatoren*, getallen waarmee het effect van het beleid is uitgedrukt. Een bekende indicator is de werkloosheid: een percentage dat is berekend door het aantal niet-werkenden tussen de 15 en 64 te delen door de beroepsbevolking. In de programmabegroting voor 2019 staat een overzicht met 11 indicatoren over vier jaar. Dit betekent dat in totaal 44 cijfers opgenomen kunnen worden. In het overzicht staan 24 afgedrukt, 20 cijfers zijn "nog niet bekend". In de interviews is aangegeven dat niet alle Depla-indicatoren zijn ingevuld, omdat de manier waarop in Ommen wordt geïndiceerd afwijkt van de wijze waarop de informatie in de Depla monitor is gerubriceerd. In de begroting is voor de komende jaren geen streefwaarde vastgesteld. Van geen van de 11 indicatoren geeft de gemeente een toelichting of een vergelijking met andere gemeenten.

Monitor maatschappelijk resultaat - Programmabegroting 2019

-beleidsindicatoren Commissie Depla			
Taakveld:	Indicator:	Eenheid:	Bron:
5. Sociaal domein	Banen	Aantal per 1.000 inwoners in de leeftijd 15 - 64 jaar	LISA
		2015	755,4
		2016	754,9
		2017	781,4
		2018	n.n.b.
Eventuele toelichting:			
5. Sociaal domein	Cliënten met een maatwerkarrangement WMO	Aantal per 10.000 inwoners	GMSD
		2015	n.n.b.
		2016	n.n.b.
		2017	n.n.b.
		2018	n.n.b.
Eventuele toelichting: geen cijfers beschikbaar			
6. Sociaal domein	Jongeren met een delict voor de rechter	% 12 t/m 21 jarigen	Verwey Jonker Instituut - Kinderen in Tel
		2015	6,67
		2016	n.n.b.
		2017	n.n.b.
		2018	n.n.b.
Eventuele toelichting:			
6. Sociaal domein	Jongeren met jeugdbescherming	% van alle jongeren tot 18 jaar	CBS
		2015	3,2
		2016	3,2
		2017	3,3
		2018	n.n.b.
Eventuele toelichting:			
6. Sociaal domein	Jongeren met jeugdhulp	% van alle jongeren tot 18 jaar	CBS
		2015	7,2
		2016	6,7
		2017	7,3
		2018	n.n.b.
Eventuele toelichting:			
Bron: Programmabegroting 2019 Ommen. Bewerking RKOF.			

4. Sociaal domein	Jongeren met jeugdreclassering	% van alle jongeren van 12 tot 23 jaar	CBS
		2015	0
		2016	0
		2017	0
		2018	n.n.b.
Eventuele toelichting:			
5. Sociaal domein	Kinderen in uitkeringsgeen	% kinderen tot 18 jaar	Verwey Jonker Instituut - Kinderen in Tel
		2015	3,72
		2016	n.n.b.
		2017	n.n.b.
		2018	n.n.b.
Eventuele toelichting:			
6. Sociaal domein	Lopende re-integratievoorzieningen	Aantal per 10.000 inwoners van 15 - 64 jaar	CBS
		2015	31,4
		2016	33,1
		2017	25,0
		2018	n.n.b.
Eventuele toelichting:			
6. Sociaal domein	Netto arbeidsparticipatie	% van de werkzame beroepsbevolking ten opzichte van de beroepsbevolking	CBS
		2015	66,6
		2016	66,7
		2017	68,2
		2018	n.n.b.
Eventuele toelichting:			
6. Sociaal domein	Personeel met een bijstandsuitkering	Aantal per 10.000 inwoners	CBS
		2015	19,8
		2016	20,8
		2017	14,7
		2018	n.n.b.
Eventuele toelichting:			
6. Sociaal domein	Werkloze jongeren	% 16 t/m 22 jarigen	Verwey Jonker Instituut - Kinderen in Tel
		2015	1,80
		2016	n.n.b.

Documenten over het Sociaal Domein aan de Raad 2018 - 2019		Wmo	Jeugd	Participatie	Informer	Besluit	Zienswijze
Datum	Document						
1 nov.-17	Beleidsplan Samen tegen armoede 2018-2020						
2 feb.-18	Presentatie Nota naar een gezond en vitaal Ommen						
3 mrt.-18	Collegebrief informatie regionale zorgkosten jeugd						
4 apr.-18	brief Kinderombudsvrouw aan gemeenteraadsleden						
5 apr.-18	Concept begroting GGD 2019 en MJB						
6 apr.-18	Raadsvoorstel GR werk en scholing opheffen (Htberg)						
7 apr.-18	Collegebrief zorgverzekering en rentelatievren GKB						
8 mei-18	Brief gewijzigde begroting 2018, ontwerpbegroting 2019						
9 jul.-18	Collegebrief inspectieoordeel Veilig thuis ijselland						
10 sep.-18	Presentatie resultaten sociaal domein 2015 - 2017						
11 sep.-18	Presentatie over de toekomst van Samen Doen						
12 okt.-18	Collegebrief uitkomsten CEO 2017 Wmo en Jeugd						
13 nov.-18	Raadsvoorstel Toekomst Samen Doen						
14 nov.-18	Rapportage GGD najaar 2018						
15 nov.-18	Brief bestuur RSJ over de vastgestelde jaarrekening 2017						
16 dec.-18	Collegebrief over plan van aanpak laaggeletterdheid						
17 dec.-18	Collegebrief over de evaluatie van nieuw beschut werk						
18 dec.-18	Raadsvoorstel vangnetregeling 2018						
19 dec.-18	Presentatie klankbordgroep Jeugd						
20 dec.-18	Collegebrief over de toekomst van Samen Doen in 2019						
21 dec.-18	Collegebrief over de voortgang van Nieuw Noaberschap						
22 dec.-18	Presentatie van Regionaal Servicecentrum Jeugd						
23 jan.-19	Raadscommissievoorstel werken aan een inclusieve samenleving						
24 jan.-19	Raadsbrief van college, Actieplan Thuis in Ommen						
25 jan.-19	Raadsvoorstel aanpassing verordening Wmo en Jeugd						
26 mrt.-19	Nota van de GGD "Bewogen vanuit eigen regie"						
27 mrt.-19	Collegebrief huisvesting inloophuis Ommen (alleen aan CDA)						
28 mrt.-19	Collegebesluit project KIK						
29 mrt.-19	Raadsvoorstel aanpassing verordening individuele inkomensvoet						

Bron: Gemeente Ommen, Bewerking RKOF.

Het aantal stukken per subdomein ontloopt elkaar niet veel, maar het vaakst gaan de documenten over het subdomein Jeugd. Van de 29 stukken waren 18 informierend, 10 besluitvormend en ook een zienswijze. De verslagen van de Participatieraad worden niet aan de gemeenteraad gestuurd. Financiële informatie krijgt de raad vooral in de begroting en de jaarrekening. Dat het Rijk onvoldoende aan gemeenten betaalt voor het sociaal domein, brengt het college onder de aandacht in de begroting voor 2019: "De nieuwe taken zijn aan de gemeente overgedragen met forse (Rijks)kortingen op de beschikbare budgetten. In 2015 heeft de gemeenteraad het beleidsplan 'Samen Doen' vastgesteld. De doelstelling hiervan is het leveren van goede zorg en ondersteuning binnen de beschikbare budgetten." Het college denkt wel dat het sociaal domein tot 2022 binnen het beschikbare budget is uit te voeren, maar ziet risico's en nam daarom beheersmaatregelen waarvan de 'MMR' er een van is. Het college stelt voor om de budgetten voor het sociaal domein niet langer "[er] apart uit te lichten, maar [dit] in een breder geheel te plaatsen.". Daarnaast nam het college al in 2015 een bedrag van €800.000 op in de inventarisatie van de risico's. Dit bedrag is gebaseerd op een overschot in het sociaal domein in 2015 en besloten is dit geld daarvoor beschikbaar te houden in de algemene reserve. In de programmabegroting 2019 staat in bijlage VII een overzicht van de budgetten in het sociaal domein, maar in de verantwoording ontbreekt deze bijlage. De raad wordt niet geïnformeerd over de financiële uitkomsten. Een uitleg waarom de budgetten Participatie en de begroting daalt ontbreekt in de tekst:

Begroting sociaal domein	2019	2020	2021	2022
Budget van het Rijk	10,2	10,0	9,9	10,0
Begroting Jeugd	3,7	3,7	3,7	3,7
Begroting Wmo	3,6	3,5	3,6	3,6
Begroting Participatie	3,7	3,5	3,2	3,3
Begroting Samen Doen + overige	1,2	1,2	1,2	1,3
Totale begroting Ommen	12,2	11,9	11,7	11,9
Tekort voor de gemeente Ommen	-2,0	-1,9	-1,8	-1,9

Bron: Begroting Ommen 2019, Bewerking RKOF.

In de verantwoording ontbreekt deze uitsplitsing. Ambtelijk is deze wel aanwezig maar vergeten op te nemen in de jaarstukken.

De suggestie van de rijksoverheid om sociale wijkteams in te stellen neemt de gemeente Ommen over met de instelling van het *Samen Doen Team*. Dit integrale team voor werk, welzijn, wonen en zorg deed tot 1 januari 2019 in een proef met de opdracht inwoners adequaat, laagdrempelig maar binnen het budget te ondersteunen. In september 2018 verscheen de evaluatie "Toekomst Samen Doen" over dit team waarin de conclusies over de proef positief zijn. Het college stelt voor het team te houden omdat het team onmisbaar is, de intensieve samenwerking een groot succes is en het team bijdraagt aan de 'transformatie'. De betrokkenen rondom en in het team werden geïnterviewd en "over het algemeen overheerst (grote) tevredenheid over hoe Samen Doen zich ontwikkeld heeft en wat zij heeft bereikt". Wat bereikt is slaat op de werkwijze van het team waarover "mooie, aantoonbare resultaten" zijn en geeft als voorbeeld: *"realiseren van verbindingen in de wijk met onder andere huisartsen, wijkverpleging, welzijnspartijen, scholen, de kerk, bibliotheek en justitie (zoals het opzetten van het integraal preventie netwerk). De generalisten uit het Samen Doen team schakelen aanvullend op hun eigen expertise, specialistische collega's in die écht nodig zijn om heel specifieke problemen op te lossen."* Dit genoemde mooie, aantoonbare resultaat is een beschrijving van het middel, de manier waarop resultaten geboekt kunnen worden, maar is geen resultaat. Het college had bijvoorbeeld het algemene doel: 'iedereen doet mee' kunnen voorzien van een streefdoel en rapporteren over het aantal mensen dat minder is aangewezen op de gemeente door de inzet van de gemeente.

Naast de positieve punten, staan ook aandachtspunten in het stuk vanuit het Platform Samen Doen. Zoals 'zet de samenwerking door', 'borg kennis', 'creëer ruimte voor doorontwikkeling' en houdt rekening met 'verschillende meningen'. Opvalt 'commitment over de uitgangspunten, maar probeer wel meer samenhang te brengen in de uitgangspunten'. In de evaluatie¹⁰ wordt dit punt nader toegelicht als een dilemma bij de beleidsuitgangspunten, de inhoudelijke opgave van inwoners bevat een veelheid van problematiek, dat om vrijheid en pragmatisme vraagt. De notitie noemt de MMR, maar niet hoe Ommen scoort en ook is onvermeld dat 20 van de 44 indicatoren van de MMR nog onbekend zijn. In de notitie staat hoe de verwachtingen bij de instelling van het team in 2015 uit zijn gekomen. Over doelstellingen en het bereiken daarvan zijn geen overzichten opgenomen. De evaluatienota over het Samen Doen Team is niet aan de raad gestuurd. De informatie uit de evaluatie is wel verwerkt in de notitie Toekomst Samen Doen, die de raad heeft ontvangen.

Eind 2018 sluit voor de ontvlechting van Bestuursdienst Ommen - Hardenberg een contract met Hardenberg over de voortzetting van het Samen Doen Team waarover het college de raad in een brief informeert. In de brief staan (niet-gekwantificeerde) risico's van deze stap: onzekerheid ontvlechting, personeelsverloop en betrokkenheid partners.

December 2018 informeert het college de raad over het programma 'Nieuw Noaberschap' dat geen nieuw beleid is maar een transformatie: 'een nieuwe manier van werken en dus een nieuwe manier van organiseren' die het college wil 'ontdekken door te leren van de praktijk'. Het college legt uit dat het een 'proces' is met '2 sporen': 1) initiatieven en projecten van inwoners en 2) ondersteuning door professionals 'op het terrein van welzijn, maatschappelijk werk en ondersteuning door mantelzorgers'. Verderop in het stuk worden deze 'sporen' omgedoopt tot 'omgevingen'. Van het eerste 'spoor' of 'omgeving' somt het college zes projecten op met een beschrijving van de activiteiten. Meetbare doelen en indicatoren ontbreken.

De Participatieraad is over het algemeen tevreden over het Sociaal domein in Ommen. De Participatieraad hoort ook dat inwoners tevreden zijn via de achterban. Dit beeld wordt bevestigd in het cliëntervaringsonderzoek (CEO). De tevredenheid van zowel jongeren als ouders is hoog over de hulpverleners en ook bij de WMO neemt de tevredenheid over de kwaliteit van de ondersteuning toe bijna

¹⁰ Onderzoek Samen Doen Ommen Hardenberg 14 juli 2016, pagina 7

80% beoordeeld de ondersteuning positief, zie ook paragraaf 4.2 en 4.3. Er komen ook weinig klachten bij de Participatieraad en ombudsman binnen.

4.2 Jeugd

Aparte periodieke rapportages over Jeugd heeft de gemeente Ommen niet. In de periode die is onderzocht, stuurde het college de raad wel brieven en presentaties. Zo staat in een presentatie van de GGD informatie over het jeugdgezondheidsbeleid waarvan vijf speerpunten de jeugd aangaan. De presentatie blijkt een opsomming van doelen en werkwijzen. Hoe het nu precies in Ommen er voor staat qua resultaten, blijft onvermeld. Dit geldt ook voor de GGD-nota en de GGD-begroting: plannen maar geen stand van zaken in Ommen.

Juli 2018 stuurt het college een brief met het jaarverslag van Veilig Thuis IJsselland (VTIJ) naar de raad over de aanpak van huiselijk geweld, kinder- en ouderenmishandeling. Hiervoor zijn wachtlijsten die risico's voor de inwoners inhouden. De landelijke inspectie beoordeelt de dienstverlening als matig waarop een verbeterplan is gemaakt. De inspectie geeft het toezicht hierop over aan de gemeenten. Het college houdt dit toezicht 'door jaarlijkse prestatieafspraken' en 'samenwerkingsafspraken'. Beide hebben als doel 'de lijnen met het lokale veld in Ommen en VTIJ zo kort en helder mogelijk te houden'. Een kopie van de prestatieafspraken en samenwerkingsafspraken ontbreekt bij de stukken voor de raad.

Een brief van het college over de financiën van Regionale Jeugdzorg IJsselland (RSJ) in maart 2018 geeft voorlopige cijfers over de eerste drie kwartalen van 2017 en een prognose van heel 2017. De tijd tussen het afsluiten van de periode (30 september) en rapporteren aan de raad (21 maart) beslaat zes maanden. Een dergelijke lange vertraging ontnemt de raad de mogelijkheid tijdig te toetsen. December 2018 verzorgde het RSJ een presentatie over de RSJ, inkoop en contractmanagement. In 2019 is de informatievoorziening vanuit RSJ verbeterd, maar de informatie biedt nog weinig inzicht voor de gemeente Ommen over de situatie in de eigen gemeente.

Aan het einde van 2018 presenteert het college aan de raad via de MMR de resultaten van de afgelopen drie jaar, veel dia's met doelen en werkwijzen. Maar ook dia's met 'algemene bevindingen' zoals een 'gemeentebrede stijging van bijstandsuitkeringen' en 'een hoger dan in NL-percentages verwijzingen naar jeugdhulp via de huisarts'. Daarna volgen dia's over verwijzingen en mogelijke oplossingen om de kosten te beperken. Een koppeling met oorspronkelijke doelen van Jeugdbeleid uit 2013 en 2014 ontbreekt. De Monitor kan door raadsleden online worden geraadpleegd, waarvoor ze een eigen inlogcode hebben. Wanneer ze zelf de site bezoeken zijn er schermen met context, interventies en maatschappelijke resultaten:

Monitor Maatschappelijk Resultaat: Jeugd

Context

Wijk/Woonwonen	Thuiszorg	Opvang	Reizen en Mobiliteit
Wijk	Woonwonen	Thuiszorg	Opvang
Wijk	Woonwonen	Thuiszorg	Opvang

Interventies

Wijk	Woonwonen	Thuiszorg	Opvang	Reizen en Mobiliteit
Wijk	Woonwonen	Thuiszorg	Opvang	Reizen en Mobiliteit

Maatschappelijk Resultaten

Wijk	Woonwonen	Thuiszorg	Opvang	Reizen en Mobiliteit
Wijk	Woonwonen	Thuiszorg	Opvang	Reizen en Mobiliteit

Bron: Monitor Maatschappelijk Resultaat Online: 27 juni 2019.

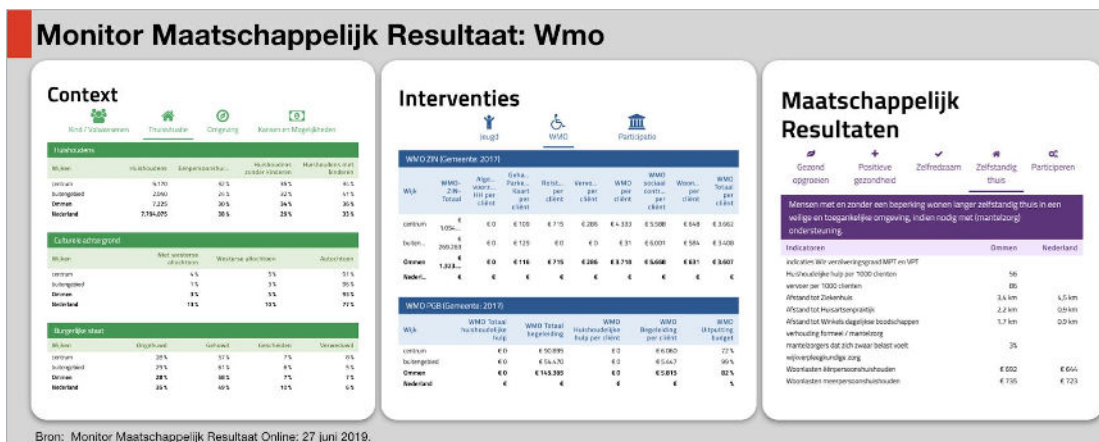
In deze overzichten ontbreken verbanden met doelen. Ook vergelijkingen in de tijd of uitleg van de cijfers ontbreekt. Wel ziet de bezoeker de cijfers van Ommen naast die van heel Nederland. Duiding of de cijfers in orde zijn, moeten de raadsleden zelf geven.

Hierna stuurt het college een brief over het CEO waar 21% van de jongeren en 32% van de ouders op reageerde. Meer dan de keer ervoor, maar volgens het college nog te weinig om uitspraken over de gehele groep te doen. De beoordeling van de dienstverlening door de mensen die wel reageerden lijkt vrij hoog. Het college legt duidelijk uit wat raadsleden hierin wel en niet moeten lezen. De gemeente Ommen heeft geen beleid over de te halen scores.

Jaarlijks verantwoordt het college zich over het Jeugdbeleid in het jaarverslag, over 2017 op twee plaatsen. Eerst in het programma Jeugd waar staat dat het doel is om jeugdhulp regionaal in te kopen en te organiseren. Het college wilde daartoe de bestaande contracten verlengen via de RSJ en een nieuw financieringsmodel invoeren. Eind 2017 was het aantal aanbieders tot 160 teruggebracht en was een computersysteem operationeel om resultaatgericht te kunnen financieren vanaf 2018. Verder in het verslag verantwoordt het college zich in het programma Volksgezondheid over vroegtijdig signaleren van problemen met jeugd en een integrale jeugdgezondheidszorg. In 2017 bereikte Ommen dat een proef met vrijwilligers was uitgevoerd en dat 'intensiever werd samengewerkt'. Ook voerde Ommen met de GGD, pagina 63, 'risicogericht werken' in, wat volgens het college 'even wennen was, maar werkt inmiddels zoals bedoeld'. Een toelichting van de nieuwe manier van werken ontbreekt in het jaarverslag. Op pagina 39 van het Jaarverslag staan zes doelen. De doelen waarover het college zich verantwoordt zijn ook hier niet van meetbare indicatoren voorzien. De reden hiervan is volgens de geïnterviewden dat het ontwikkelen van de indicatoren met Ommen 4.0 zal worden opgepakt. Ook een financiële verantwoording van de activiteiten bij Jeugd ontbreekt. Raadsleden kunnen daarover niets in het jaarverslag vinden.

4.3 Wmo

Ook voor de Wmo heeft Ommen geen aparte periodieke rapporten voor de raad. Het college stuurde wel brieven en presentaties naar de raad over de Wmo. Om te beginnen een presentatie op 15 februari 2018 over het lokale gezondheidsbeleid 2016 - 2019. Het stuk is algemeen van aard en staat vol met informatie hoe de GGD de verschillende 'speerpunten' aanpakt. Specifieke informatie of cijfers van Ommen ontbreken. Informatie waaruit blijkt welke resultaten zijn geboekt ontbreekt ook. Later dat jaar, in september, stuurt het college een presentatie met cijfers over de maatschappelijke resultaten van de Wmo. Ook hierin veel dia's met doelen en werkwijzen. Maar ook dia's met conclusies zoals dat "Ommen weinig dynamiek heeft in de populatie, maar wel een grote grijze druk". De oplossing blijkt 'voorliggende voorzieningen te intensiveren'. Inwoners vinden de afstand tot de Wmo groot, een oplossing hiervoor is volgens het college dat mensen meer zelf doen. Wat de oorspronkelijke Wmo-doelen waren, blijft in de presentatie onvermeld en ook hoe Ommen scoort op de eigen doelen staat niet in de presentatie. In een brief in oktober 2018 rapporteert het college over het CEO met een respons van 42% en zeer positieve resultaten. Op vrijwel alle onderdelen nam de tevredenheid van de ondervraagden de afgelopen twee jaar toe. Ook de bestuursrapportage van de GGD stuurt het college naar de raad. Deze vooral financiële verantwoording aan alle deelnemende gemeenten rapporteert niet over de doelen en resultaten van Ommen. Wel rapporteert de GGD €0,7m over te houden en een overzicht van alle activiteiten. Maar ook hier geen bereikte resultaten, buiten het financiële. In het raadscommissie-voorstel januari 2018, wordt in het kader van het VN-verdrag inzake de rechten van persoon met een beperking ingezet op de inclusieve samenleving met het opstellen van een plan van aanpak. De online MMR heeft ook pagina's met informatie over de Wmo, vergelijkbaar met die van Jeugd:

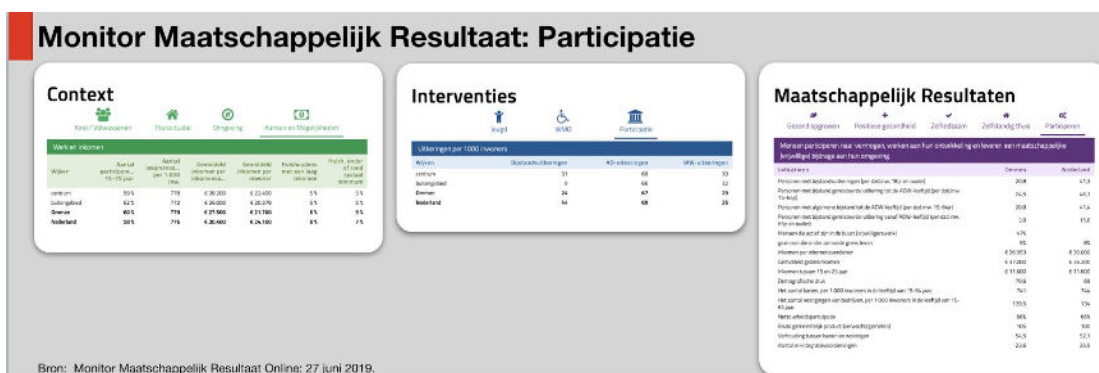


Ook hier kan alleen vergeleken worden met heel Nederland en ontbreken de doelen van Ommen. Uitleg over de cijfers en wat wel en niet erin te lezen ontbreekt.

In het jaarverslag 2017 gaat hoofdstuk 7.2 over de Wmo en hier staan zeven pagina's met alle doelen, die het college in 2017 wilde bereiken en wat ze daarvoor gedaan hebben of en wat is bereikt. Veel van de informatie is feitelijk en meetbaar van aard. De uitleg is duidelijk. Ofschoon ook hier bij de Wmo-verantwoording meetbare doelen vrijwel geheel ontbreken, geeft het wel een wat beter zicht op de gang van zaken dan bij Jeugd. Een financiële verantwoording van de activiteiten ontbreekt echter ook hier weer. De verantwoording biedt veel informatie, maar omdat meetbare doelen en de financiële verantwoording ontbreken, is het voor de raad niet eenvoudig hiermee te sturen.

4.4 Participatie

Voor het derde subdomein, Participatie, rapporteert het college niet separaat aan de raad maar stuurt brieven en plannen. Eind 2018 legde het college het Plan laaggeletterdheid aan de raad voor, omdat het Rijk daar toen ruimte en een budget van €43.585 voor gaf. De dienst Werk & Inkomen testte de taalvaardigheid van aanvragers niet, maar dat doet Ommen nu wel. In december stemt de raad in met een formeel voorstel voor een 'vangnetuitkering' voor de bijstand. Ook in december krijgt de raad antwoord op vragen van twee fracties over Nieuw Beschut Werk van het college. Voor het subdomein heeft de MMR schermen met informatie die een raadslid zelf op kan zoeken:



In vergelijking met Jeugd en Wmo staan hier veel minder gegevens. Ook ontbreekt hier vergelijkende informatie, een verband met doelen en uitleg door het college.

De raad stemt 20 december 2018 in met een voorstel van het college om €66.500 per jaar te besteden om mensen met een uitkering aan het werk te krijgen. In Ommen stijgt het aantal uitkeringstrekkers terwijl de landelijk cijfers een daling tonen. Ommen heeft geen doel hiervoor geformuleerd. Begin 2019 vraagt het college instemming van de raad om voorwaarden aan te passen waardoor uitkeringstrekkers zonder uitzicht op werk eerder een individuele inkomensvoorslag krijgen.

Tot slot informeert het college de raad via de jaarrekening 2017 over Participatie in het programma Werk & Inkomen. Hier staan drie pagina's met doelstellingen, plannen en wat is bereikt. De informatie is gedetailleerd maar een vergelijking van het resultaat met de gewenste doelstelling ontbreekt. Een voorbeeld hiervan staat op pagina 75, waar de doelstelling is: "Maatschappelijke participatie van mensen die leven van een minimuminkomen" en de gemeente onderneemt hiervoor: "We ondersteunen inwoners met een laag inkomen financieel zodat zij kunnen meedoen in de samenleving" om te besluiten met wat is bereikt: "Ja, dit doen we.". Tussen doel en middel is geen wezenlijk verschil en het getoonde resultaat herhaalt het middel. Dit is een voorbeeld dat illustreert hoe in het hele sociale domein meetbare doelen ontbreken, een beschrijving van het middel tot doel wordt gemaakt en geen daadwerkelijke sturing meer mogelijk is.

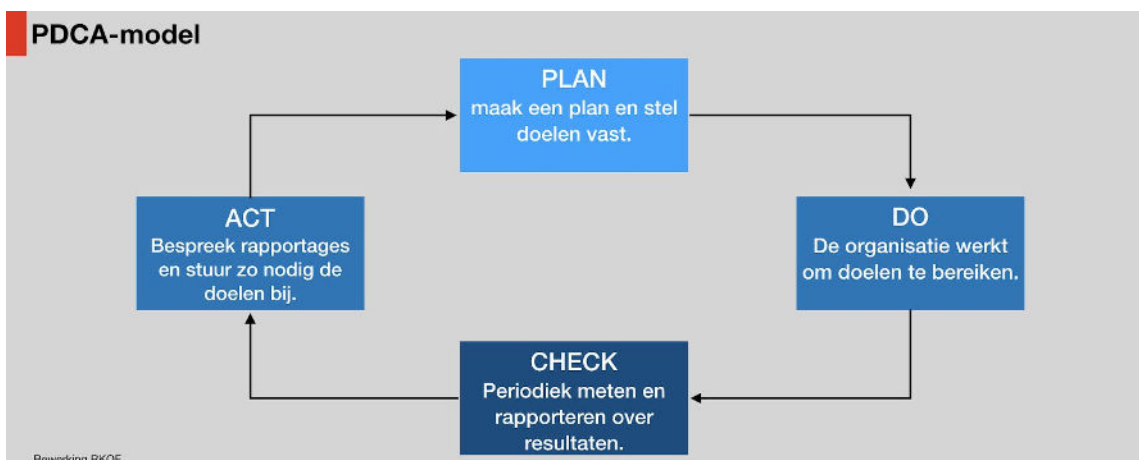
4.5 Ervaring raad met informatievoorziening

In het gesprek met de raad op 19 september is de informatievoorziening over het sociaal domein besproken. Op de vraag of de beleidsplannen van de drie subdomeinen meetbare doelen en duidelijke kaders bevat, hebben de raadsleden in grote meerderheid aangegeven dat het beleidsplan doelen bevat maar dat die niet concreet en niet meetbaar zijn. Op de vraag of de raad op tijd informatie krijgt van het college over het verloop van de vastgestelde doelen uit het plannen, geeft een meerderheid aan dat de informatie vaak te laat en wordt ontvangen en dat de uitleg ontbreekt. In de toelichting geven raadsleden aan dat informatie uit gemeenschappelijke regeling Jeugd vaak laat beschikbaar is. Ook de Klankbordgroep Sociaal domein is in de laatste periode tweemaal verschoven en daarmee mist de raad een nuttig overleg waar informatie wordt gedeeld. De raad heeft de laatste MMR in september 2018 ontvangen. De MMR is toegankelijk met een inlogcode maar raadsleden zijn hiervan niet allemaal op de hoogte. Ook is besproken hoe de raad informatie verzameld. Een grote meerderheid verzameld circa 50% zelf informatie en voor de andere 50% ontvangt de raad informatie van het college. Opgemerkt wordt dat Ommen een relatief kleine gemeente is waardoor raadsleden dicht bij de inwoners staan en zoveel ervaringen van burgers horen.

Raadsleden geven aan dat door het gesprek over de informatievoorziening van het sociaal domein een stuk bewustwording is ontstaan. In het sociaal domein gaat veel geld om en het is voor de inwoners een belangrijk beleidsveld en daarom heeft het prioriteit voor de raad. Dit betekent dat de raad voldoende zicht nodig heeft op het doelbereik en om controle uit te oefenen en dat is nog niet voldoende. Een aantal raadsleden geeft aan dat bij de start van de decentralisatie met de beleidsdocumenten Omslag in denken en Om elkaar Ommen een goede "kapstok" voor het beleidsveld is neergezet. Maar die beleidsplannen zijn niet herijkt, niet geëvalueerd waardoor de raad de controle op het sociaal domein onvoldoende heeft kunnen invullen.

4.6 Planning, uitvoering en evaluatie in het sociaal domein

Als we het PDCA-model uit §1.4 erbij pakken:



Het blijkt uit het onderzoek dat in de gemeente Ommen relatief veel aandacht uitgaat naar het maken van een plan. Voor het sociaal domein en de subdomeinen heeft Ommen in de onderzochte periode vijf specifieke beleidsdocumenten opgesteld en daarnaast ook nog plannen in de begroting opgenomen. In totaal telden we meer dan 50 geformuleerde doelstellingen. Hierbij lukte het Ommen echter vrij weinig om de plannen om te zetten in meetbare doelen met bijbehorende indicatoren. Nog meer tijd en energie steekt Ommen in de uitvoering (DO) en uit de documenten en interviews blijkt dat de betrokkenen hierover (zeer) tevreden zijn. De fase waarin de organisatie controleert of de plannen worden uitgevoerd is betrekkelijk beperkt. Normen waarmee de uitvoering vergeleken kunnen worden, zijn er ook nauwelijks. Ook bijsturen (ACT) is dan beperkt. Wanneer we de werkwijze in het sociaal domein in Ommen waarderen met de PDCA-methode, dan ziet dat er zo uit:



Het ontbreken van een meetbaar plan verhindert de controle. Omdat de raad het plan goedkeurt en met de periodieke rapportage het college moet controleren en zondig bijsturen kan vragen, is een goede informatie over de bereikte resultaten niet overbodig.

4.7 Bevindingen

Bevindingen uit hoofdstuk 4

7. De raad van Ommen ontvangt over het Sociaal Domein veel stukken die vooral informatief van aard zijn. De relatie van die informatie met de oorspronkelijke beleidsdoelen van de gemeente is vaak niet aangeduid, evenals de wijze waarop de beschreven activiteiten bijdragen aan het realiseren van de doelstellingen.
8. Uit het cliëntervaringsonderzoek blijkt dat de inwoners van Ommen overwegend positief zijn over de kwaliteit van de ontvangen ondersteuning voor de Wmo en ook vindt de meerderheid van de jongeren en ouders dat de ondersteuning Jeugd echt helpt. Dit beeld wordt door de Participatieraad bevestigd en ook ontvangt de Participatieraad nauwelijks klachten.
9. De gemeenteraad ontvangt de verslagen van de Participatieraad niet.
10. De meeste raadsleden vinden dat de beleidsplannen van de drie subdomeinen wel doelen bevatten, maar dat die niet concreet en niet meetbaar zijn.
11. Vanaf 2018 neemt Ommen de MMR in de begroting en de verantwoording op met ook de verplichte Depla-indicatoren. De monitor somt de maatschappelijke resultaten op in de vorm van indicatoren, niet alle indicatoren zijn ingevuld. De opzet en de inhoud van de MMR is afgestemd met de raad. Maar de raad is niet goed op de hoogte van de MMR en van de toegankelijkheid met een inlogcode.
12. Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein' van de VNG, die niet verplicht is om aan te leveren als gemeente, staat op waarstaatjegemeente.nl. De GMSD heeft 24 indicatoren, waarvan Ommen zes indicatoren invult omdat geen ambtenaar deze taak heeft gekregen na de ontvlechting met Hardenberg.

13. In de jaarstukken over 2017 staan veel doelstellingen per subdomein Jeugd, Wmo en Participatie. Er is veel informatie in tabelvorm beschikbaar met kolommen over “wat wilden we bereiken/doen?” en “Hebben we gedaan/ bereikt wat we wilden doen?” maar lang niet altijd zijn de doelstellingen meetbaar en ook ontbreekt vaak de samenhang met de ondernomen activiteit. Een financiële verantwoording van de activiteiten ontbreekt ook. Raadsleden geven aan dat de doelstellingen in de beleidsplannen niet zijn herijkt en niet zijn geëvalueerd, waardoor de raad de controle op het sociaal domein onvoldoende heeft kunnen invullen.
14. Financiële sturing door de raad is beperkt mogelijk omdat de raad door het jaar geen specifieke informatie over de stand van zaken van de kosten in het sociaal domein krijgt en bij de verantwoording geen uitsplitsing van de kosten in het sociaal domein.

5 - Conclusies en aanbevelingen

Dit rapport sluit af met conclusies over de bevindingen en de rekenkamercommissie beveelt de raad op grond daarvan verbeteringen aan. De bevindingen uit het onderzoek zijn gebruikt om de onderzoeksvragen te beantwoorden (bijlage 1). Uit die antwoorden zijn de conclusies afkomstig. Het onderzoek van de rekenkamercommissie richtte zich vooral op de sturing van het sociaal domein door de raad. Hierover gaan dan ook de conclusies en aanbevelingen. Maar uit het onderzoek bleek tevens dat de gemeente Ommen de decentralisaties in het sociaal domein vanaf de start voortvarend op heeft gepakt. Begonnen is met een uitgebreide beschrijving van het beleid in nota's die met de belanghebbenden zijn opgesteld. In de uitvoering ligt de nadruk sterk op het zo goed als mogelijk uitvoeren van alle taken. Uit de documenten en gesprekken bleek dat bestuur, ambtenaren maar ook de Participatieraad tevreden zijn over deze aanpak. De onderzoeken naar de cliënttevredenheid bevestigen dit beeld. Verder is verheugend dat nauwelijks klachten over het sociaal domein bij gemeente of Participatieraad binnenkomen.

Uit de conclusies en aanbevelingen blijkt dat de gemeente Ommen een aantal aspecten in de informatievoorziening aan de raad kan verbeteren. De huidige informatievoorziening mist concrete doelen en nulmetingen waardoor de raad onvoldoende kan controleren of de doelen worden gerealiseerd. De raadsleden bevestigen dit beeld. Hierdoor loopt de gemeente een mogelijk risico, omdat met de beperkte informatie onvoldoende zicht is op hoe efficiënt en effectief de uitgevoerde activiteiten zijn. Een verbetertraject kan gelukkig in goede omstandigheden worden opgezet, of anders gezegd: "repareer het dak als de zon schijnt".

Een aanknopingspunt hierbij is "Ommen 4.0", een project waar naast concretere doelstellingen ook bijbehorende indicatoren worden ontwikkeld, die opgenomen zullen worden in de P&C cyclus vanaf de begroting 2021, waarin de begroting en jaarrekening verschijnen. De rekenkamercommissie stelt vast dat Ommen 4.0 een structuur biedt voor het verbetertraject dat de commissie voor ogen heeft voor de informatievoorziening over het sociaal domein aan de raad.

5.1 Conclusies

De rekenkamercommissie van Ommen onderzocht in hoeverre de gemeenteraad van Ommen over bruikbare informatie beschikt om effectief te kunnen sturen op het sociaal domein en in hoeverre gebruikt de raad de informatie om vast te stellen of de beoogde doelen worden gerealiseerd? Uit het onderzoek blijkt dat:

1. *De gemeente Ommen begon voortvarend aan de taken in het sociaal domein*

Toen in 2012 duidelijk werd welke taken de gemeenten van de provincies en rijk kregen, stelde Ommen uitgebreid beleid op met uitdagende doelen. De taken die vanaf 2015 door de gemeente uitgevoerd werden, bleken in het onderzoek door de betrokkenen positief gewaardeerd. Over de uitvoering van de taken in het sociaal domein bleken geen negatieve signalen. Dit werd bevestigd door de Participatieraad en de uitkomsten van onderzoek naar de tevredenheid van de cliënten. Overigens ontvangt de raad de verslagen van de participatieraad niet.

2. *Het college betrok de raad bij het opstellen van doelen die niet meetbaar zijn en geen nulmeting bevatten*

Bij het opstellen van het beleid en bij het begin van het uitvoeren van de taken betrok het college de raad daarbij. Ook de Participatieraad werd hierbij betrokken. Het blijkt dat de meer dan 50 doelen die college en raad vaststelden niet of nauwelijks SMART¹¹ zijn. Indicatoren waarmee gevolgd kan worden of doelen bereikt zijn, werden ook nauwelijks vastgesteld en nulmetingen ontbraken. Hierdoor kan de raad slechts zeer beperkt op doelmatigheid en doeltreffendheid sturen. In de verordeningen Jeugd/ WMO en Participatie die de raad heeft vastgesteld, ontbreekt het artikel over de evaluatie, die wel is opgenomen in de modelverordening van de VNG.

¹¹ Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden

3. De raad krijgt informatie over het sociaal domein maar kan niet zien of de doelen worden bereikt

Het college informeert de raad mondeling en schriftelijk uitvoerig over wat de gemeente doet of van plan is te doen. Welke doelen bereikt zijn of niet, ontbreekt. Informatie over de doeltreffendheid of doelmatigheid ontbreekt veelal en duiding van de informatie die wel aanwezig is, kan veel beter. Van geen enkel van de meer dan 50 doelen uit het beleid in het sociaal domein stelde het college een evaluatie op. Na vijf jaar sociaal domein zou dat de raad inzicht in de bereikte resultaten kunnen geven. Het ontbreken van meetbare en tijdgebonden doelen met heldere indicatoren zorgt niet voor een duidelijk beeld bij de raad van de stand van zaken in het sociaal domein. De raad verzamelt zelf ook informatie over het sociaal domein. Ofschoon alle signalen over de resultaten positief zijn, kan dit niet objectief vastgesteld worden. Hierdoor kan met de indicatoren niet bijgestuurd worden. Bovendien worden de verplichte BBV-indicatoren niet allemaal ingevuld in de begroting en verantwoording.

4. De raad heeft door de huidige informatievoorziening onvoldoende zicht op risico's

De raad mist informatie over of de uitvoering, bijvoorbeeld zijn er goedkopere alternatieven voor de verleende zorg, wat zijn de uitkomsten vanaf de nulmeting en welke risico's zijn zowel financieel en als maatschappelijk de komende jaren te verwachten. Hierdoor kan de raad beperkt zijn controlerende rol uitvoeren zowel bij de begroting als bij de verantwoording. De raad krijgt wel in zijn dagelijks contact met inwoners informatie over het sociaal domein. Maar ze heeft geen eigen planning om systematisch gegevens te verzamelen bij belanghebbenden.

5.2 Aanbevelingen

Op grond van deze conclusies komt de rekenkamercommissies tot de volgende aanbevelingen:

1. Raad en college, stel in gezamenlijkheid meetbare doelen voor het sociaal domein

De raad en het college kunnen het beleid gezamenlijk herijken en daarbij het aantal doelen beperken en meetbaar maken volgens de SMART-methode. Hier horen dan indicatoren bij die op de meetbare doelen aansluiten. De rekenkamercommissie vindt dat de verplichte BBV-indicatoren aan lokale doelen gekoppeld moeten worden. Benut daarbij expertise die beschikbaar is bij de VNG¹².

2. Raad neem de verantwoordelijkheid en stel zelf vast wat de gewenste wijze van informatievoorziening is en vraag het college mede op basis daarvan tweemaal per jaar een overzicht te maken van de resultaten bij de doelen

Het is aan de raad om in afstemming met het college de informatievoorziening dusdanig in te richten dat de raad specifiek informatie krijgt over de doelen, de indicatoren en de bereikte resultaten in het sociaal domein. Hierbij doet de rekenkamercommissie de aanbeveling om de raad twee keer per jaar te informeren zodat de raad genoeg grip krijgt op de voortgang binnen het sociaal domein. Vraag het college hierbij het verbetertraject "Ommen 4.0" aan te sluiten, dat een soortgelijke intentie heeft. De raad informeert zich niet alleen door het college, maar ook zelf bij inwoners en cliënten. De rekenkamercommissie beveelt aan om als raad een planning te maken om systematisch gegevens te verzamelen bij aanbieders, professionals en andere belanghebbenden.

3. Raad laat het college uitleg en duiding bij de rapportages geven en bespreek die met het college

Als het college twee keer per jaar aan uw raad rapporteert over de bereikte resultaten dan adviseert de rekenkamercommissie om het college bij de cijfers een duidelijke analyse van de verschillen tussen het plan en de werkelijkheid te laten geven. Uitleg waarom cijfers afwijken en duiding wat uw raad hiermee kan, is voor de politieke discussie hierbij aan te raden.

¹² <https://vng.nl/onderwerpenindex/sociaal-domein/thema-4-leren-van-gegevens-en-casuïstiek>

4. Raad laat het college bij de begroting en in de verantwoordingsinformatie een risicoanalyse uitvoeren

Als het college twee keer per jaar aan uw raad inzicht geeft in de mogelijke risico's, zowel op doelbereik, als op financiën bij het sociaal domein, kan de raad meer een afgewogen besluit nemen. Voorzie de risicoanalyse van meerjarige trendinformatie en uiteraard verklaringen en duiding.

Bijlage 1 - Beantwoording van de deelvragen volgens normenkader

Deelvraag	Norm	Antwoord	Oordeel
1. Welke doelen stelde de gemeenteraad vast voor jeugd, werk en zorg?	beschrijvende vraag geen normen	In totaal stelde de gemeenteraad 53 doelen op voor het sociaal domein. In hoofdstuk 3 zijn alle doelen voor de gemeente Ommen opgenomen	nvt
2. Welke informatie en welke indicatoren krijgt de raad over jeugd, werk en zorg van het college (passieve informatievoorziening)? Liggen hierover afspraken vast en leeft het college die na? Past het college de afspraken aan op actuele ontwikkelingen? En welke informatie verzamelt de gemeenteraad zelf (actieve informatievoorziening)?	<i>Passieve informatievoorziening:</i> de raad beschikt via het college over informatie en indicatoren waarmee inzicht wordt gegeven in de beleidsdoelen. Afspraken: het college heeft afspraken gemaakt met de raad over de (verantwoordings-) informatie en indicatoren. <i>Actieve informatievoorziening:</i> de raad heeft een planning waarmee systematisch gegevens worden opgehaald bij cliënten, aanbieders of professionals.	Periodiek informeert het college de raad middels afzonderlijke nota's en in de reguliere planning- en controlcyclus bij de jaarrekening en begroting over de uitvoering in het sociaal domein. De informatie bevat geen overzicht van de stand van zaken op de 53 beleidsdoelen. Ommen is een kleine gemeente en raadsleden staan dicht bij de burgers en halen daarom voldoende gegevens op. Een grote meerderheid van de raad verzamelt circa 50% van de informatie zelf.	deels
3. In hoeverre voldoet de informatie aan de behoefte van de raad? En is de informatie tijdig, toegankelijk en duidelijk genoeg om op de gestelde doelen in het sociaal domein te kunnen sturen?	De raad beoordeelt of de gekregen informatie voldoet aan de vooraf gestelde eisen. De informatiepositie van de raad voldoet. De informatie is tijdig, toegankelijk en duidelijk om op de gestelde doelen te kunnen sturen	De informatiepositie van de raad is beperkt, zie hoofdstuk 4. De informatie die de raad ontvangt is matig ten aanzien van het criterium SMART, zie hoofdstuk 4	Deels
4. In hoeverre gebruikt de raad de beschikbare informatie om vast te stellen of de doelen in het sociaal domein worden gerealiseerd?	De raad controleert met de ontvangen informatie het doelbereik	De raad van Ommen ontvangt over het Sociaal Domein veel stukken die vooral informatief van aard zijn. De relatie van die informatie met de oorspronkelijke beleidsdoelen van de gemeente is vaak niet geduid, evenals de wijze waarop de beschreven activiteiten bijdragen aan het realiseren van de doelstellingen. zie hoofdstuk 4	Deels
5. Zou de informatievoorziening moeten worden verbeterd en zo ja hoe?	beschrijvende vraag geen normen		nvt

Bijlage 2 - Bronnen

Geïnterviewden

Ter verdieping van dit onderzoek zijn negen interviews gehouden. De gespreksverslagen van deze interviews zijn ter verificatie aan de gesprekspartners voorgelegd en geaccordeerd. De verslagen dienen als achtergrondinformatie voor de Nota van Bevindingen. De lijst van geïnterviewde personen is bekend bij de rekenkamercommissie.

wethouders

participatieraad voorzitter en secretaris
 beleidsmedewerkers jeugd
 beleidsmedewerker werk
 beleidsmedewerker zorg
 Adviseur financiën en bedrijfsvoering
 Raadsgesprek

Van de gemeente Ommen

Begroting 2019
 Jaarrekening en jaarverslag 2017
 Beleidsplan Sociaal Domein Ommen, 1 juli 2014
 Nota Sociaal Domein, Omslag in denken....., december 2013
 Transformatieagenda 2016, Samen doen, oktober 2016
 Verordening re-integratie Participatiewet, IOAW en IOAZ Gemeente Ommen 2018
 Verordening Maatschappelijke ondersteuning en jeugdhulp Gemeente Ommen 2019

Overige bronnen

Bruggen slaan, Regeerakkoord VVD-PvdA, 29 oktober 2012
 VNG drie decentralisaties

Informatie voor de raad Sociaal Domein

Info Jeugd Zorg Werk (Sociaal domein) 1 januari 2018-31 maart 2019
 Persbericht Regionaal Serviceteam Jeugd IJsselland van start week 1 2018
 Mailing MEE; Verkiezingen 2018, 3 tips voor een incl. stemproces mensen met een beperking week 2 2018
 Pleidooi voor een ouderenvriendelijke samenleving week 9 2018

Terugkoppeling hoofdlijnen AB GGD IJsselland 8 maart 2018 final week 12 2018
 Aanbieding College Tour sociaal werk komt naar u toe week 13 2018
 Nu is het moment om de jeugdzorg in uw gemeente (nog) beter te maken week 13 2018
 Realisatie samenwerking onderwijs, opvang en zorg in kindcentra week 13 2018
 Uitnodiging mini-congres armoede op 17 mei 2018 in Wijhe week 15 2018
 Bericht voor de raad Nu is het tijd voor voor het kind Platform arbeidsmarkt Jeugdzorg + FCB week 15 2018
 Brief Kinderombudsvrouw beleid gemeente m.b.t. kinderen en jongeren week 16 2018
 Rapport Armoede door de ogen van kinderen week 30 2018
 RIVM Gezondheidsrapport omwonenden landbouwpercelen week 31 2018
 Nederlands Centrum Jeugdgezondheid Alliantie Kinderarmoede week 5 2019
 Thuis in Ommen, actieplan integrale aanpak integratie en participatie statushouders in de gemeente Ommen, 8 januari 2019
 Raadsvoorstel Omslag in denken, 6 februari 2014
 Evaluatie Wijkteams Ommen Hardenberg, 21 augustus 2016
 Onderzoek samen Doen Teams, 14 juli 2016
 Brief Kinderombudsman Margrite Kalverboer aan gemeenteraadsleden, 5 april 2018
 Uitkomsten cliëntervaringsonderzoek Wmo en jeugd, 2 oktober 2018
 Nota Samen tegen armoede 2018-2020,
 Raadsvoorstel Beleidsplan Samen tegen armoede 2018-2020, 30 november 2017
 Advies Participatieraad, Armoedebeleid 2017, 9 oktober 2017
 raadsinformatieavond werk en Inkomen, 29 oktober 2018
 Presentatie klankbordgroep Mantelzorg, 21 september 2017
 Monitor Maatschappelijk Resultaat 3D, JB Lorenz
 Presentatie in raad door JB Lorenz, 18 mei 2017
 Uitkomsten sessie MMR en indicatoren 7 april 2017



De rekenkamercommissie van Ommen
t.a.v. de heer Frans Willeme, voorzitter
c.c. mevrouw Bregien Goosselink, secretaris

Postadres Postbus 100
7730 AC Ommen
Bezoekadres Chevallerastraat 2
7731 EE Ommen
Internet www.ommen.nl
Telefoon 14 0529

Uw kenmerk		Behandeld door	Jaap van Middelkoop	
Zaaknummer	17997	Team	Regieteam Ommen	Ommen, november 2019
Documentnummer				
Onderwerp	Onderzoeksrapport Sturing in het Sociaal Domein			

Geachte leden van de rekenkamercommissie,

Uw rekenkamercommissie (RKC) heeft onderzoek laten doen naar de informatievoorziening door het college aan de raad op het gebied van het Sociaal Domein.

Met name is gekeken of de raad voldoende informatie heeft om te kunnen sturen en om te bepalen of de gestelde doelen zijn gehaald.

Er is in het kader van dit onderzoek een veelheid van documenten aangeleverd die ook op verschillende momenten aan de raad zijn gepresenteerd. Met deze documenten is de raad telkens geïnformeerd over de stand van zaken, over komende ontwikkelingen en over te maken beleidskeuzes.

In het algemeen is het natuurlijk zo dat informatievoorziening altijd beter kan. Daar zijn we ons van bewust en dat heeft de raad inmiddels ook terug kunnen zien in de begroting die onlangs is vastgesteld. We hebben daarbij al een hele slag gemaakt met het stellen van doelen, aan de hand waarvan ook gerapporteerd zal gaan worden.

Zoals u wellicht weet, maken we in Ommen graag onze eigen keuzes. Dat doen we op basis van het belang van onze gemeente en onze inwoners. Dat zal dan ook niet altijd volledig in lijn zijn met de doelen die het rijk zich stelt bij het invoeren van wetgeving die door gemeenten uitgevoerd moet worden. De grenzen aan de mogelijkheden die de gemeente heeft, zijn verwoord in de wet, maar wij zien de gemeente niet als uitvoeringsorganisatie van het Rijk. Dat zou overigens ook de rol van de gemeenteraad in hoge mate devalueren. De vraag hier is dus wat ons betreft vooral of de door de gemeente Ommen vastgestelde beleidskeuzes binnen de wettelijke kaders gemaakt konden worden.

Het sociaal domein is een complex werkveld, waarin de sleutel tot de kwaliteit van de uitvoering ligt bij het inzetten van deskundige en ervaren professionals. Er is weinig onderzoek beschikbaar met duidelijke conclusies over het verband tussen ingezette instrumenten en het resultaat ervan. Een benadering van SMART geformuleerde doelen en het monitoren daarvan, doet ons inziens niet altijd recht aan de

eerdergenoemde complexiteit. Ommen heeft ervoor gekozen om een Monitor Maatschappelijk Resultaat op te zetten. Deze monitor geeft een beeld van hoe het er in Ommen voor staat en wat de ontwikkelingen zijn. De gedachte daarbij is dat de veelheid aan maatregelen en ingezette instrumenten (mede) leiden tot de ontwikkelingen die te zien zijn in de monitor. In de P&C-cyclus proberen we, in samenwerking met de raad, verdere invulling te geven aan verbeteringen, onder meer door ons meer te richten op in de begroting opgenomen resultaten.

Ten aanzien van de conclusies merken we op dat op diverse momenten in de P&C-cyclus risico's worden onderzocht en waarover ook wordt gerapporteerd. Daarnaast hebben we de afgelopen jaren ook aangetoond dat we die risico's goed in beeld hebben, waardoor we niet zijn overvallen door grote onverwachte mee- of tegenvallers. Voor de goede orde wijzen we er nog op dat in de algemene reserve een bedrag is gereserveerd om de risico's af te dekken. De raad heeft hierover bij verschillende gelegenheden vragen gesteld, waaruit wij de concluderen dat de raad hier ook heel bewust op stuurt.

Over de aanbevelingen kunnen we duidelijk zijn. Uiteraard gaan we graag met de raad in overleg over de wijze waarop de informatievoorziening verder kan worden verbeterd. We denken dat we met de nieuwe begrotingsopzet een enorme stap in de goede richting hebben gemaakt, maar we staan zeker ook open voor verdere verbeteringen.

We stellen voor om de wensen van de raad ten aanzien van verbeteringen in de informatievoorziening mee te nemen bij de doorontwikkeling van de P&C-cyclus, zoals we daar nu mee bezig zijn.

Met vriendelijke groet,

Burgemeester en wethouders van de gemeente Ommen

Secretaris,

Burgemeester,

J.W.H. Blaauw

mr. drs. J.M. Vroomen

REKENKAMERCOMMISSIE OMMEN

Aan het college van burgemeester en wethouders
van de gemeente Ommen
Postbus 100
7730 AC Ommen

Ommen, 6 januari 2020

Geachte leden van het college,

Wij hebben van u de bestuurlijke reactie op het Onderzoeksrapport 'Sturing in het Sociaal domein' ontvangen.

Wij danken u hartelijk voor deze uitgebreide reactie.

Het is inderdaad, zoals u aangeeft in uw reactie, aan de gemeenteraad en uw college om over onze conclusies/aanbevelingen in gesprek te gaan en zo nodig nadere afspraken te maken.

Met vriendelijke groet,

F.P.M. Willeme,
Voorzitter rekenkamercommissie Ommen