Rapportage
Evaluatie sociaal domein
Gemeente Almelo

Auteur(s)	Lennart Homan
	Ilco Toebes
	Alyssa Wegman
Opdrachtgever	Gemeente Almelo
Kenmerk	IT/24/0588/ebsda
Publicatiedatum	9 april 2024

© Bureau HHM

Inhoud

Managementsamenvatting 4

1. Aanleiding en doelstelling 5
1.1 Aanleiding en vraag 5
1.2 Doelstelling 5
1.3 De vraag 6
1.4 Afbakening 6
1.5 Onderzoeksmethode 7
1.6 Leeswijzer 7

2. Vraag en behoefte 8
2.1 Samenvatting 8
2.2 Inleiding 8
2.3 Inwonersaantallen en huishoudens-samenstelling 9
2.4 Inkomens- en opleidingssamenstelling 10
2.4 Gezondheid inwoners 10
2.5 Samenstelling woningvoorraad 11
2.6 Gebruik sociaal domein 11

3. Beleid 25
3.1 Samenvatting 25
3.2 Inleiding 25
3.3 Bevindingen 26

4. Uitvoering 30
4.1 Samenvatting 30
4.2 Inleiding 30
4.3 Bevindingen 31

5. Aanbod 36
5.1 Samenvatting 36
5.2 Inleiding 36
5.3 Zorgaanbod 36
5.4 Bevindingen 37

6. De organisatie 39
6.1 Samenvatting 39
6.2 Inleiding 39
6.3 Inrichting organisatie 39
6.4 Bevindingen 40

7. Beschouwing 45
7.1 Beschouwing bevindingen 45
7.2 Almelo uit en in de regio 47
7.3 Toekomstbestendigheid 48
7.4 Relatie inrichting met cijfers 48
7.5 Relatie tot Visitatiecommissie Financiële Beheersbaarheid - VNG 49
7.6 Onderzoeksvragen voor adviezen 49

8. Adviezen en toekomstscenario's 50
8.1 Inleiding 50
8.2 Adviezen 50
8.3 Aanbevelingen optimalisaties beleidscyclus 54
8.4 Tijdpad 58
8.5 Aanbevelingen maatregelen gebruik voorzieningen 60
8.6 Keuzemogelijkheden 60

Bijlage 1. Aanpak brede evaluatie sociaal domein 61
Bijlage 2. Respondenten en projectgroep 67
Bijlage 3. Tijdlijn documentanalyse 68
Bijlage 4. Lijst met potentiële onderzoeksvragen 69
Bijlage 5. Gezondheidsmonitor gemeenten 71

Bijlage 6. Financieel overzicht 72
Bijlage 7. Analyse externe inhuur gemeente Almelo 73
Bijlage 8. Figuren uitvergroot 75
Bijlage 8. Competenties leiderschap 86

Managementsamenvatting

De gemeente Almelo voert de Evaluatie sociaal domein uit om de kosten in het sociaal domein beheersbaar te houden en voorstellen te doen voor de perspectiefnota 2024 – 2027 of latere P&C-documenten. Belangrijke kernwoorden hierbij zijn: doeltreffendheid, doelmatigheid, robuustheid en toekomstbestendigheid.

De evaluatie hebben we opgesplitst in twee delen. We zijn gestart met een vooronderzoek. Dit bestond uit een documentanalyse en het voeren van gesprekken met medewerkers. Op basis van de verzamelde informatie stelden we samen met de projectgroep de onderzoeksvragen vast.

Er is veelvuldig aangegeven dat de situatie in Almelo lastiger is dan in vergelijkbare gemeenten, dat er meer problematiek is onder de inwoners dan elders. Dit zien wij ook terug in de benchmark met referentiegemeenten. Almelo heeft relatief meer inwoners met een laag opleidingsniveau en minder met een hoog opleidingsniveau; meer inwoners met een laag inkomen en minder met een hoog inkomen; meer corporatiehuur (dit heeft een link met kwetsbaarheid); snellere groei in uitgaven aan jeugdzorg; en meer inwoners met een bijstandsuitkering. We zien ook vaker combinaties van voorzieningen binnen de drie wetten. Daar tegenover staat dat de gemeente gemiddeld iets minder Wmo-cliënten heeft; de ervaren gezondheid gemiddeld is en inwoners over het algemeen tevreden zijn over het voorzieningenniveau.

De gemeente heeft de afgelopen jaren voornamelijk een reactief beleid gevoerd in het sociaal domein, waarbij het in plannen ontbrak aan een duidelijke rode draad. De bedrijfsvoering vertoont onvolwassenheid, met ad-hoc vertaling van beleid naar uitvoering en gebrek aan adequate monitoring van beleidsdoelstellingen. Oorzaken hiervan zijn onderbezetting, veel personeelsverloop, geen cultuur waar data-gedreven werken bestaat en het ontbreken van duidelijke afspraken met betrekking tot het PDCA-proces. Beoordeling van doeltreffendheid en doelmatigheid wordt bemoeilijkt en de huidige inrichting van de beleidscyclus is niet robuust of toekomstbestendig.

In de beschouwing wordt de vraag gesteld hoe de gemeente de overgang kan maken naar een beter functionerend sociaal domein. Dit beantwoorden we aan de hand van deelvragen over de vertaling van beleid naar uitvoering, de inbedding van de PDCA-cyclus, de afbakening van functies en rollen en het duidelijker beleggen van eigenaarschap.

De adviezen omvatten het verbeteren van de gemeentelijke organisatie door de volwassenheid van de bedrijfsvoering te verhogen, met focus op het inrichten van de beleidscyclus, de start van data-gedreven werken en het verbeteren van competenties van managementlagen en capaciteit van de diverse teams. Daarnaast stellen we maatregelen voor betreffend het gebruik van voorzieningen binnen het sociaal domein.

De consequenties van deze adviezen benadrukken het belang van terugkeren naar de basis: door te richten (doel), door in te richten (proces) en te verrichten (resultaat). Opgavegericht sturen en werken is hierbij de focus, met focus op de inhoud, binnen financiële kaders. Kordaat management en politiek-bestuurlijk commitment zijn hierbij cruciaal voor een integrale sturing op de opgaven. Ons advies is dan ook om eerst de nadruk te leggen op het op orde brengen van de basis alvorens onorthodoxe maatregelen te implementeren.

1. Aanleiding en doelstelling

Dit hoofdstuk beschrijft de aanleiding van dit onderzoek, doelstellingen en de vragen die beantwoord moeten worden.

1.1 Aanleiding en vraag

De gemeente Almelo wil het sociaal domein evalueren om te bepalen of de juiste keuzes zijn gemaakt in het beleid en de uitvoering hiervan: Is het beleid relevant en functioneert de uitvoering doeltreffend en doelmatig? De gemeente vraagt zich af of de organisatie robuust en toekomstbestendig is en welke concrete acties uitgevoerd moeten worden om dit te worden of te blijven.

1.2 Doelstelling

Het achterliggende doel van de evaluatie van het sociaal domein is om de kosten in het sociaal domein beheersbaar te houden en voorstellen te doen voor de perspectiefnota 2024 – 2027 of latere P&C-documenten.

Er moet een rapport komen dat 1) het beleid en de beleidsuitvoering op doeltreffendheid en doelmatigheid analyseert, 2) de organisatorische keuzes binnen het sociaal domein beoordeelt en 3) toekomstige keuze-scenario's inclusief de stappen voor implementatie aanreikt.

Het onderzoek moet beleidsmatig en organisatorisch terug- en vooruitkijken. Ook wordt, daar waar mogelijk, een organisatorische en/of data-gedreven vergelijking gemaakt met andere gemeenten van dezelfde grootteklasse en sociaaleconomische structuur.

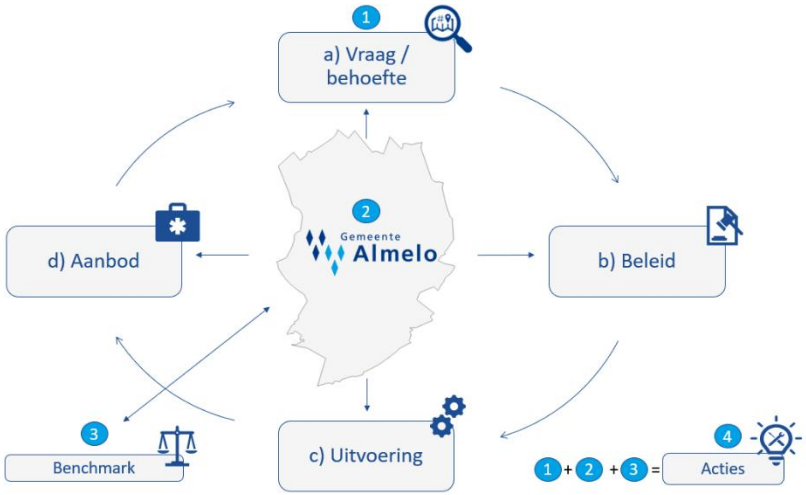
In het onderzoek is aandacht voor de thema's:

- Zorgvraag
- Zorgaanbod
- Beleid, beleidsvorming en beleidsuitvoering
- Inkoop
- Organisatie
- Financiën

1.3 De vraag

Figuur 1 geeft schematisch weer hoe de vraag van het onderzoek eruitziet. De gemeente Almelo is (op bepaalde onderdelen) verantwoordelijk voor de hulp en ondersteuning aan kwetsbare inwoners. Ingegeven door de vraag/ behoefte van de inwoners **(1a)** maakt de gemeente beleid **(1b)**, wordt dit beleid vertaald naar de uitvoering **(1c)**, van waaruit het benodigde aanbod **(1d)** om aan de vraag/behoefte te voldoen, wordt ingericht. Dit is een continu proces waar - na verloop van tijd - bijstelling en bijsturing op plaatsvindt.

Binnen deze cyclus heeft de gemeente organisatorische keuzes gemaakt om dit vorm te geven **(2)**. De vraag is of dit de juiste keuzes waren, hoe deze keuzes hebben uitgepakt en hoe dit zich verhoudt tot vergelijkbare gemeenten **(3)**. Een evaluatie op doeltreffendheid en doelmatigheid is hierbij belangrijk. Tot slot is gevraagd - gebaseerd op de voorgaande onderdelen - om voorstellen te doen voor toekomstgerichte keuzescenario's inclusief de stappen voor implementatie (acties **(4)**).



Figuur 1. Schematische weergave van de vraag

Proces tot de onderzoeksvragen

Voor aanvang van het onderzoek heeft de gemeente Almelo een lijst met potentiële onderzoeksvragen opgesteld (bijlage 4). In het proces is er aan de voorkant bewust voor gekozen om na het vooronderzoek samen met de projectgroep te reflecteren op deze onderzoeksvragen aan de hand van de verzamelde informatie uit het vooronderzoek. Zodat samen bepaald kon worden wat de kern van het onderzoek is waarop antwoord gegeven moet worden. Hierbij keken we welke informatie de organisatie nodig heeft om verder te werken naar een organisatie die doeltreffend, doelmatig, robuust en toekomstbestendig is. In deze reflectie met de projectgroep is op basis van de informatie uit het vooronderzoek de hoofdvraag van deze evaluatie geformuleerd:

"Hoe maken we de slag naar een beter functionerend sociaal domein?"

Deze vraag is uitgesplitst naar vier deelvragen, die vooral gericht zijn op de adviezen en oplossingen:

1. Hoe borgen we de vertaling van beleid naar uitvoering?
2. Hoe zorgen we dat de PDCA-cyclus ingebed wordt in de organisatie?
3. Hoe bakenen we de verschillende functies en rollen duidelijk af?
4. Hoe zorgen we ervoor dat eigenaarschap duidelijker belegd wordt?

Vanuit de deskresearch en de gesprekken hebben we informatie verzameld die wel antwoord geeft op een of meerdere van de vooraf gestelde potentiële onderzoeksvragen. Deze vragen vindt u per hoofdstuk in een kader terug.

1.4 Afbakening

Onder sociaal domein verstaan wij het veld dat uitvoering geeft aan de Jeugdwet, Participatiewet en de Wmo. Dit is de scope van het onderzoek. De analyse heeft product/voorziening-overstijgend plaatsgevonden.

Dit betekent dat de evaluatie niet plaatsvond op het niveau van de individuele producten/ voorzieningen zoals Huishoudelijke Ondersteuning of Ambulante Jeugdhulp.

1.5 Onderzoeksmethode

Binnen deze evaluatie zijn we begonnen met een uitvoerige documentanalyse (circa 120 documenten) (bijlage 3). Vervolgens hebben we verdiepende (groeps)gesprekken gevoerd met medewerkers van de gemeente Almelo.

Alle respondenten en andere betrokkenen konden in een bijeenkomst reflecteren op de uitkomsten (bijlage 2). Hierna hebben wij in co-creatie met de projectgroep de hoofdvraag en bijbehorende deelvragen opgesteld voor de evaluatie. Vervolgens hebben wij aanvullende gesprekken gevoerd en deze rapportage opgesteld. Het onderzoek heeft plaatsgevonden eind 2023, bevindingen hebben daarom peildatum 2023. Zie bijlage 1 voor de volledige onderzoeksaanpak.

1.6 Leeswijzer

De gemeente Almelo wordt geconfronteerd met een aantal opgaven in het Sociaal Domein. Deze gemeente is echter niet uniek in haar uitdagingen. In hoofdstuk 2 schetsen we cijfermatig een beeld van die opgaven en vergelijken we Almelo met referentiegemeenten. In hoofdstuk 3 gaan we in op het gevoerde beleid, waarmee de gemeente heeft beoogd in te spelen op deze opgaven. Hoofdstuk 4 beschrijft hoe de gemeente de vertaalslag naar de uitvoering op verschillende beleidsterreinen heeft vormgegeven. Hoofdstuk 5 gaat in op de effecten die het gevoerde beleid heeft gehad op het voorzieningenaanbod in het sociaal domein.

Hoofdstuk 6 behandelt de organisatorische keuzes die de gemeente de afgelopen jaren heeft gemaakt ten aanzien van de beleidscyclus, zoals beschreven in voorgaande hoofdstukken. In hoofdstuk 7 beschrijven we de belangrijkste conclusies van deze brede evaluatie. Tenslotte behandelen we in hoofdstuk 8 de belangrijkste aanbevelingen.
In deze rapportage spreken we over de ‘gemeente’. Hierin bedoelen we - tenzij anders is aangegeven - het Sociaal Domein. In de rapportages maken we gebruik van quotes uit de gevoerde gesprekken met medewerkers. Deze hebben we weergegeven in een groen kader. De figuren hebben we in bijlage 8 vergroot weergegeven.

2. Vraag en behoefte

In dit hoofdstuk geven wij een korte, cijfermatig, beschouwing van de gemeente Almelo in vergelijking met Nederlandse cijfers en cijfers van de referentie-gemeenten.

Dit doen we aan de hand van de thema's: Demografische gegevens, Beeld van de zorgvraag, ontwikkelingen op het gebied van de zorgvraag en de zorgvraag vergeleken met referentiegemeenten.

Potentiële onderzoeksvragen die verhalend aan de orde komen:

- *Hoe ziet de zorgvraag binnen de gemeente Almelo eruit?*
- *Welke ontwikkelingen zijn te verwachten op het gebied van zorgvraag?*
- *Wat zijn de mogelijkheden voor de gemeenten om hierop in te spelen?*
- *In hoeverre verschilt de zorgvraag binnen de gemeente Almelo van die in vergelijkbare gemeenten?*
- *In hoeverre zijn wij in staat om die oorzaken te beïnvloeden en wat zijn passende maatregelen?*

2.1 Samenvatting

De gemeente Almelo heeft over het algemeen een hogere verhouding van bijstandsuitkeringen in vergelijking met de referentiegemeenten. Ook ervaart de gemeente per inwoner een voortdurende stijging van kosten aan jeugd-zorg. Hierbij is er vergeleken met de referentiegemeenten relatief gezien een snellere groei. Almelo kent een dalende trend in de kosten per inwoner voor de Wmo van 2019 tot 2022. Vergeleken met andere gemeenten is Almelo een van de gemeenten met lagere uitgaven per inwoner voor Wmo-diensten in 2022. In inwonersaantallen die beroep doen op de drie wetten, wijkt de gemeente Almelo alleen op de P-wet aanzienlijk negatief af ten opzichte van de referentiegemeenten. We zien ook vaker combinaties van voorzieningen binnen de drie wetten.

2.2 Inleiding

De gemeente Almelo is de afgelopen jaren geconfronteerd met diverse uitdagingen binnen het sociaal domein die onder andere een gevolg zijn van de demografische samenstelling van de gemeente. Op veel onderdelen scoort de gemeente Almelo 'minder' dan het landelijk gemiddelde. Deze cijfers beschrijven we in dit hoofdstuk.

Om een goede vergelijking te maken vergelijken we in dit hoofdstuk verder ook de cijfers van de gemeente Almelo met zes referentiegemeenten:

- Assen
- Den Helder
- Heerlen
- Roermond
- Sittard-Geleen
- Smallingerland

Deze referentiegemeenten zijn gekozen aan de hand van criteria waarop de gemeenten vergelijkbaar scoren met de gemeente Almelo:

- Grootteklasse
- Economische historie
- Sociaal economische status
- Mate van stedelijkheid
- Geografische ligging
- Bijdrage per inwoner via het gemeentefonds

Daarnaast hebben we de gemeente Hengelo meegenomen. Hiervoor is gekozen omdat Hengelo, net als Almelo, een grote gemeente is binnen dezelfde regio. De gemeente Hengelo heeft de afgelopen jaren gekozen om mee te doen aan het regionaal samenwerkingsverband SamenTwente, waar Almelo ervoor heeft gekozen dit niet te doen. Door ook cijfers mee te nemen van de gemeente Hengelo, kan een eventuele invloed hiervan op de zorgvraag bekeken worden.

2.3 Inwonersaantallen en huishoudens-samenstelling

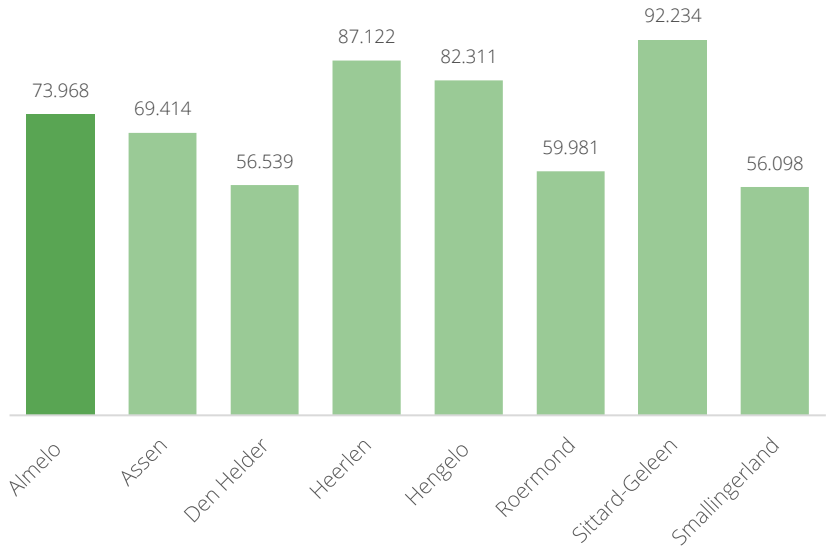
De gemeente Almelo telde op 1 januari 2023 73.968 inwoners. Tussen 2015 en 2019 is het inwonersaantal van de gemeente elk jaar gestegen. In 2020 en 2021 is het aantal gedaald, waarna het sinds 2022 weer stijgt. De sterkste stijging is te zien tussen 2022 en 2023, met 73.165 inwoners op 1 januari 2022 en 73.968 inwoners op 1 januari 2023. Zie tabel 1 voor de ontwikkeling van het inwonersaantal van 2015 tot en met 2023. De verwachting is dat de bevolkingsgroei van de gemeente Almelo redelijk stabiel blijft en vanaf 2035 zal dalen. De grootste groep inwoners heeft een leeftijd tussen de 40 en 54 jaar.

Op 1 januari 2023 waren er 32.931 huishoudens in de gemeente Almelo, waarvan het merendeel bestond uit alleenstaanden (11.792), gevolgd door twee of meer volwassenen zonder kinderen (10.360).

2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
72.315	72.491	72.526	72.688	72.904	73.116	73.116	73.165	73.976

Tabel 1. Aantal inwoners 2015-2023. Bron: Kennispunt Twente[1]

In figuur 2 het aantal inwoners per referentiegemeente. De gemeente Sittard-Geleen heeft de meeste inwoners, Smallingerland de minste. Voor alle referentiegemeenten, behalve Sittard-Geleen geldt dat de grootste groep inwoners een leeftijd tussen de 50 en 60 jaar heeft. Het gaat hierbij om 15% van de totale bevolking in deze gemeenten. In Sittard-Geleen is het grootste deel van de inwoner 60 tot 70 jaar ouder, het gaat hierbij om 16% van de totale bevolking in deze gemeenten.



Figuur 2. Aantal inwoners per gemeente. Bron: CBS-Bevolking op 1 januari

[1] kennispunttwente.nl/cijfers-trends/almelo

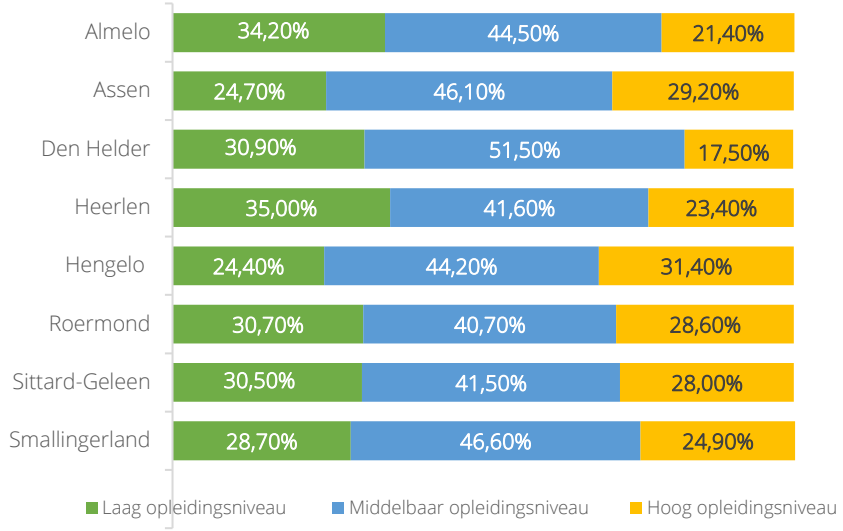
2.4 Inkomens- en opleidingssamenstelling

In de gemeente Almelo heeft 34,2% van de inwoners van 15 tot 75 jaar in de een laag opleidingsniveau en 44,5% een middelbaar opleidingsniveau. 21,4% van de bevolking is hoog opgeleid. Nederland breed geldt dat 25,8% een laag opleidingsniveau, 37,9% een middelbaar opleidingsniveau en 35,5% een hoog opleidingsniveau heeft. De beroepsbevolking van Almelo heeft daarmee een groter aandeel (8,4% meer) laagopgeleide inwoners dan het Nederlands gemiddelde. Ook scoort Almelo met het aandeel middelbaar opleidingsniveau hoger (6,6% meer) dan gemiddeld. Hieruit volgend is het aandeel hoogopgeleiden lager (14,1% minder) dan het Nederlands gemiddelde.

In figuur 3 de opleidingssamenstelling van de verschillende referentie-gemeenten. Wat betreft de referentiegemeenten geldt dat alleen de gemeente Den Helder een hoger percentage laag opgeleide inwoners heeft dan de gemeente Almelo, namelijk 35%. De andere referentiegemeenten Assen, Heerlen, Hengelo, Roermond, Sittard-Geleen en Smallingerland hebben een lager percentage laag opgeleide inwoners dan Almelo. Laag onderwijs omvat onderwijs op het niveau van basisonderwijs, het VMBO, de eerste drie leerjaren van de HAVO of het VWO en de assistentenopleiding (MBO-1).

In de gemeente Almelo leeft 13,0% van de inwoners van een inkomen dat maximaal 120% van de bijstandsnorm bedraagt, wat wordt beschouwd als een laag inkomen. Dit staat in contrast met het landelijk gemiddelde van Nederland, waar slechts 3,8% van de bevolking een dergelijk inkomen heeft. Wanneer Almelo wordt vergeleken met de referentiegemeenten, valt op dat enkel Heerlen een hoger percentage inwoners met een laag inkomen kent, namelijk 15%.

De percentages in de overige referentiegemeenten variëren tussen de 4% en 11%, wat duidt op een lager voorkomen van lage inkomens dan in Almelo.



Figuur 3. De verdeling over verschillende opleidingsniveaus. Bron:Waarstaatjegemeente.nl

2.4 Gezondheid inwoners

In 2022 beoordeelde 66,6% van de inwoners van Almelo de eigen gezondheid als goed tot zeer goed. Dat is iets lager dan het landelijke gemiddelde van 70,0%. In vergelijking met de referentiegemeenten ervaren de inwoners van Den Helder (65,8%), Heerlen (57,3%) en Roermond (66,3%) hun gezondheid als minder positief dan die in Almelo. Aan de andere kant rapporteerden de gemeenten Assen (68,0%), Smallingerland (69,9%) en Sittard-Geleen (67,3%) een hoger percentage inwoners dat hun gezondheid als goed of zeer goed ervaart.[2]

In hetzelfde jaar meldde 36,7% van de Almelose bevolking één of meer langdurige ziekten te hebben, wat hoger is dan het nationale percentage van

[2] CBS – Gezondheidsmonitor en Waarstaatjegemeente.nl

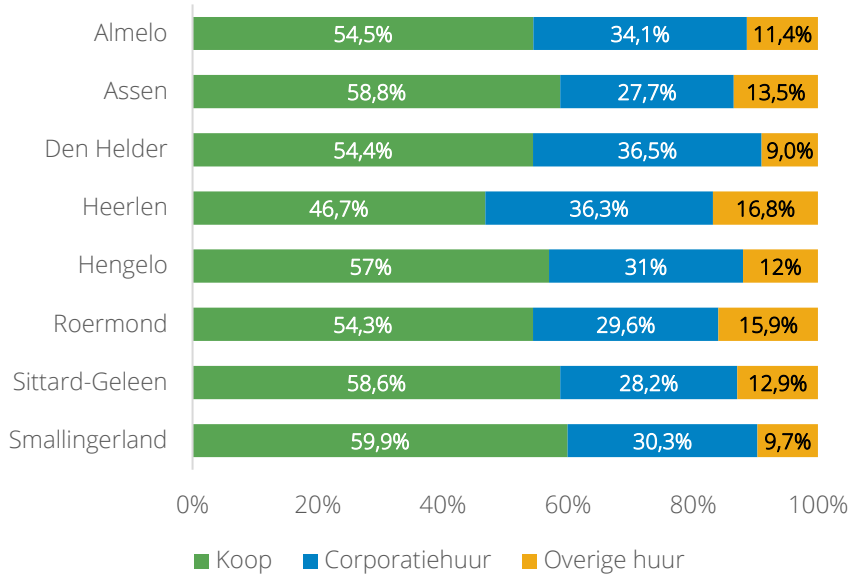
33,0%[2]. Specifiek voor de referentiegemeenten hadden Sittard-Geleen (38,6%) en Den Helder (39,3%) een hoger percentage inwoners met langdurige aandoeningen. Bovendien kampte in Almelo een significant aandeel van de bevolking, namelijk 56,7%, met overgewicht. Dit percentage ligt in lijn met dat van de referentiegemeenten, waar ook meer dan 50% van de inwoners overgewicht heeft, met Den Helder (58%) en Heerlen (58,9%) als uitschieters[2].

Meer gedetailleerde informatie over de gezondheidsindicatoren van de referentiegemeenten hebben we opgenomen in bijlage 5.

2.5 Samenstelling woningvoorraad

Almelo telt een woningbestand van 34.067 woningen, daarvan is 54,4% een koopwoning, 34,1% is corporatiehuur en 11,4% behoort tot andere huurvormen. Van het totale woningaanbod zijn eengezinswoningen goed voor 71,3%, terwijl meergezinswoningen 28,7% uitmaken. Landelijk gezien, bestaat 34% van de woningvoorraad uit corporatiehuur.

Uit figuur 4 blijkt dat de verhouding tussen koopwoningen, corporatiehuur en andere huurvormen in de referentiegemeenten min of meer overeenkomt, met variërende percentages tussen de verschillende woningtypen. In Den Helder en Heerlen ligt het aandeel corporatiehuurwoningen hoger dan in Almelo, rond de 36%.



Figuur 4. Samenstelling van de woningvoorraad, uitgesplitst naar koop, corporatiehuur en overige huur. Bron: Waarstaatjegemeente.nl

2.6 Gebruik sociaal domein

In vergelijking met Almelo hebben alle referentiegemeenten een lager aantal huishoudens per 1.000 die gebruikmaken van één voorziening binnen het sociaal domein. Echter Assen, Den Helder, Sittard-Geleen en Smallingerland hebben meer huishoudens die toegang hebben tot twee voorzieningen.

Tabel 2 toont het aantal huishoudens per 1.000 inwoners in 2022 dat gebruikmaakt van één of twee voorzieningen in het sociaal domein voor Almelo en de referentiegemeenten:

Deze tabel laat zien hoeveel cliënten per 1.000 inwoners in verschillende gemeenten één of meerdere voorzieningen in het sociaal domein ontvangen.

De analyse vanuit het perspectief van Almelo zou zich richten op de positie van Almelo ten opzichte van de andere genoemde gemeenten.

Gemeente	Cliënten met 1 voorziening sociaal domein (per 1000)	Waarvan met 2 voorzieningen	Waarvan met 3 voorzieningen	Waarvan met 4 voorzieningen	Waarvan met 5 voorzieningen	Waarvan met 6 voorzieningen
Almelo	= 94	32	13	4	2	2
Assen	= 78	36	15	7	4	4
Den Helder	= 84	34	11	5	2	1
Heerlen						
Hengelo	= 82	36	16	7	3	2
Roermond	= 80	32	13	6	3	1
Sittard-Geleen	= 87	37	15	8	4	4
Smallingerland	= 85	36	15	7	2	2

Tabel 2. Cliënten met aantal voorzieningen in sociaal domein. Bron: Jivedatabank (viewer) van Waarstaatjegemeente.nl

Gemeente	Huishoudens met 1 voorziening in sociaal domein per 1.000	Waarvan met 2 voorzieningen	Waarvan met 3 voorzieningen	Waarvan met 4 voorzieningen	Waarvan met 5 voorzieningen	Waarvan met 6 voorzieningen
Almelo	= 141	61	27	13	6	8
Assen	= 117	63	29	16	9	14
Den Helder	= 121	64	25	11	5	4
Heerlen						
Hengelo	= 117	68	33	17	8	7
Roermond	= 114	62	28	14	6	6
Sittard-Geleen	= 124	66	30	16	9	12
Smallingerland	= 126	68	32	16	8	91

Tabel 3. Aantal huishouden met voorzieningen in sociaal domein. Bron: Jivedatabank (viewer) van Waarstaatjegemeente.nl

Cliënten met één voorziening: Almelo heeft 94 cliënten met één voorziening per 1.000 inwoners, wat het hoogste aantal is in vergelijking met de andere gemeenten. Dit kan erop wijzen dat er binnen Almelo een relatief grote behoefte is aan ondersteuning binnen het sociaal domein of dat Almelo effectief is in het bereiken van inwoners die ondersteuning nodig hebben.

Cliënten met twee voorzieningen: Almelo heeft ook een hoog aantal cliënten met twee voorzieningen (32 per 1.000 inwoners), hoewel dit aantal lager is dan in Assen en Sittard-Geleen. Dit suggereert dat een aanzienlijk deel van de cliënten met één voorziening mogelijk bijkomende behoeften heeft die worden aangepakt. Cliënten met 4, 5 en 6 of meer voorzieningen: Voor cliënten die vier of meer voorzieningen ontvangen, heeft Almelo lagere aantallen dan sommige andere gemeenten, zoals Assen en Sittard-Geleen. Dit kan erop wijzen dat cliënten in Almelo wellicht minder complexe behoeften hebben of dat er een verschil is in de manier waarop voorzieningen worden gestapeld of toegekend.

Huishouden met één voorziening: 141 huishoudens per 1.000 hebben in 2022 toegang tot één voorziening, wat het hoogste aantal is vergeleken met de referentiegemeenten. Dit kan duiden op een brede basisbehoefte aan ondersteuning binnen het sociaal domein in Almelo.

Huishouden met twee voorzieningen: Voor twee voorzieningen ziet Almelo een significante afname naar 61 huishoudens per 1.000, wat suggereert dat minder huishoudens bijkomende behoeften hebben die door een tweede voorziening worden gedekt. Bij drie voorzieningen daalt het aantal verder naar 27 huishoudens per 1.000, dat is een gemiddelde in vergelijking met de referentiegemeenten.

Voor huishoudens die toegang hebben tot vier voorzieningen staat Almelo met 13 per 1.000 aan de lagere kant van de verdeling. Het aantal huishoudens met vijf voorzieningen is nog lager met 6 per 1.000, wat wijst op een afnemend aantal huishoudens met meer complexe behoeften. Interessant is dat het aantal huishoudens met zes of meer voorzieningen weer toeneemt naar 8 per 1.000 huishoudens, wat hoger is dan sommige andere gemeenten, zoals Den Helder en Roermond.

Deze data suggereren dat Almelo relatief hoog scoort in het voorzien van huishoudens van één enkele voorziening, wat kan duiden op een goed toegankelijk eerste niveau van ondersteuning. Er is echter een snelle afname in het aantal huishoudens dat meerdere voorzieningen ontvangt. Dit kan wijzen op een effectieve behoeftebepaling waarbij de meeste huishoudens voldoende hebben aan één voorziening, of het kan betekenen dat de behoefte aan meerdere voorzieningen minder goed wordt geïdentificeerd of aangepakt. Dit kan ook betekenen dat de toegang onvoldoende is toegerust om bijvoorbeeld een bepaalde aanvraag af te wijzen. Wat hierbij kan helpen is een gedegen afwegingskader en heldere procesafspraken.

De toename van huishoudens met zes of meer voorzieningen kan erop duiden dat er een specifieke groep is met complexe of meervoudige behoeften die intensievere ondersteuning vereist.

Gemeente	Huishoudens met een voorziening – Jeugd	Huishoudens met een voorziening – P-wet	Huishoudens met een voorziening – Wmo	Huishoudens met een voorziening – Jeugd en P-wet	Huishoudens met een voorziening – Jeugd en Wmo	Huishoudens met een voorziening – Jeugd, P-wet en Wmo	Huishoudens met een voorziening – P-wet en Wmo
Almelo	36	69	110	6	6	3	27
Assen	45	49	123	4	5	2	19
Den Helder	39	45	119	5	5	2	15
Heerlen							
Hengelo	33	45	136	4	6	2	25
Roermond	34	51	118	4	4	2	17
Sittard-Geleen	35	44	148	3	5	2	19
Smallingerland	42	50	134	5	6	2	21

Tabel 4. Huishouden (per 1.000 huishoudens) met een voorziening in het sociaal domein per wet. Bron: Jivedatabank (viewer) van Waarstaatjegemeente.nl

Jeugdzorg: Er zijn 36 huishoudens per 1.000 die een voorziening binnen de jeugdzorg gebruiken. Dit is lager dan het gemiddelde in de andere genoemde gemeenten, wat kan duiden op een relatief lagere behoefte aan jeugdzorg-voorzieningen, of een lager aantal jongeren in Almelo.

P-wet: Met 69 huishoudens per 1.000 die alleen voorzieningen binnen de P-wet gebruiken, bevindt Almelo zich in het midden bereik in vergelijking met andere gemeenten.

Wmo: Almelo heeft 110 huishoudens per 1.000 die alleen Wmo-voorzieningen gebruiken, wat dicht bij het gemiddelde ligt van de referentiegemeenten.

Jeugd en P-wet: Wanneer het gaat om een combinatie van jeugdzorg en P-wet, heeft Almelo 6 huishoudens per 1.000, wat relatief laag is in vergelijking met de andere gemeenten.

Jeugd en Wmo: Voor de combinatie van jeugdzorg en Wmo-voorzieningen heeft Almelo eveneens 6 huishoudens per 1.000, wat wederom aan de lagere kant is.

Jeugd, P-wet en Wmo: Almelo heeft 3 huishoudens per 1.000 die een combinatie van jeugdzorg, P-wet en Wmo gebruiken. Dit is gemiddeld in vergelijking met de andere gemeenten.

Gemeente	Cliënten met een voorziening – Jeugd	Cliënten met een voorziening – P-wet	Cliënten met een voorziening – Wmo	Cliënten met een voorziening – Jeugd en P-wet	Cliënten met een voorziening – Jeugd en Wmo	Cliënten met een voorziening – Jeugd, P-wet en Wmo	Cliënten met een voorziening – P-wet en Wmo
Almelo	28	46	58		1	0	14
Assen	32	33	67	0	1	0	10
Den Helder	29	30	67	0	1		9
Heerlen							
Hengelo	25	31	74	0	1	0	13
Roermond	25	35	65	0	1	0	9
Sittard-Geleen	27	30	85	0	1	0	11
Smallingerland	30	33	72	0	1		11

Tabel 5. Cliënten (per 1.000) met een voorziening in sociaal domein per wet. Bron: Jivedatabank (viewer) van Waarstaatjegemeente.nl

P-wet en Wmo: Met 27 huishoudens per 1.000 die gebruikmaken van voorzieningen binnen zowel de P-wet als Wmo, staat Almelo bovenaan. Dit kan wijzen op een relatief grotere groep inwoners die te maken heeft met multiproblematiek.

Jeugdzorg: Almelo heeft 28 cliënten met een jeugdzorgvoorziening per 1.000 inwoners. Dit is vergelijkbaar met andere gemeenten, wat wijst op een standaardbehoefte aan jeugdzorg binnen de gemeente.

P-wet: Met 46 cliënten die voorzieningen ontvangen enkel binnen de P-wet, heeft Almelo een gemiddeld aantal vergeleken met de andere gemeenten. Dit suggereert een gemiddelde behoefte aan ondersteuning via de P-wet.

Wmo: Er zijn 58 cliënten per 1.000 inwoners die alleen Wmo-voorzieningen ontvangen. Dit aantal is iets lager dan in andere gemeenten, wat kan duiden op een iets lagere behoefte aan of beschikbaarheid van Wmo-voorzieningen.

Jeugd en P-wet: Het aantal cliënten dat zowel jeugdzorg als P-wet-voorzieningen ontvangt, is zeer laag (1 per 1.000 inwoners), wat erop duidt dat de overlap tussen deze twee voorzieningen in Almelo zeldzaam is.

Jeugd en Wmo: Er is slechts 1 cliënt per 1.000 inwoners die zowel jeugdzorg als Wmo-voorzieningen ontvangt, wat consistent is met de lage overlap in voorzieningen.

Jeugd, P-wet en Wmo: Er zijn geen cliënten die een combinatie van alle drie de voorzieningen ontvangen, wat erop wijst dat er geen cliënten zijn die een zeer breed spectrum aan ondersteuning nodig hebben, of dat er een scheiding is in de manier waarop deze diensten worden geleverd.

P-wet en Wmo: Met 14 cliënten per 1.000 inwoners die zowel P-wet als Wmo-voorzieningen ontvangen, heeft Almelo een relatief hoger aantal in vergelijking met de combinatie van andere voorzieningen. Dit suggereert dat er een groep cliënten is die uitgebreidere ondersteuning nodig heeft.

Vanuit het perspectief van Almelo wijst de analyse erop dat de meeste cliënten binnen de gemeente zich richten op individuele voorzieningen in plaats van combinaties van verschillende voorzieningen. Dit zou kunnen duiden op een effectieve segmentatie van diensten waarbij elke voorziening zich richt op specifieke behoeften zonder veel overlap, of het kan een gebied zijn voor verdere evaluatie om te zorgen dat cliënten die meervoudige ondersteuning nodig hebben, deze ook daadwerkelijk ontvangen. Het relatief hogere aantal cliënten met zowel P-wet als Wmo-voorzieningen kan een aandachtspunt zijn voor beleidsmakers om te zorgen voor een gecoördineerde aanpak voor huishoudens met complexe behoeften.

Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo)

In Almelo waren in 2022 in totaal 5.605 personen met een Wmo-maatwerk-arrangement. Dit absolute aantal ligt lager dan in gemeenten als Hengelo en Sittard-Geleen, maar hoger dan in Den Helder en Roermond. Per 1 januari 2024 waren er in Almelo ongeveer 6.000 actieve Wmo-indicaties.

Sittard-Geleen noteert het hoogste aantal unieke Wmo-cliënten, met een totaal van 8.865. Echter, absolute aantallen bieden een beperkt zicht vanwege verschillen in bevolkingsomvang. Interessanter is het om te kijken naar het percentage unieke Wmo-cliënten ten opzichte van de totale bevolking per gemeente, zoals getoond in tabel 6.

Gemeente	Cliënten met een maatwerkarrangement Wmo
Almelo	5605 personen
Assen	5895 personen
Den Helder	4465 personen
Heerlen	
Hengelo	7420 personen
Roermond	4595 personen
Sittard-Geleen	9040 personen
Smallingerland	4815 personen

Tabel 6. Cliënten met maatwerkarrangement Wmo. Bron: Jivedatabank (viewer) van Waarstaatjegemeente.nl

Sittard-Geleen heeft proportioneel het grootste aantal inwoners dat van de Wmo gebruikmaakt. Almelo, Den Helder, Heerlen, en Roermond delen vergelijkbare percentages van inwoners die Wmo-voorzieningen gebruiken. De verwachting is dat het percentage inwoners dat Wmo-voorzieningen gebruikt ten opzichte van de totale bevolking zal stijgen, met in 2027 het hoogste percentage in Smallingerland (11%), terwijl Almelo naar verwachting op 8% blijft.

Gemeente	Cliënten met een maatwerkarrangement Wmo (aantal per 1.000 inwoners betreffende doelgroep)	Huishoudens met een maatwerkarrangement Wmo (aantal per 1.000 huishoudens
Almelo	77	146

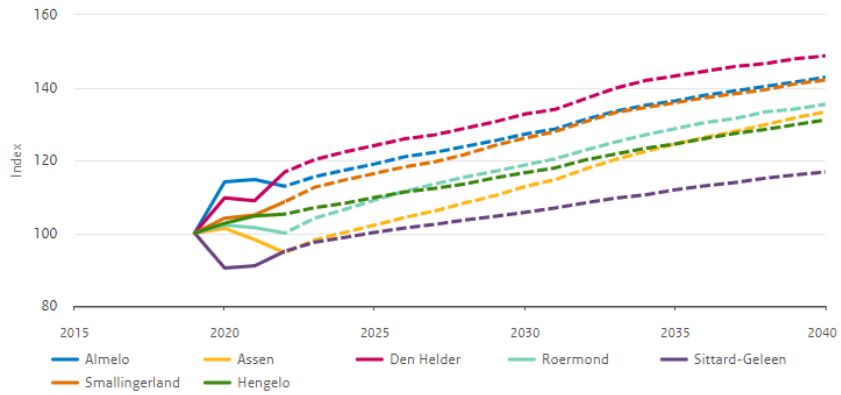
Gemeente	Cliënten met een maatwerkarrangement Wmo (aantal per 1.000 inwoners betreffende doelgroep)	Huishoudens met een maatwerkarrangement Wmo (aantal per 1.000 huishoudens
Assen	85	150
Den Helder	79	140
Heerlen		
Hengelo	91	169
Roermond	78	140
Sittard-Geleen	99	174
Smallingerland	86	164

Tabel 7. Cliënten met maatwerkarrangement Wmo per 1000. Bron: Jivedatabank (viewer) van Waarstaatjegemeente.nl

Tabel 7 toont het aantal cliënten met een maatwerkarrangement Wmo per 1.000 inwoners en huishoudens in verschillende gemeenten. In Almelo zijn er 77 cliënten met een Wmo-maatwerkarrangement per 1.000 inwoners, wat lager is dan het gemiddelde in de andere getoonde gemeenten. Almelo staat hiermee aan de onderkant, met alleen Roermond die een iets hoger aantal heeft (78). Dit kan wijzen op een relatief efficiënt gebruik van Wmo-voorzieningen of een lagere behoefte onder de inwoners.

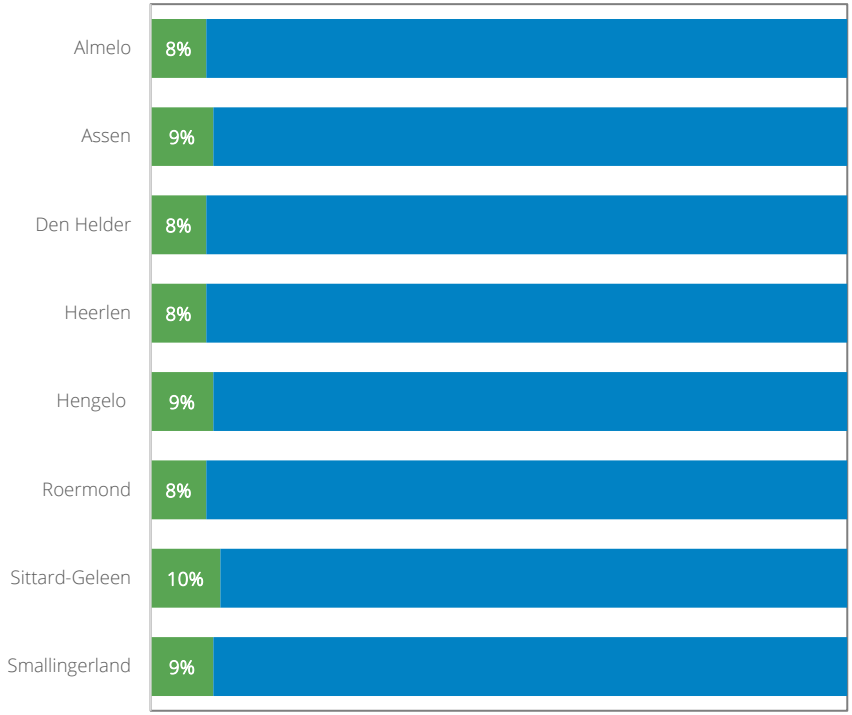
Met 146 Wmo-maatwerkarrangementen per 1.000 huishoudens bevindt Almelo zich in het midden bereik vergeleken met andere gemeenten. Dit suggereert dat, hoewel het aantal cliënten per inwoner aan de lage kant is, het aantal arrangementen relatief hoog is wanneer je naar huishoudens kijkt. Dit kan te maken hebben met het aantal personen per huishouden dat gebruikmaakt van Wmo-voorzieningen.

Gedurende de eerste helft van 2023 registreerde Almelo 5.160 unieke cliënten met een Wmo-maatwerkarrangement. De verwachting is dat dit aantal zal groeien naar 6.153 Wmo-gebruikers in 2027[3], wat neerkomt op 8% van de totale bevolking van Almelo. Landelijk maakt 7% van de bevolking gebruik van de Wmo.



Figuur 5. Groei index Wmo-cliënten per gemeente. Bron: Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein, CBS (via Monitor Langdurige Zorg), projecties RIVM

[3] Wmo voorspelmodel



Figuur 6. Aandeel unieke clienten Wmo ten opzichten van de totale bevolking per gemeente. Bron: Jivedatabank (viewer) van Waarstaatjegemeente.nl

Voor de toekomst ziet het beeld voor Almelo er anders uit. Figuur 5 toont de totale index van Wmo-cliënten. Hier zien we dat Almelo, na een initiële piek die alle gemeenten ervaren rond 2020, een gestage groei in de index laat zien. De lijn voor Almelo ligt hoger dan die van de meeste andere gemeenten, wat erop duidt dat het totale aantal Wmo-cliënten in Almelo hoger ligt en hoger blijft liggen dan in de referentiegemeenten.

Figuur 7. Groei index Wmo- cliënten voor Hulpmiddelen en diensten per gemeente. Bron: Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein, CBS (via Monitor Langdurige Zorg), projecties RIVM

In figuur 7 lijkt Almelo een significante stijging in het aantal versterkte hulpmiddelen te ervaren, waarna de index stabiliseert. In 2019 is deze registratievorm gestart, daardoor staat index 2019 op 100. Almelo scoort structureel hoger en komt daarmee op index 280. Dit is niet sec een stijging, maar een verschuiving van T=0 naar T=1. De lijn voor Almelo loopt net als de andere schuin omhoog gedurende de gehele periode tot aan 2040, wat suggereert dat, voor de hulpmiddelen en diensten de kosten zullen blijven stijgen.

Gemeente	2018	2019	2020	2021	2022
Almelo	561	571	555	482	461
Assen	772	871	900	646	575
Den Helder	340	395	444	358	375
Heerlen	763	746	817	644	629
Hengelo	274	261	274	300	303
Roermond	198	212	211	220	195
Sittard-Geleen	269	297	325	333	311
Smallingerland	250	298	286	279	273

Tabel 8. Kosten per inwoner Wmo. Bron: Jivedatabank (viewer) van Waarstaatjegemeente.nl

Trend in Almelo: De kosten per inwoner in Almelo voor Wmo-diensten laten een daling zien van 2019 tot 2022. Na een lichte stijging van 561 in 2018 naar 571 euro in 2019, dalen de kosten vervolgens naar 555 in 2020, 482 in 2021, en uiteindelijk 461 euro in 2022. Deze trend suggereert dat Almelo efficiënter is geworden in het beheer van Wmo-kosten, of dat er minder vraag is naar Wmo-voorzieningen.

Vergelijking met andere gemeenten: In 2022 heeft Almelo een van de lagere kosten per inwoner voor de Wmo vergeleken met de andere genoemde gemeenten. De kosten van Almelo zijn beduidend lager dan die van Assen en Heerlen, maar iets hoger dan die van Roermond en Sittard-Geleen.

Relatieve positie: Almelo begon in 2018 met een middenpositie in de kosten per inwoner en heeft sindsdien een neerwaartse trend laten zien.
In vergelijking met andere gemeenten in de lijst heeft Almelo de kosten per inwoner effectiever kunnen verlagen.

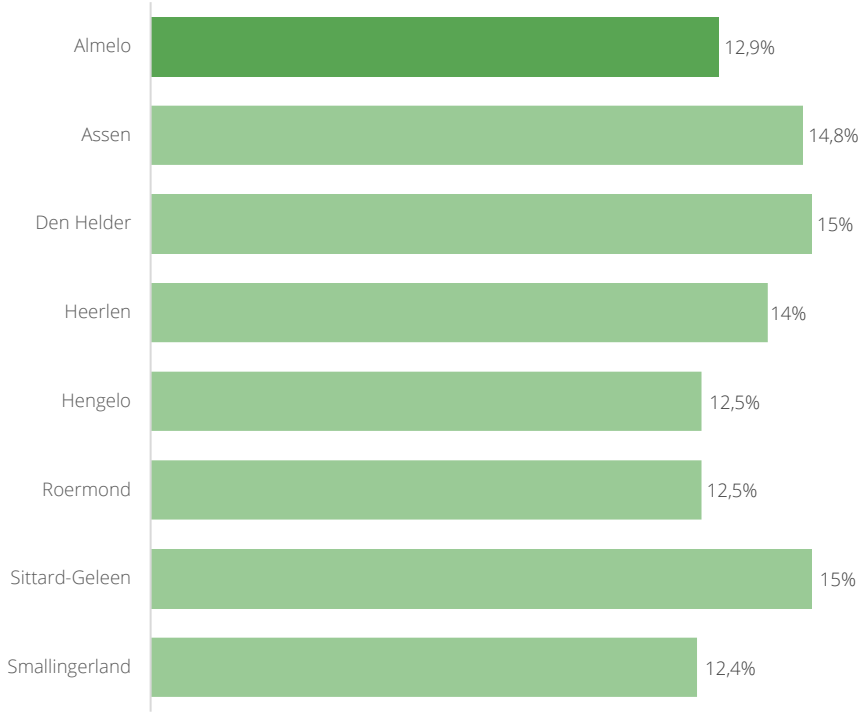
Jaarlijkse variatie: De jaarlijkse veranderingen in Almelo vertonen geen grote schommelingen tot 2021, waar een meer significante daling plaatsvond. De afname tussen 2020 en 2021 was 73, gevolgd door een kleinere afname van 21 euro tussen 2021 en 2022.

Samenvattend heeft Almelo een dalende trend in de kosten per inwoner voor Wmo van 2019 tot 2022, wat suggereert dat er ofwel een vermindering is in de behoefte aan Wmo-voorzieningen, ofwel dat de gemeente deze voorzieningen efficiënter beheert. Vergeleken met andere gemeenten lijkt Almelo een van de lagere uitgaven per inwoner te hebben voor Wmo-diensten in 2022.

Jeugdwet

Voor de jeugdwet is gekeken naar het aandeel jongeren tot 18 jaar dat gebruikmaakt van jeugdhulp. Voor Almelo geldt dat dit gaat om 12,9%. Nederland breed geldt dat 11,1% gebruikmaakt van jeugdhulp. In figuur 8 geven we de verschillende percentages per gemeente. Voor de gemeenten Den Helder en Sittard-Geleen geldt dat zij het hoogste aandeel jongeren met jeugdhulp hebben in hun gemeente. Vergeleken met de gemeente Almelo hebben Assen, Den Helder, Heerlen en Sittard-Geleen een groter aandeel de gemeente Almelo maakte in het eerste halfjaar van 2023 12,9% van de jongeren tot 18 jaar gebruik van jeugdhulp. In tabel 9 is weergegeven hoe deze verdeling is voor de verschillende vormen van jeugdhulp.

In totaal werden 2.380 jeugdzorgtrajecten ingezet bij 1.935 unieke cliënten. Voor heel Nederland geldt dat in de eerste helft van 2023 11,1% van de jongeren tot 18 jaar gebruikmaakte van jeugdzorg.



Figuur 8. Het aandeel jongeren (tot 18 jaar) dat gebruik maakt van jeugdhulp. Bron: Jivedatabank (viewer) van Waarstaatjegemeente.nl

Gemeente	Jeugd-hulp totaal	Jeugd-hulp zonder verblijf	Jeugd-hulp met verblijf	Jeugd-bescherming voogdij (aandeel jeugdzorg-trajecten)	Jeugd-bescherming totaal
Almelo	2090	1765	325	100	250
Assen	2070	1870	200	45	110
Den Helder	1575	1375	200	50	155
Heerlen	2105	1750	360	80	250
Hengelo	1985	1705	280	55	210
Roermond	1720	1585	135	40	145
Sittard-Geleen	2215	1965	245	45	170
Smallingerland	1295	1100	195	70	195

Tabel 9. Verdeling van verschillende vormen van jeugdhulp, absolute aantallen. Bron: Jivedatabank (viewer) van Waarstaatjegemeente.nl

Jeugdhulp totaal: Almelo heeft met 2090 trajecten een gemiddeld aantal totale jeugdhulptrajecten in vergelijking met de andere vermelde gemeenten. Het is minder dan in Heerlen, Hengelo en Sittard-Geleen, maar meer dan in Assen, Den Helder, Roermond en Smallingerland.

Jeugdhulp zonder verblijf: Almelo heeft, net als de meeste andere gemeenten, een hoger aantal jeugdhulptrajecten zonder verblijf in vergelijking met hulp met verblijf. Dit is consistent met de algemene trend in de tabel.
In vergelijking met andere gemeenten heeft Almelo een van de hogere aantallen van jeugdhulp zonder verblijf, wat wijst op een sterke nadruk op ambulante zorg.

Jeugdhulp met verblijf: Het aantal jeugdhulptrajecten met verblijf in Almelo (325) is gemiddeld in vergelijking met de andere gemeenten. Het is lager dan in Heerlen, maar hoger dan in gemeenten zoals Roermond en Smallingerland.

Jeugdbescherming voogdij (aandeel Jeugdzorgtrajecten): Almelo heeft met 100 trajecten het hoogste aantal voogdijtrajecten in vergelijking met de andere gemeenten.

Jeugdbescherming totaal: Almelo bevindt zich ook aan de hogere kant wat betreft het totale aantal jeugdbeschermingstrajecten, met 250 trajecten. Dit is aanzienlijk hoger dan de meeste andere gemeenten.

Gemeente	Jeugdhulp totaal in %	Jeugdhulp zonder verblijf in %	Jeugdbescherming voogdij in %	Jeugd-reclassering in %	Jeugdbescherming ondertoezicht-stelling in %	Jeugdhulp met verblijf in %	Jeugdbescherming totaal in %
Almelo	88%	74%	4%	2%	6%	14%	11%
Assen	93%	84%	2%	2%	3%	9%	5%
Den Helder	90%	79%	3%	1%	6%	11%	9%
Heerlen	88%	73%	3%	2%	7%	15%	10%
Hengelo	89%	76%	3%	2%	7%	13%	9%
Roermond	91%	84%	2%	1%	6%	7%	8%
Sittard-Geleen	92%	82%	2%	1%	5%	10%	7%
Smallingerland	85%	72%	5%	2%	8%	13%	13%

Tabel 10. Verdeling van verschillende vormen van jeugdhulp, procenten. Bron: Jivedatabank (viewer) van Waarstaatjegemeente.nl

Jeugdhulp totaal 2023: 88% van de jeugdzorgtrajecten in Almelo betreft jeugdhulp in het algemeen. Dit percentage ligt iets lager dan het gemiddelde van de andere genoemde gemeenten.

Jeugdhulp zonder verblijf: Een aanzienlijk deel van de jeugdhulp in Almelo, 74%, bestaat uit jeugdhulp zonder verblijf. Dit suggereert dat de meerderheid van de jeugdzorgtrajecten ambulant is, waarbij de jongeren niet in een instelling verblijven.

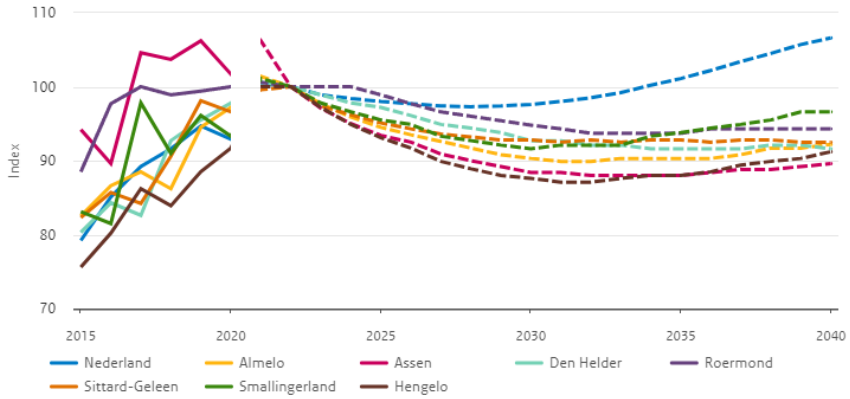
Jeugdbescherming voogdij: 4% van de jeugdzorgtrajecten in Almelo valt onder jeugdbescherming met een voogdijmaatregel. Dit is in lijn met de percentages in andere gemeenten.

Jeugdreclassering: Slechts 2% van de trajecten betreft jeugdreclassering, wat wijst op een relatief klein aantal jongeren in het jeugdstrafrecht.

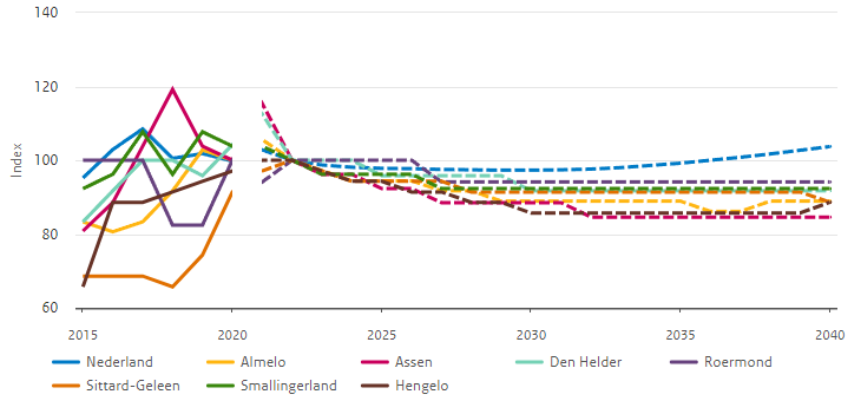
Jeugdbescherming ondertoezichtstelling: Het percentage jeugdbescherming met ondertoezichtstelling in Almelo is 6%, wat hoger is dan in de meeste andere gemeenten. Dit kan duiden op actievere jeugdbeschermings-maatregelen binnen de gemeente.

Jeugdhulp met verblijf: 14% van de jeugdzorgtrajecten in Almelo omvat jeugdhulp met verblijf, wat aangeeft dat een significant aantal jongeren residentiële zorg ontvangt.

Jeugdbescherming totaal: De totale jeugdbescherming, een optelsom van voogdij, ondertoezichtstelling en eventuele andere vormen van jeugd-bescherming, is 11% in Almelo. Dit is hoger dan in veel andere gemeenten, wat kan wijzen op een grotere focus op beschermingsmaatregelen binnen de jeugdzorg in Almelo.



Figuur 9. Jongeren met jeugdzorg in natura. Bron: Jivedatabank (viewer) van Waarstaatjegemeente.nl



Figuur 10. Jongeren met jeugdhulp in natura (met verblijf). Bron: Jivedatabank (viewer) van Waarstaatjegemeente.nl

Gemeente	2018	2019	2020	2021	2022
Almelo	387	438	468	479	530
Assen	364	387	371	378	383
Den Helder	312	332	376	431	507
Heerlen	-	422	462	474	564
Hengelo	310	300	339	375	360
Roermond	270	262	275	291	332
Sittard-Geleen	271	316	331	376	371
Smallingerland	416	418	415	395	447

Tabel 11. Kosten per inwoner Jeugdzorg. Bron: Jivedatabank (viewer) van Waarstaatjegemeente.nl

Stijgende trend: Er is een consistente toename in de kosten per inwoner per jaar te zien. In 2018 waren de kosten per inwoner 387, terwijl in 2022 dit gestegen is naar 530 euro. Dit kan duiden op een toenemende vraag naar jeugdzorg, hogere kosten per dienst, of een combinatie van beide.

Vergelijking met andere gemeenten: In 2022 heeft Almelo niet de hoogste kosten per inwoner; Den Helder en Heerlen zijn hoger met respectievelijk 507 en 564 euro. Dit suggereert dat hoewel de kosten in Almelo toenemen, andere gemeenten nog hogere kosten per inwoner ervaren, wat kan duiden op een relatief hogere vraag of hogere kosten voor diensten in die gemeenten.

Relatieve positie: Als we naar de start- en eindpunten kijken, begon Almelo in 2018 in het midden van het bereik vergeleken met de andere gemeenten en eindigde in 2022 dichter bij de top. Dit wijst op een relatief snellere groei in uitgaven dan sommige andere gemeenten.

Jaarlijkse groei: De jaarlijkse groei van de kosten per inwoner in Almelo is niet constant. De grootste toename was tussen 2021 en 2022, met een stijging van 51 (van 479 naar 530 euro). De kleinste toename was tussen 2018 en 2019, met een stijging van 51 (van 387 naar 438 euro).

Samenvattend laten de gegevens zien dat Almelo een voortdurende stijging van uitgaven aan jeugdzorg per inwoner ervaart, wat kan wijzen op groeiende behoeften binnen de gemeente of toenemende kosten voor het verlenen van deze diensten. Zie tabel 11 voor de vergelijking met de referentiegemeenten.

Gemeente	Algemene bijstand tot de AOW-leeftijd	Bijstand en bijstand gerelateerde uitkering	Bijstand en bijstand gerelateerde uitkering tot de AOW-leeftijd	Bijstand en bijstand gerelateerde uitkering van de AOW-leeftijd
Almelo	44,5	56,0	60,1	34,4
Assen	34,5	42,0	50,0	12,1
Den Helder	32,0	38,0	45,5	13,2
Heerlen	54,3	64,0	77,2	20,9
Hengelo	33,3	42,0	45,8	24,6
Roermond	35,7	44,0	49,3	23,4
Sittard-Geleen	32,1	39,0	47,3	13,3
Smallingerland	37,3	44,0	53,7	9,6

Tabel 12. Aantal inwoners met uitkeringen per 1000 inwoners. Bron: Jivedatabank (viewer) van Waarstaatjegemeente.nl

Participatiewet
In het eerste halfjaar van 2023 hadden 56 per 1.000 inwoners een bijstandsuitkering, waarin gemiddeld in Nederland 34 per 1.000 inwoners een bijstandsuitkering heeft.

Algemene bijstand tot de AOW-leeftijd per 1000 inwoners: Almelo heeft een waarde van 44,50, wat hoger is dan de gemiddelde waarde van de andere gemeenten in de lijst. Alleen Heerlen heeft een hogere waarde met 54,30. Dit geeft aan dat Almelo relatief een hoge verhouding van personen ontvangt die algemene bijstand krijgen onder de AOW-leeftijd in vergelijking met de meeste andere gemeenten in deze lijst.

Voor prijspeil 2023 is de volgende berekening te maken. Een uitkeringsgerechtigde ontvangt circa €16.500. Almelo heeft 74.355 inwoners. Gemeente Almelo heeft ten opzichte van de gemeente Assen per 1.000 inwoners 10 meer bijstandsgerechtigden. Dit betekent dat de gemeente Almelo per jaar circa 12,2 miljoen euro (=10*7,4355*€16.500) meer uitgeeft aan bijstandsgerechtigden dan de gemeente Assen.

Bijstand en bijstand gerelateerde uitkering per 1000 inwoners: Hier scoort Almelo een waarde van 56. Dit is niet de hoogste waarde; Heerlen heeft de hoogste waarde met 64. Echter, Almelo ligt nog steeds boven veel van de andere vermelde gemeenten, wat wijst op een relatief hoog aantal bijstandsuitkeringen (inclusief gerelateerde uitkeringen) per 1000 inwoners.

Bijstand en bijstand gerelateerde uitkering tot de AOW-leeftijd per 1000 inwoners: Met een waarde van 60,10 heeft Almelo hier de hoogste score van alle genoemde gemeenten. Dit betekent dat wanneer we kijken naar de bijstand en bijstand gerelateerde uitkeringen voor personen onder de AOW-leeftijd, Almelo relatief gezien de hoogste verhouding heeft per 1000 inwoners.

Bijstand en bijstand gerelateerde uitkering vanaf de AOW-leeftijd per 1000 inwoners: Voor bijstandsuitkeringen vanaf de AOW-leeftijd heeft Almelo een score van 34,40. Dit is aanzienlijk hoger dan de meeste andere gemeenten, met uitzondering van Heerlen (20,90). Almelo bevindt zich hier dus aan de hogere kant, wat suggereert dat er relatief meer ouderen bijstand ontvangen in Almelo vergeleken met de meeste andere vermelde gemeenten.

Samenvattend heeft Almelo over het algemeen een hogere verhouding van bijstandsuitkeringen in vergelijking met de referentiegemeenten, vooral voor inwoners onder de AOW-leeftijd. Zie tabel 12 voor de vergelijking met de referentiegemeenten.

3. Beleid

In dit hoofdstuk beschrijven we de bevindingen binnen het thema Beleid.

Potentiële onderzoeksvragen die in verschillende mate verhalend aan de orde komen:

- *Welk beleid is gevoerd?*
- *Welke beleidskeuzes zijn gemaakt?*
- *In hoeverre is het beleid doelmatig en doeltreffend?*
- *In hoeverre wordt er momenteel gewerkt volgens het gevoerde beleid?*
- *Wat zijn de oorzaken van eventuele afwijkingen van het gevoerde beleid?*
- *In welke mate maken beleidsadviseurs gebruik van beschikbare data?*
- *In welke mate vindt deze data een weg in het beleid?*
- *In hoeverre is ons beleid toekomstbestendig?*
- *In hoeverre is de koppeling tussen beleid en uitvoering geborgd?*
- *In hoeverre is de beleidsevaluatiestructuur effectief en toekomstbestendig?*

3.1 Samenvatting

Er zijn mooie beleidsplannen geschreven door de gemeente Almelo, echter ontbreekt hierbij een rode draad en daarmee dus het Why. Er is verder onvoldoende aandacht hoe beleidsstukken moeten worden behaald (de How) en als hier wel aandacht voor is wordt de Check en Act uit de PDCA-cyclus niet of onvoldoende uitgevoerd. Hierdoor is er ook onvoldoende zicht op of het resultaat, het What, wordt behaald.

3.2 Inleiding

De gemeente Almelo is de afgelopen jaren geconfronteerd met diverse beleidsmatige uitdagingen binnen het sociaal domein. Uitdagingen die de beschikbaarheid en betaalbaarheid van voorzieningen, waar de gemeente Almelo voor verantwoordelijk is, onder druk heeft gezet. Het betreft uitdagingen die voor een deel een gevolg zijn van (veranderend) beleid van de Rijksoverheid. Denk bijvoorbeeld aan de extramuralisering en ambulantisering, met als gevolg dat meer zorg en ondersteuning in de thuissituatie moet worden geboden en ook in toenemende mate verschuift naar de (financiële) verantwoordelijkheid van gemeenten.

De gemeente Almelo heeft de afgelopen jaren geprobeerd om haar beleid op het sociaal domein zodanig in te richten dat een passend antwoord op deze uitdagingen wordt gevonden. In dit hoofdstuk wordt beschreven wat opgevallen is bij het analyseren van dit beleid.

In dit hoofdstuk bespreken we de thema's beleidskeuzes, voering beleid, beleidsplannen en de PDCA-cyclus.

3.3 Bevindingen

Hieronder worden de bevindingen die zijn gedaan beschreven. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen; uitspraken op basis van documenten, uitspraken op basis van gesprekken en uitspraken op basis van expertise van bureau HHM. Uitspraken worden op basis hiervan genummerd met een superscript, waarbij [1]Documentenstudie, [2]Gesprekken en [3]Expertise bureau HHM. Dit geldt ook voor de overige hoofdstukken.

Voor de bevindingen wordt gekeken door de bril van de theoretische raamwerken van Sinek en Deming. Het theoretisch raamwerk van Sinek heet De Golden Circle en kijkt naar why, what, how – richten (het doel), inrichten (het proces) en verrichten (het resultaat). Het theoretisch raamwerk van Deming richt zich op het kwaliteitsdenken en de PDCA-cyclus.

De gemeente Almelo heeft de afgelopen jaren een aantal beleidskeuzes gemaakt op de verschillende wetten in het sociaal domein. Zo is er voor de Wmo gekozen om van de was- en strijkservice een collectieve voorziening te maken[1,2]. Voor de Jeugdwet heeft de gemeente Almelo ervoor gekozen om lokaal in te kopen, waarin momenteel een verschuiving is naar het wel regionaal inkopen van Jeugdhulp.[1,2] Voor de participatiewet is gekozen voor een resultaatgerichte aanpak. Verder wilde de gemeente Almelo streng zijn aan de voorkant, waardoor ze hebben gekozen voor aanbestedingen deels lokaal en deels regionaal. Ook wil de gemeente dicht bij de inwoner staan, waardoor de keuze is gemaakt voor wijkgerichte toegangsteams. In onderstaand kader zijn de actuele beleidsuitgangspunten weergegeven.

Actuele beleidsuitgangspunten

Perspectiefnota 2024-2027

- Het proces om te komen tot een sluitend financieel meerjarenperspectief wordt zo vormgegeven dat er, rekening houdend met de onzekerheden in de meerjarenraming, een balans wordt gevonden tussen het tijdig nemen van maatregelen enerzijds en continue monitoring en bijsturing (via de P&C-cyclus) anderzijds.

Strategisch beleidsplan sociaal domein

- Bevorderen zelfoplossend vermogen
- Versterken ondersteunende sociale structuren en voorzieningen
- Ontwikkelen efficiënte en effectieve maatwerkvoorzieningen
- Organiseren efficiënte en effectieve uitvoeringsorganisatie
- Meer middelen uitvoering taken sociaal domein

Programma's

Programma Stedelijke ontwikkeling

- Kwalitatieve aantrekkelijke stad
- Netwerken en positioneren
- Kennis en professionalisering

Programma Sociaal en vitaal

- Vitaliteit vergroten kwetsbare inwoners
- Inwoners zijn bewuster van noodzaak om gezond en vitaal te leven
- Kansengelijkheid jeugd

Programma Zorg en veiligheid

- Meer veilige situaties bij kwetsbare inwoners
- Meer veilige omgeving voor jongeren
- Partners in het zorg- en veiligheidsdomein

Programma Economie en arbeidsmarkt

- Almelo, banenmotor in een krachtige Twentse economie
- Almelo biedt ruimte voor ondernemerschap en bedrijvigheid
- Almelo bindt en boeit talent op alle niveaus
- Almelo unieke beleving door het water en het groen

Programma Klimaat en milieu

- Energiebesparing
- Duurzame energie opwek en opslag bebouwde omgeving
- Warmtetransitie
- Circulaire economie

Uit de gesprekken komt naar voren dat de gemeente de afgelopen jaren vooral een reactief beleid heeft gevoerd.[2] Er wordt bijvoorbeeld in de uitvoering een probleem geconstateerd of er worden raadsvragen gesteld over een specifiek thema en vervolgens wordt door de gemeente een plan gemaakt om dit probleem op te lossen. Dit plan vertaalt zich in veel gevallen in een programma of een project, waarbij een overkoepelende visie of 'rode draad' ontbreekt. Hierdoor zijn er binnen de gemeente Almelo een grote hoeveelheid en projecten en programma's.

De gemeente Almelo denkt vaak alles zelf te kunnen doen en zelf het wiel uit te moeten vinden, vooral wanneer het gaat om maatregelen om de organisatie te optimaliseren.[2] Uit de gesprekken blijkt dat dit typerend is voor de gemeente en dat dit dus ook gefundeerd gebeurt. Voor acute problemen wordt wel gekeken naar maatregelen of voorbeelden van elders. Het wordt alleen in dit geval niet door vertaald naar hoe deze maatregel of dit voorbeeld voor Almelo kan worden aangepast, zodat het de meeste impact maakt.

Het doorvoeren van veranderingen duurt lang. Dit is te wijten aan het feit dat de gemeente Almelo alles van A tot Z zelf wil doen[2] (interne oriëntatie). Hiervoor heeft de gemeente niet alle competenties in huis, waarvoor dus mensen moeten worden ingehuurd. De organisatie leert er hierdoor zelf niet van, maar is er wel veel tijd aan kwijt. Ook door het niet deelnemen aan regionale samenwerking, zoals SamenTwente wordt dit alles zelf willen doen versterkt.

"Er zijn signalen en daar wordt dan op geïnvesteerd door middel van pilots en projecten, zonder te kijken naar of dit het juiste is en wat elders al is uitgevonden. Er is geen duidelijke visie hoe beleid wordt weggezet."

Kwaliteit documenten

Er zijn de afgelopen jaren beleidsplannen- en documenten opgesteld die kwalitatief mooi in elkaar zitten, zoals het Strategisch beleidsplan sociaal domein 2022.[1] Doelen zijn helder omschreven en voor een ruim publiek te begrijpen.

In vergelijking met de referentiegemeenten bevatten deze documenten veel tekst en weinig afbeeldingen of schema's[3]. Bij de documenten die openbaar zijn gevonden van de referentiegemeenten wordt veel gebruik gemaakt van schematische weergaven, wat de leesbaarheid vergroot. De teksten van de gemeente Almelo zijn duidelijk geschreven, echter verschilt de mate van concreetheid en zijn niet alle geformuleerde doelen tijdsgebonden.[1,3] Dit geldt ook voor de documenten van de referentiegemeenten. Bij de referentiegemeenten worden vooral in het geval van Assen specifieke acties en tijden gekoppeld aan de visie, waarbij dit in de documenten van Almelo nog wel eens ontbreekt. De perspectiefnota 2024-2027 van Almelo is hierbij wel helder met doelen, acties en kosten.[1,3]

Buiten het feit dat de plannen mooi zijn opgeschreven is het onduidelijk hoe er op de plannen gemonitord wordt, in hoeverre de plannen überhaupt worden uitgevoerd en hoe dit wordt geëvalueerd.[1,2] Plannen volgen elkaar snel op (maatregelplannen 1,2 en 3), zonder duidelijkheid over wat er met vorige plannen is gebeurd. De effectiviteit van deze maatregelplannen is dus niet te bepalen. Er zijn niet of nauwelijks evaluatiedocumenten en ook geen tussentijdse rapportages voorhanden die iets zeggen over hoe de algemene plannen zoals beschreven in het Strategisch beleidsplan uitpakken.[1] Ook uit de gesprekken blijkt dat er over de hele laag van het sociaal domein niet of nauwelijks geëvalueerd wordt op het behalen van doelen. Het is hierbij ook onbekend waarop zou moeten worden geëvalueerd en hoe vaak dit zou moeten gebeuren. In hoeverre worden de resultaten die vooraf zijn geformuleerd behaald? Welke oorzaken lagen hieraan ten grondslag? Dit zijn vragen die over de brede linie van het gevoerde beleid, uitzonderingen daargelaten, niet worden beantwoord.

"De check vindt veel te weinig plaats of niet. Er is te weinig aandacht geweest voor hele beleidscyclus. Deze stopt bij aanbod, de stap tussen aanbod en vraag mist en dus de check uit de PDCA-cyclus mist."

De gemeente Almelo beschrijft in haar documenten wel indicatoren waarop gemeten moet worden, in vergelijking met Den Helder, Sittard-Geleen en Heerlen die dat in de gevonden documenten niet doen. Echter blijft het alleen bij het beschrijven van, vooral kwantitatieve indicatoren, het structureel meten en rapporteren van uitkomsten ontbreekt, waarbij ook gebruik van data nihil is[2]. Doordat er binnen de gemeente Almelo onvoldoende aandacht was voor het genereren van informatie om op te kunnen monitoren, was er weinig adequate data beschikbaar.

Ook vanuit programmamanagement blijkt dat het lastig is indicatoren te koppelen aan doelen, doordat relevante informatie mist. Wanneer er wel data beschikbaar was over een onderwerp was deze beschikbaar op veel verschillende plekken, waardoor er voor diegenen die er gebruik van wilden maken geen overzicht was. Er worden nu wel stappen gezet om data te genereren en dit ook overzichtelijk te maken, door het ontwikkelen van bijvoorbeeld dashboards. Echter moet hierbij opgemerkt worden dat er nog wantrouwen heerst over deze inhaalslag. In het verleden werd namelijk ook vaak aan iets begonnen, maar werd dit niet afgemaakt.

"Er worden nu voorspelmodellen met data ontwikkeld, maar op dit moment is er nog geen adequate data die voorspelt wat er zal gebeuren."

Op het moment dat er geen monitoring en bijsturing plaatsvindt wordt de beleidscyclus, de PDCA-cyclus figuur 11 niet doorlopen[3]. De Check en daarop volgend Act ontbreken en de cyclus zoals weergegeven in figuur 1 stopt bij aanbod. Wanneer er niet actief gemonitord en bijgestuurd wordt, is het niet duidelijk of programma's en acties nog bijdragen aan de doelen die het beogen. Hierdoor is het nut van programma's of acties onduidelijk en blijven deze zonder richting doorlopen[2].

Figuur 11. De PDCA-cyclus van Deming

Er zijn momenteel wel positieve ontwikkelingen rondom het opstellen van heldere definities van resultaten en het meetbaar maken van doelen, zodat de organisatie hierop kan sturen. Hiervoor wordt een doelenboom (ook wel Actieplan genoemd) opgesteld om algemene beleidsdoelen te vertalen naar beleidsdoelstellingen, tussendoelstellingen en meetpunten. Hierbij worden voor elk beleidsterrein naast ambities, doelen en indicatoren (KPI's), ook bijbehorende activiteiten, kosten en taakvelden toegevoegd.

> *"Er wordt gewerkt aan een doelenboom, die in tegenstelling tot sommige beleidsstukken, wel tijdsgebonden zal zijn."*

4. Uitvoering

Dit hoofdstuk beschrijft de bevindingen die zijn gedaan binnen de uitvoering. Hierbij is een uitsplitsing gemaakt naar Financiën en contractmanagement, en Toegang.

Potentiële onderzoeksvragen die in verschillende mate verhalend aan de orde komen:

- *Hoe is het financiële beleid van de gemeente Almelo ten aanzien van het sociaal domein vormgegeven?*
- *In hoeverre heeft de gemeente Almelo grip op de financiën binnen het sociaal domein van Almelo?*
- *Welke risico's lopen we bij de inkoop en hoe kunnen we daarop anticiperen?*
- *Wat is de (financiële) monitoringssystematiek binnen het sociaal domein in Almelo en met welke frequentie wordt deze uitgevoerd?*
- *In hoeverre werkt de uitvoering volgens het opgestelde beleid?*
- *In welke mate is de uitvoering betrokken bij het verbeteren van het geldende beleid?*
- *In welke mate werkt de uitvoering doelmatig en doeltreffend gezien het geldende beleidskader?*
- *Is de uitvoering slim en efficiënt georganiseerd?*

4.1 Samenvatting

Er is onvoldoende zicht vanuit de uitvoering en aanbieders op de visie en beleidsdoelstellingen van de gemeente Almelo. De Why is niet bekend bij de uitvoering. Er wordt geopperd dat er financieel gestuurd wordt, maar de inrichting hierop is onvoldoende. De lijn tussen beleid en uitvoering is hierin te zwak en gebaseerd op toevalligheden en op data-gedreven werken. Financiële sturing of sturing op inhoud ontbreekt hierdoor. Doordat procesbeschrijvingen ontbreken en rollen niet altijd helder zijn is de How, hoe de uitvoering haar werk doet, niet goed ingericht. Het proces, het What, waar volgens gewerkt wordt is hierdoor erg persoons- en teamafhankelijk.

We spreken in deze rapportage over financiële sturing, financiële oriëntatie en sturing op inhoud. Hieronder de definities van deze termen.

Financiële sturing: *"Sturing die ervoor bedoeld is om tijdig financiële informatie te verschaffen door o.a. rapportages en de inzet van middelen hierop mogelijk bij te sturen."*

Financiële oriëntatie: *"Men is gericht op financiële resultaten, bijvoorbeeld door een focus op het realiseren van besparingen, maar stuurt hier niet daadwerkelijk op door rapportages en tijdige bijsturing."*

Sturing op inhoud: *"Sturing op dat datgene wat afgesproken is in de beleidsstukken ook landt in de uitvoering."*

4.2 Inleiding

Om invulling te geven aan het te voeren beleid heeft de gemeente Almelo bepaalde keuzes gemaakt in de uitvoering, bij inkoop, financiën, contract-management en de toegang. Hierbij heeft de gemeente Almelo onder andere

gekozen om niet regionaal aan te sluiten bij SamenTwente en heeft de gemeente gekozen om te werken met wijkgerichte teams.

De gemeente Almelo heeft de afgelopen jaren geprobeerd om haar uitvoering binnen het sociaal domein zodanig in te richten dat het geformuleerde beleid op een goede manier uitgevoerd wordt. In dit hoofdstuk wordt beschreven wat opgevallen is bij het analyseren van deze uitvoering.

De thema's die in dit hoofdstuk worden beschreven zijn: vertaling beleid naar uitvoering, werkwijze en effecten daarop, en rolafbakening.

4.3 Bevindingen

Hieronder worden de bevindingen die zijn gedaan beschreven. De bevindingen worden uitgesplitst in Financiën en contractmanagement, en Toegang.

Financiën en contractmanagement

Uit het gesprek met de financieel adviseurs van het sociaal domein, Planning en control en de contractmanagers Wmo/Jeugd blijkt dat er vanuit financiën weinig zicht is op het te voeren beleid. De medewerkers binnen deze bedrijfsvoering (als eenheid) zijn niet op de hoogte van de visie van de gemeente Almelo, aangaande het sociaal domein, de beleidsdoelstellingen en op welke ontwikkelingen deze beleidsdoelstellingen gebaseerd zijn. Hierdoor zijn de begrotingen door de jaren heen onvoldoende gebaseerd op beleidsontwikkelingen. Uitvoerders geven aan soms overvallen te worden door geformuleerde beleidsdoelstellingen, omdat afstemming tussen beleid en uitvoering gebaseerd is op toevalligheden. In de wandelgangen horen medewerkers van financiën bijvoorbeeld dat een beleidsmedewerker bezig is met bepaalde doelen, waarover zij niet geïnformeerd zijn.

Er is hierbij een gebrek aan structurele afstemming tussen beleid en uitvoering. De informatievoorziening tussen afdelingen is onvoldoende. Er is namelijk geen jaarcyclus of jaarplanning voorhanden waarin een duidelijke structuur is afgesproken voor standaardafspraken.[1,2]

> *" Er zijn wel eens afstemmingsmomenten, deze zijn echter gebaseerd op toevalligheden en niet volgens een cyclus. In het verleden was er wel een tafel met alle disciplines, zo'n soort gremium is er op dit moment niet."*

Binnen de gemeente Almelo wordt geopperd dat er financieel gestuurd wordt. Dit zou betekenen dat er gestuurd wordt op het behalen van kwantitatieve doelen, waarbij de indicatoren vooral cijfermatig zijn ingestoken[1,2]. Uit de gesprekken blijkt dat de gemeente hierdoor te weinig oog heeft voor het proces dat aan het behalen van deze kwantitatieve doelen voorafgaat en voor de kwalitatieve uitkomsten. Kwalitatieve doelstellingen worden hierdoor niet of nauwelijks gemonitord en er zijn geen maand- of managementrapportages die structureel beschrijven hoe plannen zich vertalen naar de uitvoering. Er zou een tijdlijn moeten worden uitgezet met beleid en uitvoering samen om zowel kwalitatieve als kwantitatieve uitkomsten samen te plotten, waarin ook beïnvloedingsmomenten samen worden bepaald. Verder wordt het gevoel onderschreven dat de monitoring die er is 'uit de Middeleeuwen komt', hierdoor is het onmogelijk te voorspellen welke ontwikkelingen op de gemeente afkomen en kan er geen voorspelling gemaakt worden in de slotrapportage.[1,2] Tevens ontbreekt er in beleids-stukken bijna altijd een financiële paragraaf. Hieruit kunnen we dan ook concluderen dat de gemeente Almelo niet financieel gestuurd is, niet data-gedreven is, maar tevens ook niet gestuurd is op de inhoudelijk doelen

(vanwege van het ontbreken van evaluaties). De organisatie heeft dan ook onvoldoende grip[4] op de financiën binnen het sociaal domein.

"Met inkoop moet er inhoudelijk kwalitatief gemonitord worden, niet enkel financieel. Bij het begin van een contract moet de doelstelling opgenomen worden. Dit gebeurt nu niet en ook zijn KPI's niet opgenomen."

Er is gekeken naar het solvabiliteitsratio en de netto schuldquote. Solvabiliteit, of de solvabiliteitsratio, geeft de verhouding weer tussen het eigen vermogen en het vreemd vermogen in je onderneming. Met vreemd vermogen bedoelen we geld dat je organisatie heeft geleend. Met eigen vermogen bedoelen we het verschil tussen de bezittingen en de schulden van je organisatie. Tussen de 25% en 40% wordt als gezond beschouwd. Hoe hoger de schuld, hoe hoger de netto schuldquote. De netto schuldquote weerspiegelt het niveau van de schuldenlast van de medeoverheid ten opzichte van de eigen middelen en geeft een indicatie van de druk van de rentelasten en de aflossingen op de exploitatie. Dit kengetal wordt berekend door het totaal van de geleende gelden te delen door de totale jaarlijkse baten Almelo is samen met referentiegemeente Sittard Geleen de enige gemeente die zowel de solvabiliteit heeft verbeterd als de netto schuldquote heeft verminderd, zie bijlage 6 voor een volledig overzicht.

Daarnaast zijn aanbieders beperkt op de hoogte van de beleidsdoelstellingen van de gemeente[2], omdat deze vanuit de gemeente niet mee worden genomen bij de contractering van aanbieders. Financieel adviseurs en contractmanagement zijn zelf vaak niet op de hoogte van de gemeentelijke beleidsdoelstellingen, waardoor ze ook niet landen in afspraken met aanbieders. Wanneer beleidsdoelstellingen wel landen in afspraken met aanbieders wordt er niet of nauwelijks op gemonitord en gestuurd.[2] Dit komt doordat er geen eenduidige afspraken zijn gemaakt over wanneer en hoe hierop gemonitord moet worden en ook is het niet duidelijk wie hiervoor verantwoordelijk is.[2] De gemeente heeft dan ook nog veel winst nog te behalen in de bedrijfsvoering, bij het doorlopen van beleidscyclus (manier van werken).

Doordat er niet of nauwelijks wordt gemonitord op of doelen door een aanbieder bereikt worden, is het onbekend of en wanneer aanbieders doelen bereiken. Hierdoor worden indicaties niet afgesloten wanneer doelen bereikt zijn. Deze open indicaties geven een druk op de begroting. Ook zorgt het voor scheefgroei in cijfers, omdat indicaties die eigenlijk afgesloten kunnen worden in deze cijfers blijven staan. Hierdoor kunnen cijfers hoger lijken dan dat ze daadwerkelijk zijn. Op deze onjuiste cijfers wordt vervolgens weer beleid gemaakt, waardoor het beleid wellicht niet volledig aansluit bij de daadwerkelijke behoefte vanuit de inwoners.

Ook heeft de gemeente Almelo ervoor gekozen om door de jaren heen af te wijken van regionale uitgangspunten ten aanzien van de inkoop en contractering van voorzieningen binnen de Wmo en de Jeugdwet.[1,2,3] Hier hebben verschillende overwegingen aan ten grondslag gelegen, bijvoorbeeld ten aanzien van de contractering van aanbieders en de wijze waarop financiering was ingericht. Echter heeft de gemeente hierbij geen eigen inkooporganisatie opgericht maar alleen gebruikgemaakt van externe inhuur.[2]

De inkoop waar het zwaartepunt ligt, bij Wmo en Jeugd, ligt momenteel bij externe inhuurkrachten en beleidsmedewerkers voelen dat zij de besluit-

[4] Het hebben van inzicht en handelingsperspectief

vorming hierover dragen. Dit zou volledig bij een eigen inkooporganisatie moeten liggen, zodat beleidsmedewerkers zich kunnen focussen op het beleid.[2] In het gesprek met de financieel adviseurs en contractmanagers wordt aangegeven dat wanneer de inkoop volledig gedaan wordt door externe inhuur, kennis die opgedaan wordt bij de inkoop van een bepaald product bij vertrek van deze externe inhuurkrachten verloren gaat. Er wordt momenteel wel gewerkt aan een inkooporganisatie, echter worden de medewerkers van financiën en contactmanagement hier niet in mee genomen, terwijl zij met hun expertise wel van meerwaarde kunnen zijn in het meedenken over deze inrichting, ook gezien hun ervaringen met de externe inkoop. Het ontbreken van een dergelijke inkooporganisatie is een risico, doordat er onvoldoende controle mechanismen zijn op de uitgaven. De 'financiële sturing' van de organisatie zat hem de afgelopen jaren dus met name op het besparen van geld door te snijden in de eigen ambtelijke capaciteit. Er was dus meer sprake van een financiële oriëntatie (zie definitiekader aan begin van dit hoofdstuk).

"Er was geen inkooporganisatie. De inkoop werd volledig gedaan door interims. Dit betekent dat alle kennis die je bij de inkoop van een bepaald product hebt opgedaan weer vertrekt. Er wordt nu wel gewerkt aan het opzetten van een inkooporganisatie waarbij ze nu bezig zijn met de functie-omschrijvingen."

Vanuit programmasturing wordt regelmatig aanspraak gedaan op SPUK-gelden. Deze gelden zijn in werking gesteld om diverse afspraken uit het Hoofdlijnen Sportakkoord II, het Gezond en Actief Leven Akkoord (GALA) en het Preventieakkoord uit te kunnen voeren. Dit 'gratis geld' is een perverse prikkel voor het starten van plannen en projecten. Zoals eerder benoemd is er in de gemeente Almelo een grote hoeveelheid aan deze plannen en projecten, wat door deze gelden in stand wordt gehouden. Hierdoor mist focus en overzicht, maar ook de ruimte voor een goede monitoring en evaluatie.

Toegang

Ook de toegang geeft aan onvoldoende zicht te hebben op de koers en de visie die de gemeente heeft met betrekking tot het sociaal domein.[2] Hierbij is er ook geen zicht op de gestelde beleidsdoelstellingen vanuit beleid. Documenten hierover sijpelen niet door naar de toegang. Wanneer er wel documenten voorhanden zijn voor de toegang, worden deze als "hoog over" gezien. De wijkteams hebben vooral behoefte aan een visie voor henzelf, waarin is aangegeven hoe zijn we er concreet voor de inwoner. Deze visie is er nu niet en de medewerkers uit de wijkteams geven aan hun werk uit te voeren zonder een achterliggende visie vanuit de gemeente. Er wordt hierdoor dus gewerkt vanuit de eigen expertise, zonder hierbij oog te hebben of dit ook werkelijk des Almeloos is.

De visie en beleidsdoelstellingen worden ook niet door een teamleider gedeeld met de wijkteams tijdens overleggen. Volgens de wijkteams zou in deze overleggen visiewijzigingen of beleidswijzingen moeten worden besproken en wat dit betekent voor de uitvoering. Dit gebeurt nu niet, ontwikkelingen en visies worden niet op deze manier overgedragen.

"Voor toegang is het niet helemaal duidelijk wat precies de koers en visie is. Gaat ook om een stukje communicatie. Er zijn vast stukken hierover, maar die sijpelen niet door naar de toegang. Ook uit onderzoek onder mede-werkers blijkt dat er weinig zicht is op waar de organisatie naartoe wil gaan."

Er heerst het gevoel bij de toegang dat de verbinding tussen beleid en uitvoering zwak is.[2] Er worden plannen bedacht in beleid waarbij de toegang

niet wordt meegenomen en die in de uitvoering niet mogelijk blijken te zijn. De toegang wordt hierin niet meegenomen door het beleid, waardoor beleid en uitvoering elkaar kwijt raken en deze plannen niet afgemaakt worden. De verbinding tussen beleid en uitvoering is tweeledig; de wijkteams worden niet geïnformeerd over nieuwe ontwikkelingen, zowel door beleidsmedewerkers als teamleiders niet, en de wijkteams worden niet meegenomen in het proces om een aanpak te bedenken voor deze ontwikkelingen. Dit zorgt er dan voor dat er plannen geschreven worden om deze ontwikkelingen aan te pakken, maar zonder inspraak van de uitvoering blijken deze vaak niet uitvoerbaar wanneer ze al zijn vastgesteld. De uitvoering werkt dan ook niet doelmatig en doeltreffend volgens het geldende beleidskader, dit is immers onvoldoende bekend bij hen en de punten uit deze beleidskaders zijn onvoldoende door vertaald naar de werkprocessen.

"Er worden mooie plannen en doelen gemaakt, alleen worden deze niet afgemaakt. Dit komt doordat anderen niet meegenomen worden in plannen. Dan wordt er iets bedacht in beleid wat in de uitvoering niet mogelijk is, waardoor je elkaar kwijtraakt. De verbinding tussen beleid en uitvoering is nog niet sterk."

Verder is in het gesprek met de toegang aangegeven dat er heldere procesbeschrijvingen en uniforme afwegingskaders ontbreken. Hierdoor is er geen eenduidigheid in de werkwijze van de verschillende wijkteams, intakers en wijkcoaches. Afhankelijk van de achtergrond en de ervaring van de wijk-coaches en de intakers kunnen inwoners in de ene wijk wel een bepaalde indicatie krijgen en in de andere niet (*niet doelmatig).* Om dit risico te beperken moet de gemeente processen standaardiseren en de medewerkers faciliteren met kennis, procesbeschrijvingen en afwegingskaders.[2,3] Echter is de gemeente hierin nalatig geweest. De rol van de teamleiders speelt hierin ook een rol. De gemeente heeft de afgelopen jaren vooral teamleiders aangenomen die alleen gericht zijn op het aansturen van mensen. Zij missen inhoudelijke kennis en competenties om te zeggen; dit is de werkwijze volgens Almelo en volgens deze werkwijze gaat iedereen werken. Het overstappen naar wijkgerichte teams zonder voldoende standaardisering is ook cruciaal geweest in het uiteenlopen van werkwijzen en de toenemende behoefte naar heldere procesbeschrijvingen en uniforme afwegingskaders.

"Er veel nieuwe medewerkers met minder ervaring. Hierdoor moet het indiceren meer ingekaderd worden en moet er meer kennisoverdracht plaatsvinden. Tot dusver hebben medewerkers veel ruimte gekregen om tot een indicatie te komen zonder afwegingskader en benodigde kennis."

Het gevoel wordt vanuit de wijkcoaches onderschreven dat iedereen op een eiland zit, door de verdeling in wijken. Voorheen zaten de wijkteams bij elkaar in het stadhuis. Hierdoor kregen medewerkers met dezelfde discipline gemakkelijk contact met elkaar. Door het uitweiden naar wijklocaties zijn medewerkers met dezelfde discipline verdeeld over de verschillende locaties. Wanneer er dan op een bepaald moment sparring of advies nodig is in een casus, is er geen collega aanwezig die hierin met dezelfde expertise mee kan denken. Dezelfde disciplines zien elkaar een keer in de zes weken tijdens een vakgroep overleg, waarin dit soort strubbelingen wel kunnen worden besproken en er advies kan worden gevraagd. De wijkcoaches geven echter aan dat, omdat dit maar eens in de zes weken is, ze zelf al hebben 'aangemodderd' met de situatie waarvoor ze eigenlijk een sparringpartner nodig hadden. Doordat de wijkcoaches in verschillende wijkteams zijn verdeeld en ze op verschillende locaties door de stad zitten, is er weinig zicht op elkaars wachtlijsten, werkzaamheden en ontwikkelingen. Deze zaken blijven binnen het wijkteam en worden onvoldoende gedeeld onder de

verschillende wijkteams, puur door praktische redenen als afstand. Toen de wijkteams nog op het stadhuis zaten hoorden ze van collega's welke ontwikkelingen er waren en hoe lang de wachtlijsten waren, dit is nu veel minder het geval.

"Voorheen zaten we met alle wijkteams bij elkaar in het stadhuis. Er was dan snel contact met iemand met dezelfde functie. Nu zitten de wijkteams met een of twee van dezelfde functie bij elkaar op een dag. Wanneer je iemand met dezelfde expertise nodig hebt, kan je dit niet direct bespreken. Dit kan pas tijdens overleggen, waarbij je zelf vaak al hebt aangemodderd. Wanneer je met gelijksoortige functies op een locatie werkt, zorgt dit voor het meer werken op een lijn."

Buiten dat werkwijzen uit elkaar gaan lopen door de wijkgerichte aanpak, worden de wijklocaties ook als onpraktisch ervaren. Er zijn op de wijklocaties beperkte spreekruimtes en overleggen zijn vaak op het stadhuis. Hierdoor blijven de wijkcoaches heen en weer fietsen (*niet doelmatig*) wanneer zij een afspraak hebben met een inwoner in het stadhuis, op de wijklocatie om laagdrempelig benaderbaar te zijn voor inwoners en naar inwoners voor huisbezoeken.

Wat betreft de rolverdeling tussen de wijkcoaches en de intakers zijn ook een aantal bevindingen gedaan. Wanneer een inwoner een hulpvraag heeft komt hij of zij als eerste bij een intaker die waar nodig verwijst naar een wijkcoach, wanneer de vraag niet voorliggend kan worden weggezet.[2] De wijkcoach voert hierna hetzelfde gesprek met de inwoner als de intaker ook heeft gedaan. Het onderzoek van een casus door een intaker moet hierbij regelmatig opnieuw worden gedaan door een wijkcoach, waardoor er dubbele werkzaamheden worden uitgevoerd (*niet doelmatig)*. Het proces van aandiening van hulpvraag tot voorliggend of wijkcoach staat niet goed op papier, er mist een heldere procesbeschrijving. Verder moet hierbij de rol van de intaker duidelijk geformuleerd worden.

Over cijfermatige efficiëntie van de uitvoering kunnen wij niets zeggen. Daarover is immers geen data, wat maakt dat de efficiëntie van de wijkteams een lastig grijs gebied is om te meten.

"Wijkcoaches hebben niet altijd dezelfde verwachtingen van intakers. Het kan bijvoorbeeld duidelijker wat er in een verslag moet die de intaker maakt. Doordat intakers geen SKJ-registratie hebben en coaches wel mist er altijd een deel in het verslag van de intakers. De coach moet dan het verslag opnieuw doen."

5. Aanbod

In dit hoofdstuk gaan we in op de thema's: het zorgaanbod, aansluiting bij de behoeften van de inwoners en aansluiting op beleidsdoelstellingen.

Potentiële onderzoeksvragen die hierbij in verschillende mate verhalend aan de orde komen:

- *In hoeverre sluit het huidige zorgaanbod aan bij de beleidsuitgangspunten?*
- *Sluit het aanbod aan bij de zorgvraag van de inwoners in de toekomst?*
- *Is ons zorgaanbod beheersbaar en wat de mogelijkheden voor verbetering?*
- *Zijn de inwoners tevreden over het huidige zorgaanbod en de manier waarop het wordt geleverd?*
- *Op welke wijze hebben we de zorg ingekocht?*

5.1 Samenvatting

Door onvoldoende monitoring en het ontbreken van doelstellingen in afspraken met aanbieders is er onvoldoende zicht op het resultaat, de What. Doordat doelstellingen niet worden meegenomen in afspraken met zorg-aanbieders is het onbekend waarom deze aanbieders ingekocht worden, de Why. Er is geen intern overzicht van het volledige zorgaanbod, waardoor de How ook ontbreekt. Het is hierdoor niet te bepalen of het zorgaanbod aansluit bij de behoeften van de inwoners van de gemeente Almelo.

5.2 Inleiding

Om inwoners van de gemeente Almelo optimaal te ondersteunen is het van belang dat het zorgaanbod van de gemeente aansluit bij de behoeften van de inwoners. Beleidsdoelstellingen zijn geformuleerd op basis van deze behoeften, waardoor idealiter het zorgaanbod aansluit bij de opgestelde beleidsdoelstellingen.

5.3 Zorgaanbod

De gemeente Almelo heeft er in het verleden voor gekozen om producten zelf in te kopen en niet in Samen14/OZTJ verband. De gemeente Almelo heeft twee Excel-documenten aangeleverd met het gecontracteerde zorgaanbod.[1] Dit aanbod betreft de categorieën:

- Wmo
- Jeugdwet
- Curatieve zorg

Voor Wmo bestaat dit aanbod uit vier ondersteuningsproducten en uit twee wonen-verblijf producten:

- Maatschappelijke deelname (twee intensiteiten)
- Zelfstandig leven (twee intensiteiten)
- Kortdurend verblijf
- LVB

Er zijn 166 aanbieders gecontracteerd door de gemeente.

Voor Jeugdhulp bestaat het aanbod uit 77 verschillende producten, verdeeld over de verschillende categorieën:

- Ondersteuning
- Consultatie
- Beschikbaarheid
- Maatregelhulp
- Wonen Verblijf
- Dyslexie
- Werkafspraak Jarabee
- Projectafspraak JBOV-Almelo

Er zijn 163 aanbieders gecontracteerd door de gemeente.

Voor curatieve zorg bestaat het aanbod uit 4 producten, namelijk:

- Behandeling of onderzoek op de polikliniek of dagbehandeling bij gedragsproblemen (ADHD)
- Consult op de polikliniek bij gedragsproblemen (ADHD)
- Consult op de polikliniek bij psychische of gedragsaandoening
- Behandeling of onderzoek op de polikliniek of dagbehandeling bij een psychische of gedragsaandoening (excl. activiteiten psychosociaal specifiek)

Er zijn drie aanbieders gecontracteerd door de gemeente.

5.4 Bevindingen

Om te bepalen of er aan de vraag vanuit de inwoners van de gemeente Almelo wordt voldaan, is het van belang te kijken in hoeverre het zorgaanbod van de gemeente aansluit op de gestelde beleidsuitgangspunten. In het strategisch beleidsplan worden de volgende vijf beleidsdoelen gesteld[1]:

1. Bevorderen zelfoplossend vermogen
2. Versterken ondersteunende sociale structuren en voorzieningen
3. Ontwikkelen efficiënte en effectieve maatwerkvoorzieningen
4. Organiseren efficiënte en effectieve uitvoeringsorganisatie
5. Meer middelen uitvoering taken sociaal domein

Het is lastig te beoordelen of het huidige aanbod aansluit op bovenstaande doelstellingen, en dan vooral op de eerste drie doelen. Uit het gesprek met inkoop en financiën is namelijk gebleken dat inhoudelijke monitoring richting aanbieders niet of nauwelijks plaatsvindt. Gemeentelijke doelstellingen landen ook maar beperkt in afspraken met aanbieders. Verder bleek tijdens gesprekken dat het genoemde zorgaanbod in vorige paragraaf slechts 50 tot 55% is van het volledige zorgaanbod van de gemeente. Er is dus geen volledig intern overzicht van het huidige zorgaanbod. Het niet hebben van een volledig overzicht komt niet tegen goede van de beheersbaarheid van het zorglandschap en vraagt dan ook om actie om dit wel scherp te krijgen. Hierdoor is het ook niet mogelijk het hele zorgaanbod te beoordelen op passendheid bij de vraag vanuit de inwoners, zowel nu niet als voor de toekomstige zorgvraag.

Ten aanzien van de inrichting van het aanbod is de koers van de gemeente Almelo van belang. Vanaf 2017/2018 was de insteek 'lokaal tenzij' , waar de gemeente zich nu wel weer aan wil sluiten bij de regio. Door deze koersverandering zijn bepaalde doelstellingen al achterhaald.[2] Bovendien is voor lokale inkoop een eigen inkooporganisatie en het verstevigen van het contractmanagement noodzakelijk. Echter zijn beide zaken niet opgepakt, er is namelijk geen inkooporganisatie opgericht en er is geen stevig contractmanagement.

Belevenis zorgaanbod
De inwoners van de gemeente Almelo waren in 2021 over het algemeen wel vaker (zeer) tevreden over het aanbod aan gezondheids-, zorg- en welzijnsvoorzieningen in de nabije omgeving vergeleken met andere sterk stedelijke gemeenten en het landelijk gemiddelde. Dit is een positief signaal, aangezien de inwoners uit Almelo gemiddeld gezien vaker kwetsbaar (20%) zijn vergeleken met het landelijk gemiddelde (16%)[5].

Maatwerkcontracten
Er is een consistente stijging van maatwerkcontracten in het sociaal domein geconstateerd.[1,2] Hierbij is er de aanname is dat maatwerkcontracten duurder zijn dan reguliere inkoop (220% duurder). Maatwerkcontracten zijn mogelijk niet alleen duurder, ze vragen ook om capaciteit van contractmanagement. Deze capaciteit kan vervolgens niet ingezet worden om contracten en leveranciers te managen. Er is binnen Uitvoering Sociaal nooit gestuurd op inkopen binnen inkoopkaders. Hier zit een besparingspotentieel, namelijk op het reduceren van het aantal maatwerkcontracten. Een dergelijke uitwerking op dit onderwerp valt buiten de scope van dit onderzoek, maar wordt wel meegegeven aan de gemeente Almelo.

[5] https://www.waarstaatjegemeente.nl

6. De organisatie

Dit hoofdstuk beschrijft hoe de gemeente Almelo haar bedrijfsvoering heeft ingericht en bevindingen vanuit de evaluatie over deze inrichting.

Potentiële onderzoeksvragen die hierbij in verschillende mate verhalend aan de orde komen:

- *Hoe is de organisatie van het sociaal domein in Almelo ingericht?*
- *In welke mate is onze organisatie voorspelbaar op proces? En voorspelbaar op resultaat?*
- *In welke mate stuurt de uitvoeringsorganisatie zichzelf bij op basis van beschikbare of benodigde data?*

6.1 Samenvatting

Binnen de organisatie van het sociaal domein van de gemeente Almelo zijn er diverse perikelen (geweest) die ervoor zorgen dat de organisatie niet optimaal functioneert. Door het vele verloop en de chronische onderbezetting op beleidsfuncties mist slagkracht binnen het sociaal domein en gaat kennis verloren. Ook heeft het gezorgd voor onrust. Kennis is te veel belegd bij één persoon en eigenaarschap mist. Data-gedreven werken staat nog in de kinderschoenen. Ook bezitten managers niet altijd de competenties die nodig zijn om ook resultaatgericht te kunnen werken. Deze perikelen hebben invloed op de toekomstbestendigheid en de robuustheid van de gemeente Almelo.

6.2 Inleiding

Binnen de cyclus van a) Vraag naar b) Beleid naar c) Uitvoering naar d) Aanbod heeft de gemeente organisatorische keuzes gemaakt. Om de cyclus zo optimaal mogelijk invulling te geven is een organisatiestructuur nodig die hierbij aansluit. Een doeltreffende organisatiestructuur is de sleutel tot het kunnen inspelen op behoeftes van de inwoners en het bewerkstelligen van effectieve dienstverlening.

In dit hoofdstuk worden de volgende thema's besproken: inrichting van de organisatie, capaciteit en verloop, afbakening rollen en functies, eigenaarschap en competenties medewerkers.

6.3 Inrichting organisatie

De organisatiestructuur van de gemeente Almelo bestaat uit vier managementlagen; de algemeen directeur/gemeentesecretaris, adjunct-directeuren (Programma's en Operatie), hoofden en teammanagers. Hoofden geven leiding aan opgavengerichte, klantgerichte eenheden. De gemeente kent vier van deze eenheden, namelijk de Adviespool, het Klantcontactcentrum (KCC), Uitvoering

Sociaal en Uitvoering Fysiek. Verder is er de stafeenheid Bedrijfsvoering waarin bedrijfvoeringstaken gebundeld zijn en de stafeenheid concernzaken.

De eenheid Uitvoering Sociaal bestaat uit vier teams, namelijk; team kwaliteit en innovatie, team backoffice, team stedelijke uitvoering en team wijkgerichte uitvoering.

Voor het sociaal domein geldt dat beleidsadviseurs gebundeld zijn in de eenheid Adviespool. De Adviespool is een organisatie-eenheid waarin een groep (beleids)medewerkers/adviseurs breed inzetbaar is en werkt aan klussen, processen, projecten en programma's. Binnen de Adviespool werken medewerkers van alle beleidsterreinen, zo ook van het sociaal domein. De adviespool staat los van de eenheid Uitvoering Sociaal en is een eigen opgavengerichte, klantgerichte eenheid.

Binnen de organisatie is er een indeling in verschillende sturingen, namelijk; lijnsturing, wijksturing en programmasturing. In de lijnsturing wordt uitvoering gegeven aan (gemeentelijke) wettelijke taken. Bij wijksturing worden burger-initiatieven gefaciliteerd en bij programmasturing wordt de veranderopgave van het college vormgegeven.

Programmasturing

Bestuurlijke keuzes, uit bijvoorbeeld het coalitieakkoord, leiden tot opgaven die door de gemeente Almelo met programma's worden opgepakt. Programma's zijn hierbij tijdelijke werkvormen om bepaalde doelen te behalen. De programma's zijn bedoeld voor tijdelijke complexe opgaven waaraan het bestuur een hoge prioriteit geeft. Ze bestaan dus naast pure beleidstaken en meerjarige opgaven. Op ieder programma zit een programmamanager die is aangesteld voor de duur van het programma.

6.4 Bevindingen

Uit de gesprekken blijkt dat er al jaren sprake is van chronische onder-bezetting op beleidsfuncties.[2] In de basis zijn er drie (32-36 uur) beleidsmedewerkers voor de drie beleidsterreinen beschikbaar. Sinds kort is er 24 uur toegevoegd. Alle andere beleidscapaciteit is aan het programma/projecten/regio.[2] Er wordt hierdoor slagkracht gemist in de wettelijke beleidstaken. De gemeente Almelo heeft de beleidscapaciteit van een kleine gemeente wordt onderschreven in gesprekken. Hierbij kan gedacht worden aan gemeenten van ordegrootte 20.000 tot 30.000 inwoners.[2,3] Ter vergelijking, de gemeente Almelo heeft 73.968 inwoners.[1] Uit gesprekken blijkt dat deze onderbezetting niet iets van de afgelopen jaren is. In 2018 heeft de gemeente Almelo gekozen voor een project dat heet; Reductie beleidskern. Hierbij zijn alle beleidsadviseurs uit regionale overleggen gehaald en is ingegrepen op de beleidscapaciteit. Dit heeft als gevolg gehad dat er nu nog steeds chronische onderbezetting is op beleidsfuncties.

De chronische onderbezetting geeft een grote mate van afhankelijkheid van bepaalde personen doordat kennis en taken belegd zijn bij een persoon.[2] Wanneer deze persoon vertrekt of uitvalt gaat er veel kennis verloren. Deze kennis is niet verder gedeeld binnen de organisatie, waardoor een andere medewerker niet met dezelfde kennis door kan gaan met de taken van de andere medewerker. Doordat het vaak ook om veel taken gaat bij een persoon is het onmogelijk dat een andere medewerker dit overneemt. Bij permanente uitval of vertrek van een medewerker is het lastig om nieuwe medewerkers te vinden en wanneer een nieuwe medewerker wordt geworven heeft degene vaak niet hetzelfde kennisniveau als de huidige medewerkers die deze functies bekleden.[2,3] Een illustratief voorbeeld hiervoor is de beleidscapaciteit op de Jeugdwet. Voorheen waren er twee adviseur die fulltime werkten, dat is er momenteel nog een voor 32 uur. Hier wordt dus echt mankracht gemist. Maar ook bij de Wmo is hier een risico, de kennis is

hier veelal belegd bij één persoon. De gemeente Almelo loopt hierdoor een groot risico dat beleidstaken generalistisch worden opgepakt, of dat bij uitval er een 'kennisgat' ontstaat en dus niet de impact gemaakt kan worden die de gemeente beoogd met haar beleid.

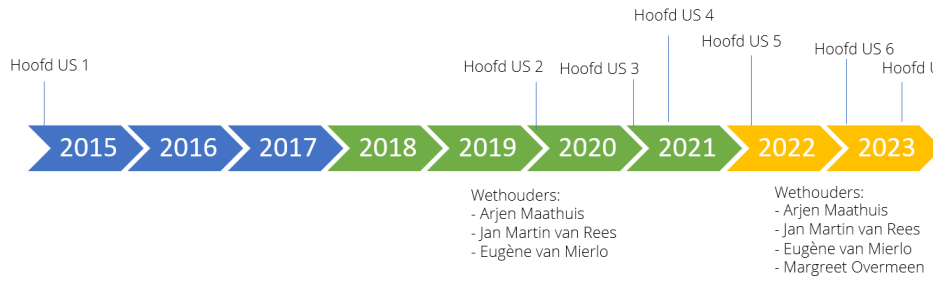
"De gemeente Almelo heeft de beleidscapaciteit van een dorp. Je hebt mensen nodig die kennis hebben van en affiniteit en achtergrond hebben met een bepaald thema/domein, anders worden taken heel generalistisch opgepakt. Deze mensen zitten er nu vaak wel, maar met te veel taken. Als zij uitvallen krijg je dat er niet voor terug. Beleid is lang onderbezet geweest en nog steeds. De gemeente is te afhankelijk van bepaalde personen in beleid."

Hiernaast wordt binnen de gemeente Almelo veel gebruikgemaakt van externe inhuur[2] (voor een uitgebreide analyse hierop, zie bijlage 7). We zien bij de gemeente Almelo dat in 2023 gemiddeld 22,7% een extern dienstverband had. Volgens de VNG ging bij Nederlandse gemeenten in 2022 17% van het personeelsbudget naar de inhuur uitzendkrachten, gedetacheerden en zzp'ers. In Almelo was in 2022 gemiddeld 21,9% een externe inhuurkracht. Hierbij moet wel de kanttekening gemaakt worden dat de VNG spreekt over aandeel van personeelsbudget en de cijfers uit Almelo gaan over de procentuele verdeling van personeel op dienstverband. Desalniettemin laat dit wel zien dat er bovengemiddeld veel externe inhuur is in de gemeente Almelo. Specifiek voor Uitvoering Sociaal zien we in vergelijking met de gehele organisatie relatief lagere percentages.

Hoog aandeel aan externe inhuur zien we vooral het geval bij de inkoop van producten. Maar ook op andere lagen binnen de organisatie van het sociaal domein is sprake van inhuur, bijvoorbeeld op beleidsfuncties en binnen de wijkteams. Als organisatie zijnde is dit een oplossing op de korte termijn, echter wordt er op deze manier veel tijd gestoken in externe medewerkers en de organisatie houdt er geen kennis aan over. Ook vragen externe inhuurkrachten vaak een hoger salaris dan medewerkers die in dienst zijn van de gemeente. Hierdoor is het voor de gemeente Almelo ook kostentechnisch niet verstandig.[2,3] Daarnaast is het ook voor de organisatiecultuur niet wenselijk. Externe inhuurkrachten zijn tijdelijk en verdiepen zich vaak niet in collega's en de organisatie.[2] Hierdoor vindt de binding met de organisatie en collega's niet goed plaats. Wanneer er veel inhuur is betekent dit dat er weinig verbinding is tussen de collega's. Wanneer medewerkers minder verbinding voelen met collega's kan dit hun werkplezier negatief beïnvloeden. Als gemeente Almelo zijnde wil je juist dat dit werkgeluk optimaal is, om ervoor te zorgen dat medewerkers blijven. Er is namelijk al veel verloop binnen het sociaal domein.

"Interimmers gaan zich niet verdiepen in collega's en ook niet in de organisatie. Er is echt veel inhuur in de gemeente, de binding vindt dan niet goed plaats."

Op alle lagen in de organisatie van het sociaal domein is veel verloop geweest[2]. Ook hierdoor is kennis en ervaring verloren gegaan die in veel gevallen niet wordt opgevuld of wordt opgevuld met minder kennis en ervaring. Verder zijn er veel wisselingen geweest bij de functie Hoofd uitvoering sociaal domein. In de afgelopen vijf jaar zijn er zes verschillende hoofden uitvoering sociaal geweest, zoals te zien in figuur 12.



Figuur 12. Tijdlijn wisselingen en collegeperiodes bij de gemeente Almelo

Bij de wisselingen van het Hoofd uitvoering sociaal domein is ook de visie van dit hoofd op het sociaal domein continu gewisseld[2]. Een voorbeeld hiervan is dat het ene hoofd niet mee wilde doen in de regio en het sociaal domein 'lokaal tenzij' wilde insteken. Een ander hoofd was juist wel voornemens om met de regio op te trekken[2]. Hierbij wordt aangegeven dat dit heeft gezorgd voor veel onrust en demotivatie bij de medewerkers. De medewerkers geven aan intrinsiek erg gemotiveerd te zijn om iets te betekenen voor de Almelose inwoners. Echter, door de vele wisselingen werd energie gestopt in taken waar, bij wisseling van management, weinig tot niets mee werd gedaan. De medewerkers geven hierbij aan dat ze hierdoor nu minder motivatie hebben om met dezelfde energie taken op te pakken.

> *"Er is heel veel wisseling geweest in het management, vooral bij de hoofden uitvoering sociaal. Maar ook op andere lagen waren veel wisselingen. Deze wisselingen hebben invloed op de visie en werkt in alles door. Het creëert onrust en zorgt voor minder motivatie bij de medewerkers."*

Binnen de gemeente heerst momenteel veel verwarring over de verdeling van taken en verantwoordelijkheden op zowel management- als beleidsniveau, en binnen projecten en acties. Ook opdrachtgeverschap is hierbij onvoldoende bekend. Hierdoor kunnen medewerkers elkaar niet of slecht vinden. Uitvoeringsmedewerkers weten bijvoorbeeld vaak niet welke beleidsmedewerker verantwoordelijk is voor welk beleidsterrein. Bij programma's is het voor medewerkers, door de grote hoeveelheid aan programma's, ook onduidelijk wie waarmee bezig is. Wanneer opdrachtgeverschap niet belegd is, weten medewerkers niet bij wie ze terechtkunnen met een vraag en voelt niemand zich verantwoordelijk voor het behalen van resultaat.

Bij de documenten van de referentiegemeente Assen is in schema's duidelijk per actie en programma weergegeven wie hiervoor verantwoordelijk zijn, een dergelijk overzicht heeft Almelo niet. Er ontbreekt binnen de gemeente een duidelijk overzicht van medewerkers gecombineerd met taken en verantwoordelijkheden.

> *"Er is onvoldoende duidelijk waar wat belegd is. Het is niet helder wie waarvoor verantwoordelijk is en waar het opdrachtgeverschap ligt."*

Bij managers is niet altijd de verantwoordelijkheid voor een proces belegd.[2] Managers zouden proceseigenaar moeten zijn en verantwoordelijk moeten zijn voor het behalen van resultaten.[2] Momenteel zijn er managers binnen uitvoering sociaal die alleen gericht zijn op het sturen van personeel. Hierbij worden kennis en vaardigheden van de inhoud om resultaatgericht, maar ook taakgericht te kunnen werken gemist. Ook wordt door de uitvoering competenties gemist die ervoor zorgen dat de managers knopen kunnen doorhakken op de inhoud gemist. Bij ontwikkelingen horen managers te

kunnen zeggen; zo gaan we het doen. Dit gebeurt onvoldoende. Ontwikkelingen en resultaten worden hierdoor niet overgedragen binnen de uitvoering. Wanneer de organisatie managers of teamleiders niet verantwoordelijk maakt binnen de organisatie of zij hebben niet de competenties om deze verantwoordelijkheden te dragen, wordt rugdekking gemist bij het uitvoerend personeel, waardoor er veel ruimte is voor medewerkers om zelf te bepalen hoe ze hun werk uitvoeren. Dit terwijl er wel kaders zijn gesteld. Het gemeentelijke organisatiereglement stelt in artikel 7 punten waaraan een teammanager moet voldoen:

1. De teammanager vervult de rol van 'people manager' en is een leidinggevende die nadrukkelijk oog heeft voor de (talent)ontwikkeling van medewerkers, die het team weet te versterken en medewerkers kan coachen.
2. De teammanager is verantwoordelijk voor een tijdige realisatie van de producten en diensten binnen de gemaakte resultaatafspraken met het hoofd van de uitvoerende eenheid dan wel met de (adjunct-) directeur van de centrale stafeenheid.
3. De teammanager rapporteert aan het hoofd van de uitvoerende eenheid dan wel aan de (adjunct-)directeur van de centrale stafeenheid over de realisatie van de resultaatafspraken.
4. De teammanagers binnen een eenheid vervangen elkaar onderling bij afwezigheid (horizontale vervanging).

De focus van de manager ligt nu vooral op punt 1, het zijn van een people manager, terwijl deze ook op resultaatgericht en taakgericht werken zou moeten liggen. Punt 2 en 3 moeten bij de teammanager een prominentere rol spelen. In de totale lijn van teammanagers missen deze benodigde competenties.

Momenteel wordt er al wel ontwikkeld op managementniveau. In 2022 is er door de gemeente bewust voor gekozen om te gaan experimenteren met het aanstellen van de huidige teammanagers en coördinatoren.

"Managers moeten verantwoordelijk zijn voor de resultaten. Managers die er nu zitten zijn people managers en puur aangenomen voor het sturen van personeel. Je mist hierin kennis en vaardigheden van de inhoud om ook resultaatgericht te kunnen werken."

Naast de eerder genoemde punten, wordt benadrukt dat de beleidscapaciteit en de uitvoerende medewerkers momenteel tekortschieten in kwaliteit. Er is dringend behoefte aan verbetering van de kwaliteit aan de voorkant van het proces. Een cruciaal aspect dat ontbreekt is een kwaliteitscontrole op het primaire proces. Hierdoor kan er niet gestuurd worden op kwaliteits-verbetering en kwaliteitsborging.

"In 2022 kwam er bij 65% van de bezwaren een nieuw primair besluit omdat de kwaliteit op voorhand niet goed was. Momenteel is hier alleen interne controle op, terwijl je een onafhankelijke kwaliteitscontrole zou moeten hebben. Ook is kwaliteitsdenken essentieel en dat is nu te weinig."

Zoals beschreven in paragraaf 6.3, zijn beleidsmedewerkers georganiseerd in de adviespool, een aparte eenheid binnen de organisatiestructuur van het sociaal domein. Het feit dat de adviespool geïsoleerd staat van andere uitvoeringsonderdelen in het sociaal domein resulteert in een kloof tussen de uitvoering en de adviespool, wat als problematisch wordt ervaren.[2] Hierdoor ontbreekt het in de uitvoering aan duidelijkheid over de verantwoordelijk-heden binnen de adviespool en zijn de communicatielijnen niet optimaal.

Hoewel nieuwe uitvoeringsbeleidsmedewerkers deels bijdragen aan het overbruggen van deze kloof, ondervindt de adviespool beperkte slagkracht in pure beleidstaken, aangezien de meerderheid bezig is met programma's. De inrichting in de adviespool en de programma's zorgt ervoor dat beleids-medewerkers worden weggetrokken van pure beleidstaken. Voor de medewerkers die in programma's zitten is er inhoudelijke sturing vanuit de programmamanager van dit programma. Voor de medewerkers vanuit de adviespool die niet in een programma zitten is nauwelijks aansturing, doordat de programmamanager van de adviespool niet op inhoud zit.

"In de adviespool is een manager aangenomen om personeel te sturen, is niet aangenomen op inhoud. Er stuurt hierdoor niemand op beleid en wat er moet gebeuren in beleid."

Tevens is het onderwerp data-gedreven werken meerdere malen de revue gepasseerd in de gesprekken. In het hoofdstuk Uitvoering hebben we geconstateerd dat er geen tot zeer weinig periodieke (financiële) rapportages worden gemaakt, en dat er dus geen sprake is van financiële sturing. Ook op inhoud hebben we vergelijkbare signalen gehoord. Hier moet alleen wel een kanttekening worden gemaakt. Het dataloket[6] houdt zich bezig met het ontsluiten van managementinformatie uit dashboards. Vanuit dit loket wordt gezien dat bijna geen enkele manager ook daadwerkelijk in Cognos inlogt om sturingsinformatie te ontsluiten.[2]

Daarnaast worden er bij de verschillende projecten en pilots vaak geen tot weinig nulmetingen gedaan. Zonder zo'n nulmeting is het niet mogelijk het effect te meten. Wanneer je wel een nulmeting doet moet je je bewust zijn van hoe je zo'n nulmeting doet.

"Data-gedreven werken ontbreekt hier. Het zit niet tussen de managers hun oren terwijl dit wel zo zou moeten zijn. Managers weten vaak niet eens hoe ze moeten kijken hoeveel mensen ze op een werkvoorraad hebben staan."

De huidige inrichting van de organisatiestructuur maakt dat beleid onvoldoende vertaald wordt naar de praktijk en dat daarbij ook onvoldoende terugkoppeling is vanuit de praktijk naar het beleid. De toekomstige inwonersbehoefte landt daardoor ook onvoldoende in het beleid. De toekomstbestendigheid van de organisatie is hiermee zwak.

[6] Het dataloket is een digitaal dataportaal waarmee allee informatiestromen en datasets binnen een organisatie worden gebundeld, gevisualiseerd en toegankelijk worden gemaakt.

7. Beschouwing

In dit hoofdstuk wordt een beschouwing gegeven op de bevindingen uit de evaluatie. Ook worden vragen weergegeven waarop de adviezen worden gericht.
Dit delen we op naar de Why (waarom doe je doe je wat je doet; je overtuiging), de How (hoe doe je wat je doet; het proces) en de What (wat doe je precies; het resultaat?)

De Why is in die zin meer een richtingsvraagstuk, de How een inrichtings-vraagstuk en de What een verrichtingsvraagstuk. Hierbij beschrijven we de impact van de bevindingen.

7.1 Beschouwing bevindingen

Het beschrijven van bevindingen geeft inzicht, echter is het ook van belang aan te stippen wat de impact is van de bevindingen, wat merken inwoners en het bestuur (of de organisatie in zijn algemeenheid) ervan? Dit beschrijven we in de blauwe kaders.

Why

Uit de evaluatie blijkt dat de gemeente Almelo de afgelopen jaren een reactief beleid heeft gevoerd in het Sociaal Domein. Dit heeft zich vertaald in veel goedbedoelde plannen, waarbij een rode draad ontbrak. Er was met name een financiële oriëntatie, met een focus op besparen. Van een data-gedreven sturing hierop was echter geen sprake. Uit staatjes zoals schulden en solvabiliteit is wel gebleken dat de gemeente er nu financieel beter voorstaat dan een aantal jaar geleden. De evaluatie laat alleen ook zien dat er onvoldoende focus is geweest op de inhoud van het werk. De opgave voor de komende jaren is dus ook een 'Richting' vraagstuk. Dit vraagt om opgavegericht te gaan sturen en werken, dat primair inhoudelijk gedreven is, maar uiteraard wel binnen de financiële kaders. Hierbij ligt er een grote taak voor de managementlagen. Maar het vraagt ook om politiek-bestuurlijk commitment.

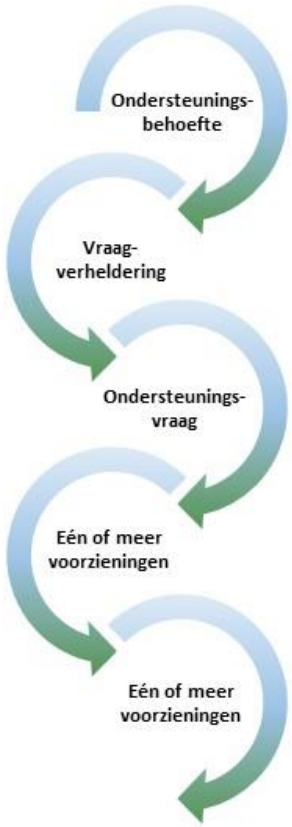
Impact organisatie: Doordat de gemeente (en dus ook het Sociaal Domein) een financiële oriëntatie heeft gehad de afgelopen jaren, zijn een aantal financiële ratio's verbeterd, maar heeft de ontwikkeling naar een professionele organisatie die doeltreffend beleid voert voor haar inwoners onvoldoende aandacht gekregen.

Impact inwoner: Door onvoldoende te sturen op inhoud, scoort Almelo nog steeds relatief hoog (t.o.v. referentiegemeenten) op verschillende staatjes zoals het aantal voorzieningen per 1000 inwoners, het aantal inwoners dat gebruik-maakt van bijstandsuitkeringen en het aantal inwoners dat een combinatie van voorzieningen heeft binnen de drie wetten.

How

De vertaling van het beleid naar de uitvoering gebeurde veelal ad-hoc, waarbij monitoring van de gestelde doelen niet of niet adequaat plaatsvindt. Dit komt deels door onderbezetting en veel verloop binnen de gemeentelijke organisatie, maar ook door het ontbreken van duidelijke afspraken ten aanzien van inrichting en monitoring van de beleidscyclus. De beleidscapaciteit is in ieder geval kwetsbaar. Dergelijke zaken komen niet ten goede aan de robuustheid van de organisatie. Het feit dat data-gedreven werken nog in de kinderschoenen staat, maakt dat de bedrijfsvoering van de organisatie nog onvoldoende volwassen is. Daarnaast is er ook geen inkooporganisatie. Dit heeft als gevolg dat er een slechte implementatie is van nieuwe contracten (daarmee ook mogelijk maatwerk opdrijvend), een gebrek aan continuïteit (van kennis en kunde) en slechte dossiervorming (waardoor contractmanagement ook wordt bemoeilijkt). Dit vraagt om te starten met de basis op te krijgen en te ontwikkelen richting een meer volwassen bedrijfsvoering. De opgave betreft daarom met name een inrichtingsvraagstuk.

Impact bestuur/organisatie:
Bestuur kan besluiten onvoldoende baseren op daadwerkelijke (tussen)resultaten. Bestuurders hebben geen zicht op doeltreffend- en doelmatigheid van beleidsplannen. Managers kunnen niet tijdig bijsturen o.b.v. data. Er ontstaat een risico door kennis-concentratie en onderbezetting. Door gebrek aan kwaliteitssysteem en onderbezetting geen evaluatie en aanpassing op beleid (check -act). Onduidelijkheid bij werknemers over wat de Almelose werkwijze is en wie waarvoor verantwoordelijk is.



Impact inwoner:
Dit leidt tot onder andere inconsistentie in werkwijzen, met als gevolg een verschil in indicaties. In het figuur hiernaast is het reguliere proces beschreven van een inwoner die zich meldt bij een gemeente. Bij de cyclus van 'een of meer voorzieningen' kan vanuit de bevindingen gezegd worden dat hieruit per medewerker of per wijk een andere uitslag volgt. Dit komt door het ontbreken van procesbeschrijvingen en werkwijzen, omdat deze niet gestandaardiseerd zijn. Voor inwoners betekent dit dat ze uiteenlopende indicaties kunnen krijgen voor hetzelfde probleem.
Dit risico is anekdotisch beschreven in het kader aan het eind van deze paragraaf.

What
Het gevoerde beleid is lastig te beoordelen, voornamelijk omdat er niet adequaat wordt gemonitord en bijgestuurd op de geformuleerde doelen. Ook is er vanuit de uitvoering geen duidelijk zicht op het te voeren beleid en de visie en wordt de uitvoering onvoldoende meegenomen in plannen. Er kan dan ook niet gezegd worden dat de uitvoering des Almeloos is. Ondanks strategische beleidsstukken die kwalitatief redelijk goed in elkaar zitten, slaagt de gemeente er dus niet in om dit te laten landen in alle lagen van de organisatie. De opgave betreft daarom ook in zekere mate een verrichtingsvraagstuk.

Impact organisatie: Datgene dat ontwikkeld wordt op bestuursniveau (coalitieakkoord en/of perspectiefnota), landt niet in de uitvoering van de organisatie, hierdoor is de uitvoering niet op de hoogte van beleidsdoelstellingen en kunnen zij hier ook niet naar werken.

Impact inwoner: Mogelijke impact van beleidsstukken worden niet ervaren door inwoners, ze landen namelijk niet in de uitvoering.

Fictieve inwoners uit gemeente Almelo
Danny woont in wijk A in de gemeente Almelo. Elise woont in wijk B in de gemeente Almelo. Wijk A en wijk B liggen naast elkaar. Danny en Elise hebben vergelijkbare schuldenproblematiek en schakelen hulp in bij de gemeente. Ze gaan beiden langs bij de betreffende wijklocatie van wijk A en B. Danny wordt geholpen door een van de wijkteammedewerkers en er wordt al snel geconcludeerd dat de Doorbraakmethode nodig is. Danny is erg opgelucht, zijn problemen zijn niet meteen verholpen maar er zit wel flink schot in de zaak. Elise heeft ook een gesprek met een van de wijkteams. Er wordt geconcludeerd dat de Doorbraakmethode hier niet van toepassing is en er wordt een plan opgesteld waarbij Elise haar schulden over een lange tijd af kan gaan betalen. Ze is hierbij wel genoodzaakt een aantal zaken in haar leven echt anders te gaan doen, maar ook zij komt op deze manier uit de schulden.

De wijkmedewerkers spreken elkaar na een paar weken op het stadhuis. Ze komen erachter dan Danny en Elise een straat naast elkaar wonen en dat ze op verschillende wijzen geholpen zijn met hun problematiek.

7.2 Almelo uit en in de regio

Een regionaal mechanisme waarvan de gemeente Almelo heeft besloten in 2017 om niet deel te nemen heet SamenTwente. SamenTwente is een overkoepelende organisatie voor de organisaties: GGD Twente, Veilig Thuis Twente (VTT) en Organisatie voor Zorg en Jeugdhulp in Twente (OZJT) en voor de coalities: Twentse Koers, Samen14 en Kennispunt Twente. Bij een beslissing over deelname aan SamenTwente maken de gemeenten voor henzelf een business case, waarin ze kijken; wat kost het ons om aan te sluiten en wat levert het ons op. Het gaat hierbij namelijk over financiering vanuit lokale gelden. Bij de Twentse Koers speelt deze afweging minder, omdat het hierbij met name gaat om externe gelden.

De gemeente Almelo heeft er in 2017 voor gekozen om niet mee te doen aan SamenTwente en dus niet aan de regionale inkoop Wmo/Jeugd. De regio legde hiervoor namelijk een ander inkoopmodel, met een andere product-categorisering neer wat vraagt om een andere productenstructuur en inzet op de toegang.

De keuze om niet aan te haken bij SamenTwente betekent dat de gemeente Almelo na moest denken over een eigen inkooporganisatie, eigen tarieven, eigen contractbeheer, eigen kwaliteitssysteem en een eigen informatie-structuur. Hoewel gesteld kan worden dat de gemeente Almelo heeft afgewogen wat het kost en wat het oplevert om wel of niet aan te sluiten bij de regio, heeft zij onvoldoende de business case lokaal toegepast en gekeken wat niet aansluiten betekent voor de organisatie. Risico's hiervan, zoals een hoog aantal indicaties, gebrek aan continuïteit, geen verbinding met aanbod, geen monitoring en geen financiële grip komen uit deze evaluatie naar voren. Het uit de regio stappen zonder een intern plan over hoe het lokaal in te regelen typeert de interne gerichtheid die heerst binnen de gemeente Almelo.

De gemeente Almelo gaat nu wel weer aansluiten bij de regio. Dit hoeft geen grote problemen met zich mee te brengen, wat betreft eventuele 'achter-standen'. Het regionaal instappen betekent echter wel een andere product-categorisering waarmee de gemeente aan de slag moet om dit in te regelen. De toegang moet hierbij gevoed worden met dit nieuwe model. Ook is beleid hierin van belang om de vertaling te maken van regionale inkoop naar lokale toekenning. Hier zit echter ook een risico voor de gemeente Almelo, omdat er problemen zijn geconstateerd in het gebruik van kaders binnen de toegang en de wisselwerking tussen beleid en uitvoering onvoldoende plaatsvindt. Ook vergt dit verandering van koers capaciteit van beleid, die momenteel al erg onder druk staat.

In de transitie terug naar de regio kan de gemeente Almelo bij deze opgaven ook gebruikmaken van de regio. In de regio is er een punt voor contract-management en een dashboard voor de gemeente (Kennispunt Twente). Deze regionale faciliteiten kunnen gebruikt worden om lokale ontwikkelingen in de gemeente Almelo te voeden. Om de doorontwikkeling van het zorg-landschap aan te jagen is de regionale samenwerkingsagenda opgetuigd, die valt onder het OZJT. Het is voor de gemeente Almelo logisch om hier ook in mee te gaan, omdat de gemeente hierdoor in gesprek blijft met haar zorg-aanbieders en mee kan doen met de actielijnen voor de doorontwikkeling van het lokale én regionale zorglandschap.

7.3 Toekomstbestendigheid

De inhoudelijke uitdagingen (bijvoorbeeld als gevolg van de vergrijzing en de druk op bestaanszekerheid) voor de gemeente Almelo worden de komende jaren zeker niet minder. De herijking van het gemeentefonds zet daarbij ook de financiële situatie van de gemeente verder onder druk. De huidige perspectief-nota 2024-2027 biedt vertrouwen, maar valt of staat bij de uitvoering hiervan. En juist hier zit, gelet op de ervaringen de afgelopen jaren, de grootste valkuil voor de gemeente Almelo. De huidige inrichting van de beleidscyclus en de organisatiestructuur is onvoldoende robuust en toekomstbestendig, waardoor er een groot risico bestaat dat de geformuleerde doelen uit de perspectiefnota niet worden gerealiseerd. Nu inzetten op onorthodoxe maatregelen in plaats van op de bedrijfsvoering leidt niet tot een meer toekomstbestendige organisatie.

7.4 Relatie inrichting met cijfers

In de analyse (subkop jeugdwet onder tabel 11) is benoemd dat de kosten per inwoner op de jeugdzorg consistent toenemen. Uit de Programmabegroting 2024[1] is gebleken dat de oorzaak hiervoor tweeledig is.

Er is sprake van een stijging van tarieven; in het hele sociaal domein stijgen bij de zorgaanbieders de loonkosten vanwege de CAO-aanpassingen. Dit leidt tot structureel hogere kosten. Deze hogere kosten worden met enige vertraging doorberekend in hogere tarieven die gemeenten hanteren voor maatwerkvoorzieningen. Als tweede is er ook een stijging van het aantal indicaties binnen de jeugdzorg. Dit wordt met name veroorzaakt door de in 2022 doorgevoerde wetswijziging van het woonplaatsbeginsel. Deze heeft een sterkere structurele doorwerking dan verwacht. Daarnaast zien we ook dat het hoge gebruik van voorzieningen in het sociaal domein met name veroorzaakt wordt door het door hoge gebruik op P-wet. Uit deze analyse[2] is gebleken dat dit ook mede veroorzaakt wordt door het gebrek aan overzichten van aanbod en (afwegings)kaders en procesbeschrijvingen bij de uitvoering.

Ontbreken van afwegingskaders en werkprocessen maakt dat toegang weinig houvast heeft bij de beoordeling van casuïstiek/hulpvragen. Dit kan bijdragen aan het beeld dat Almelo op verschillende staatjes (zoals tabel 3, 11 en 12) het minder doet dan de referentiegemeenten. Dit speelt niet alleen bij jeugd en de P-wet een rol, aangezien we in tabel 5 gezien hebben dat er in Almelo relatief veel inwoners zijn met combinaties van voorzieningen uit de drie wetten.

7.5 Relatie tot Visitatiecommissie Financiële Beheersbaarheid - VNG

Dat Almelo goed is in het maken van plannen bleek eerder ook uit de Visitatiecommissie financiële beheersbaarheid sociaal domein van de VNG (visitatieonderzoek VNG 2021). Hier werd het volgende geconcludeerd: *"Almelo is sterk in het formuleren van visie en beleid en vertaalt dit in concrete doelen".*

Op verschillende punten komen de bevindingen van de VNG overeen met de bevindingen uit de brede evaluatie. Deze bevindingen worden (erg) positief geframed. Verschillende bevindingen en aandachtspunten richten zich op ontwikkelingen/veranderingen die ten tijde van het schrijven pas net in gang zijn gezet en waarvan het daadwerkelijke succes nog moest blijken. Kortom, de beoordeling is uitgevoerd op ontwikkelingen in de goede richting, maar niet op iets substantieels om te beoordelen. De brede evaluatie richt zich daarentegen op de praktijk van de afgelopen jaren.

Er is daarbij ook niet met volledige zekerheid een vergelijking te maken tussen de twee onderzoeken. Ten eerste heeft het onderzoek van de VNG plaatsgevonden in 2020. Daarnaast is het onduidelijk of de onderzoeksmethodologie vergelijkbaar is. Het is ons bij het visitatieonderzoek niet duidelijk hoeveel en welke documenten zijn bestudeerd; hoeveel en met wie de ambtelijke gesprekken zijn gevoerd en in hoeverre de rapportage juist is (er is immers geen toetsing geweest op de bevindingen).

7.6 Onderzoeksvragen voor adviezen

Vanuit de bevindingen in de evaluatie is er een hoofdvraag naar voren gekomen, namelijk: *"Hoe maken we de slag naar een beter functionerend sociaal domein?"*

Deze vraag is uitgesplitst naar vier deelvragen, waarop in volgend hoofdstuk de adviezen worden gericht. Deze vragen zijn:

1. Hoe borgen we de vertaling van beleid naar uitvoering?
2. Hoe zorgen we dat de PDCA-cyclus ingebed wordt in de organisatie?
3. Hoe bakenen we de verschillende functies en rollen duidelijk af?
4. Hoe zorgen we ervoor dat eigenaarschap duidelijker belegd wordt?

8. Adviezen en toekomstscenario's

Dit hoofdstuk formuleert de adviezen en beschrijft de toekomstgerichte scenario's en bijbehorende implementatiestappen.

8.1 Inleiding

Het evalueren van het sociaal domein geeft niet alleen een moment van reflectie maar biedt ook de mogelijkheid tot het aanbrengen van verbeteringen. De inzichten die zijn voortgekomen uit deze evaluatie en de vragen die zijn weergegeven in de beschouwing vormen de basis voor het formuleren van gerichte adviezen. Deze adviezen zijn niet louter constateringen, maar bieden concrete aanbevelingen om het sociaal domein te optimaliseren.

Toekomstscenario's stellen de gemeente in staat om niet reactief, maar vooral ook proactief te zijn in het creëren van een toekomstbestendig sociaal domein voor haar inwoners.

Door de adviezen en toekomstscenario's die worden gegeven kan Almelo toewerken naar een doelmatiger en doeltreffender sociaal domein en een toekomstbestendige en robuuste organisatie.

8.2 Adviezen

Bij de geformuleerde adviezen wordt onderscheid gemaakt tussen adviezen gericht op het verbeteren van de (gemeentelijke) organisatie en de beleids-cyclus, en maatregelen gericht op het gebruik van voorzieningen die vallen binnen het sociaal domein.

Verbeterpunten organisatie en beleidscyclus

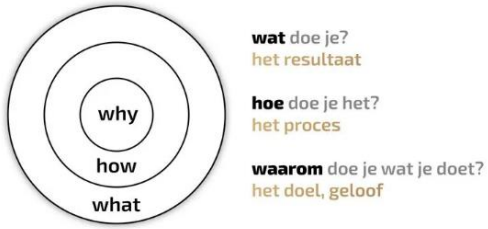
Bij het formuleren van adviezen gericht op het verbeteren van de organisatie en de inrichting van de beleidscyclus, wordt gebruik gemaakt van de vier opgestelde vragen die zijn voortgevloeid uit de evaluatie.

Voordat we hier op in gaan wordt eerst het bredere advies toegelicht. In deze evaluatie is geconstateerd dat er op verschillende onderdelen van de beleids-cyclus verbeteringen nodig zijn. De doeltreffendheid en doelmatigheid van het te voeren beleid kan hierdoor verder worden verstevigd.

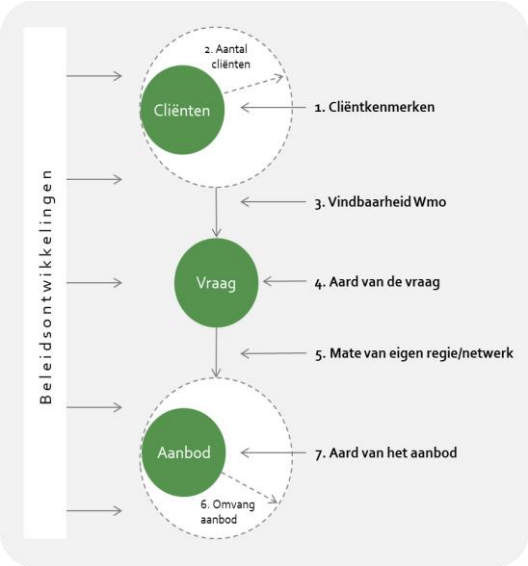
Hiervoor is het belangrijk dat de gemeente een aantal randvoorwaarden op orde brengt. De basis op orde is daarbij het uitgangspunt. Dit koppelen we aan een drietal bedrijfskundige principes. Om doeltreffend, doelmatig, robuust en toekomstbestendig te werken is het belangrijk dat aandacht is voor de onderwerpen:

1. Richten (het doel)
2. Inrichten (het proces)
3. Verrichten (het resultaat)

Opgavegericht sturen en werken is hierbij de focus, met prioriteit op de inhoud, maar wel binnen financiële kaders. Kordaat management en politiek-bestuurlijk commitment zijn hierbij cruciaal voor een integrale sturing op de opgaven. Ons advies is dan ook om eerst de nadruk te leggen op het op orde brengen van de basis alvorens onorthodoxe maatregelen te implementeren. Vanuit het op orde brengen van de basis, komen ook optimalisaties naar voren die leiden tot meer grip op het sociaal domein. In figuur 14 is het reguliere proces binnen de lijn weergegeven. De beleidsontwikkelingen hebben invloed op verschillende onderdelen van deze lijn, namelijk cliënten, vraag en aanbod. Door eerst veranderingen door te voeren binnen beleid, worden de genoemde onderdelen beïnvloed. Dit leidt tot besparingen, terwijl tegelijkertijd de basis op orde komt. Als voorbeeld, door heldere werkinstructies en afwegingskaders is de toegang beter uitgerust om betere indicaties af te geven, met als mogelijk gevolg minder instroom. Deze basis vormt dan een stevige ondergrond om eventueel onorthodoxe maatregelen op een later moment effectief in te kunnen zetten.



Figuur 13. Golden Circle van Sinek



Figuur 14. regulier proces binnen de lijn

Om de basis op orde te brengen is niet alleen de afdeling Uitvoering Sociaal aan zet. Uitvoering Sociaal is hierbij afhankelijk van andere afdelingen binnen de gemeente Almelo. In onderstaande tabel zijn de verschillende afdelingen weergegeven met de grootste afhankelijkheidsrelatie met Uitvoering Sociaal. Hierbij is ook de rol en betrokkenheid weergegeven van deze afdelingen. De andere afdelingen zijn buiten de tabel gelaten. Aan de hand van deze tabel kan bepaald worden welke onderdelen van de basis op orde bij Uitvoering Sociaal liggen, en welke onderdelen organisatie breder zijn.

Afdelingen	Rol/betrokkenheid
Bedrijfsvoering	
• Informatisering & Automatisering	Organiseren van juiste applicaties en inrichting (de opgave)
• Informatievoorziening & Data gedreven werken	Stuur-, verantwoordings-, en beheersinformatie, tijdigheid betrouwbaarheid en volledigheid van dashboards/informatie. Verzamelen, analyseren data. Van data informatie maken voor US. Leidende rol in KPI's bepalen. Zorgen dat dit land bij uitvoering US. Nauwere samenwerking/afstemming.
• Financiën	Voorspelbare informatie aanlevering om financiële sturing binnen de eenheid te kunnen organiseren. Leiden activiteiten tot de beoogde resultaten? Wordt het uitgavenpatroon binnen US adequaat gemonitord, zodat daar tijdig op kan worden bijgestuurd. Levert ook bijdrage aan financieel bewustzijn in de eenheid.
• HR	Adviseren op uitvoering strategisch beleidsplan onderdeel US. Vlootschouw. Werving en selectie, persoonlijke ontwikkeling, etc.
Concernzaken	
• Strategie, bestuursadvies & Concernjuristen	Bestuursadviseurs spelen belangrijke rol in de verbinding richting college. Bewaken bredere opgaven en doelen van de gemeente. Concernjuristen moeten kaders stellen in wat als gemeenten wel en niet mag. Vraagt om nauwe samenwerking en afstemming met US
• Adviespool	Projectleiders/medewerkers uit adviespool worden voornamelijk ingezet op programma's die samenhangen met US (Z&V, S&V). Capaciteit kan ook worden ingezet om processen en werkwijzen binnen US te optimaliseren. Verder is nauwe samenwerking en afstemming tussen US en medewerkers uit adviespool belangrijk.
• Control & Audit	Voor control & audit is het belangrijk dat transparant gemaakt kan worden of beoogde resultaten binnen US zijn gehaald. Dit vraagt om afspraken tussen C&A en US over de wijze waarop dit plaatsvindt, wat er nodig is, etc.
• Concerncontroller	De concerncontroller fungeert als een brug tussen het financiële management en de operationele activiteiten van het sociaal domein, waarbij hij/zij ervoor zorgt dat de gemeente haar maatschappelijke doelstellingen kan verwezenlijken op een financieel verantwoorde wijze.

Tabel 13. Afdelingen met de grootste afhankelijkheidsrelatie met Uitvoering Sociaal

Richten
De gemeente Almelo kenmerkte zich de afgelopen jaren als een organisatie waarin veel plannen geproduceerd worden. Er zijn veel goed bedoelde en in de meeste gevallen ook zeer relevante beleidsplannen gemaakt.

Ook zijn maatregelen geïmplementeerd en projecten opgestart die in de basis als doel hadden om de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid binnen het Sociaal Domein te vergroten.
Dit kan ook zeker gezegd worden van de huidige perspectiefnotie en het actieplan wat in het verlengde hiervan wordt opgesteld. Hiermee wordt een duidelijke richting gegeven, gerelateerd aan belangrijke opgaven binnen het Sociaal Domein in de gemeente Almelo. Het gaat daarbij om opgaven ten aanzien van kwetsbare jeugd, groeiende groep inwoners van 65 jaar en ouder, en inwoners met een psychische kwetsbaarheid.

Hier zit echter ook een risico. De afgelopen jaren zijn vaker dergelijke plannen opgesteld, maar, zo blijkt uit deze evaluatie is vaak onduidelijk of deze plannen ook daadwerkelijk tot de beoogde resultaten hebben geleid. Ook de wijze waarop de uitvoering en aanbieders zijn meegenomen bij de totstandkoming van deze plannen kan beter.

Het is daarom belangrijk dat de huidige plannen op breed draagvlak kunnen rekenen binnen de gemeentelijke organisatie, de aanbieders en ook bij inwoners bekend zijn. Dit vraagt om integrale sturing op de opgaven, waarbij een belangrijke rol is weggelegd voor het huidige management binnen het Sociaal Domein. Kordaat en consistent leiderschap is nodig, waarbij beleid, uitvoering, aanbieders, inwoners en de politiek actief worden betrokken en geïnformeerd.

Inrichten
Het bepalen van de richting, alsmede het creëren van draagvlak voor de ingezette koers is randvoorwaardelijk voor een doelmatig en doeltreffend functionerend Sociaal Domein en daarmee ook bepalend voor de inrichting hiervan. Op basis van de evaluatie is gebleken dat de afgelopen jaren de inrichting onvoldoende aansloot bij de gekozen richting.

Structurele onderbezetting binnen beleid, veel wisselingen binnen het management, maar ook het ontbreken van duidelijke werkafspraken, proces-beschrijvingen en het gestructureerd doorlopen van de PDCA-cyclus zijn hiervan enkele voorbeelden.

Het is belangrijk dat de gemeente Almelo er voor zorgt dat bij de doorvertaling van de perspectiefnota en bijbehorend actieplan concreet wordt beschreven wat er nodig is ten aanzien van:
- Kennis en expertise
- Capaciteit en middelen
- Proces(afspraken) en (jaar)planning
- Monitoring en (bij)sturing

Ook hierbij is wederom een belangrijke rol weggelegd voor het huidige management. Zij speelt een belangrijke rol om samen met beleid en uitvoering ervoor te zorgen dat deze procesafspraken niet alleen op papier komen te staan, maar ook uitwerking krijgen in de praktijk.

Tot slot kan worden gesteld dat het betrekken van inwoners ook van essentieel belang is. Inwoners moeten hierbij meer regie hebben en de mogelijkheid meer zelf te doen door deugdelijke informatievoorziening en de mogelijkheid tot het inzien van data. De inrichting van het Sociaal Domein moet hierbij meer van buiten naar binnen werken, dus vanuit de inwoner.

Verrichten
Tot slot is van belang dat er niet alleen maar 'goede plannen' worden gemaakt, maar het ook leidt tot 'plannen goed doen'. Hierbij is het belangrijk dat de beoogde resultaten op een juiste manier worden gemonitord. Het opstellen van passende indicatoren is daarbij de eerste stap, het inrichten van het informatieverzamelingsproces is stap twee. Zonder de juiste data, kwantitatief en kwalitatief blijft het lastig om goed te kunnen beoordelen of het gevoerde beleid, de maatregelen die zijn genomen en de investeringen die zijn gedaan ook daadwerkelijk tot het gewenste resultaat hebben geleid. Hierin ligt een cruciale rol voor de managementlagen om de beschikbare data uit de systemen te halen en daarop te handelen. Dit kan bijvoorbeeld door hierop te sturen in de lijn.

Samengevat
Om te komen tot een beter functionerend Sociaal Domein is het nodig om de basis op orde te krijgen. Dit vraagt om breed draagvlak voor de opgaven en bijbehorende doelen waar de gemeente Almelo de komende jaren aan werkt. Maar ook om de juiste keuzes ten aanzien van inrichtingsvraagstukken ten aanzien van:

- Kennis en expertise
- Capaciteit en middelen
- Proces(afspraken) en (jaar)planning
- Monitoring en (bij)sturing

In de volgende paragraaf worden enkele maatregelen beschreven die voortbouwen op het bredere advies.

8.3 Aanbevelingen optimalisaties beleidscyclus

Vanuit de theorie zijn er verschillende optimalisaties en instrumenten beschikbaar die een bijdrage (kunnen) leveren aan het verbeteren van de beleidscyclus. Het gaat daarbij om optimalisaties die gericht zijn op het beantwoorden van onderstaande vragen:

1. Hoe borgen we de vertaling van beleid naar uitvoering?
2. Hoe zorgen we dat de PDCA-cyclus ingebed wordt in de organisatie?
3. Hoe bakenen we de verschillende functies en rollen duidelijk af?
4. Hoe zorgen we ervoor dat eigenaarschap duidelijker belegd wordt?

Voorgestelde optimalisaties organisatie
De optimalisaties die hieronder worden beschreven hebben voornamelijk betrekking op de inrichting van (de beleidscyclus binnen) het Sociaal Domein. Op basis van de evaluatie is gebleken dat veel van deze optimalisaties op dit moment ontbreken of beter kunnen worden ingericht.

Vertaling beleid naar uitvoering
Basale jaarplanning met standaardafspraken.
We adviseren om een basale jaarplanning op te stellen, waarin standaard afspraken staan beschreven inclusief repeterende overlegmomenten tussen beleid en uitvoering. Hierbij is het wenselijk om aan het begin van het jaar een overkoepelend overleg te hebben om doelstellingen en prioriteiten te bespreken en samen een tijdlijn uit te zetten wat betreft doelen en acties.

Ook dienen er in deze jaarplanning (maandelijkse) overlegmomenten te worden aangegeven tussen beleidsmedewerkers en uitvoerende medewerkers. Om welke medewerkers dit precies gaat is afhankelijk van de vooraf gestelde

doelstellingen en prioriteiten. Deze overlegmomenten dienen te zijn gericht op het bespreken van ervaringen, lopende acties, ontwikkelingen en het maken van afspraken. In de planning kunnen ook periodiek teambuildingactiviteiten worden ingepland.
Naast de overlegmomenten is het ook van belang standaard afspraken in te bouwen over communicatie en informatie-uitwisseling. Hierbij kan worden gedacht aan regelmatige updates en feedbacksessies (over bijvoorbeeld lopende projecten en/of (ingewikkelde) casuïstiek.

Momenteel mist er een basale jaarplanning, waardoor overleg tussen beleid en uitvoering veelal ad-hoc en incidenteel plaatsvindt. Ook zijn beleids-doelstellingen vaak niet duidelijk voor de medewerkers in de uitvoering. Door het inbouwen van standaard afspraken en overlegmomenten is er meer afstemming tussen beleid en uitvoering, en is er ook tussentijdse evaluatie over doelstellingen en acties. Medewerkers zijn hierdoor van elkaar op de hoogte waar ze mee bezig zijn en de lijn tussen beleid en uitvoering wordt versterkt. Door aan het begin van de planning een moment in te bouwen om doelstellingen te bespreken, zijn medewerkers in de uitvoering hier ook van op de hoogte. Op deze manier wordt de gehele lijn meegenomen en betrokken bij de ontwikkeling van nieuwe beleidsstukken, waardoor mogelijk waardevolle informatie niet gemist wordt.

Voldoende en juiste capaciteit, met name op inkoop, contractmanagement en jeugd
We adviseren om te investeren in de capaciteit van inkoopmedewerkers en medewerkers binnen contractmanagement. Het is hierbij vooral van belang een eigen robuuste inkooporganisatie op te zetten. Uit de evaluatie is gebleken dat er geen eigen inkooporganisatie is en dat er veel of volledig externe inhuur is bij de afdelingen die verantwoordelijk zijn voor de inkoop en het contractmanagement. Ook wordt er niet tot weinig gemonitord op doelstellingen die zijn opgenomen in afspraken met aanbieders. Inkoop en contractmanagement spelen een sleutelrol in het selecteren van de juiste aanbieders en het opstellen van contracten om doelstellingen te behalen. Ze spelen hierbij een cruciale rol in het behalen van beleidsdoelstellingen. Het aanbod moet namelijk aansluiten op de behoefte van de inwoners.
Door te investeren in capaciteit en het creëren van een eigen inkoop-organisatie, zorgt de gemeente ervoor dat er geacteerd kan worden vanuit de inhoud, in plaats van te reageren als reflex op wat er financieel gebeurt. Hierbij is het van belang dat beleidsaanpassingen vertaald worden naar financiën en inkoop (en dus ook landen in o.a. begrotingen). Deze continue wisselwerking tussen beleid en de financiële afdelingen moet zorgen dat de verkokering van functies afneemt. Verder zorgt voldoende capaciteit ervoor dat er gemonitord kan worden bij zorgaanbieders of zij toewerken naar de afgesproken doelstellingen. Daarnaast zorgt dit er ook voor dat er voldoende capaciteit is om de tijd te kunnen nemen voor het maken van periodieke financiële rapportages (zoals o.a. B-raps en M-raps).

Daarnaast vormt de huidige beleidscapaciteit op jeugd een risico. Een illustratief voorbeeld hiervoor is de beleidscapaciteit op de Jeugdwet. Voorheen waren er twee adviseur die fulltime werkten, dat is er momenteel nog een die 32 uur werkt. Hier wordt dus echt mankracht gemist. We adviseren om dit gat op te vullen.

Uit de evaluatie is gebleken dat er op meer plekken beleidscapaciteit kwetsbaar is door onderbezetting en concentratie van kennis. Dit kan ook opgevangen worden door te werken met uitvoerende beleidsadviseurs. Binnen die functies ligt de focus vooral op het vertalen van strategische beleid naar praktische en uitvoerbare procedures en het opstellen van kaders die hierop aansluiten. Feitelijk investeert de gemeente dan in zowel beleids-capaciteit als in processpecialisme. Met name dat processpecialisme is iets

dat (met uitzondering van bijvoorbeeld Jeugd waar echt capaciteit gemist wordt), gemist wordt in het sociaal domein.

PDCA-cyclus inbedden

Vaste monitoringspunten

We adviseren om vaste monitoringspunten vast te stellen op basis van de gekozen KPI's. Dit kunnen bijvoorbeeld wekelijkse, maandelijkse of kwartaal-metingen zijn. Ga hierbij als gemeente alle opgestelde KPI's langs en formuleer waar nodig nieuwe KPI's. Het is van belang dat de KPI's hierbij ook kwalitatief ingestoken zijn, in plaats van voornamelijk kwantitatief. Geef deze weer in een schema, met daarin datums/frequenties van monitoring en in welk systeem dit wordt bijgehouden.
Gebruik voor het monitoren geautomatiseerde systemen om gegevens te verzamelen en te analyseren en zorg ervoor dat dit zo veel mogelijk binnen één systeem gedaan wordt, in plaats van het te beleggen in veel verschillende systemen. Het is van belang de monitoringspunten te handhaven om de voortgang te kunnen blijven volgen en in te grijpen als dit nodig is. Monitoringspunten kunnen wel aangepast worden als de aard van het proces of veranderingen dit behoeven. De uitkomsten van deze monitoringspunten moeten structureel gedocumenteerd worden, met hierbij ook bijsturings-acties.

Momenteel ontbreken structureel de Check en de Act uit de PDCA-cyclus. Door het inbedden van vaste monitoringspunten en te zorgen dat hierop bijgestuurd wordt, worden ook de stappen Check en de Act meer geborgd en heeft de organisatie inzicht in het effect van beleid, acties en projecten.

Gestandaardiseerd includeren doelstellingen in afspraken aanbieders

De maatregel die we adviseren is het gestandaardiseerd includeren van doelstellingen in contracten en afspraken met aanbieders. In contracten of formats waarin afspraken worden gedocumenteerd tussen de gemeente en de aanbieders is het van meerwaarde als deze documenten standaard een kader bevatten waarin gemeentelijke doelstellingen worden opgenomen, waarbij ook wordt beschreven hoe vaak en hoe (KPI's) hierop gemonitord wordt.

Momenteel landen doelstellingen niet tot nauwelijks in afspraken met aanbieders. Wanneer dit wel het geval is wordt er niet tot nauwelijks op gemonitord en blijven indicaties onterecht open staan. Door doelstellingen altijd mee te nemen in afspraken en hierbij ook aan te geven hoe en wanneer erop gemonitord wordt, wordt ten eerste de PDCA-cyclus ingebed. Ook zorgt het ervoor dat er zicht is op het behalen van doelstellingen door aanbieders en kunnen indicaties afgesloten worden indien mogelijk. Dit zorgt ervoor dat er minder scheefgroei is in cijfers, waarop beleid wordt gemaakt.

Opzetten systeem kwaliteitsborging

Om de kwaliteit van dienstverlening en processen te verbeteren adviseren we Aan US om samen met Concern een systeem op te zetten dat helpt bij kwaliteitsborging.

De kwaliteit aan de voorkant is onvoldoende en er wordt niet altijd gewerkt volgens uniforme standaarden. Door het invoeren van een kwaliteitssysteem , wordt kwaliteit aan de voorkant geborgd en wordt ervoor gezorgd dat er toezicht is op processen en er meer uniformiteit gegenereerd wordt. Een dergelijk systeem is Certiked[7]. In dit systeem is de PDCA-cyclus verwerkt.

[7] Het Certiked Model is te gebruiken om een kwaliteitshandboek op te zetten, om interne en externe audits uit te voeren, om een nulmeting uit te voeren op het kwaliteitssysteem.

US en Concern kunnen bij het opzetten van een dergelijk systeem kijken naar de wijze waarop de kwaliteitscontroles plaatsvinden, hierbij meenemend in welke rol, functie en proces.

Afbakening rollen en functies

TVB matrix medewerkers

We stellen voor om voor alle medewerkers binnen de organisatie (van het sociaal domein) een variant op de TVB-matrix op te stellen. In een TVB-matrix worden taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden weergegeven. Om een duidelijk begrip te hebben wie waarvan is, adviseren we dat de gemeente een matrix opstelt waarin is weergegeven: naam van de medewerker, functie, team, beleidsterrein (indien van toepassing), taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Hieronder een voorbeeldmatrix.

Naam	Functie	Team	Beleidsterrein	Taken	Verantwoordelijk-heden	Bevoegdheden

Dit schema wordt verspreid, wanneer deze volledig is, onder de medewerkers van de gemeente Almelo, zodat voor hen gemakkelijk te vinden is wie waarvan is wanneer zij iemand nodig hebben. Het plaatsen op een voor iedereen makkelijk vindbare plek is hierop een alternatief.

Uit de evaluatie blijkt dat het binnen de organisatie niet duidelijk is wie waarvan is, waar wat belegd is en wie waarvoor verantwoordelijk is. Door het maken van een dergelijk schema is het voor medewerkers gemakkelijk te bekijken wie waarvan is en wie ze aan kunnen spreken met vragen op bepaalde gebieden. Hierdoor komt er meer inzicht in elkaars rollen en functies.

Evalueren rollen intaker en wijkcoach

Wij adviseren om de rollen van intakers en wijkcoaches te evalueren. Hierbij stellen we de volgende stappen voor:

1. Definieer functieprofielen.
2. Verzamel input van intakers en wijkcoaches over hun percepties en ervaringen met betrekking tot rolonderscheiding.
3. Analyseer werkprocessen van beide functies, waarbij punten worden geanalyseerd die elkaar overlappen en beoordeel of deze overlapping efficiënt is of dat het tot dubbel werk leidt.
4. Kijk naar de prestaties en resultaten die voortkomen uit beide functies. Beoordeling of de doelstellingen van elke functie worden bereikt en of er sprake is van synergie of conflicten hierbij
5. Verzamel feedback van inwoners die te maken hebben (gehad) met wijkcoaches en intakers. Kijk hierbij of de inwoners tevreden zijn over de dienstverlening en of er eventuele knelpunten zijn in de rolonderscheiding.
6. Implementeer aanpassingen indien nodig. Schrijf hierbij een duidelijke procesbeschrijving waarin wordt beschreven hoe het proces loopt van aandiening hulpvraag tot voorliggend of wijkcoach. Geef hierin op basis van de evaluatie duidelijk weer wie welke taak heeft.

Uit de evaluatie blijkt dat de werkzaamheden van intakers en wijkcoaches nog wel eens door elkaar lopen, bijvoorbeeld bij het uitvoeren van onderzoek wanneer een inwoner zich meldt. Dit komt ook doordat het proces van aandiening tot voorliggend of wijkcoach niet goed op papier staat. Ook is de rol van de intaker niet duidelijk geformuleerd. Door bewust stil te staan bij de taken en rollen van de wijkcoaches en de intakers, wordt ervoor gezorgd dat

dubbele werkzaamheden zichtbaar worden en kan een duidelijke proces-beschrijving geschreven worden, om de rollen duidelijk te onderscheiden.

Eigenaarschap

TVB matrix acties en projecten

We adviseren ook om per actie, project en programma een matrix op te stellen, met hierin aangegeven per actie/project/programma welke taken hieruit voortvloeien, bij wie de verantwoordelijkheid van deze taken ligt, maar ook bij wie de overkoepelende verantwoordelijkheid en eventuele mandaten ligt en binnen welke periode de verantwoordelijkheid hier ligt. Dit schema moet verspreid worden onder de medewerkers (of op een logisch plek vindbaar zijn), zodat voor hen gemakkelijk te vinden is wie waarvan is wanneer zij iemand nodig hebben.

Momenteel is er een grote hoeveelheid aan acties, projecten en programma's. Door de grote hoeveelheid en het feit dat eigenaarschap hoe dan ook een ondergeschoven kindje is binnen de gemeente, is het voor medewerkers niet duidelijk wie de verantwoordelijkheid draagt voor acties, projecten en programma's. Ook is er voor medewerkers geen duidelijk overzicht welke acties, projecten en programma's er precies allemaal zijn voor de verschillende beleidsterreinen. Door deze te bundelen samen met de verantwoordelijkheid ontstaat er eigenaarschap, is er zicht op waar de gemeente mee bezig is om haar doelen te bereiken en weten medewerkers bij wie ze terecht kunnen.

Investeren in competenties managers en teamleiders

We adviseren om te investeren in de competenties van managers en teamleiders. Dit kan door het volgen van cursussen en/of trainingen passend bij de te ontwikkelen competenties. Voorafgaand kan het behulpzaam zijn om eerst een competentietest (nulmeting) af te nemen om te ontdekken op welke leiderschapsvaardigheden ingezet moet worden. Er is openbaar een verscheidenheid aan competentietesten beschikbaar voor leiderschaps-vaardigheden, echter om de gemeente Almelo zo effectief mogelijk te ondersteunen, wordt er in het meest ideale geval zelf zo'n test ontwikkeld op basis van competenties die als manager binnen deze specifieke gemeente van belang zijn. In bijlage 8 hebben we een overzicht opgenomen van relevante competenties die door de onderzoekers noodzakelijk worden geacht ten aanzien van goed leiderschap.

Uit de evaluatie blijkt dat managers en teamleiders veelal zijn aangenomen voor het sturen van personeel, maar inhoudelijke kennis en de competenties missen om knopen door te kunnen hakken en verantwoordelijkheid te kunnen dragen en nemen. Door managers en teamleiders bewust te maken van de competenties die ze moeten bijschaven of van competenties die ze volledig beheersen, is het makkelijker voor de managers om dit aan te pakken en krijgt de organisatie inzicht in de verschillende leiderschapsvaardigheden die vertegenwoordigd zijn of juist niet. Dit zorgt ervoor dat de gemeente toewerkt naar een managementlaag die structureel bijdraagt aan de processen in de lijn.

8.4 Tijdpad

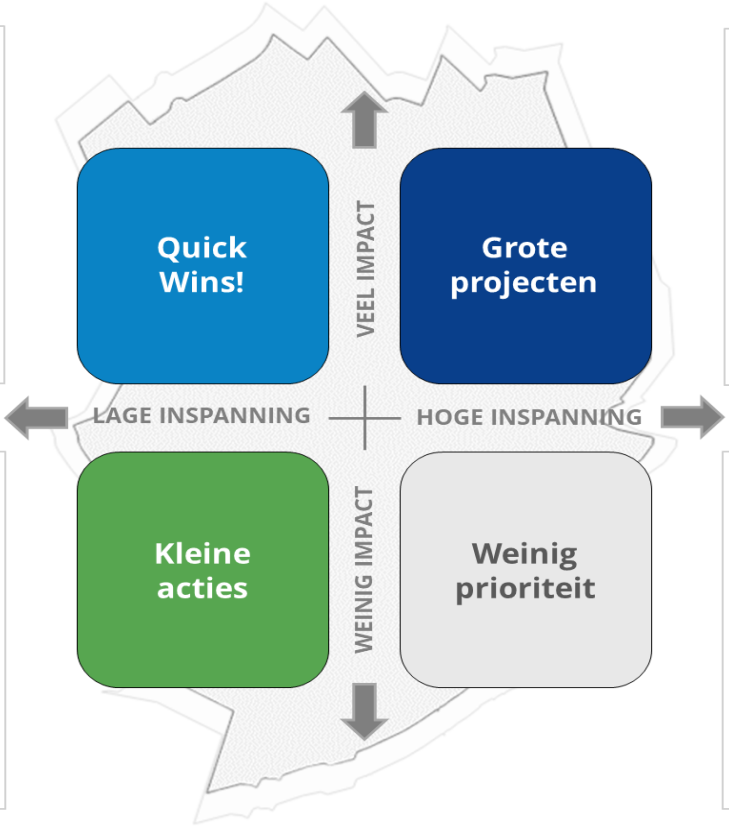
Om te kunnen bepalen op welke optimalisaties de eerste prioriteit moet liggen is er een effort impact matrix opgesteld (figuur 15). Deze matrix geeft vier kwadranten: Quick Wins, Grote projecten, Kleine acties en Weinig prioriteit. Om een volgordelijkheid te bepalen waarin de optimalisaties moeten worden ingezet, worden deze kwadranten aangehouden. Hierbij wordt aanbevolen zo snel mogelijk te beginnen met optimalisaties die een hoge impact hebben en een lage inspanning vergen (de Quick Wins). Om deze acties uit te voeren is een doorlooptijd van 3 tot 6 maanden realistisch. Hierna is het wenselijk om de maatregelen op de pakken met veel impact,

maar die ook een hoge inspanning vragen (Grote projecten), Dit betreft acties die minimaal zes maanden doorlooptijd kennen. Kleine acties kunnen tussendoor uitgevoerd worden en de acties met weinig prioriteit komen als laatste in de tijd, wanneer de andere drie kwadranten al zijn aangepakt.

Wanneer alle optimalisaties volledig en met kwaliteit zijn uitgevoerd (1 tot 1,5 jaar), betekent het dat de basis voldoende op orde is. Hierna kunnen dan ook onorthodoxe maatregelen ingezet worden.

Acties:
- Opstellen basale jaarplanning met afspraken
- Werven kwaliteitsmedewerker
- TVB matrix werknemers
- TVB matrix acties en projecten
- Management sturing op beschikbare data
- Uitvoeren nulmetingen bij projecten en pilots
- Financiële paragraaf in beleidsstukken
- Sturingsinformatie uit Cognos ontsluiten
- Opstellen passende indicatoren
- Eenduidige afspraken over monitoring en verantwoordelijkheden

Acties:
- PDCA-cyclus inbedden
- Verkenning en uitbreiding benodigde (beleids)kennis en expertise voor perspectiefnota
- Investeren in een inkooporganisatie
- Verbinding tussen beleid en uitvoering versterken
- Opstellen duidelijke werkafspraken, procesbeschrijvingen en afwegingskaders
- Investeren in competenties managers en teamleiders
- Inrichting informatieverzamelingsproces



Acties:
- Overzicht maken zorgaanbod
- Visie en koers bekend bij alle lagen van organisatie
- Aanbieders op de hoogte brengen van beleidsdoelstellingen
- Indicaties afsluiten wanneer doel bereikt is
- Uitbreiding aantal spreekruimtes bij wijklocaties

Acties:
- Verkenning vast dienst verbanden i.p.v. externe inhuur.
- Evalueren rollen intakers en wijkcoach
- Verkenning vaste dag wijkteams op stadhuis

Figuur 15. Effort impact matrix optimalisaties

8.5 Aanbevelingen maatregelen gebruik voorzieningen

Om deze maatregelen in kaart te brengen is separaat aan deze brede evaluatie van het Sociaal Domein een inventarisatie uitgevoerd. De geïnventariseerde maatregelen worden in een aparte notitie beschreven.

8.6 Keuzemogelijkheden

Ten aanzien van de geformuleerde adviezen heeft de gemeente Almelo een aantal keuzemogelijkheden. Ons primaire advies is om te investeren in de basis, alvorens over te gaan tot het implementeren van nieuwe, aanvullende maatregelen om grip te houden op het Sociaal Domein. Op hoofdlijnen zijn er echter een drietal scenario's mogelijk:

Scenario 1

De gemeente Almelo stopt met het starten van Pilots (vergevorderde pilots wel doorzetten) en er wordt vol ingezet om de basis op orde te krijgen. Hierbij wordt er eerst ingezet op de Quick Wins, waarbij parallel al aandacht is voor de Grote projecten. Er worden geen 'onorthodoxe maatregelen' ingevoerd totdat de basis voldoende op orde is.

Scenario 2

De gemeente Almelo gaat door met de huidige koers en inrichting van het Sociaal Domein. Er wordt ingezet op 'onorthodoxe maatregelen' om de kosten op het Sociaal Domein in te perken.

Scenario 3

De gemeente Almelo zet stappen om de basis op orde te krijgen door Quick Wins in te voeren. Er wordt niet gewacht tot de basis voldoende op orde is, waarbij parallel ook 'onorthodoxe maatregelen' worden ingevoerd om de kosten op sociaal Domein in te perken. Hierbij speelt een risico op nog meer onderbezetting op de beleidsontwikkeling in de lijn en de basis op orde krijgen, aangezien elk uur maar één keer ingezet kan worden.

Bijlage 1. Aanpak brede evaluatie sociaal domein

Deze bijlage beschrijft de onderzoeksaanpak waarmee we de vraag van de gemeente Almelo willen beantwoorden en doelstellingen willen behalen. Aan het einde wordt met behulp van een leeswijzer weergegeven op welke stappen uit de aanpak het vooronderzoek betrekking heeft en hoe de rapportage van het vooronderzoek is opgebouwd.

B1.1 Aanpak

Vier fasen

De aanpak voor het onderzoek bevat de volgende fasering:
In het 1) Vooronderzoek hebben we een inventarisatie gemaakt van de gemaakte keuzes en een overzicht van de zorgvraag. Op basis van het vooronderzoek stellen, we in samenspraak met u als opdrachtgever de juiste onderzoeksvragen vast.

In fase 2) Uitvoering evaluatie halen we de benodigde informatie op en geven we reflectie op deze uitkomsten.

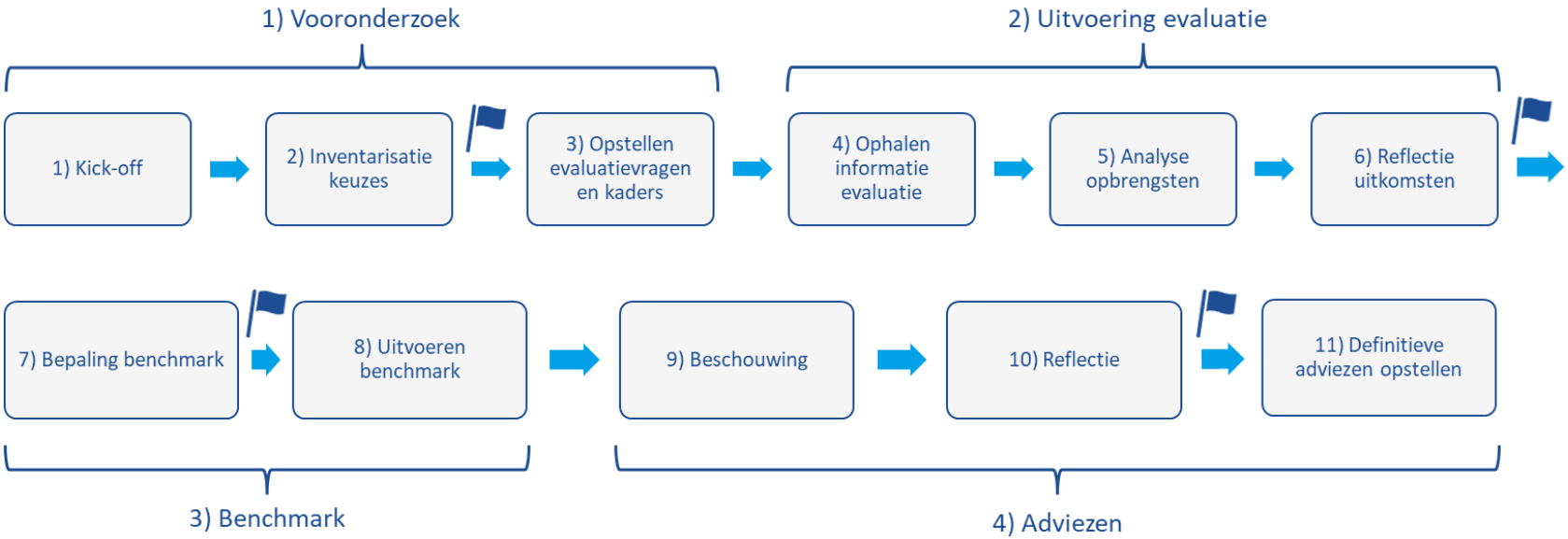
In fase 3) Benchmark vergelijken we deze uitkomsten met referentiegemeenten.

In fase 4) Adviezen bundelen we de uitkomsten uit de vorige fase en stellen we adviezen op voor toekomstgerichte scenario's. Aan het eind van elke fase beschrijven we het (tussen)resultaat van de betreffende fase.

Elf stappen

Voor de beantwoording van de vraag van de gemeente en het behalen van de gestelde doelen doorlopen we de verschillende fasen, welke bestaan uit meerdere stappen. Elke fase wordt afgerond met het opleveren van een tussenproduct, dat we met de gemeente bespreken. Dit zien wij als mijlpalen in het onderzoek. Per stap geven we ook aan wat de verwachte inzet van de gemeente is.

Figuur 2 geeft schematisch de fasen en stappen weer. De blauwe vlag staat voor een mijlpaal.



Figuur 2. Schematische weergave plan van aanpak.

B1.2 Fase 0: Start onderzoek

Startgesprek

We zijn het onderzoek gestart met een gesprek met u als opdrachtgever. In dit gesprek hebben we het volgende besproken:

- Nader concretiseren (waar nodig) van onze aanpak en planning.
- De wijze waarop we toegang krijgen tot eventueel benodigde gegevens.
- De rolverdeling bij het verzamelen en aanleveren van gegevens.
- Vaststellen respondenten en communicatie met deze respondenten.
- Afstemming van de wijze waarop bestuurders/wethouders betrokken worden en wanneer (gekoppeld aan mijlpalen?).
- Inrichten van een project-klankbordgroep.
- Bepalen van de tussenproducten per fase (mijlpalen) en de eigenschappen van het eindproduct.

Resultaat fase 0: helderheid wederzijdse verwachtingen, afspraken over planning en communicatie en aangescherpte aanpak

B1.3 Fase 1: Vooronderzoek

1. Kick-off

De kick-off bijeenkomst met de diverse managers, teamleiders en wethouders in het sociaal domein is een cruciale stap in ons proces. We organiseren dit om een gezamenlijk begrip te creëren van onze doelen en verwachtingen voor de komende periode.

Tijdens deze bijeenkomst vragen we van hen actieve betrokkenheid en leiderschap. We willen dat ze hun expertise en inzichten delen, samenwerking stimuleren en als katalysator fungeren voor positieve veranderingen binnen het sociaal domein.

2. Inventarisatie keuzes

We zijn het vooronderzoek begonnen met het inventariseren van de gemaakte keuzes die de gemeente de afgelopen jaren heeft gemaakt binnen het sociaal domein die relevant zijn voor het onderzoek.

Hierbij hebben we de **zorgvraag** van de inwoners uit de gemeente Almelo geanalyseerd; we hebben gekeken naar welk **beleid** hiervoor is opgesteld door de gemeente; hoe de gemeente dit beleid heeft **uitgevoerd**; en met welk **zorgaanbod** de gemeente dit heeft gedaan. Vervolgens hebben we gefocust op de **gemeente als organisatie**, waarbij we onderdelen zoals inkoop en toegang hebben belicht.

In dit vooronderzoek vonden we het belangrijk om tabel 1 'in te vullen' met de benodigde data en of informatie over de gemaakte keuzes binnen de gemeente Almelo.

	JW	Wmo	P-wet
Zorgvraag			
Zorgaanbod			
Beleid			
Inkoop			
Organisatie			
Financiën			

Tabel B1. Lege tabel vooronderzoek

In de volgende paragrafen beschrijven we de stappen uit het vooronderzoek.

2.1 Vraag en behoefte inwoners gemeente Almelo

We hebben een overzicht gemaakt van de totale vraag en behoefte vanuit de inwoners van de gemeente Almelo. Dit betreft de zorgvraag vanuit de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), de Jeugdwet en de Participatiewet. Hiervoor hebben we gebruik gemaakt van openbare bronnen zoals: Waarstaatjegemeente.nl, CBS-statline, VNG Wmo gemeentevergelijker, Regiobeeld.nl

2.2 Gemeentelijk beleid

In deze stap hebben we relevante gemeentelijke beleidstukken geanalyseerd. Hierbij reflecteren we in hoeverre de dienstverlening concreet is beschreven en in hoeverre er lacunes zijn in de omschrijving en of er stukken multi-interpretabel zijn. Eén van de stukken is bijvoorbeeld het 'Strategisch beleidsplan sociaal domein 2022'[8].

[8] almelo.bestuurlijkeinformatie.nl

Deze gemeentelijke beleidstukken relateren we aan landelijke beleidstukken zoals het Integrale Zorg Akkoord (IZA) en het Gezond en Actief Leven Akkoord (GALA). Deze vergelijking maken wij om de gemeentelijke beleidstukken te toetsen op de toekomstgerichtheid van het huidige beleid en hoe dit aansluiten met het huidige en toekomstige landelijke beleid.

Daarnaast hebben we groepsgesprekken met (beleids)ambtenaren gevoerd van Wmo, Jeugdwet en Participatiewet, om meer inzicht te krijgen in en een gevoel te krijgen bij de werkprocessen en (organisatie)cultuur van de gemeente Almelo.

2.3 Gemeentelijke uitvoering

In deze stap reflecteren we op de uitvoering van het beleid door de gemeente, waarbij we in het bijzonder kijken naar de uitvoering van de Jeugdwet, de Participatiewet en de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo).

Dit houdt in dat we diverse aspecten in beeld hebben gebracht, zoals de afdelingen die verantwoordelijk zijn voor toegang, inkoop en financiën/inkoop.

Hiervoor hebben we meerdere groepsgesprekken gevoerd met medewerkers van de verschillende afdelingen. Deze gesprekken zorgden voor een dieper inzicht in de werkwijze van de gemeente Almelo en een gevoel voor de manier waarop zij opereren.

2.4 Huidige zorgaanbod

We hebben een grondige analyse uitgevoerd om te beoordelen in welke mate de aangeboden producten en diensten tegemoetkomen aan de behoeften van de inwoners van gemeente Almelo. Dit onderzoek stelde ons in staat om te bepalen of het huidige aanbod zowel passend als toekomstbestendig is en of er mogelijk tekortkomingen zijn in het aanbod voor specifieke doelgroepen. Hierbij denken we ook aan het raadplegen van de (jaarlijkse) cliëntervarings-onderzoeken die de gemeente laat uitvoeren.

2.5 De organisatie

We hebben onderzocht hoe de gemeente Almelo is gestructureerd op verschillende fronten. In eerste instantie hebben we ons gericht op de organisatiestructuur, evenals de personeelsbezetting per specifieke afdeling. Daarnaast hebben de gevoerde gesprekken inzicht gegeven in zaken als werkdruk en arbeidsplezier, wat cruciale aspecten zijn van de organisatiedynamiek.

3. Opstellen evaluatievragen en kaders

We hebben alle verzamelde informatie uit de voorgaande stappen zorgvuldig geanalyseerd. De resultaten van deze analyse delen we met u als gemeente in deze rapportage van het vooronderzoek.

Vervolgens gaan we over tot het formuleren van de evaluatievragen. Hierbij stellen we vast welke kernvragen we willen beantwoorden op basis van de verzamelde informatie, beoordelen we of we de benodigde gegevens hebben om deze vragen te beantwoorden, en stellen we een methodologie en toetsingskader op om deze vragen systematisch en objectief te kunnen beantwoorden. Als vertrekpunt hanteren we de potentiële onderzoeksvragen die de gemeente heeft opgenomen in haar uitvraag (zie paragraaf 6.3).

Ook maken we nadere, concrete afspraken over de invulling van de toekomstgerichte scenario's.

Dit is een belangrijke mijlpaal voordat we de feitelijke evaluatie starten. We evalueren of alle noodzakelijke voorbereidingen zijn getroffen en of we gereed zijn om het evaluatieproces te beginnen. We beginnen niet aan de

evaluatie voordat er consensus is over de te beantwoorden vragen, de aanpak en het beoogde resultaat.

Resultaat fase 1: scherpte op gemaakte keuzes en gekaderde onderzoeksvragen met een aftrap op het proces met betrokkenen

B1.4 Fase 2: Evaluatie

4. Ophalen (aanvullende) informatie evaluatie

Op basis van het vooronderzoek beschikken we over veel informatie om de vastgestelde vragen te beantwoorden. Ook maakt het voor-onderzoek inzichtelijk welke informatie aanvullend nodig is. Het kan dan gaan om aanvullende data, documenten of verdiepende gesprekken.

5. Analyse opbrengsten

We analyseren alle verzamelde informatie en gebruiken we om de opgestelde vragen te beantwoorden. Hiervoor maken we gebruik van de methodologie en het toetsingskader dat we bij stap 2 in gezamenlijkheid hebben vast-gesteld. Dit schrijven wij op in een conceptanalyse die we met u bespreken. Feedback uit dit gesprek passen we toe om te komen tot een gedragen nieuwe versie van de analyse.

6. Reflectie opbrengsten

De opbrengsten van de analyse bespreken we met de deelnemers aan de kick-off en de respondenten (of een afvaardiging hiervan). We doen dit door middel van een reflectiesessie waar we de aanwezigen vragen om de gepresenteerde opbrengsten te toetsen op herkenbaarheid, waar nodig deze aan te scherpen of nader te duiden.

Resultaat fase 2: benodigde info opgehaald, analyse, beantwoording en duiding onderzoeksvragen

B1.5 Fase 3: Benchmark andere gemeentes

7. Bepaling benchmark

We maken een vergelijking tussen de gemeente Almelo en referentiegemeenten. De gemeente Almelo heeft hiervoor de volgende gemeenten als aangedragen:

- Assen
- Den Helder
- Heerlen
- Roermond
- Sittard-Geleen
- Smallingerland

Een belangrijk onderdeel van deze fase is om samen tot een te komen over de opbouw van de benchmark.

Wij denken dat voor de benchmark het in ieder geval wenselijk is om dit te baseren op de resultaten uit fase 1 (met bronnen zoals Waarstaatjegemeente.nl) en 2 (op onderdelen zoals de financiële resultaten, Fte per afdeling en opleiding van functionarissen).

Voor de exacte invulling van deze benchmark gaan we graag met u in gesprek, omdat we het belangrijk vinden vooraf dezelfde verwachtingen te hebben over de opbouw van de benchmark.

8. Uitvoeren benchmark

Nadat er consensus is op de wijze waarop en op welke onderdelen gebenchmarkt wordt, voeren wij de benchmark uit. Per onderdeel maken we een analyse en schrijven we een beknopte samenvatting van onze bevindingen. Het totaal aan uitkomsten van de benchmark voegen we samen in een notitie die we met elkaar bespreken.

Resultaat: benchmark op voor de evaluatie relevante onderdelen tussen de gemeente Almelo en referentiegemeenten

B1.6 Fase 4: Adviezen

9. Beschouwing

Op basis van de samenvatting van de bevindingen uit fasen 1, 2 en 3 voeren we een beschouwing uit, waarbij we gebruikmaken van onze brede expertise op diverse thema's en onderwerpen binnen het sociaal domein. We formuleren hierbij conceptadviezen en werken voorstellen uit voor toekomstgerichte scenario's en bijbehorende implementatiestappen.

10. Reflectie

We toetsen en geven eventueel nadere duiding op de bevindingen uit fase 1, 2 en 3 en de conceptadviezen. Hiervoor worden in principe dezelfde personen uitgenodigd voor de reflectiesessie onder stap 6.

11. Definitief rapport opstellen

We stellen het eindrapport op, waarin we de doelstelling van het onderzoek beantwoorden. In dit rapport adviseren we de gemeente welke toekomst-gerichte scenario's voorliggen en wat de stappen zijn om deze te implementeren. We maken nadere afspraken over het geven van presentaties aan bijvoorbeeld management, wethouders, etc.

Daarbij denken we aan een rapport, inclusief managementsamenvatting wat bestaat uit twee delen, te weten: Deel 1: evaluatie en Deel 2: toekomst-scenario's.

Uw inzet: maximaal 2 uur voor een eventuele presentatie

Resultaat fase 4: rapportage met een getoetste en geduide analyse op het sociaal domein, inclusief adviezen voor toekomstgerichte scenario's.

B1.7 Mijlpalen

In het proces om tot een volledig onderzoek te komen, zijn er verschillende momenten waarop het essentieel is om gezamenlijke consensus te bereiken over de tot dusver genomen stappen en de geleverde resultaten. Wij stellen voor om ten minste tijdens de volgende stappen tot overeenstemming te komen voordat we doorgaan naar de volgende fase:

- Na stap 3 - Opstellen evaluatievragen en kaders
- Na stap 6 - Reflectie uitkomsten evaluatie
- Na stap 7 - Bepaling kaders benchmark
- Na stap 10 - Reflectie op uitkomsten voorgaande stappen.

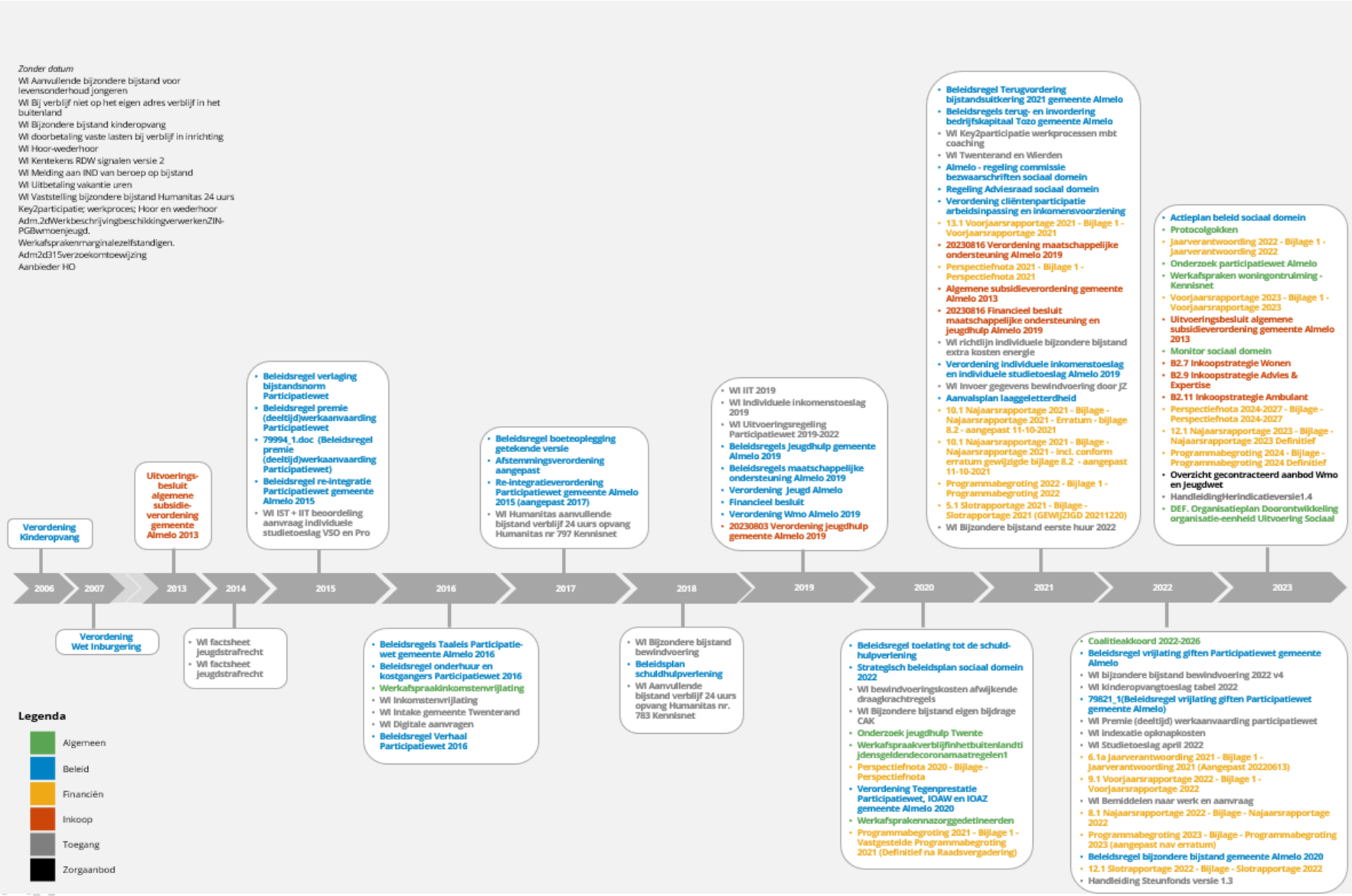
Deze mijlpalen beschouwen wij ook als tussenproducten, die bijvoorbeeld in de vorm van een beknopte notitie, presentatie of toelichting kunnen worden gepresenteerd. Dit voorkomt verwarring en eventuele discussies achteraf over de tussenliggende stappen. Wij beschouwen deze stappen als cruciaal om uiteindelijk tot consensus te komen over de resultaten en adviezen.

Bijlage 2. Respondenten en projectgroep

Naam	Functie
Michel van Brink	Senior adviseur sociaal domein (Wmo)
Kim Rondhuis	Senior beleidsadviseur sociaal domein (jeugdwet)
Marjolein Stroeve	Adviseur beleidsuitvoering (jeugdwet)
Ellen Kleizen	Financieel adviseur sociaal domein
Andre Groenink	Strategisch adviseur planning en control
Ruben Klumpers	Contractmanager Wmo en Jeugdzorg
Henk ten Brinke	Hoofd uitvoering Sociaal Ad Interim
Marcella Schutten	Projectleider Sociaal Domein
Simone Bijen	Teammanager Wijkteam
Bernd Zweverink	Teammanager Wijkteam
Koos Luiten	Teammanager Wijkteam
Lise Hendriks	Teammanager Wijkteam
Michel Lichtenbarg	Adviseur participatiewet
Sieze Beltman	Beleidsmedewerker participatiewet
Koen Schneider	Projectleider uitvoering sector Samenleving
Manuela Steenberg	Programmamanager Zorg
Edwin Benjamins	Procesmedewerker Uitvoering Sociaal

Naam	Functie
Bart Egberink	Financieel economisch medewerker
Niek Nijhuis	Bezwaar en Beroep
Wilma Harsevoort	Coach Wmo voorzieningen
Hilde Koetsveld	Coach Wmo begeleiding
Moniek Helthuis	Coach Wmo voorzieningen
Tessa Bosman	Intaker
Esther van Unnik	Intaker
Mark Elling	Coach financiën
Eline Veenstra	Coach financiën
Martijn Sanders	Business Controller Uitvoering sociaal Domein
Ronny Tijink	Hoofd uitvoering sociaal
Jonathan Scheeres	Manager kwaliteit en innovatie
Bastiaan Frerix	Business controller
Arjen Maathuis	Wethouder
Eugène van Mierlo	Wethouder
Margreet Overmeen-Bakhuis	Wethouder

Bijlage 3. Tijdlijn documentanalyse



Bijlage 4. Lijst met potentiële onderzoeksvragen

Zorgvraag

1. Hoe ziet de zorgvraag binnen de gemeente Almelo eruit?
2. Welke ontwikkelingen zijn te verwachten op het gebied van zorgvraag?
3. Wat zijn de mogelijkheden voor de gemeente om hierop in te spelen?
4. In hoeverre verschilt de zorgvraag binnen de gemeente Almelo van die in vergelijkbare gemeenten en wat zijn hiervan de oorzaken?
5. In hoeverre zijn wij in staat om die oorzaken te beïnvloeden en wat zijn passende maatregelen?

Beleid

6. Welk beleid is er gevoerd?
7. Welke beleidskeuzes zijn gemaakt?
8. In hoeverre is het beleid doelmatig en doeltreffend?
9. In hoeverre zijn de uitgangspunten/leidende principes nog actueel en haalbaar?
10. In hoeverre wordt er momenteel gewerkt volgens het gevoerde beleid?
11. Wat zijn de oorzaken van eventuele afwijkingen van het gevoerde beleid?
12. Zijn er meetbare effecten van opgestelde maatregelplannen 1, 2 en 3?
13. In welke mate maken beleidsadviseurs gebruik van beschikbare data?
14. In welke mate vindt deze data een weg in het beleid?
15. In hoeverre is ons beleid toekomstbestendig?
16. In hoeverre is de koppeling tussen beleid en uitvoering geborgd?
17. In hoeverre is de beleidsevaluatiestructuur effectief en toekomstbestendig?

Organisatie

18. Hoe is de organisatie van het sociaal domein in Almelo ingericht?
19. In welke mate is onze organisatie voorspelbaar op proces? En voorspelbaar op resultaat? En wat is er nodig om dit te verbeteren?
20. In welke mate stuurt de uitvoeringsorganisatie zichzelf bij op basis van beschikbare of benodigde data?
21. Sluit de organisatiestructuur aan bij de toekomstige inwonerbehoefte? Vergelijk het gevoerde beleid met vergelijkbare gemeenten

Zorgaanbod

22. In hoeverre sluit het huidige zorgaanbod aan bij de beleidsuitgangspunten?
23. Sluit het aanbod aan bij de zorgvraag van de inwoners in de toekomst?
24. Zijn we in overeenstemming met de wettelijke kaders met ons huidige zorgaanbod?
25. Is ons zorgaanbod beheersbaar en wat zijn de mogelijkheden voor verbetering?
26. Zijn de inwoners tevreden over het huidige zorgaanbod en de manier waarop het wordt geleverd?

Inkoop

27. Op welke wijze hebben we de zorg ingekocht? In hoeverre past dit bij het gevoerde beleid?
28. In hoeverre past onze inkoop bij de zorgbehoefte van onze inwoners? En in de toekomst?
29. Welke risico's lopen we bij de inkoop en hoe kunnen we daarop anticiperen?

Uitvoering

30. In hoeverre werkt de uitvoering volgens het opgestelde beleid?
31. In welke mate is de uitvoering betrokken bij het verbeteren van het geldende beleid?

32. In welke mate werkt de uitvoering doelmatig en doeltreffend gezien het geldende beleidskader? Zo niet, waar zit het verbeterpotentieel?
33. In welke mate zetten we de ondersteunende applicaties doelmatig en doeltreffend in? Zo niet, waar zit het verbeterpotentieel?
34. Is de uitvoering slim en efficiënt georganiseerd? Zo niet, waar zit het verbeterpotentieel?
35. In welke mate is van de uitvoeringsorganisatie in lijn met referentiegemeenten?
36. Wij zien graag 2 klantreizen, inclusief uitvoeringskosten en verbeterpotentieel vanuit onze medewerkers?

Financiën

37. Hoe is het financiële beleid van de gemeente Almelo ten aanzien van het sociaal domein vormgegeven?
38. In hoeverre heeft de gemeente Almelo grip op de financiën binnen het sociaal domein van Almelo en wat zijn mogelijke verbeteracties?
39. Wat is de monitoringssystematiek binnen het sociaal domein in Almelo en met welke frequentie wordt deze uitgevoerd? En wat is er nodig om deze te verbeteren?
40. Welke financiële ontwikkelingen zijn te verwachten in de toekomst en wat zijn daarvan de mogelijke gevolgen voor Almelo?
41. Kunnen we het huidige beleid blijven uitvoeren binnen de beschikbare middelen? Indien niet, zijn er extra middelen nodig of kunnen we het beleid aanpassen en wat zijn de gevolgen daarvan?

Bijlage 5. Gezondheidsmonitor gemeenten

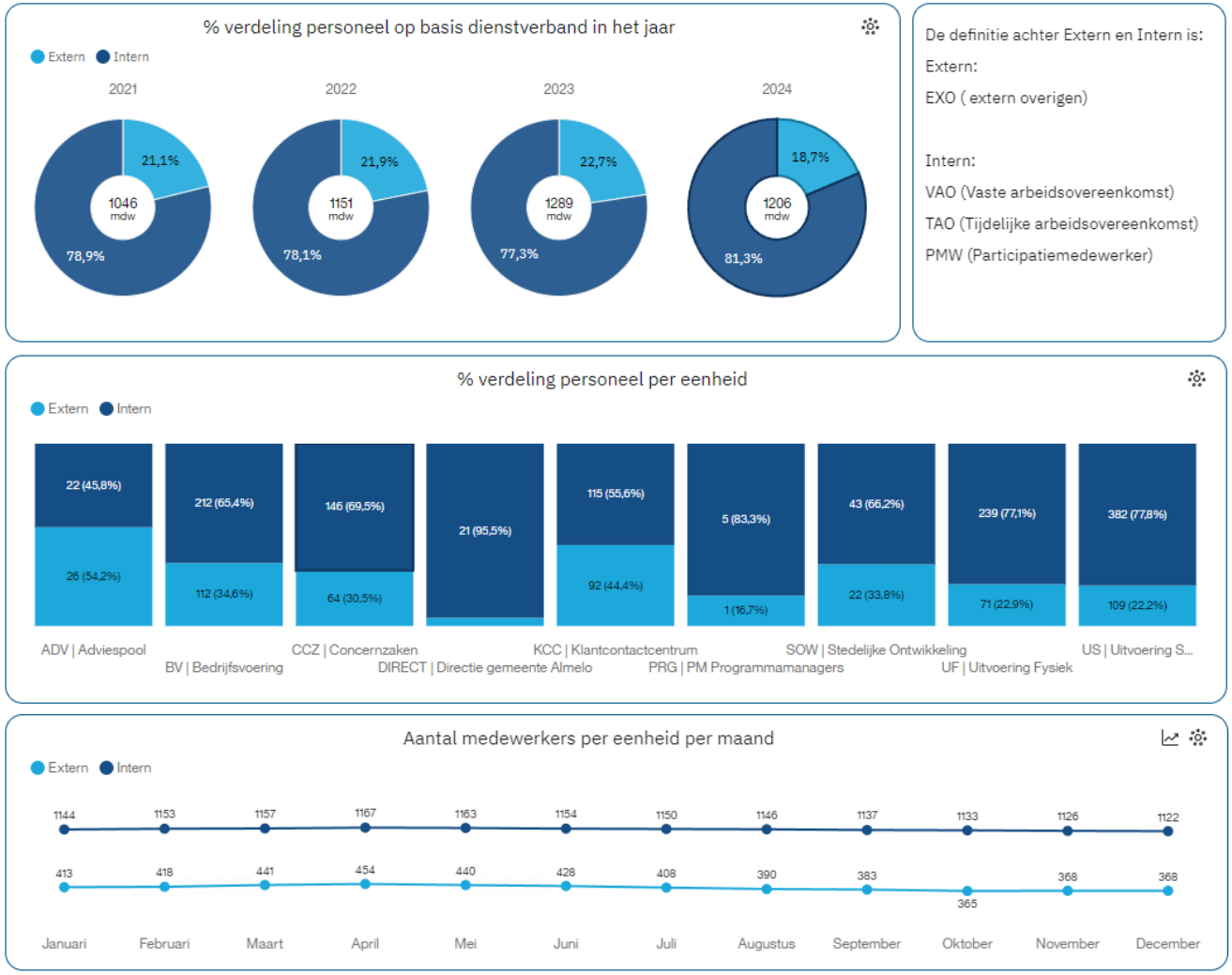
	Roken [2022]	Overgewicht [2022]	Matig overgewicht [2022]	Ernstig overgewicht (obesitas) [2022]	Mantelzorg verlenen [2022] (1)	Mantelzorger-verleners zwaar belast [2022]	Eén of meer langdurige aandoeningen [2022]	Eén of meer lichamelijke beperkingen [2020]	Verminderde mobiliteit [2020]	Voldoet aan beweegrichtlijn [2022]	Wekelijkse sporters [2022]	Niet-sporters [2022]
Almelo	20,8%	56,7%	33,9%	22,8%	13,2%	19,1%	36,7%	20,2%	12,9%	45,3%	45,1%	54,9%
Assen	16,4%	52,3%	35%	17,3%	14,4%	23,1%	35,4%	13,6%	8,3%	44,7%	49%	51%
Den Helder	21,4%	58%	36,6%	21,4%	14,3%	24,6%	39,3%	17,3%	10,7%	48,7%	46,6%	53,4%
Heerlen	20,4%	58,9%	34,7%	24,2%	14,6%	17,9%	44,6%	24,2%	16,2%	37,9%	43,5%	56,5%
Hengelo	18,7%	53,8%	39,6%	14,3%	14,7%	13,7%	35,1%	13,3%	8,2%	50,4%	50,4%	49,6%
Roermond	18,5%	53,3%	34,7%	18,6%	16,2%	18,5%	36,3%	17%	10,9%	43,9%	49,9%	50,1%
Sittard-Geleen	15,7%	55,5%	36%	19,5%	15,1%	12,3%	38,6%	18,9%	12,4%	38,7%	49,5%	50,5%
Smallingerland	19,4%	51,6%	33,5%	18,1%	14,8%	20%	31,6%	15,7%	10,4%	44,9%	43,8%	56,2%

(1) In deze databron ontbreken waardes van sommige gebieden, waardoor gemiddelden op hogere gebiedsniveaus, zoals de provincie, niet bekend zijn. VNG heeft besloten om gemiddelden te berekenen, waardoor vergelijking met hogere gebiedsniveaus toch mogelijk is.

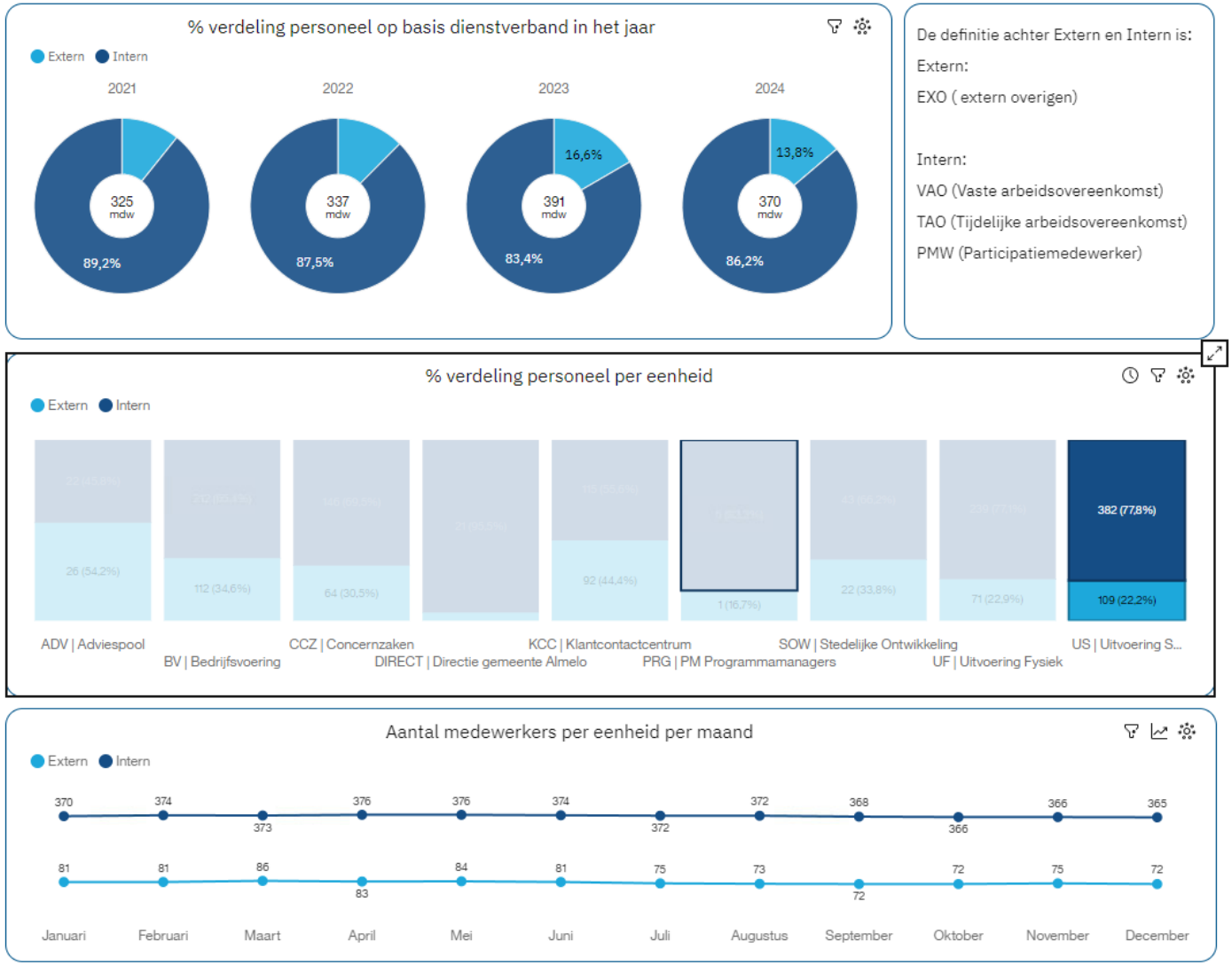
Bijlage 6. Financieel overzicht

	Solvabiliteit 2018	Solvabiliteit 2021	+/-	Netto schuldquote 2018	Netto schuldquote 2021	+/-
Almelo	5%	19%	+14%	73%	54%	-19%
Assen	36%	31%	-5%	87%	82%	-5%
Den Helder	26%	18%	-8%	24%	42%	+18%
Heerlen	7%	10%	+3%	67%	77%	+10%
Roermond	29%	24%	-5%	48%	50%	+2%
Sittard-Geleen	12%	14%	+2%	107%	90%	-17%
Smallingerland	34%	32%	-2%	59%	53%	-6%

Bijlage 7. Analyse externe inhuur gemeente Almelo

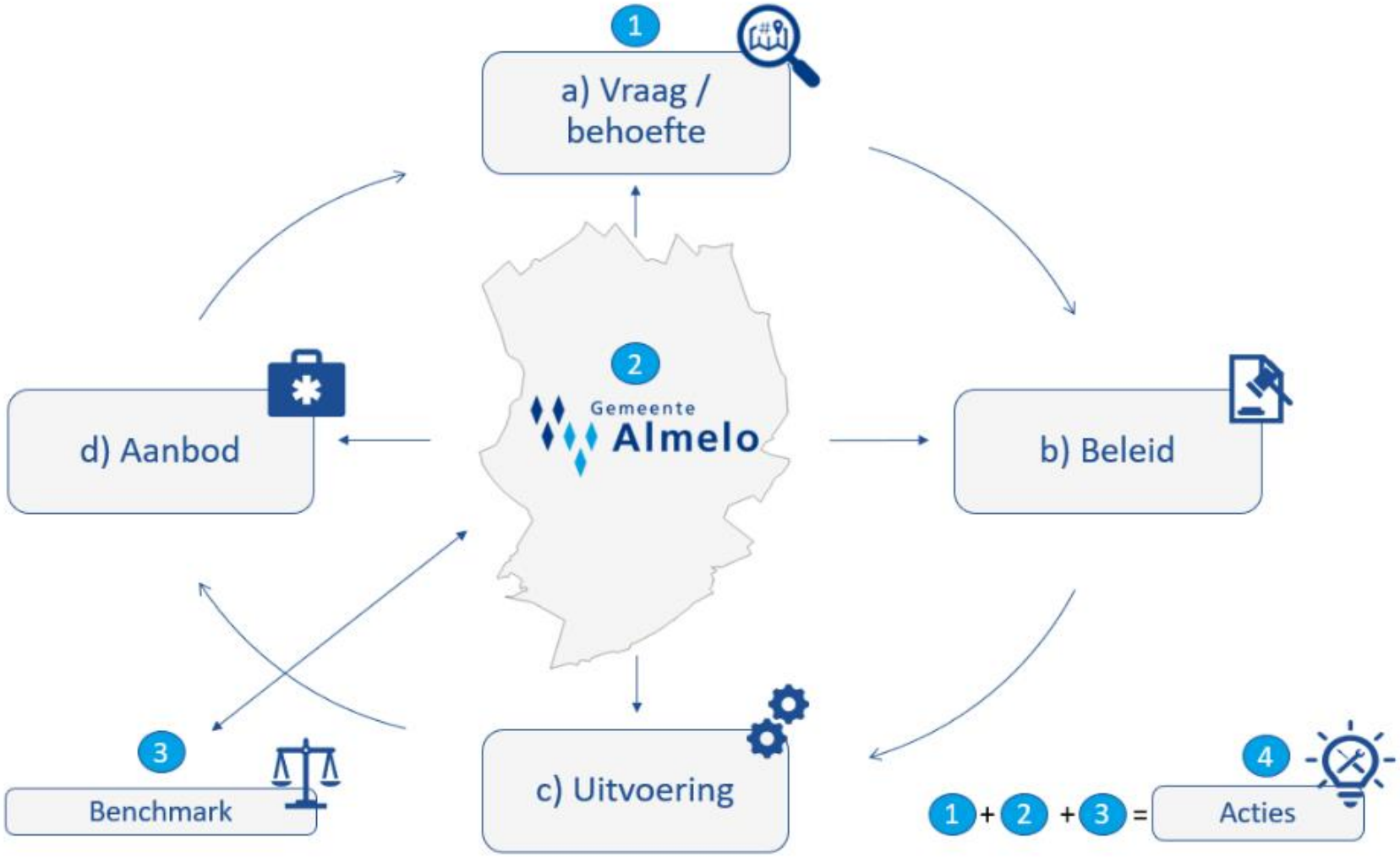


B7.1 Analyse externe inhuur gemeente Almelo Bron: Analyse van Business Controller gemeente Almelo 2024.

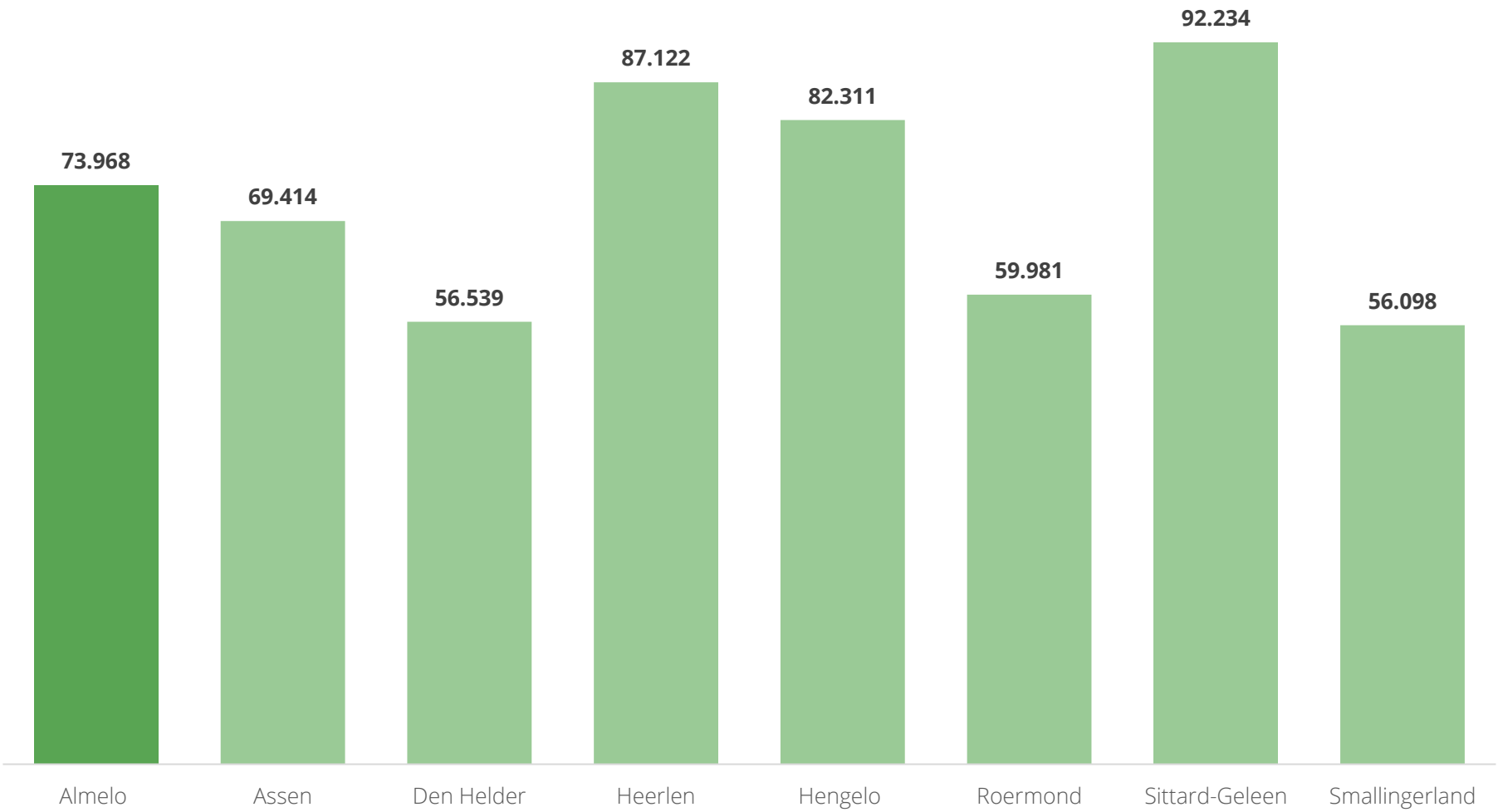


B7.2 Analyse externe inhuur gemeente Almelo gefilterd op Sociaal Domein Bron: Analyse van Business Controller gemeente Almelo 2024

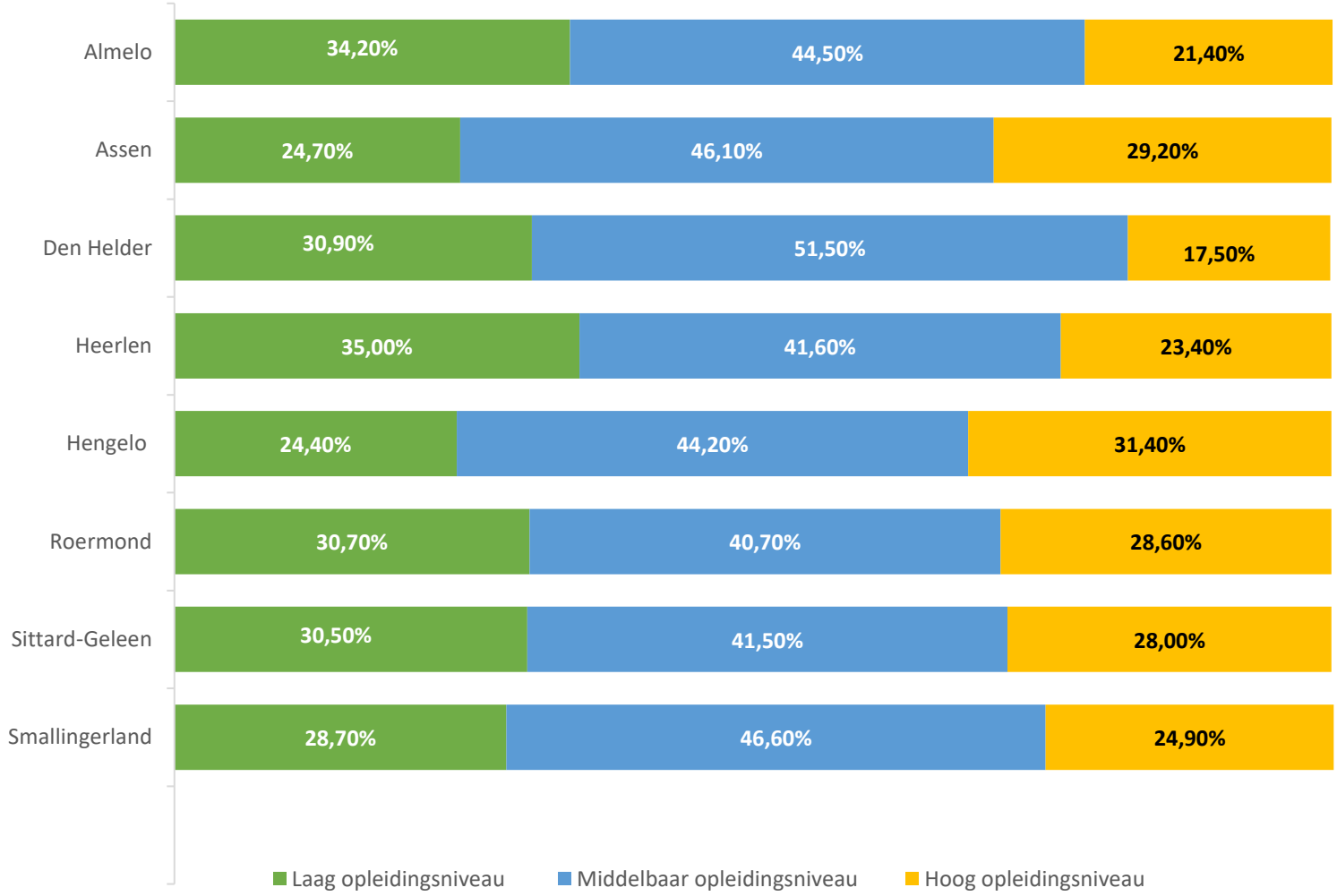
Bijlage 8. Figuren uitvergroot



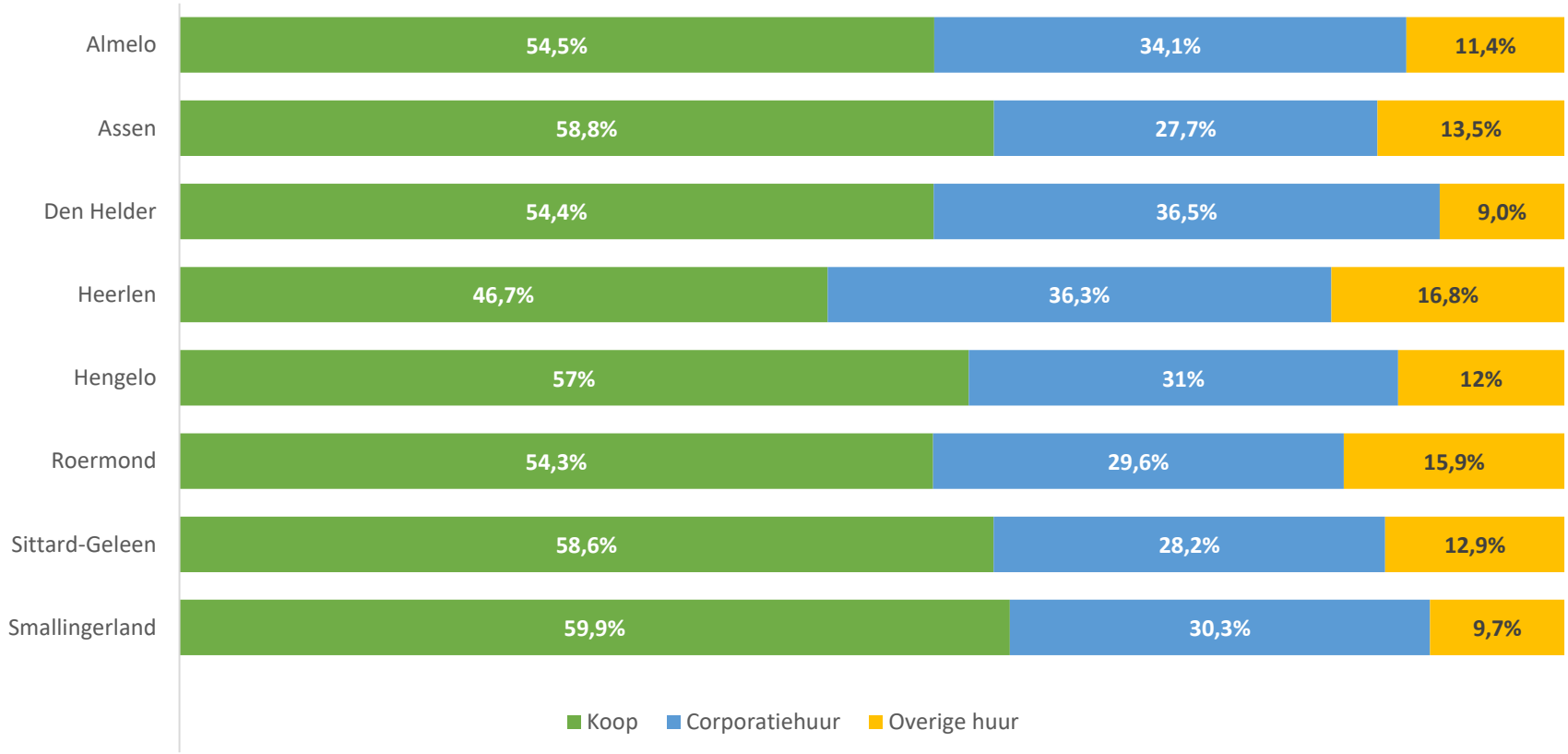
Inwonersaantal per gemeente



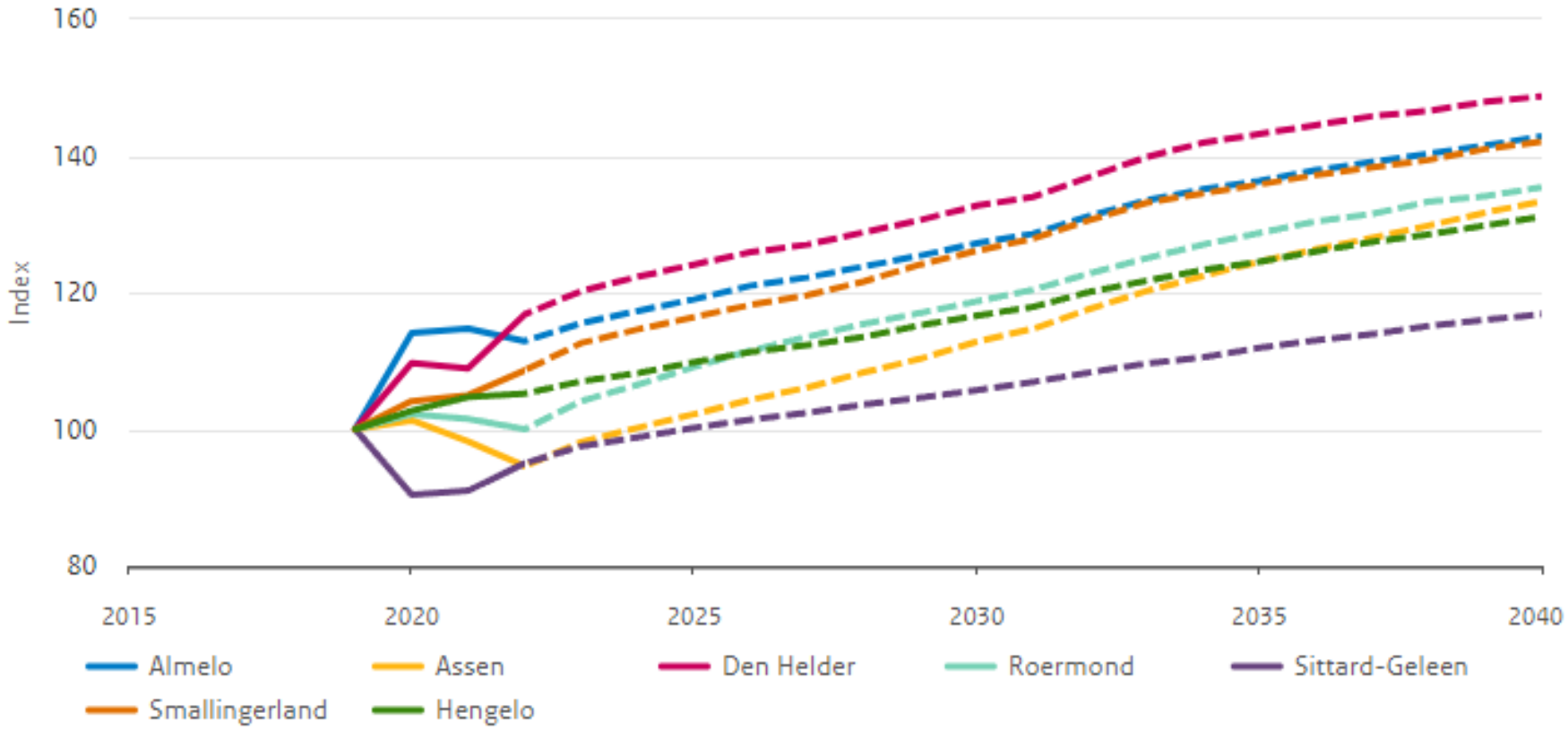
Opleidingsniveaus



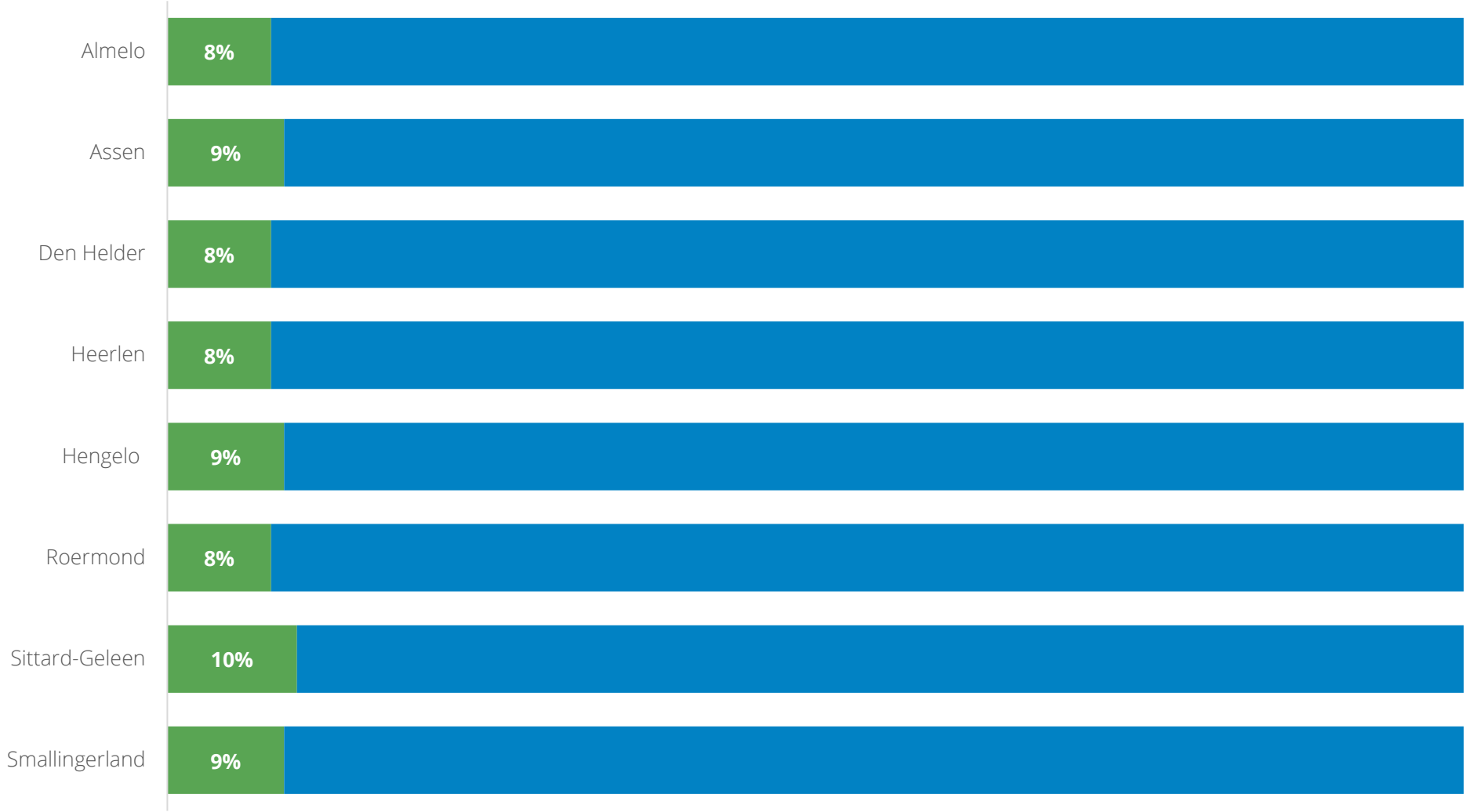
Samenstelling woningvoorraad



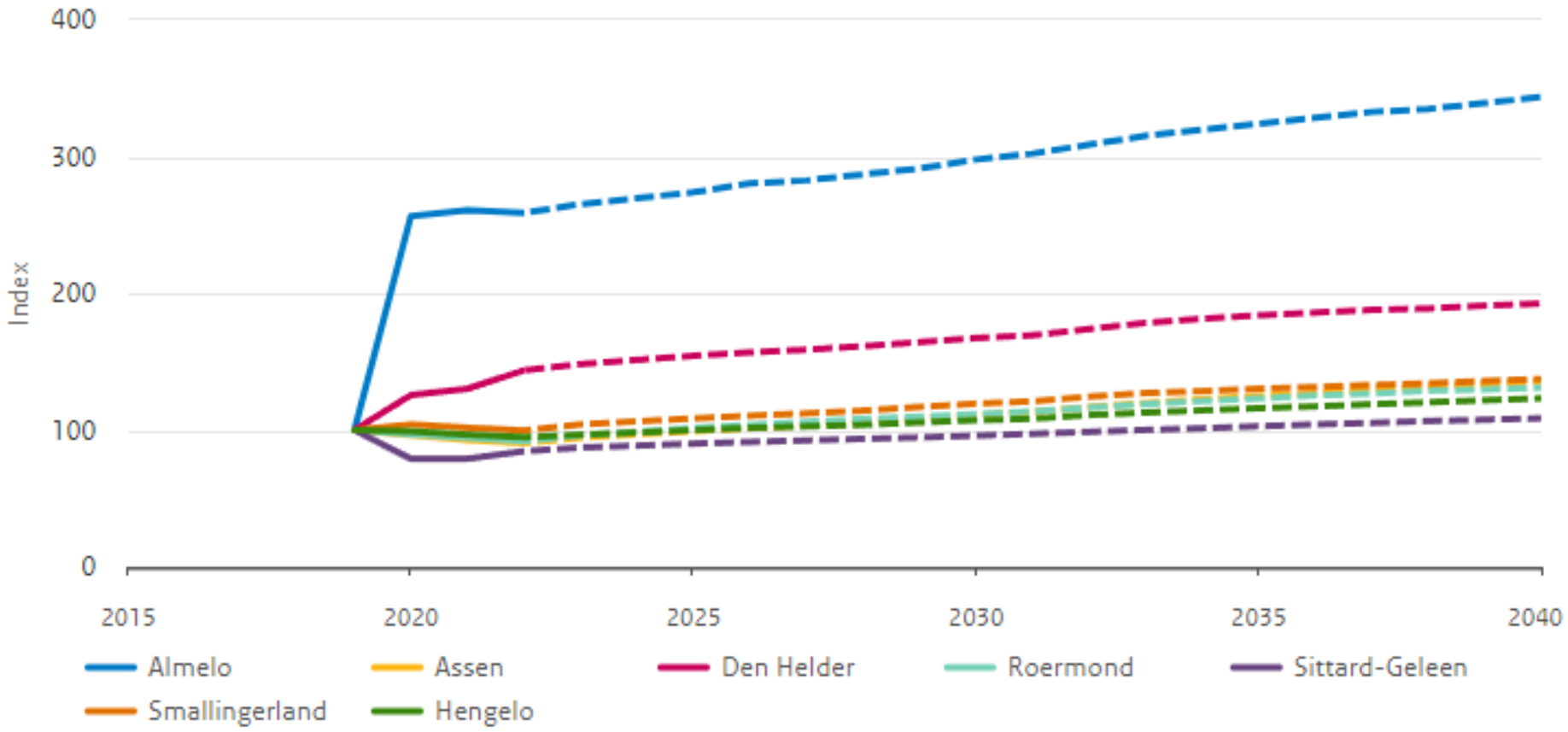
Cliënten Wmo: Totaal



Aandeel unieke clienten Wmo t.o.v. totale bevolking

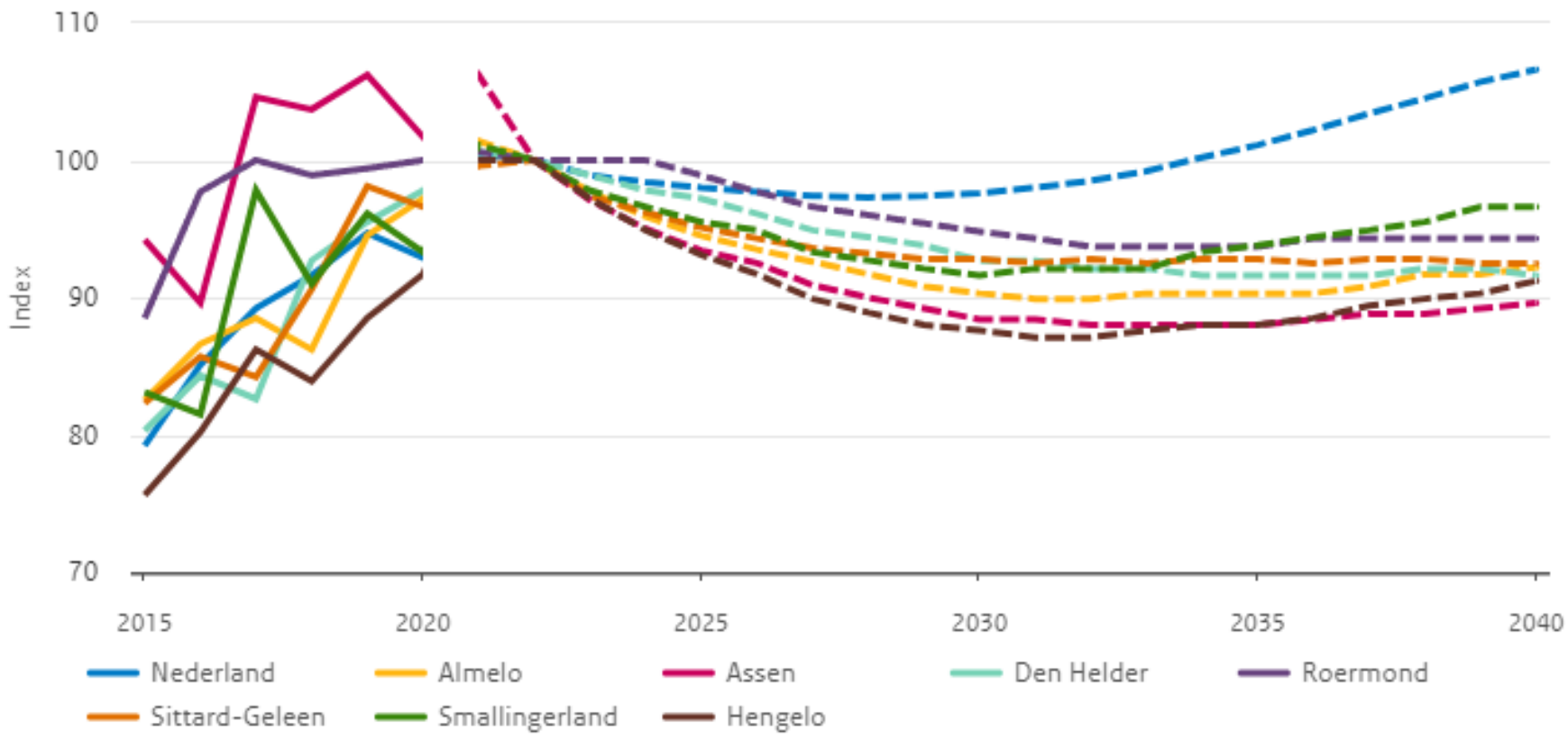


Cliënten Wmo: Hulpmiddelen en diensten

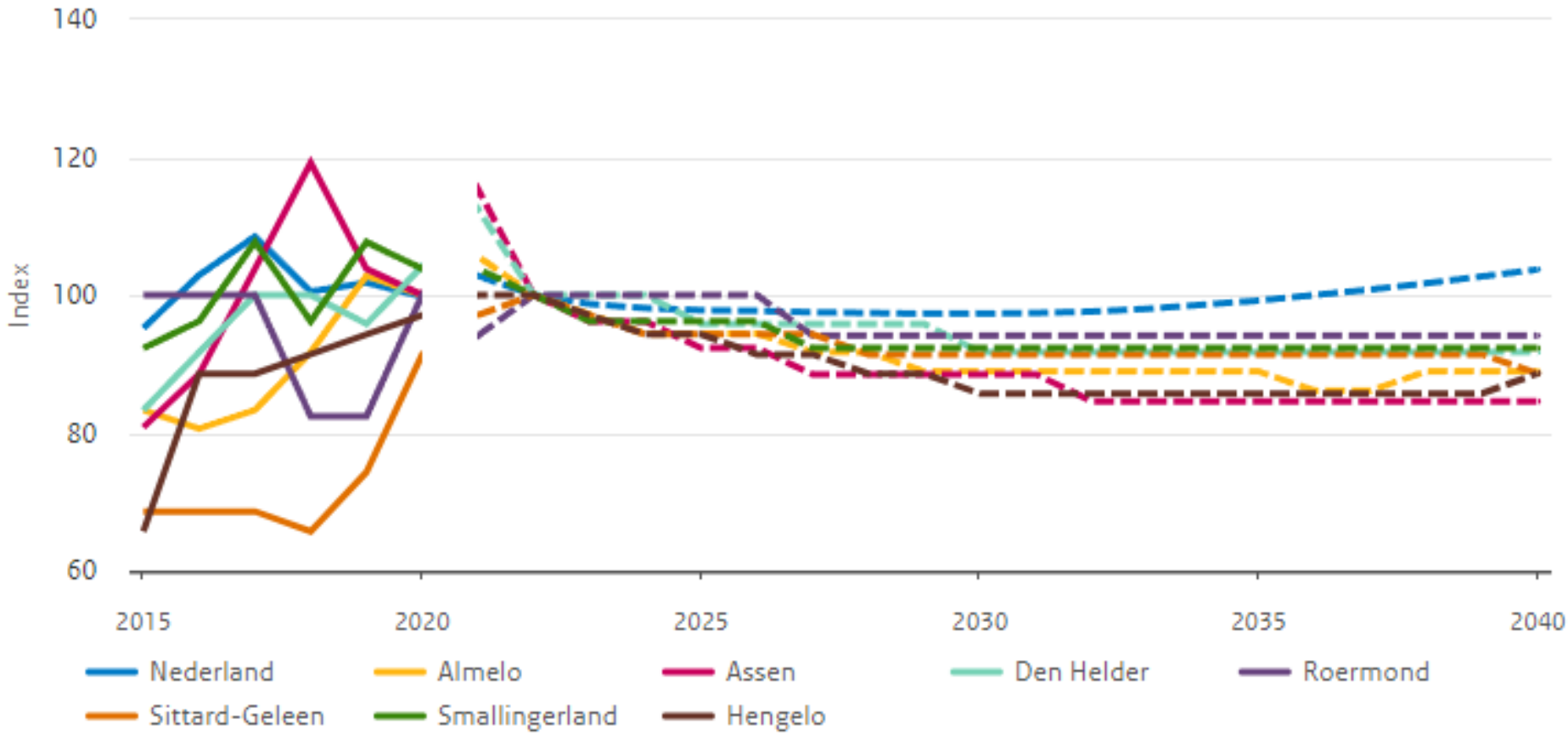


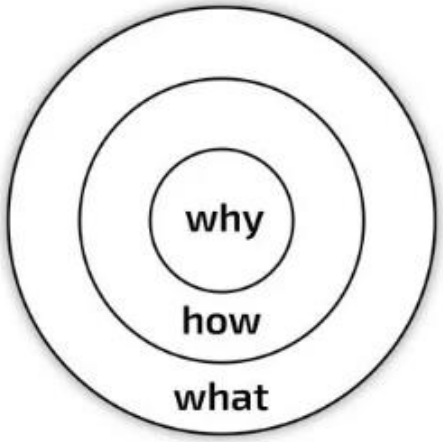
Aandeel jongeren (tot 18 jaar) met jeugdhulp

Jongeren met jeugdzorg: jeugdzorg in natura (Totaal)



Jongeren met jeugdzorg: jeugdhulp in natura (met verblijf)





wat doe je?
het resultaat

hoe doe je het?
het proces

waarom doe je wat je doet?
het doel, geloof

Bijlage 8. Competenties leiderschap

Eigenschap	Beschrijving
Leiderschap	• Inspireert en motiveert het projectteam. • Neemt directieve beslissingen en draagt verantwoordelijkheid voor het projectresultaat. • Geeft duidelijke richting en doelen aan het team.
Communicatievaardigheden	• Effectief communiceren met het projectteam, belanghebbenden en hoger management. • Luistert actief en begrijpt de behoeften en verwachtingen van verschillende belanghebbenden. • Kunnen schakelen tussen strategisch, tactisch en operationeel communicatieniveau
Organisatorisch vermogen	• Kan taken en verantwoordelijkheden effectief toewijzen. • Houdt overzicht over deadlines en mijlpalen. • Borgt kwaliteit in het team
Probleemoplossend vermogen	• Identificeert en adresseert problemen vroegtijdig. • Komt met creatieve oplossingen voor uitdagingen die zich voordoen.
Teammanagement	• Bouwt een sterk en samenwerkend projectteam op. • Beheert conflicten en bevordert een positieve teamcultuur.
Besluitvaardigheid	• Neemt snelle en goed onderbouwde beslissingen. • Kan risico's evalueren en gepaste acties ondernemen.
Flexibiliteit	• Past zich aan veranderende omstandigheden en prioriteiten aan. • Kan omgaan met onzekerheden en onvoorziene gebeurtenissen.
Resultaatgerichtheid	• Streeft naar het behalen van projectdoelen en levert kwalitatieve resultaten op tijd af.
Kennis en expertise	• Heeft een diepgaand begrip van het vakgebied van het project. • Blijft op de hoogte van relevante trends en ontwikkelingen.

Eigenschap	Beschrijving
Time Management	• Prioriteert taken effectief en beheert de beschikbare tijd efficiënt.
Financieel inzicht	• Kan projectbudgetten opstellen en bewaken. • Begrijpt de financiële gevolgen van projectbeslissingen.