REKENKAMERCOMMISSIE GEMEENTE STADSKANAAL

De leden van de raad van de gemeente Stadskanaal

Datum: 17 februari 2022
Onderwerp: onderzoek 'Toegang Sociaal Domein Gemeente Stadskanaal' uitgevoerd door onderzoeksbureau KWIZ in opdracht van de rekenkamercommissie Stadskanaal

Geachte leden van de raad,

Op voordracht van diverse raadsfracties heeft de rekenkamercommissie onderzoek laten uitvoeren naar de wijze waarop de gemeente Stadskanaal de toegang tot het sociaal domein heeft georganiseerd en hoe de gemeente stuurt op het bereiken van de geformuleerde doelen en het beheersbaar houden van de kosten.

In september 2020 is bureau KWIZ gestart met het onderzoek. In het jaarverslag 2021 van onze rekenkamercommissie hebben wij u gemeld dat het onze wens was om de uitkomsten van het onderzoek vorig jaar (2021) met u te delen. Dat is helaas niet gelukt, omdat het toendertijd opgeleverde concept-rapport in onze ogen nog onvoldoende kwaliteit en diepgang had. Inmiddels heeft er een verbeterslag plaats gevonden en kunnen wij u de uitkomsten van het onderzoek aanbieden.

De hoofdvraag van het onderzoek luidt: "hoe doeltreffend en doelmatig is de bedrijfsvoering van de toegangsorganisatie en hoe doeltreffend is de toegangsorganisatie in het realiseren van de transformatiedoelen?[1]".

In deze aanbiedingsbrief gaan we in op:

I. het gekozen toegangsmodel in Stadskanaal en de hoofdkeuzes die andere gemeenten gemaakt hebben voor de inrichting.

Vervolgens wordt in lijn met het bijgaande rapport in gegaan op de elementen van de hoofdvraag te weten:

II. de doeltreffendheid en doelmatigheid van de bedrijfsvoering van de toegangsorganisatie inclusief conclusie en aanbevelingen en
III. de doeltreffendheid van de toegangsorganisatie in het realiseren van de transformatiedoelen inclusief conclusie en aanbevelingen.

Tot slot:

IV. het nawoord naar aanleiding van bestuurlijk wederhoor.

[1] transformatiedoelen zijn de doelen die het Rijk bij de decentralisatie van taken in 2015 voor ogen had (zoals laagdrempelig werken, preventief werken en maatwerk bieden).

I. Keuze toegangsmodel Stadskanaal

Gemeenten in Nederland hanteren verschillende organisatievormen om de toegang tot het sociaal domein vorm te geven. Uit diverse peilingen van Movisie[2] blijkt dat in 2015 87% van de gemeenten gekozen heeft voor sociale wijkteams. In 2017 en 2019 was dat 83%. Grofweg de helft van de gemeenten heeft in 2015 de wijkteams in eigen beheer en de andere helft besteedt het wijkteam uit aan zorgaanbieders of richt speciaal daartoe een rechtspersoon op. Er worden ook verschillende keuzes gemaakt ten aanzien van de vorm, zo zijn er integrale teams die alle hulpvragen oppakken of teams die zich richten op complexe of meervoudige vragen. Ook is er verschil als het gaat om de inrichting van de teams. Zo is er in sommige gemeenten sprake van generalistische teams, andere kiezen weer voor domein-specifieke teams. Verder is er verschil in de mate waarin 'werk en inkomen' al dan niet deel uitmaakt van de wijk/sociale teams.

Stadskanaal maakt in 2015 de keuze om het toegangsmodel aan te laten sluiten bij de werkwijze die de gemeente al had (bestaande pijlers) te weten uitvoerende teams op de Participatiewet, de Wet maatschappelijke ondersteuning en de Jeugdwet. De gemeente wilde niet gaan werken met een sociaal wijkteam, omdat de gemeente het niet de meest efficiënte oplossing vond 'bij dergelijke (wijk)teams zit vaak expertise aan tafel die niet voor elke casus nodig is'. De gemeente wilde ook niet te veel overlegstructuren. In de werkwijze van Stadskanaal wordt wel de samenwerking gezocht met maatschappelijke organisaties en zorgaanbieders. Dat gebeurt met name als er sprake is van complexe problematiek. Dan wordt een picknicktafel georganiseerd waarin meerdere disciplines aan tafel zitten. Tijdens de picknicktafel wordt de casuïstiek besproken. De regisseur komt uit de discipline waar de grootste hulpvraag ligt. In principe is het uitgangspunt dat hulpvragen van inwoners zoveel mogelijk opgelost worden in de 0e lijn (algemene voorzieningen, eigen netwerk). Als dat niet lukt is de ingang via de 1e lijn (gemeente, huisarts, Welstad). De gemeente, de huisarts of een gecertificeerde instelling kan een hulpvrager doorverwijzen naar de 2e lijnszorg (specialistische hulpverlening waarbij een verwijzing nodig is).

II. Hoe doeltreffend en doelmatig is de toegangsorganisatie van Stadkanaal?

KWIZ concludeert dat de gemeente Stadskanaal doelstellingen voor de toegang tot het sociaal domein heeft geformuleerd. Dat zijn zowel maatschappelijke als bedrijfsvoeringsdoelstellingen. De doelstellingen zijn meer in algemene zin geformuleerd, dus niet eenduidig of in realiseerbare eenheden vastgelegd. De doelstellingen zijn ook niet vertaald naar specifieke afspraken met de verschillende gemeentelijke teams. Wel hebben de doelstellingen een duidelijke, samenhangende insteek en zijn ze gericht op de inwoner. De gemeente kiest voor laagdrempelige, goede zorg en wil dichtbij de burger staan. Goede zorg staat voorop, en vervolgens is de goedkoopste en meest adequate oplossing aan de orde.

De primaire processen op de verschillende onderdelen zijn beschreven en uitgewerkt in een handboek. Er vinden ook interne controles en audits plaats op de primaire processen. Naast de aantallen cliënten en aanvragen etc. gaat het met name om de doorlooptijden en beslistermijnen. Deze cijfers worden niet gerapporteerd in managementrapportages, maar ze worden wel besproken met de medewerkers. De teams spelen zelf een actieve rol in het evalueren en verbeteren van de eigen processen. De teams opereren behoorlijk autonoom.

Aangezien de toegangsorganisatie onderdeel is van de gemeentelijke uitvoeringsorganisatie is er geen afzonderlijke begroting (en wordt er dus ook niet separaat verantwoording over afgelegd).

[2] o.a. Sociale wijkteams vijf jaar later (2020)

Bij de vorming van het toegangsmodel is de teamsterkte gebaseerd op de aanwezige bezetting. De begroting wordt jaarlijks aangepast op basis van afspraken tussen teams en MT. Er wordt niet geëvalueerd of de bezetting passend is bij de opgave en afgestemd is op de caseload van de teams. Vanuit het MT wordt niet direct gestuurd op de uitvoeringskosten van de toegangsorganisatie. De gemeente is kwetsbaar in de uitvoering. Uitval of vertrek van medewerkers leidt direct tot problemen in de uitvoering.

Conclusie:
De doelmatigheid en doeltreffendheid van de toegangsorganisatie is niet vast te stellen: de algemeen geformuleerde doelen zijn niet vertaald naar concrete doelen die gemeten (kunnen) worden.

Aanbevelingen ingaand op doeltreffendheid en doelmatigheid van de bedrijfsvoering:
In de rapportage van KWIZ (onderdeel de kern) staan de conclusies en aanbevelingen voor college en raad uitvoerig beschreven. De rekenkamercommissie maakt aanvullend op de conclusie die KWIZ trekt over het feit dat de doelen in algemene zin beschreven zijn de kanttekening dat het wel gezien moet worden in de context van de tijd. Uit diverse evaluaties uitgevoerd op nationaal niveau (zoals de boven aangehaalde evaluaties van Movisie) blijkt dat vrijwel alle gemeenten in de eerste jaren na de decentralisatie het gedachtegoed van decentralisaties en het vocabulair dat daarbij hoorde overgenomen hebben, zonder het goed te doordenken en te vertalen naar concrete doelstellingen voor de eigen gemeente. Ook de monitoring en verantwoording over de behaalde doelen blijft dan achter. Dat geldt ook voor Stadskanaal zo blijkt uit het onderzoek. Kernachtig verwoordt de rekenkamercommissie de aanbevelingen voor raad en college dan als volgt:

1. Geef een kwaliteitsimpuls aan de bedrijfsvoering van de toegangsorganisatie door:
- de te bereiken doelen expliciet te formuleren en aan te geven wie voor welk deelresultaat verantwoordelijk is;
- monitor op doelbereik (kwantitatief en kwalitatief) en maak het integraal onderdeel van de P&C-cyclus;
- evalueer de werkwijze van de picknicktafels;
- onderzoek of de bestaande formatie past bij de opgave en de caseload van de toegangsteams;
- maak de ingehuurde externe capaciteit op afdelingsniveau inzichtelijk in de personeelsbegroting. Hierdoor ontstaat er beter zicht op de ontwikkeling van de uitvoeringskosten van de toegangsorganisatie.

III. Hoe doeltreffend is Stadskanaal in het realiseren van de transformatiedoelen?
In dit onderdeel van het onderzoek is onderzocht in hoeverre de transformatiedoelen van de decentralisatie worden herkend door medewerkers van de gemeente en door de medewerkers van de zorgaanbieders en of de doelen en prestaties ook daadwerkelijk gehaald zijn over de jaren 2019 en 2020. Het gaat om de transformatiedoelen ‘laagdrempelig werken’, ‘integrale aanpak en maatwerk’, ‘multidisciplinair werken’, ‘preventie en vroeg signalering’, ‘eigen regie en verantwoordelijkheid stimuleren en de potenties van de sociale basis versterken’ en ‘kostenefficiëntie’.

Conclusie:
KWIZ constateert dat er geen objectieve, feitelijke informatie beschikbaar is over de mate waarin de doelstellingen worden gerealiseerd. In hoeverre de doelstellingen behaald worden, wordt niet gemeten/gerapporteerd. In het kader van dit onderzoek is een enquête uitgevoerd (gemeente/zorgaanbieders) naar de realisatie van de genoemde doelen. De bevindingen staan in het rapport uitgebreid verwoord. Hieronder de rapportcijfers die medewerkers geven aan doelbereiking.

Transformatiedoel	Rapportcijfer organisaties (N=5)	Rapportcijfer medewerkers (N=9)
Laagdrempelig werken	6,3	6,3
Integraal werken, multidisciplinair werken en maatwerk	5,5	6,2
Preventie en vroegsignalering	6	5,4
Eigen regie en verantwoordelijkheid	6,7	5,7
Kostenefficiëntie	6,5	4,3

(n = aantal)

Gemiddeld geven de organisaties een voldoende aan de mate van doelrealisatie per onderdeel. Alleen ten aanzien van integraal werk en maatwerk is het net aan een voldoende. Medewerkers van de gemeente geven een onvoldoende aan kostenefficiëntie en aan preventie en vroegsignalering. Er is voor dit onderdeel niet gevraagd naar een nadere toelichting op het cijfer. Het lage cijfer voor de mate van realisatie van kostenefficiëntie kan mogelijk wel verklaard worden, zo stelt KWIZ, uit het geschetste beeld dat medewerkers signaleren dat er nog veel beleidsruimte in de Wmo is en het feit dat de programmakosten van de Jeugdwet enorm zijn gestegen. In de ogen van sommige organisaties is er nog meer resultaat te behalen op samenwerking en op realiseren van kostenefficiëntie.

Aanbevelingen ingaand op doeltreffendheid in realisatie van transformatiedoelen:

2. Onderzoek of inwoners weten waar ze met een hulpvraag terecht kunnen, dus onderzoek:
- hoe ze het aantal loketten ervaren;
- hoe laagdrempelig ze de toegang vinden;
- welke ondervinding ze hebben in de samenwerking tussen organisaties;
- hoe ze de doorverwijzingen ervaren.

3. Zorg ervoor dat de transformatiedoelstellingen vertaald worden in meetbare doelstellingen. Bepaal wat relevante indicatoren zijn. Overweeg ook narratief onderzoek, bijvoorbeeld op basis van ervaringen of vanuit een klantreis.

4. Zorg voor inzicht in de formatie die ingezet wordt voor toegangstaken van zowel de gemeentelijke teams/afdelingen als ook formatie die in het voorliggend veld c.q. door de netwerkpartners wordt ingezet. Hierbij hoort ook, gezien de doelstellingen van het model, de heroverweging van de verdeling van taken tussen het voorliggend veld en de gemeente.

5. Geef aandacht aan scholing en bijscholing van medewerkers die in de toegangsorganisatie werken, zodat medewerkers hulpvragen van inwoners oppakken passend bij de wens en bedoeling van de gemeente.

Samenvattend:
De rekenkamercommissie stelt uw raad voor om de bovenstaande aanbevelingen (1 t/m 5) in een plan van aanpak (procesplan) door het college te laten uitwerken.

IV. Nawoord naar aanleiding van bestuurlijk wederhoor

Op 2 februari 2022 ontving de rekenkamercommissie de brief van het college van burgemeester en wethouders over het bestuurlijk wederhoor ‘toegang sociaal domein Stadskanaal’. Het college herkent en onderschrijft op hoofdlijnen de weergave in de rapportage. De bevindingen worden gezien als aanmoediging om het toegangsmodel (door) te ontwikkelen en de gedane constateringen

zullen op verschillende manieren meegenomen worden, zo stelt het college. Het komt terug in het plan “Van Goed naar Beter” dat richting geeft aan de ontwikkeling van de gemeentelijke organisatie. Ook zal het onderdeel worden van beleidsontwikkeling, de uitvoering van inkooptaken en krijgt het aandacht bij de invulling van de gemeentelijke regiefunctie.

Reactie van de rekenkamercommissie hierop is:

De rekenkamercommissie acht het zinvol om (in verband met navolgbaarheid) de gedane aanbevelingen terug te laten komen in één plan van aanpak of procesplan zodat de raad ook kan zien waar welke aanbevelingen uitgewerkt zijn.

Het college constateert op basis van het onderzoek dat er 3 ontwikkelopgaven (drie bovenliggende ontwikkelingen) zijn waar de organisatie werk van wil maken nl. ‘het toegangsmodel als werkwijze’, ‘het versterken van de integraliteit’ en ‘monitoren, rapporteren, leren, verantwoorden en bijstellen’. Dit ziet de rekenkamercommissie als een mooie leidraad voor het hierboven genoemde plan van aanpak.

Met vriendelijke groet,

De Rekenkamercommissie Stadskanaal