

Programmacontract Zorg

2019-2022



© Ismael Jordá Flight Collection

Bestuurlijk opdrachtgever	Eugène van Mierlo & Alex Langius
Ambtelijk opdrachtgever	Ron Frerix
Programmamanager	Hatice Küçükbal
Datum	21 mei 2019
Bijlagen	I DIN II Projectenoverzicht

1. Inleiding

Voor u ligt het programmacontract Zorg tussen het college als bestuurlijk opdrachtgever, de directie als ambtelijk opdrachtgever en de programmamanager Zorg als opdrachtnemer. In dit programma wordt op basis van het coalitieakkoord en de door het college vastgestelde programmakaart Zorg de koers uitgezet: waar willen we staan in 2022 en hoe werken we daar de komende jaren programmatisch naar toe.

Dit programmacontract is de basis waarop we gedurende de gehele looptijd van het programma (2019-2022) met elkaar werken aan de strategische opgaven binnen de gemeente Almelo op het gebied van Zorg. Het contract beschrijft de uitgangspunten voor de uitvoering van het programma. Dit programma is een basis, er kan altijd aanleiding zijn om bijvoorbeeld door ontwikkelingen of trends het contract bij te stellen.

De samenhang tussen doelstellingen en inspanningen is in één beeld weergegeven door middel van een Doelen Inspanningen Netwerk (DIN) zie bijlage 1.

Bestuurlijk gewenste tussentijdse wijzigingen of uitbreidingen lopen primair via de directie. Vanzelfsprekend zal in nauw overleg met de betreffende ambtelijk opdrachtgever en programmamanager vervolgens afgewogen worden of dit meegenomen kan worden in het lopende programma of dat er aanvullende afspraken gemaakt moeten worden of andere prioriteiten gesteld moeten worden.

Het programma Zorg gaat over het behalen van strategische hoofdopgaven, doelen en maatschappelijke effecten. De opgaven zijn politiek en bestuurlijk relevant, complex en meestal zijn meerdere partners betrokken. Door programmatisch te werken wordt focus aangebracht in de opgaven en doelrealisatie waar het bestuur zich meerjarig op wil concentreren.

Het is wenselijk om op elk moment te weten of het programma op koers ligt zowel met betrekking tot het realiseren van de strategische doelen als met betrekking tot de voortgang van de projecten en inspanningen die daarvoor nodig zijn. Om te komen tot een goede monitoring wordt een monitoringstool/format uitgewerkt die aansluit bij de begrotingscyclus, bij de ontwikkelingen van Grip op informatie in sociaal domein en het multidisciplinair team op het gebied van monitoring.

In de projectenlijst zijn projecten of activiteiten opgenomen die bijdragen aan de doelstellingen die in het programma zijn opgenomen. De uitvoering loopt via het programma, de wijksturing, via de lijnsturing of wordt door partners opgepakt. Op de laatste drie sporen heeft de programmamanager geen regierol en heeft daarmee niet altijd direct stuur op de oplossingen en het tijdspad. Ook is de rol van de gemeente anders als zaken door partners of inwoners worden opgepakt. In dat geval kunnen we als gemeente hooguit faciliterend een rol pakken, maar stellen wij en dus de gemeenteraad niet de concrete maatregelen of aanpak vast. Hierin flexibel kunnen schakelen maakt dat er voor het programma ruimte ontstaat om de goede dingen te (laten) doen. Dit vraagt om een groot rolbewustzijn, waarbij we er in het programmacontract vanuit gaan dat ieder daar zijn/haar rol nadrukkelijk in pakt: de programmamanager, maar ook de bestuurlijk opdrachtgever en de ambtelijk opdrachtgever en de andere verantwoordelijken voor onderdelen.

2. Aanleiding

'De decentralisatie is de beste verandering die we de afgelopen decennia in de zorg hebben gemaakt. Eindelijk kunnen we de zorg dicht bij de mensen, in de wijk, organiseren. Maar dat lukt niet in drie jaar, dat is onmogelijk, ook omdat de operatie gepaard ging met een bezuiniging¹.

Het overdragen van taken van het Rijk naar 'lagere' of 'andere' overheden was niet nieuw. Al sinds midden jaren tachtig is dit stelselmatig gebeurd. Maar de hoeveelheid taken die gemeenten per 1 januari 2015 er bij hebben gekregen, is ongekend. Sinds die datum zijn zij verantwoordelijk voor de zorg en ondersteuning van jongeren, ouderen, bijstandsgerechtigden, langdurig zieken en arbeidsgehandicapten. De forse bezuinigingen die met de overdracht van taken gepaard zijn gegaan, leidden tot noodzaak om anders te denken en anders te werken. Dat hebben we beschreven in het beleidsplan Samen Meer Doen (2014) als kader voor ons handelen. Na ruim vier jaar kunnen we concluderen dat we goed op weg zijn, maar zeker nog niet aangekomen.

De snel veranderende, complexe opgaven in de samenleving vragen fundamenteel ander gedrag van gemeenten. Met een focus op het ondersteunen van die inwoner, die het echt niet zelf kan. In plaats van alles te standaardiseren, is dynamiek en eigenaarschap en wat meer (dan tot nu toe) buiten de lijntjes kleuren noodzakelijk. Terug naar de essentie, terug naar de bedoeling. Dit vraagt om een nieuwe koers. Waar het vooral van belang is om bij alles wat we doen uit te gaan van de meerwaarde die dat heeft voor de (lokale) samenleving. Het vraagt om een koers waarbij gekeken wordt naar de opgaven die voorliggen. En minder naar de systemen, protocollen en regels die zeggen hoe we moeten handelen. Niet alleen binnen het sociaal domein maar juist ook in verbinding met het fysieke domein.

De uitdaging voor de komende tijd is om de belofte van transformatie in het sociaal domein waar te maken. Oftewel: om te zorgen voor effectieve preventie, waaronder het versterken van het voorliggend veld, intensiveren van de samenwerking met onze inwoners en partners en hulp op maat voor inwoners die hulp nodig hebben. Waarbij we als ambitie hebben om deze taken met de beschikbaar gestelde Rijksbudgetten te realiseren.



Trends

Wat zijn de belangrijkste trends en factoren rond programma Zorg?

- Almeloërs gebruiken meer zorg dan gemiddeld in Nederland, zoals huisartsenzorg (81% vs 77%).
- In Almelo verrichten in 2016 meer volwassenen mantelzorg (16,1%) dan landelijk (14,2%).
- 17% van de Almeloëse huishoudens heeft een laag inkomen (landelijk 12%) en 8% is al meer dan vier jaar arm.
- Almeloëse basisschoolleerlingen hadden in 2012 meer kans op een leerachterstand dan landelijk (16,8% vs 11,6%).
- Het kabinet geeft gemeenten meer taken zoals voor inburgering, jeugdzorg voor asielzoekers en beschermd wonen.
- Het kabinet heeft een vaste maximale Wmo-bijdrage van € 17,50 per 4 weken ingevoerd en heeft extra regels voor reële prijzen voor voorzieningen gesteld.
- Het Rijk en VNG hebben afgesproken dat per juli 2018 pleegzorg tot 21 jaar (was tot 18 jaar) de nieuwe norm is.

¹ Sven de Langen over de toekomst van de zorg - 'We gaan de wedstrijd winnen' - VNG Magazine nummer 16, 19 oktober 2018

- 75-plussers in Nederland wonen langer en vaker zelfstandig (van 84% in 1995 naar 92% in 2018) en gebruiken meer complexe zorg thuis.

We kunnen concluderen dat Almelo ten opzichte van het landelijk gemiddelde in een lastige startpositie zit. De lokale en landelijke trends maken dat er voor zorg een immense opgave ligt om in de geschetste trends te proberen een positieve ombuiging te realiseren.

3. Visie en ambitie

In de Sociale Agenda 2020 hebben we het thema sociale stijging geïntroduceerd. Hiermee bedoelen we: ***ervoor zorgen dat mensen en de stad het beste uit zichzelf kunnen halen***. Sociale stijging is in de eerste plaats een verantwoordelijkheid van inwoners zelf. Ons uitgangspunt is dat iedereen iets kan, alleen de mate waarin verschilt. Wij gaan er vanuit dat ieder mens behoefte heeft aan sociaal en fysiek welzijn en gemotiveerd is zelf te werken aan sociale stijging. Tegelijkertijd is sprake van een verschil in ondersteuningsbehoeften om hieraan daadwerkelijk invulling te kunnen geven.

Naast dat wij geloven in de eigen verantwoordelijkheid van onze inwoners, geloven wij ook in hun zelfredzaamheid én in hun vermogen om anderen behulpzaam te zijn. Voor diegenen die dat echt nodig hebben, zal altijd een passend vangnet voorhanden zijn, maar waar mogelijk faciliteren wij de kracht van onze inwoners. Onze inzet is te voorkomen dat onze inwoners zijn aangewezen op geïndiceerde zorg. Tegelijkertijd constateren wij nu nog bij onze bevolking een meer dan gemiddelde zorg- en ondersteuningsbehoefte op het gebied van Jeugdzorg, Wmo en Participatiewet die Almelo voor grote uitdagingen stelt. De overgehevelde budgetten van het Rijk zijn vooralsnog ontoereikend. Dit is niet toekomstbestendig. Om te zorgen dat de zorg ook betaalbaar blijft, moeten we de zorg anders organiseren. In het coalitieakkoord is als ambitie opgenomen dat wij de zorg een kwaliteitsimpuls willen geven door innovatie, het bieden van goede zorg en dat wij willen uitkomen met Rijksmiddelen. Dit hebben wij vertaald in de volgende twee strategische hoofdpogaven:

- I. **Meer Almeloërs functioneren zo zelfstandig mogelijk en ontwikkelen hun talenten.**
- II. **De gemeente Almelo is beter in staat haar taken in het sociaal domein uit te voeren.**

De hoofdpogaven zijn vertaald in de volgende strategische doelen:

1. In 2022 redden meer Almeloërs zich zonder hulp van de overheid, zo nodig met steun van naasten.
2. In 2022 ontwikkelen 0- tot 23-jarige Almeloërs hun talenten beter op (voor)scholen.
3. In 2022 komt de gemeente Almelo beter uit met de Rijksmiddelen voor Wmo en Jeugd.
4. In 2022 krijgen Almeloërs die hierop zijn aangewezen meer doeltreffende zorg en steun die aansluit bij hun behoeften.

Deze strategische doelstellingen zijn geconcretiseerd naar operationele doelstellingen. Dit zijn de meetbare doelen van het programma.

1. In 2022 redden meer Almeloërs zich zonder hulp van de overheid, zo nodig met steun van naasten.
 - Afname van het aantal 0 t/m 17 jarige Almeloërs dat gebruik maakt van Jeugdhulp met 200 cliënten in 2022.
 - Afname van het aantal 18+ Almeloërs dat gebruik maakt van Maatwerk Wmo/Jeugd (excl. Hulpmiddelen) met 200 cliënten in 2022.
 - In 2022 maken maximaal 176 unieke personen gebruik van de Maatschappelijke opvang (dag/nacht/crisis/24uurs) t.o.v. 218 in 2017.
 - In 2022 voelt maximaal 8% van de Almeloërs zich (zeer) ernstig eenzaam t.o.v. 10% in 2016.
 - Almeloërs geven gemiddeld een 6,5 als rapportcijfer voor 'Inspanningen van de gemeente om inwoners volledig te laten deelnemen aan de maatschappij' t.o.v. een 6 in 2018.
2. In 2022 ontwikkelen 0- tot 23-jarige Almeloërs hun talenten beter op (voor)scholen.
 - In 2022 verlaat maximaal 1,5% van de leerlingen het onderwijs (VO+MBO) voortijdig t.o.v. 1,9% in 2017.
 - Nog te bepalen indicatoren op basis van het project 'Het Jonge Kind'.
3. In 2022 komt de gemeente Almelo beter uit met de Rijksmiddelen voor Wmo en Jeugd.
 - Deze ambitie behelst zowel maatregelen als projecten die in de lijn en programma worden uitgevoerd waardoor kwantificering op programmaniveau niet mogelijk is. Op projectniveau zal deze kwantificering zo mogelijk worden gerealiseerd. Deze ambitie willen we realiseren door de zorgkosten te verlagen en de inkomstenkant te verhogen.
4. In 2022 krijgen Almeloërs die hierop zijn aangewezen meer doeltreffende zorg en steun die aansluit bij hun behoeften.
 - 100% van de huishoudens met domein overstijgende hulpvraag, krijgt integrale steun (MPG aanpak).
 - % hulpvragende inwoners² wordt met een alternatieve oplossing (zonder geïndiceerde zorg) geholpen.

De opgaven en strategische doelen zijn ondergebracht in een zogenaamde programmalijn. Binnen deze programmalijnen worden verschillende projecten, activiteiten en/of acties uitgezet die een bijdrage moeten leveren aan de gestelde doelen. Vertrekpunt daarbij is van waar we nu staan en welke weg bewandeld moet worden om tot het realiseren van deze doelen te komen.

4. Programmalijnen en activiteiten

De programmalijnen zijn zodanig vorm gegeven dat daarmee een belangrijke bijdrage wordt geleverd aan beide hoofdopgaven en de strategische doelen.

We kennen er 4:

- Programmalijn 1: Integrale preventie
- Programmalijn 2: Intensiveren samenwerking (keten)partners
- Programmalijn 3: Monitoring en Sturing
- Programmalijn 4: Lobby richting Rijk

² Dit percentage wordt vastgesteld na implementatie integrale wijkgerichte toegang.

Om de doelen te realiseren komt het erop aan om projecten, activiteiten en trajecten te kiezen die een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan de realisatie van de doelen. Prioriteiten stellen en faseren is daarbij van groot belang. Ook moet worden opgemerkt dat we niet starten vanaf het nulpunt. Er zijn de afgelopen jaren al vele projecten en activiteiten gestart die een bijdrage leveren aan de gestelde doelen. Dit gaan we natuurlijk niet zomaar overboord gooien. Hier bouwen we op verder, maar we kijken tegelijkertijd ook nog eens kritisch of er op onderdelen meer of andere dingen nodig zijn. Bijlage 2 bevat een overzicht van alle lopende projecten/activiteiten en de nieuwe, nog op te starten, projecten. In dit overzicht wordt tevens inzichtelijk gemaakt welke activiteiten onder het programma of uitvoering (en daarmee de lijn) Sociaal vallen.

4.1 Programmalijn 1: Integrale preventie

Eén van de belangrijkste kaders/uitgangspunten in het sociaal domein is de sterke inzet op preventie. Preventie in het kader van positieve gezondheid is het voorkomen van verlies van het vermogen om je aan te passen en eigen regie over je leven te hebben én het tijdig ondersteunen bij (een dreiging van) het verlies ervan. Dat is beter voor de inwoner, beter voor zijn directe omgeving en beter voor de samenleving als geheel.

De volgende aanleidingen zijn van belang om de komende jaren nadrukkelijk te blijven inzetten op preventie:

- De daadwerkelijke uitgaven voor geïndiceerde “maatwerkzorg” jeugd en wmo liggen in Almelo boven begroting. Er ontstaan ten opzichte van de vergoeding van het Rijk, m.n. voor de inzet van de middelen voor jeugdhulp, forse tekorten. De opgave voor de gemeente is om een nieuwe inzet te ontwikkelen gericht op het voorkomen van doorstroom naar zorg, zo snel mogelijke afschaling van zorg en uitstroom uit geïndiceerde zorg.
- Een aantal belangrijke partners vervult een centrale rol in de uitvoering van activiteiten die bijdragen aan voorkomen van (geïndiceerde) zorg. Voor een goede uitwerking van de rol van opdrachtgever richting deze partners, is overzicht en richting van de gemeentelijke inzet een eerste voorwaarde.
- Niet alleen is het belangrijk om te interveniëren op inhoud, indicering, slimmere zorg, maar ook vanuit de Asset Based Community Development (ABCD) benadering³; waar we bij benadering van mensen uitgaan van de talenten en mogelijkheden. Van onze partners en zorgaanbieders verwachten wij dat zij in hun houding en gedrag de verschuiving van hulpverlener naar ondersteuner/coach/aanjager gaan maken.
- De maatregelen uit het Nationaal Preventieakkoord zoveel mogelijk verbinden aan de activiteiten en projecten binnen deze programmalijn.

Wat gaan we daarvoor o.a. doen?

- Opstellen preventieagenda sociaal domein: daarin staat wat er aan preventief en collectief aanbod is, maar ook nieuwe initiatieven gericht op vroegsignalering en vroegtijdige interventies en versterken van het voorliggend veld.
- Activiteiten binnen sport en cultuur gericht op preventie verbinden we aan de preventieagenda sociaal domein zodat uitingen in sport en cultuur gaan bijdragen aan het voorkomen van inzet van geïndiceerde zorg en ondersteuning.
- Aandacht voor draagkracht van mantelzorgers en vrijwilligers.
- Preventie in het kader van positieve gezondheid en tijdig ondersteunen.
- Bevorderen van participatie in de vorm van een zinvolle dagstructurering.

³ De ABCD-methode is een manier om aan gemeenschapsontwikkeling te doen. De nadruk van het proces ligt bij de gemeenschap zelf. Anders dan de meeste methodes die zich richten op wat er verkeerd loopt, vertrekt deze methode van de krachtbronnen (assets) binnen deze gemeenschap.

- Formuleren van aanpak tegen eenzaamheid.
- Ondersteunen van (jonge) mantelzorgers in Almelo.
- Aanpassen welzijnsaanbod aan behoeften van Almeloërs die veel gebruik maken van zorg.
- Verbinden van formeel met informeel: werken aan versterkte combinaties van professionele en niet-professionele inzet en meer nadruk op informele inzet.
- Communiceren met inwoners om hen beter voor te bereiden op veranderingen in hun levensloop en verantwoordelijker te maken voor toekomstige zorgvraag.
- Voorlichten van inwoners over voorzieningen, zoals activiteiten van welzijnsorganisaties.
- Terugbrengen of beëindigen van zorg als deze niet meer (volledig) nodig is.
- Toewijzen van woningen aan mensen die uitstromen uit beschermd wonen en maatschappelijke opvang.
- Stimuleren van het bouwen of aanpassen van woningen zodat meer woningen levensloopbestendig zijn.
- Onderzoeken van de haalbaarheid van een Blijverslening voor bewoners om hun woning levensloopbestendig te maken.
- Deelnemen aan regionale aanpak voor dementievriendelijke gemeenten.
- Continueren van de succesvolle aanpak om vroegtijdig schoolverlaten tegen te gaan.
- Bevorderen dat ouders hun kinderen naar de voorschoolse opvang brengen.
- Uitvoeren project Het Jonge Kind inclusief 'Een kansrijke Start'.

Preventie is van ons allemaal. Dit betekent dat alle betrokkenen zich dienen te committeren aan het investeren in preventie en hier gezamenlijk verantwoordelijkheid voor te nemen. Alleen op die manier kan de beweging *voorkomen van* en *investeren in* gemaakt worden. Dit houdt ook in dat de gemeente niet altijd de regierol heeft op deze activiteiten maar een faciliterende/aanjagende rol.

Deze programmalijn draagt bij aan de strategische doelen 1, 2, 3 en 4.

4.2 Programmalijn 2: Intensiveren samenwerking (keten)partners

De gemeente kan de hoofdpogaven in het sociaal domein niet alleen realiseren. Het bouwen aan een draagkrachtige en flexibele samenleving is een gedeelde verantwoordelijkheid. De komende jaren zullen wij de samenwerking met onze partners zoals zorgaanbieders, werkgevers, woningcorporaties, maatschappelijke organisaties, huisartsen en het zorgkantoor versterken en intensiveren. Zo benutten we als partners in de stad elkaars krachten zo optimaal mogelijk. De gemeente is soms partner, vaak ook opdrachtgever en stuurt op de transformatie. De partners zijn de specialisten. Om de transformatie en de nodige innovatie door te kunnen voeren, zullen we het samen moeten doen en samen verantwoordelijkheid nemen in de uitvoering ervan. Dat betekent dat de gemeente op basis van haar wettelijke verantwoordelijkheid op hoofdlijnen de koers uitzet, maar dat de invulling van de projecten en activiteiten in co-creatie gebeurt.

Wat gaan we daarvoor o.a. doen?

- Met pilots/experimenten gaan we verkennen wat de beste manier is om tot innovatieve, laagdrempelige en efficiënte oplossingen te komen. Dit werken we de komende tijd samen met onze partners verder uit.
- Samen met de aanbieders en het onderwijs verkennen van de alternatieve bekostiging- en financieringsvormen en dit in de vorm van pilots uitwerken.
- We maken, herzien of verscherpen de samenwerkingsafspraken met de gecertificeerde instellingen, rechtbanken en huisartsen.
- Verlagen van het aantal verwijzingen van huisartsen naar (Jeugd)GGZ en de voorziening Ondersteuning Zelfstandig Leven door inzet van wijkcoaches in alle huisartsenpraktijken.

Deze programmalijn draagt bij aan de strategische doelen 2, 3 en 4.

4.3 Programmalijn 3: Monitoring en Sturing

Deze programmalijn haakt aan en bouwt verder op bestaande initiatieven op het gebied van Informatievoorziening en verbindt deze met elkaar daar waar nodig. Binnen de gemeente Almelo kantelen we naar een organisatie waarbij ons handelen gedreven wordt door informatie. Voordat er begonnen wordt met het ontwikkelen van beleid of programma's is de beschikbare informatie in kaart gebracht.

Binnen het programma Zorg wordt dan ook ingezet op het verkrijgen van inzicht, dit is nodig om op een goede manier te kunnen sturen. Denk aan inzicht in het gebruik van voorzieningen, stapeling in voorzieningen, duur van ingezette zorg etc. Door beschikbare data op een goede manier in te zetten en te koppelen krijgen we het inzicht. Met deze inzichten ontwikkelen we (voor)uitzicht. Welke invloed heeft de demografische ontwikkeling op de ontwikkeling in de zorgbehoefte van de inwoners? Kunnen we op basis van terugkijken en inzicht 'voorspellen' wat er gaat gebeuren in het sociaal domein? Terugkijken, voorspellen in combinatie met monitoring is geen doel op zich, maar 'slechts' een instrument om te sturen. Door inzicht te hebben in de trends en ontwikkelingen, kunnen we gericht en gefundeerd acties uit zetten die bijdragen aan de gestelde doelen.

Het gevolg is dat we resultaatgericht kunnen sturen waarbij de focus ligt op het bereiken van de gewenste maatschappelijke effecten. De informatie kunnen we als input gebruiken voor beleidsevaluatie en om verantwoording af te leggen over de ingezette projecten en activiteiten. De kracht van monitoring zit in centrale geborgde definitiebepaling en herhaling.

Wat gaan we doen?

- Gebruik maken van bestaande en nieuw te ontwikkelen dashboards binnen het sociaal domein.
- Analyseren, interpreteren en valideren van landelijke, regionale en lokale monitoring op het gebied van Zorg.
- Monitoring en sturingsinformatie gebruiken voor andere sturingsvormen en bekostigingsvormen. Waar is winst te behalen, door bijvoorbeeld het anders indelen van verschillende vormen van zorg. Of door eerder een interventie of verblijfscomponent in te zetten, om daarmee onnodige zorgvormen te voorkomen.
- De beschikbare gegevens als input gebruiken voor beleidsevaluatie en om verantwoording af te leggen of de Rijksmiddelen effectief wordt besteed.
- Ontwikkelen van een 'vlekkenkaart' waar we in kaart brengen waar alle zorglocaties in Almelo zijn (inclusief Wlz). Op deze manier kunnen wij inzichtelijk maken waar de (on)mogelijkheden zitten voor nieuwe initiatieven.

Deze programmalijn draagt bij aan de strategische doelen 3 en 4.

4.4. Programmalijn 4: Lobby richting Rijk

Veel gemeenten kampen met tekorten in het sociaal domein. Dit blijkt het duidelijkst uit het beroep op het Fonds Tekortgemeenten (hierna: het Fonds). De 77 gemeenten die aan de criteria voor het Fonds voldeden, hadden over 2016 en 2017 een gecumuleerd tekort van 489 miljoen euro op Wmo en Jeugd. Het Rijk werkt inmiddels aan een nieuw verdeelmodel dat in 2021 zou moeten ingaan.

In de raadsvergadering van 1 november 2018 is door de raad een motie aangenomen waarin het college wordt opgeroepen om:

- Samen met andere colleges en gemeenteraden in Twente krachtig stelling te nemen tegen de te krappe budgetten voor het sociaal domein, vooral in de jeugdzorg.

- Dit te doen door een actieve zo veel mogelijk door alle partijen gesteunde gezamenlijke lobby te voeren naar de landelijke politiek.

Wat gaan we daarvoor o.a. doen?

- Er heeft reeds een strategisch lobbyoverleg plaatsgevonden met de 14 Twentse gemeenten. Geconstateerd is dat voor een effectieve Twentse lobby één taal nodig is op basis van uniforme feiten en cijfers. De 14 Twentse gemeenten werken toe naar regio brede uniformiteit/vergelijkbaarheid van cijfers in het sociaal domein en naar harmonisatie in wijze van begroten.
- Factsheet maken voor de bestuurders voor de politieke lobby richting de landelijke partijen en Rijksoverheid. In deze factsheet moet met feiten en cijfers inzichtelijk worden gemaakt dat Almelo een zwakke sociaal- economische infrastructuur heeft en een nadeelgemeente is op alle drie de wetten (Wmo, Jeugd en Participatiewet).
- In beeld brengen welke acties zijn uitgezet vanuit gemeente, Regio Twente en externe partners (voor zover relevant).
- In beeld brengen waar de kansen liggen en hoe we de lobby beter en efficiënter zouden kunnen inzetten zodat dit proces gestructureerd wordt opgepakt en minder ad hoc.
- Op zoek gaan naar andere gemeenten (bondgenoten) met soortgelijke infrastructuur. Verkennen waar eventuele mogelijkheden liggen om samen te werken in het kader van de lobby.
- Op bestuurlijk niveau het gesprek/discussie aangaan met regio, VNG/ G40 en Den Haag.
- Verkennen van de mogelijkheden om meer wettelijke ruimte en bevoegdheden te krijgen. Hierbij kan o.a. gedacht worden aan het opleggen van een eigen bijdrage binnen de Jeugdwet en meer juridische mogelijkheden om op te treden tegen zorgfraude.

Deze programmalijn draagt bij aan het strategische doel 3.

5. Organisatie en overleg

Het programma Zorg is een tijdelijke sturingsstructuur waarmee we een aantal strategische opgaven willen realiseren.

De programmamanager stuurt het programma en de programmaorganisatie aan. De primaire focus is gericht op doelrealisatie, voortgang en het gebruik van beschikbare middelen. Zij organiseert die processen die binnen de organisatie en met de buitenwereld nodig zijn om aan de hoofdpogaven te werken, bevordert en bewaakt de voortgang daarvan en draagt zorg voor het stellen van prioriteiten in en de samenhang tussen het werk dat in het kader van de operationele doelen wordt ondernomen: de initiatieven, projecten en trajecten.

De programmamanager opereert als opdrachtnemer in een driehoeksrelatie met bestuurlijk en ambtelijk opdrachtgever. Voor de sturing op inspanningen is de programmamanager juist de opdrachtgever. Zij geeft functioneel leiding aan de medewerkers die (tijdelijk) meewerken aan de realisatie van het programma. De programmamanager is niet bevoegd om programmamadeelnemers te belonen en te beoordelen. Die bevoegdheid blijft bij de teamlijnmanager, die hiërarchisch verantwoordelijk is voor de betreffende medewerker. De lijnmanagers coachen hun medewerkers op zelfstandigheid in hun rol als opdrachtnemer.

De adjunct-directeur sociaal is ambtelijk opdrachtgever. Hij is alert op zaken uit de lijn, wijk of andere programma's die het programma Zorg raken. Hij bevraagt interne collega's actief naar de afstemming met de programmamanager wanneer het college een voorstel behandelt dat het programma raakt of wanneer bijvoorbeeld in het MT/DT zaken aan de orde komen die het programma raken. Programmamanager en ambtelijk opdrachtgever overleggen eens per maand en daarnaast ad hoc.

Dit programma kent 2 bestuurlijke opdrachtgevers (portefeuillehouders Zorg en Jeugd). Zij zijn alert op zaken uit de lijn, wijk of andere programma's die het programma Zorg raken. Zij zijn alert op en vragen actief naar de afstemming met de programmamanager wanneer het college een voorstel behandelt dat het programma raakt. Het overleg tussen bestuurlijk opdrachtgevers en programmamanager is eens per maand en daarnaast ad hoc.

De stuurgroep Sociaal Domein, waar het programma Zorg onderdeel van is, vergadert tweewekelijks over de voortgang. De stuurgroep bestaat uit de bestuurlijk en ambtelijk opdrachtgevers, portefeuillehouder Economie en Participatie, hoofd uitvoering Sociaal, de programmamanager en de programma adviseur.

Er vindt maandelijks een overleg plaats met de ambtelijk opdrachtgever, hoofd uitvoering Sociaal en de programmamanager.

De programmamanager werkt samen met een programmateam. Dit team bestaat uit trekker(s) voor de programmalijnen, programma adviseur, programma ondersteuner, data-analist, financieel adviseur en communicatieadviseur.

Iedere programmalijntrekker is verantwoordelijk voor één of meerdere programmalijnen. Hij/zij draagt zorg voor het opstellen van een plan van aanpak voor het realiseren van de strategische doelen en organiseert ook voor desbetreffende programmalijn de samenwerking met betrokkenen.

De programmaorganisatie beschikt ook over een programma adviseur. Deze adviseur heeft verschillende taken. De programma adviseur vervult een belangrijke inhoudelijk beleidsadviserende rol richting de programmalijntrekkers en denkt mee over de wijze waarop de voortgang met een ontwikkelopgave gemeten en anderszins gevolgd kan worden. Deze adviseur volgt ook de bewegingen in het Almelose speelveld en de landelijke ontwikkelingen in het sociaal domein en komt zo nodig met adviezen hoe hierop in te spelen. De programma adviseur is ook de sparringpartner van de programmamanager.

Samen met het programmateam werkt de programmamanager aan de hand van plannen van aanpak een planning uit voor het programma en bepaalt een aantal mijlpalen. Vanzelfsprekend ligt de integrale verantwoordelijkheid voor de voortgang van alle onderdelen, rapportage en integrale afstemming bij de programmamanager. Het programmateam komt wekelijks bij elkaar om de voortgang te bespreken.

6. Afbakening en afstemming

De programmamanager Zorg is ambtelijk verantwoordelijk voor het realiseren van de doelstellingen van het programma, middels uitvoering van de in bijlage 2 opgenomen projecten en activiteiten. Opgemerkt wordt dat de financiële ambities voor het programma Zorg, zoals verwoord in het coalitieakkoord en de financiële doorkijk van november 2018⁴, slechts ten dele tot de verantwoordelijkheid van het programma behoren. Wel is er een (kwalitatieve en waar mogelijk kwantitatieve) koppeling tussen de uitwerking van de projecten en activiteiten uit het programma met de uitvoering, en daarmee de budgetten voor (maatwerk)voorzieningen. Uiteraard dienen de uitgezette projecten en activiteiten (zowel individueel als collectief) concreet bij te dragen aan de doelstelling om uit te komen met de Rijksmiddelen voor het sociaal domein. Dit geldt ook voor de activiteiten die worden uitgevoerd door uitvoering Sociaal (gezamenlijke verantwoordelijkheid).

⁴ Raadsbrief 5187

In de projectenlijst wordt per project aangegeven of het gaat om een intern project waar regie gevoerd wordt of dat het gaat om afstemming met het programma. Voor de regie projecten vervult de programmamanager de rol van opdrachtgever. Lijnprojecten die geïnitieerd worden vanuit uitvoering Sociaal vallen onder verantwoordelijkheid van hoofd uitvoering Sociaal. Tussen de lijnmanager en programmamanager vindt onderlinge afstemming plaats en wordt steeds in gezamenlijkheid gezocht naar de raakvlakken waar lijn en programma elkaar kunnen versterken: samen voor de stad!

De programmamanager is niet verantwoordelijk voor (beleids)projecten die niet zijn opgenomen in bijlage 2 tenzij daarover op enig moment andere afspraken worden gemaakt.

Voor de onderdelen en projecten die onder de opdrachtgeversrol en de regierol van het programma vallen is de programmamanager (eind)verantwoordelijk. Voor deze onderdelen en projecten is de programmamanager ook budgethouder. Daarbij wordt er ook vanuit gegaan dat dit budget beschikbaar is en blijft ten behoeve van het programma. Inzet voor andere doelen leidt altijd tot heroverweging van de in dit contract genoemde doelen en inspanningen. Daarover zal dan vooraf overleg moeten plaatsvinden met de programmamanager.

Voor alle andere belangrijke initiatieven, ontwikkelingen en projecten die bijdragen of afbreuk doen aan het realiseren van de doelstellingen van het programma wordt ook contact opgenomen met de programmamanager zodat vooraf toetsing kan plaats te vinden. Dat vraagt ook een nadrukkelijke sensitiviteit bij de ambtelijk opdrachtgever en bestuurlijk opdrachtgever in hun reguliere overleggen waarin zaken uit de lijn aan de orde komen. Vanuit het programma wordt hierin van hen verwacht dat zij op dergelijke momenten actief de link naar de programma's leggen om na te gaan of afstemming al heeft plaats gevonden of om deze afstemming alsnog plaats te laten vinden.

Voor nieuwe initiatieven, ontwikkelingen en projecten van buiten of vanuit de lijnorganisatie die bijdragen aan de doelstellingen van het programma, wordt beoordeeld of de opdrachtgeversrol of regierol bij de programmamanager moet liggen of dat deze elders wordt belegd en dat kan worden volstaan met afstemming. Zo vallen veel projecten die geïnitieerd worden vanuit uitvoering Sociaal onder verantwoordelijkheid van hoofd uitvoering maar heeft vooraf afstemming plaatsgevonden met de programmamanager en zijn er vooraf afspraken gemaakt waarover en op welke momenten we vanuit het programma alsnog aangehaakt willen worden.

Tenslotte heeft de programmamanager de mogelijkheid om met betrekking tot initiatieven, beleid, ontwikkelingen en projecten (indien nodig) kaders en richtlijnen te stellen indien dit bijdraagt aan de doelen van het programma.

Programmacontract versus programmakaart

In de vastgestelde programmakaarten zijn de volgende activiteiten opgenomen die niet binnen het programma worden opgepakt. Deze activiteiten zijn belegd in de lijn. Uiteraard vindt afstemming plaats indien deze activiteiten van invloed zijn op het programma. Het gaat om de volgende activiteiten:

- Integrale dienstverlening bieden aan 375 Almelose huishoudens met meervoudige problematiek (doorbraakmethode).
- Samenvoegen van de verschillende (fysieke en elektronische) loketten in het sociaal domein.
- Wijkgericht organiseren van dienstverlening in het sociaal domein met één regisseur per gezin.
- Bezuinigen op gemeentelijke uitgaven in het sociaal domein door onder meer aanpassing van regels, scherper toezicht, beter beheer van contracten en subsidies en het bestrijden van fraude (conform het lopende Maatregelenplan 2019).

- Opstellen en uitvoeren van een Actieplan Taakstellingen 2020-2022 met aanvullende maatregelen.

7. Samenwerking en communicatie

Programmasturing is een nieuw sturingsmechanisme voor de gemeentelijke organisatie. Kern is beter samenwerken binnen en tussen teams, meer samenhang en integraliteit in denken en doen en meer opgavegericht en klantgericht werken.

De programmamanager is verantwoordelijk voor het realiseren van de doelstellingen van het Programma Zorg en heeft de rol van opdrachtgever voor de projecten en activiteiten binnen dit programma. Bij alle andere initiatieven, ontwikkelingen en projecten binnen de grenzen van het programma vindt vooraf afstemming plaats met de programmamanager. Gezamenlijk wordt beoordeeld of dit onder de opdrachtgeversrol of regierol van de programmamanager valt of kan worden volstaan met alleen afstemming.

Samenwerking met uitvoering Sociaal en Fysiek

Binnen het programma wordt nauw samengewerkt met uitvoering Sociaal. Samen omdat we alleen vanuit een gedeelde verantwoordelijkheid de gewenste resultaten kunnen boeken in het sociaal domein. Bovendien zijn de opgaven en de daarbij behorende strategische doelstellingen onlosmakelijk verbonden met zowel de uitvoering Sociaal als het programma Zorg.

Door het fysieke domein te verbinden met het sociale domein kunnen we elkaar versterken en slimme combinaties maken. Met elkaar in gesprek gaan is een belangrijke eerste stap: dat geeft inzicht in de belangen en dynamiek van beide velden. Hoe we elkaar concreet kunnen versterken is nog een opgave waar we de komende tijd meer invulling aan zullen geven.

Samenwerking met andere programma's en externen

Bij een aantal projecten zal er een belangrijke relatie zijn met de programma's Veiligheid, Nieuwstratkwartier, Omgevingswet, Binnenstad, Duurzaamheid en Economie en Participatie. Indien projecten meerdere programma's raken, worden deze integraal opgepakt. De programmamanagers stemmen dit onderling af en maken afspraken wie waar verantwoordelijk voor is.

Ons streven is dat alle belangrijke stakeholders, naar aard en van de fase waarin het programma zich bevindt, optimaal te betrekken. Met de stakeholders zullen afspraken worden gemaakt wie op welke onderdelen de regie heeft. De betrokkenheid van stakeholders kan per project verschillen.

Communicatie

Het regelmatig informeren en communiceren over de vorderingen met het programma Zorg is belangrijk. Vooral aandacht voor het bereiken van mijlpalen en de start van goede nieuwe initiatieven, zal energie en inspiratie geven om weer volgende stappen te zetten en inspanningen te leveren, zowel binnen als buiten de organisatie. Om de gedeelde verantwoordelijkheid tastbaar en voelbaar te maken, is het ook van belang om zichtbaar te maken wie inspanningen levert, wie initiatieven onderneemt. Onderzocht moet worden of de bestaande kanalen hier voldoende mogelijkheid voor bieden.

Communicatie kan een goed en effectief hulpmiddel zijn om de interventies te versnellen (bijvoorbeeld bij de gewenste gedragsverandering van zorgverlener naar coach/aanjager en zien bewegen doet bewegen van inwoners zelf). De komende maanden zal gewerkt worden aan een plan rondom strategische communicatie.

8. Monitoring en verantwoording

De programmamanager rapporteert per kwartaal aan de ambtelijk opdrachtgever en bestuurlijk opdrachtgever over de belangrijkste ontwikkelingen op programmaniveau en de hoofdlijnen van de voortgang van projecten en eventuele essentiële afwijkingen en gerealiseerde zaken. De rapportagemomenten volgen zoveel mogelijk de p&c cyclus. De tussentijdse rapportages bevatten de voortgang van het programma aan de hand van de opgestelde plannen van aanpak, de planning, financiële uitnutting van middelen en de behaalde mijlpalen per programmalijn. Er wordt een monitoringstool/format uitgewerkt die aansluit bij de begrotingscyclus. De verantwoording geschiedt vooral op een beschrijvende, verhalende wijze, aan de hand van de ontwikkeling van de sleutelindicatoren die voor elke hoofdpoging worden bepaald en op basis van de mijlpalen die opgenomen zijn in de planning van de realisatie van de doelen. Waar nodig komt de programmamanager ook met voorstellen om de planning aan te passen, bij te sturen.

Voor de projecten of activiteiten die via de lijn lopen, heeft de programmamanager geen regierol en heeft daarmee niet altijd stuur op de oplossingen en het tijdsplan. Zoals eerder aangegeven is samenwerking en afstemming met de lijn van essentieel belang. Hierin flexibel kunnen schakelen maakt dat er voor het programma ruimte ontstaat om de goede dingen te (laten) doen. Dit vraagt wel een groot rolbewustzijn, waarbij we er in het programmacontract vanuit gaan dat ieder daar zijn/haar rol nadrukkelijk in pakt: de programmamanager, maar ook de ambtelijk opdrachtgever en bestuurlijk opdrachtgever.

9. Risico's

Om eventuele risico's van het programma Zorg te beheersen, sturen en monitoren we de diverse projecten. Als risico's in het programma onderscheiden we:

- Risico's voor programmadoelen: wat vormt mogelijk een bedreiging waardoor we het doel niet realiseren?
- Risico's voor de inspanningen: wat maakt dat we de afgesproken inspanningen (projecten, lijnactiviteiten etc.) of hun concrete resultaten niet verrichten of bereiken?

Nieuwe werkwijze

Programmanagement is een nieuwe sturingsvorm die zijn plek in onze organisatie nog moet vinden. Tegelijkertijd ontwikkelt de lijnorganisatie in de gemeente Almelo een nieuwe koers.

Het samenspel tussen programmasturing en de lijnorganisatie is sinds kort onderwerp van gesprek omdat we net met nieuwe rollen en een andere verantwoordelijkheidsverdeling werken.

Belangrijke succesfactoren voor het programma zijn:

- Commitment aan de visie en de doelen;
- De mate van rolvastheid die betrokkenen zich eigen maken en de manier waarop zij deze rollen daadwerkelijk invullen. Onduidelijkheden belemmeren de voortgang van het programma.

Verschillende verwachtingen en weerstand

In de nieuwe organisatie zullen we allemaal op een andere manier gaan werken. Van medewerkers en bestuurders verwachten we een andere manier van werken en denken. Meer opgave –en klantgericht. De organisatie wil minder papier en meer activiteiten in de praktijk. Verandering vraagt tijd en een investering. De verandering kan een risico betekenen voor de uitvoering van het programma.

Onvoldoende beschikbaarheid van capaciteit

Het programma vraagt een behoorlijke personele inzet waar niet altijd een compensatie vanuit het programmabudget tegenover staat. Dit vraagt scherpe keuzes om de realisatie van het programma mogelijk te maken. Een voorbeeld is de interne werkwijze van uren schrijven op projecten (kapitaaldienst uren) door medewerkers van uitvoering Sociaal en de Adviespool. Deze werkwijze bedreigt de uitvoering van het programma omdat we voor de taken vooral medewerkers inzetten van Sociaal en de Adviespool.

Risicoparagraaf

Bij de start van een project nemen we een risicoparagraaf op. Deze brengt de eventuele risico's voor het desbetreffende project in beeld en beschrijft hoe we mogelijke gevolgen kunnen beperken.

Veranderende politieke landschappen

Beslissingen van het college en de gemeenteraad kunnen leiden tot veranderingen van de inhoud en snelheid van de uitvoering van het programma.

Ook landelijke ontwikkelingen (jurisprudentie, wetswijzingen etc.) en ingrepen vanuit het Rijk kunnen van invloed zijn op het programma.

Juridische risico's

Door de grenzen op te zoeken en buiten de lijntjes te kleuren bestaat het risico dat het nieuwe beleid en/of werkwijze juridisch niet houdbaar is. Deze mogelijke risico's zullen vooraf met de ambtelijke en bestuurlijke opdrachtgever besproken worden.

Randvoorwaarde

De omslag naar de nieuwe manier van werken vraagt dat opdrachtgevers en college deze aanpak steunen. Dit betekent dat het soms noodzakelijk zal zijn om los van de grenzen van portefeuilles te denken en te acteren. Vanzelfsprekend zoekt de programmamanager ambtelijke en bestuurlijke afstemming om iedereen te informeren over de uit te proberen aanpak. Deze manier van werken vraagt van de opdrachtgevers dat ze creatief meedenken over het bereiken van de doelen. Het vraagt ook dat ze staan voor hun besluiten.

10. Middelen

In 2019 en 2020 is voor de innovaties in het programma Zorg een bedrag van 1,75 miljoen euro per jaar beschikbaar gesteld. Van dit budget is voor 2019 ruim 1,5 miljoen euro ingezet voor de activiteiten zoals opgenomen in het maatregelenplan (zie tabel 1). Hieruit blijkt dat in 2019 voor het programma Zorg nog een bedrag beschikbaar is van 158.000 euro. In het projectenoverzicht zijn deze activiteiten opgenomen waarbij wordt aangegeven of de aansturing onder verantwoordelijkheid van de lijn of programma gebeurt.

Activiteiten Maatregelenplan <i>Bedragen x €1.000</i>	Innovatiebudget 2019	Innovatiebudget 2020
Uitbreiden MPG	200	
Wmo Toezicht	200	
Toegang sociaal domein	120	
Contractmanagement	150	
Inkoop Wmo/Jeugd	200	
Wijkteam: analyse casusniveau en aanpassen beleid	325	
Dagstructurering	200	150
MPG aanpak (Sociaal Hospital)	72	
Subsidieverstrekking aanpassen	50	
Verkenning toekomstbestendige huishoudelijke ondersteuning	75	
Totaal	1.592	150
Beschikbaar	158	1.600

Tabel 1

Er zal een globale begroting worden opgesteld voor 2019 met een doorkijk naar de volgende drie jaren. Voorafgaand aan elk nieuw jaar zal de begroting vanzelfsprekend steeds geactualiseerd worden en via de reguliere cycli haar weg richting AO, BO en waar nodig de gemeenteraad vinden.

Capaciteit

Om de hoofdopgaven te realiseren is het nodig om uiteenlopende inzet, kennis en kunde te bundelen en om samen te werken. Het is nog niet concreet vast te stellen hoeveel capaciteit voor dit programma nodig is. Bovendien zal dit per project verschillend zijn. In de projectplannen zal per project de benodigde capaciteit opgenomen worden. In onderstaande tabel is een inschatting gemaakt van de benodigde capaciteit voor het vaste programmateam. De benodigde capaciteit voor de projecten kan hiervan afwijken.

Benodigde capaciteit	Aantal uren per week
Programmamanager	36 uur
Programma adviseur	24 tot 32 uur
Programma ondersteuner	8 tot 16 uur
Inhoudelijk adviseur Wmo /programmaliijn trekker	24 tot 36 uur
Inhoudelijk adviseur Jeugd/ programmaliijn trekker	24 tot 36 uur
Data analist	8 tot 12 uur
Communicatie	4 tot 8 uur
Financiën	4 tot 6 uur

Tabel 2