

Raadhuisplein 1
7811 AP Emmen
t. 14 0591
f. 0591 685599

Postbus 30001
7800 RA Emmen
e. gemeente@emmen.nl
i. gemeente.emmen.nl



Aan de raad van de gemeente Emmen

team
**Beleid en ontwikkeling
sociaal domein**

ons kenmerk	uw kenmerk	bijlage	behandeld door	BSN
21.000237		2	H. Ockels	
datum	telefoon	fax	e-mail	
24 maart 2021	14 0591		gemeente@emmen.nl	
onderwerp	Evaluatierapport toegangsproces			

Geachte leden van de raad,

Bijgesloten bieden wij u het rapport 'Evaluatie toegangsproces' aan. In deze brief informeren wij u over het rapport en geven wij onze bestuurlijke reactie op het rapport. Omdat het rapport ingaat op het toegangsproces tot ondersteuning en de rol van Stichting De Toegang (hierna te noemen als SDT) daarin, sluiten wij een afschrift van de reactie van SDT als bijlage bij.

Inleiding

In 2015 kregen we als gemeente veel nieuwe sociale taken erbij vanuit het rijk, namelijk de drie decentralisaties van Wmo, Participatiewet en Jeugdwet. Voor een heel groot deel was het werkterrein onbekend. Daarbij werden gemeenten fors gekort op de middelen die meekwamen. Tijdens de transitieperiode 2015 – 2016 was ons uitgangspunt dat niemand tussen wal en schip zou vallen. In die transitieperiode doorliepen we samen met onze ketenpartners experimenten en op basis daarvan formuleerden we onze ambities, die we hebben samengenomen in het beleidskader 'Samen verder in het sociaal domein 2017 – 2021'. De gemeente wilde sturen op kwaliteit van zorg en financiën. Bij de implementatie van het toegangsproces en de oprichting van SDT is besloten de periode van 2017 tot 2021 te benutten om te onderzoeken op welke manier dit het beste gemonitord en geëvalueerd kan worden. In 2020 is daarom gestart met de evaluatie van het toegangsproces en de bevindingen worden in het rapport gepresenteerd.

Er ligt een stevig rapport voor. Het rapport laat zien dat onze ambities (te) hoog waren, de transitieperiode (te) kort. Het rapport lezende hebben we te positief gedacht over de decentralisaties, hoewel we met de kennis van toen goede keuzes hebben gemaakt waar we nog steeds achter staan. We hebben nadrukkelijk stappen in de goede richting gezet en stellen vast dat de trend omhoog is, maar we hebben ook het nodige te verbeteren. Dat geldt voor SDT, maar zeker ook voor de gemeente en voor de verbinding daartussen.



Ambities 'Samen verder in het sociaal domein'

Op 31 maart 2016 heeft uw raad het beleidskader 'Samen verder in het sociaal domein 2017 – 2021' vastgesteld. In dit beleidskader is de notie van het toegangsmodel uitgewerkt. Een belangrijke ambitie was destijds het behoud van kwaliteit en continuïteit van dienstverlening met in achtneming van de forse korting op de middelen vanuit het rijk. Hierbij hadden we de ambitie om alle hulpvragen integraal te benaderen en om tot 40% van de hulpvragen op te lossen zonder inzet van het professionele of formele veld. Daarom is voor het toegangsmodel gekozen.

Het toegangsmodel drukt het evenwicht uit tussen inzet en uitgaven van hulp-op-maat enerzijds en tussen (hoofd)aanbieders, SDT en gemeente anderzijds. Dit houdt in dat de hulp zonder last en ruggespraak van de gemeente tot stand komt en dat aanbieders, die in het geval van de hoofdaanbieders over de gebiedsbudgetten beschikken, niet zelf hun eigen in- en uitstroom kunnen bepalen. SDT heeft in dit model een hele belangrijke rol.

Vanuit het perspectief van integraal werken, '1 Gezin-1 Plan-1 Regisseur', stelt SDT, zonder last of ruggespraak van en met de gemeente en financieel onafhankelijk van de aanbieders, adviezen op over het op- en afschalen van individuele hulpvragen van het professionele veld naar het voorliggende veld. Daarbij ziet SDT toe op de beschermende factoren, dat wil zeggen: op de veiligheid van jeugd en gezin. Een tweede hoofdopdracht die SDT op grond van het beleidskader 'Samen verder' heeft, is verbinding met de keten: SDT is 'de spin in het web'.

Bestuurlijke reactie

Er is als het ware een foto genomen van het toegangsproces en er zijn kritische conclusies getrokken. Gemeenten worstelen met de transformatieopdracht. Veel gemeenten werken met sociale, wijk- en toegangsteams. In zeker opzicht is dit vergelijkbaar met het toegangsmodel zoals we dat in onze gemeente ook hebben uitgewerkt. We zien dat in veel gemeenten de toegangsorganisaties eigenlijk niet toekomen aan de tweede opdracht: het verbinden met de keten en het oppakken van een toonaangevende rol daarin. Dat geldt in zekere zin ook voor Emmen.

Het rapport legt bloot wat we willen en wat we moeten verbeteren. Het rapport roept de vraag op of het toegangsmodel uitvoerbaar is en of de ambities en verwachtingen met de kennis van nu niet te hoog waren. Noodzakelijkerwijs beïnvloeden politiek-bestuurlijke processen de transformatieopdracht die daaruit voortvloeit. In hoeverre was de opdracht uitvoerbaar? Wat kunnen we daarin van SDT verwachten? En waar liggen de grenzen in een samenleving die verandert door bijvoorbeeld vergrijzing en toenemende verwachtingen van onze inwoners, onze jeugdigen en hun gezinnen? Dit moeten we in de greep krijgen.

We hebben het model en de ambities van 'Samen verder' neergezet in de verwachting dat de buitenwereld het verder op zou pakken. Ook onze verwachting dat veel mensen in staat zouden zijn in het voorliggend veld de eigen problemen op te lossen was hoog. Tegelijkertijd misten we de kennis en ervaring op het gebied van de nieuwe taken.

We constateren dat het gaat om een veelheid, om allerlei ambities en verwachtingen, die gestapeld bij SDT zijn belegd. We hebben een toegangsmodel uitgewerkt, maar de opdrachten zijn te snel verlegd en te weinig scherp geformuleerd. Dit hebben we niet goed gedaan.

In het rapport wordt ook gekeken naar de wijze waarop invulling gegeven wordt aan goed governance. Tijdens de inrichting van de governancestructuur zijn de verwachtingen over en weer niet altijd dezelfde gebleken. Naar aanleiding daarvan gaan we kijken naar onze samenwerking en naar de governance.

Het rapport brengt goed in beeld wat we van het sociaal domein en het toegangsmodel moeten maken. Dit was en is echt pionieren en het proces heeft tijd nodig. We staan er zodoende positief in, maar we realiseren ons dat wij er wel werk van moeten maken. De observatie is dat het op het vlak van de bedrijfsvoering onvoldoende goed gaat.

Verbeteringen zijn nodig, maar we kijken ook naar wat wel goed gaat. Het rapport spreekt over een valse start voor SDT. Tegelijkertijd zien wij als college de trend omhoog, de kwaliteit neemt toe. Het is een pittig rapport, maar we doen ook veel goed. Bijvoorbeeld op het gebied van de nieuwe productstructuur beschermd wonen. Ook zien we dat Emmen de afgelopen jaren goede resultaten haalt in de cliënttevredenheidsonderzoeken, met name op het gebied van schoonmaakondersteuning en begeleiding. We spreken daarom onze waardering uit voor de toegangsmedewerkers.

Wij willen onze visie op het sociaal domein herijken en ook de strategienota ontwikkelen en input daarvoor leveren. Het Sociaal Cultureel Planbureau constateert bijvoorbeeld dat het integraal werken en het in samenhang aanpakken van hulpvragen ambitieus zijn aangevlogen, terwijl het aantal gezinnen dat met meerdere wetten tegelijkertijd te maken heeft ver achter blijft bij de inschattingen, zoals die ook in onze huidige beleidskaders gemaakt zijn.¹

Innoveren op de transformatie, waarin we de juiste prikkels in het construct willen leggen en waarin nadrukkelijk een aandeel verwachten van onze hoofdaanbieders, kost tijd. Tegelijkertijd drukken ontwikkelingen zoals bijvoorbeeld de invoering van het abonnementstarief Wmo op de budgetten. We voelen een zekere spanning tussen onafhankelijkheid versus financiën, terwijl we streven naar onpartijdigheid en deskundigheid. We zullen daarom met elkaar inhoudelijke keuzes moeten maken, waarna we opnieuw het model onder de loop kunnen nemen. Hierover willen we de komende periode met uw raad in gesprek.

Naar aanleiding van de reactie van SDT

Over de algehele reactie van SDT willen wij allereerst benadrukken dat blijkt dat ook SDT positief ten opzichte van het verbeteringsproces staat en het gezamenlijk wil oppakken, met de blik op de transformatieopgave. Zowel gemeente als SDT hebben binnen het gekozen toegangsmodel een hele belangrijke rol in deze opgave. En alleen gezamenlijk kunnen we zoveel mogelijk recht doen aan de problemen en vraagstukken die wat dat betreft op ons afkomen.

Een aantal punten die SDT in haar reactie maakt, willen wij hieronder vanuit onze zienswijze richting uw raad graag toelichten. Wat betreft de overige punten nemen wij kennis van de reactie van SDT.

SDT merkt in de bijgesloten reactie op dat het onderzoek is uitgevoerd door het Expertisecentrum van de gemeente Emmen en dat het passender geweest was als de opdracht was gegeven aan een onafhankelijke externe partij. Het is zo dat de opdracht is verstrekt aan het Expertisecentrum. Het Expertisecentrum is een onafhankelijk van de lijnorganisatie opererend bureau dat ingeschakeld wordt door de gemeente Emmen of door netwerkpartners om onderzoek te doen. Het bureau heeft zelf geen belang bij de uitkomsten van het onderzoek. De gehanteerde werkwijze is overeenkomstig rekenkameronderzoeken. Op onderzoekonderdelen (enquête en het onderzoek naar de bedrijfsvoering) zijn daarnaast ook externe onderzoekers betrokken.

SDT vindt de passages waarin uitspraken worden gedaan over het functioneren van individuele personen bij de stichting (directeur-bestuurder en MT-leden) en de wijze waarop processen binnen de organisatie zijn ingericht, niet passend. Zij lichten toe dat dit de rol en taak is van de directeur-bestuurder dan wel de Raad van Toezicht (ieder waar het diens bevoegdheid betreft). Wij begrijpen hoe de bevoegdheden worden opgevat. 'Besturing en leiderschap' is echter gethematiseerd onder deelvraag 5 in het onderzoek. De hele onderzoeksopzet is vooraf doorgesproken. Het gaat om een dienst (toegang tot zorg en ondersteuning) waarvoor de gemeente juridisch en maatschappelijk eindverantwoordelijk en aanspreekbaar is. Al bij de start van SDT hebben wij besloten na 4 jaar te evalueren en dit onderdeel is daar voor ons onlosmakelijk mee verbonden.

¹ "Wanneer we de problematiek en het voorzieningengebruik op de drie terreinen in samenhang bekijken, blijkt dat problemen met opvoeden, werk vinden en maatschappelijke participatie niet zo vaak alle drie tegelijk voorkomen. Een klein (maar niet onbelangrijk) deel (7%) van de cliënten gebruikt voorzieningen uit meer dan één domein. Wel is het waarschijnlijk dat dit relatief kleine deel met multiproblematiek verhoudingsgewijs veel tijd en geld kost." – *Sociaal domein op koers, samenvatting*. 2020: 6.

Naar aanleiding van de opmerking van SDT of bepaalde, mogelijk tot de persoon herleidbare, passages afkomstig uit de enquêtes kunnen worden aangepast, hebben wij, hoewel wij hebben begrepen dat de enquêtes anoniem zijn afgenomen, de onderzoekers gevraagd het rapport op dit punt te redigeren. Dit heeft geleid tot een aantal aanpassingen in hoofdstuk 4 van het rapport.

Hoe pakken we de aanbevelingen op?

We pakken de aanbevelingen uit het rapport op. Dit doen we samen met SDT. We hebben geconstateerd dat het op beide fronten, SDT en gemeente, beter kan. Tegelijkertijd willen we nu geen rigoureuze veranderingen, slechts voor de hand liggende wijzigingen. Als gemeente hebben wij de wettelijke taak een toegang tot hulp en ondersteuning in te richten. Deze dient kwalitatief en voldoende te zijn. Dit moet los gezien worden van de juridische vorm, in- of extern, maar niet los van de ontwikkelingen in het brede sociaal domein op de langere termijn. Het rapport laat zien wat we nu te verbeteren hebben. Zoals is aangegeven zijn er stappen gezet maar we zijn er nog niet. Om die reden voeren we momenteel op ambtelijk niveau gesprekken over de voortgang samen met SDT. Op de lange termijn willen we de toegang tot hulp en ondersteuning en de ontwikkeling van het sociaal domein integraal bespreken.

We willen onze samenwerking optimaliseren. Onze uitgangspunten zijn continuïteit en kwaliteit van dienstverlening voor onze inwoners binnen de door de raad gestelde kaders. We willen ons daarbij richten op verbinding en samenhang tussen strategische beleidsdoelen en uitvoering.

We maken onderscheid tussen enerzijds de inzet op de verbetering van de organisatieprocessen, terwijl we bezien hoe we op de ambities kunnen doorontwikkelen. Wat het eerste betreft willen we de bedrijfsvoering en -processen verbeteren, waarbij de basis op orde is en er focus is aangebracht op de toegangsprocessen en -taken. Hierin nemen we vanzelfsprekend ook het gemeentelijke onderdeel mee. Ook willen we onze relatie professionaliseren, waarbij de rollen zijn verscherpt. Hierbij kijken we vooral naar onszelf. Wat betekent dit voor de gemeente? Waaruit spreekt het vertrouwen dat wij hebben in de onze partners?

Anderzijds willen we deze doorontwikkeling benaderen vanuit de herijking van de beleidskaders, waarbij we de doorontwikkeling van het toegangsmodel samen nemen met de herijking van 'Samen verder in het sociaal domein' en het leveren van input voor de strategienota. We zijn met hoge ambities van start gegaan en hebben ook goede stappen gezet, maar het rapport laat zien dat we wat te verbeteren hebben.

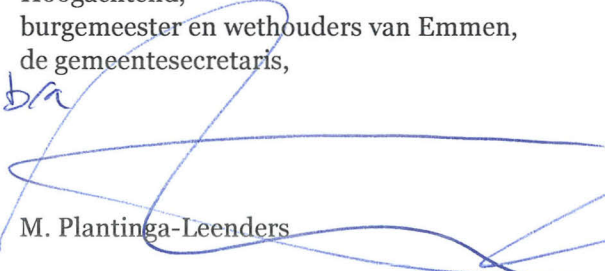
We zijn al bezig met een praktisch en vlot uit te voeren plan van aanpak dat moet resulteren in beleidsdoelen die gebaseerd zijn op analyse, waarbij de door ketenpartners te leveren prestaties duidelijk zijn, op elkaar zijn afgestemd en meetbaar zijn, en die zijn doorvertaald naar contractering en monitoring. We hebben al een aantal resultaten gerealiseerd, zoals het gezamenlijk tegengaan van wachtlijsten en het beter toegankelijk maken van lichtere vormen van ondersteuning.

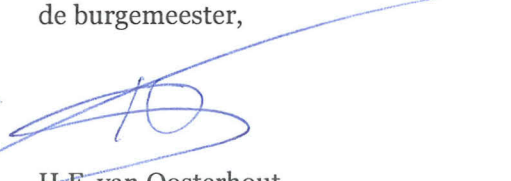
Het college heeft behoefte om met u in gesprek te gaan over de inhoud van het rapport. Hiervoor nodigen wij u van harte uit voor een informele raadsbijeenkomst op 21 april as. om 19.30 uur. Tijdens deze bijeenkomst gaan wij ook in op het plan van aanpak.

Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben ingelicht.

Hoogachtend,
burgemeester en wethouders van Emmen,
de gemeentesecretaris,

de burgemeester,


M. Plantinga-Leenders


H.F. van Oosterhout