

Aan de raad van de gemeente Heerenveen.

Onderwerp: monitoringsonderzoek rekenkameronderzoek 'Samen Thuis? – Onderzoek naar beleid en uitvoering van de Wmo 2015 in 16 Friese gemeenten'.

Heerenveen, 2 april 2020

Geachte raad,

Inleiding

De Rekenkamercommissie Heerenveen (hierna: Rkc) voert rekenkameronderzoek uit naar de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van onderdelen van het gemeentelijk beleid. Daarmee draagt de Rkc bij aan versterking van de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad. Een rekenkameronderzoek houdt kort gezegd in dat de Rkc rapporteert over de bevindingen van het onderzochte onderwerp en hieraan conclusies en aanbevelingen verbindt.

Met deze brief informeert de Rkc u over de uitkomsten van een vervolgonderzoek naar de opvolging van de aanbevelingen die zijn gedaan naar aanleiding van het in opdracht van dertien Friese rekenkamer(commissie)s uitgevoerde onderzoek naar de uitvoering van de Wmo2015. Het onderzoek is door Lysias Advies in september 2017 opgeleverd en richt zich op de periode van januari 2015 tot februari 2017. In het onderzoek zijn alle voorzieningen meegenomen die onderdeel uitmaken van de Wmo2015, uitgezonderd de Wmo-hulpmiddelen, de vervoervoorzieningen en de woningaanpassingen.

Met dit vervolgonderzoek geeft de Rkc een korte analyse van de wijze waarop het College invulling heeft gegeven aan de aanbevelingen. Daartoe heeft de Rkc een documentenanalyse uitgevoerd, een reactie van de ambtelijke organisatie gevraagd over de verrichte inspanningen in dit kader (kenmerk 19.3004018) en heeft er een interview plaats gevonden met een strategisch beleidsadviseur Samenleving. Het onderzoek rondt af met een conclusie en aanbeveling.

Korte terugblik op het onderzoek "Samen Thuis? Onderzoek naar beleid en uitvoering van de Wmo2015 in 13 Friese gemeenten".

Het genoemde onderzoek is op dezelfde wijze in alle deelnemende gemeenten uitgevoerd, daardoor werd onderlinge vergelijking mogelijk. De aanbevelingen zijn generiek voor de deelnemende gemeenten geformuleerd. Voor een individuele gemeente betekent dat het gewicht of de noodzaak om prioriteit te geven aan een aanbeveling verschillend is. In het rapport komt bijvoorbeeld naar voren dat de gemeente Heerenveen in bepaalde opzichten een positieve uitzondering vormt. Dat betekent dat de geformuleerde aanbevelingen op relevantie voor de individuele gemeente beschouwd moeten worden. In dit vervolgonderzoek worden alleen de aanbevelingen die ook voor Heerenveen en specifiek voor Heerenveen gelden overgenomen en

van commentaar voorzien. Aanbevelingen zonder relevantie voor Heerenveen zijn niet opgenomen.

Het doel van het onderzoek is als volgt geformuleerd: 'Inzicht krijgen in de uitvoering van het gemeentelijk beleid ten aanzien van maatschappelijke ondersteuning, de wijze waarop de afzonderlijke gemeente de regierol invullen en grip hebben op de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van dit beleid, alsmede de wijze waarop de informatievoorziening aan de raad verloopt'.

Het onderzoek is toegespitst op:

- de beleidskeuzes v.w.b. de Wmo2015;
- de betrokkenheid van de inwoners en cliënten bij het Wmo-beleid;
- het inkoopbeleid en de bekostiging.

In algemene zin wordt geconstateerd dat:

- De beleidsstukken van alle gemeenten grote overeenkomsten vertonen. Dat geldt bijvoorbeeld voor de grote aandacht voor thema's als eigen regie van de inwoners en het belang van het mobiliseren van het netwerk om de inwoner heen.
- Ook aandacht voor samenredzaamheid komt in veel gemeenten terug in beleidsmatige aandacht voor mantelzorgondersteuning en vrijwilligerswerk.
- Wat de onderzoekers verder opvalt, is dat gemeenten de noodzaak zien van het leggen van verbindingen met het medische domein (huisartsen en wijkverpleegkundigen) en met voorliggende voorzieningen (welzijn, maatschappelijk werk). Het ontbreekt echter veelal aan concretisering hoe, wanneer en op welke manier die verbindingen gelegd moeten worden.
- De beleidsteksten zijn algemeen geformuleerd en ontberen daardoor een duidelijke visie. Verder wordt genoemd dat gemeenten in beleidsdocumenten spreken over samenhang tussen de 3D's (3 decentralisatie-opgaven), maar dat ze nog niet de slag maken tot integrale beleidskeuzes en ook weinig aandacht geven aan de uitwerking daarvan in de praktijk.
- Verder stellen de onderzoekers vast dat huishoudelijke hulp soms als algemene voorziening wordt georganiseerd en soms als maatwerk voorziening wordt geboden. De overige onderzochte voorzieningen zijn in nagenoeg alle gemeenten als maatwerkvoorziening beschikbaar. Een aantal gemeenten wil wel de beweging maken om onder andere dagbesteding als algemene voorziening beschikbaar te stellen en deze zodoende vrij toegankelijk in te zetten, zodat de toegankelijkheid van de Wmo verbetert.
- Ook wordt geconstateerd dat de inzet van de toezichthouder vooral incident gericht is.

Specifiek voor Heerenveen wordt o.a. benoemd dat:

- De gemeente Heerenveen t.o.v. de andere gemeenten veel nadruk legt op de financiële taakstelling van het nieuwe beleid.
- De gemeente zich middels een project oriënteert op een integrale toegang voor het hele sociaal domein. In beleidsnota's is van meet af aan aangegeven dat dit de ambitie is.

- De Participatieraad aangeeft dat de eigen bijdragen tot terughoudendheid leidt bij het afnemen van hulp en ondersteuning.
- Dat Heerenveen een positieve uitzondering is voor wat betreft toezicht (zowel proactief als reactief).
- Dat de gemeente doorlopend cliëntervaringsonderzoek uitvoert via de toegang.
- Dat de gemeente de inkoop van hulp en ondersteuning via een variant van het Zeeuws aanbestedingsmodel heeft uitgevoerd en dat gekozen is voor prestatiebekostiging.
- Uit het ict systeem beperkte sturingsinformatie beschikbaar is.
- De gemeente in 2015 een overschot behaald heeft op de Wmo van ruim 3,8 miljoen euro. In de Perspectiefnota 2016 wordt een beeld geschetst van het te verwachten financiële resultaat. Tot en met 2020 betekent het beeld een totale afoming van de begrote middelen van de Wmo met ruim 5 miljoen euro. Een dergelijk positief financieel beeld in de Wmo en binnen het sociaal domein in de breedte wijkt af van de andere Friese gemeenten.
- Uit het CEO 016 blijkt dat in Heerenveen ongeveer 10% van de inwoners gebruik maakt van algemene voorzieningen. Ten opzichte van 26% in de referentiegroep is het verschil relatief groot. Dit komt overeen met de ervaringen van de meitinkers (concluderen de onderzoekers). Zij geven aan dat nog meer activiteiten in potentie geschikt zijn om als algemene voorzieningen aan te bieden.
- De aanbieders spreken positief over de tariefstelling van de gemeente Heerenveen en ervaren de interactie met de gemeente als positief.

1^e overgenomen aanbeveling Rkc 2017

Wij adviseren de colleges om de inzichten die in de afgelopen jaren zijn opgedaan met de uitvoering en het gebruik van de Wmo 2015 te vertalen naar een actualisatie van de visie en doorontwikkeling/herijking van het beleid op het gebied van de Wmo/sociaal domein voor de komende jaren, passend bij de lokale structuren en behoeften van inwoners.

Reactie College 11 oktober 2019

Het is onze planning dat eind 2019 onze raad kan vergaderen over de integrale kadernota Sociaal Domein. Met daarin o.a. een herijkte visie en prioritering. Onze inzichten die wij hebben opgedaan met de uitvoering zijn hierin verwerkt. Deze concept nota is nog niet vastgesteld en kunnen wij u (de Rkc) ook nog niet toesturen.

Constatering Rkc 2020

Er wordt opvolging gegeven aan de bovenstaande aanbeveling. De kadernota Sociaal Domein wordt in februari 2020 behandeld in de raadscommissie.

2e overgenomen aanbeveling Rkc 2017

Wij roepen de colleges op om de - tot nu toe vaak abstract geformuleerde beleidsdoelen te concretiseren en instrumenten te ontwikkelen om de voortgang en realisatie van de beleidsdoelen te kunnen meten.

Reactie College 11 oktober 2019

Aan de hand van uitvoeringsprogramma's worden de uitgangspunten van de nog vast te stellen 'Kadernota Sociaal Domein 2019 -2025' concreter gemaakt. Via de 'Monitor Sociaal Domein' en via het systeem 'Cognos Analytics' (systeem waarin o.a. de omvang van de doelgroep, het aantal ingezette voorzieningen, het aantal meldingen en gesprekken met de Meitinkers kan worden gevolgd) is de actuele voortgang te volgen.

Constatering Rkc 2020

Op basis van de kadernota Sociaal Domein is het College voornemens te komen tot uitvoeringsprogramma's (o.a. tweede helft 2020: uitvoeringsprogramma Wmo-sturing, uitvoeringsprogramma mantelzorg/vrijwilligersbeleid en in 2021 het uitvoeringsprogramma preventie psychische problematiek). De Rkc geeft als aanbeveling mee om met name in uitvoeringsrichtlijnen nader in te gaan op de transformatie van het ondersteuningsaanbod. In vergelijking met andere gemeenten en in afwijking van de landelijk geconstateerde beweging heeft Heerenveen nog in zeer geringe mate de ondersteuning in laagdrempelige (algemene) voorzieningen georganiseerd.

3^e overgenomen aanbeveling Rkc 2017

Wij adviseren om de onafhankelijkheid van het toezicht Wmo te waarborgen door het toezicht op afstand te plaatsen van de verstrekking van voorzieningen en beleidsontwikkeling.

Reactie College 11 oktober 2019

Wij laten onze toezichthoudende verantwoordelijkheden, onder regie van de gemeente, uitvoeren door een derde. Zowel proactief als reactief.

Reactie Rkc 2020

Er wordt opvolging gegeven aan de bovenstaande aanbeveling.

4^e overgenomen aanbeveling Rkc 2017

Wij adviseren de gemeenteraden en de adviesraden Wmo/sociaal domein om toe te zien op de invulling en resultaten van het Wmo-toezicht.

Reactie College 11 oktober 2019

Dit is een aanbeveling voor de gemeenteraad en onze Participatieraad. Wel willen wij toevoegen dat wij onze raad en Participatieraad informeren als er onderzoeken zijn geweest.

Reactie Rkc 2020

Er wordt opvolging gegeven aan de bovenstaande aanbeveling. De Participatieraad ziet vanuit haar rol actief toe op de uitvoering van het Wmo-toezicht (geeft gevraagd en ongevraagd advies).

Het College voert steekproefsgewijs contrôles uit (stoplichtenmethodiek) en informeert de raad hierover.

5^e overgenomen aanbeveling Rkc 2017

We adviseren colleges een zorgvuldige afweging te maken van de meerwaarde en voor- en nadelen van het verstrekken van persoonsgebonden budgetten (PGB).

Reactie College 11 oktober 2019

Onze Meitinkers maken die afweging samen met onze inwoners tijdens het gesprek bij hen thuis. Hierbij vormt de door de gemeenteraad vastgestelde Wmo-verordening het beoordelingskader. In die verordening is veel aandacht voor de wijze waarop PGB's kunnen worden ingezet, maar ook wanneer niet.

Reactie Rkc 2020

Er wordt opvolging gegeven aan de bovenstaande aanbeveling

6^e overgenomen aanbeveling Rkc 2017

Wij adviseren colleges om de ervaringen met de uitvoering van de Wmo te gebruiken om te komen tot een realistische begroting van Wmo-uitgaven voor de komende jaren

Reactie College 11 oktober 2019

Alleen gedurende de eerste paar jaren is – dat geldt dan alleen voor de toenmalige nieuwe taken zoals Thuisondersteuning en Dagondersteuning – door de gemeenteraad bepaald dat alle rijksmiddelen die daarvoor werden ontvangen toegevoegd zouden worden aan de Wmo-deelbegroting. Aangezien het Rijk destijds heeft nagelaten betrouwbare cliëntgegevens over te dragen aan de gemeenten, was dit noodzakelijk. De al sinds jaren bestaande Wmo-voorzieningen werden gewoon reëel begroot. Tegenwoordig kunnen wij alle Wmo-voorzieningen reëel begroten. Zie hiervoor de openbare P&C-documenten op de site van onze gemeente. Wel blijft het bijvoorbeeld nog afwachten welke invloed het abonnementstarief (uniforme eigen bijdrage) de komende jaren zal hebben. Dit wordt gemonitord.

Reactie Rkc 2020

Er wordt opvolging gegeven aan de bovenstaande aanbeveling.

7^e aanbeveling Rkc 2017

Wij adviseren de colleges om – na ruim twee jaar uitvoeringservaring – werk te maken van de transformatieopgaven in het sociaal domein door bewuste keuzes te maken over rollen, taken, competenties, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van alle betrokkenen bij de uitvoering van het beleid. Sleutelwoorden voor de gemeente daarin zijn: durven loslaten, sturen op resultaten en vertrouwen hebben en geven aan professionals.

Een gedeelde visie, respect voor elkaars belangen en een open dialoog met aanbieders en andere betrokkenen zijn essentieel om vertrouwen op te bouwen en tot afspraken te komen.

Reactie College 11 oktober 2019

Wij hebben die keuzes gemaakt. Onze organisatie werkt vanuit de behoefte en verwachting van onze inwoners. Daarbij streven wij naar een optimale participatie, dat we een betrouwbare samenwerkingspartner zijn en dat wij continue onze dienstverlening verbeteren. Goede voorbeelden hiervan zijn 'integraal werken in de uitvoering' en opgave gestuurd werken vanuit beleid en regie. Per opgave denken wij bewust na over onze rol en die kan van opgave tot opgave variëren. De rol kan zijn reguleren, regisseren, verbinden, faciliteren of juist loslaten. Ook de dialoog met aanbieders wordt al jaren gevoerd. Dat gaat dan bijvoorbeeld over kwaliteit van de ondersteuning, maar het kan ook gaan over de wijze waarop wij samen tot een reële kostprijs van de dienstverlening kunnen komen. En sinds 2015 werken wij met accounthouders voor onze zorgaanbieders.

Reactie Rkc 2020

Er wordt opvolging gegeven aan de bovenstaande aanbeveling. Rkc geeft ook hier mee dat Heerenveen nog een opgave heeft in het transformeren van het ondersteuningsaanbod, verbeteren van de integraliteit van dienstverlening (en toegang), het verbinden met het medisch domein en preventieve veld en het ontwikkelen van sturingsinformatie.

8^e overgenomen aanbeveling Rkc 2017

Wij adviseren de gemeenteraden om meer in positie te komen en zelf keuzes te maken welke informatie zij van het college nodig hebben om inzicht te krijgen in de kwaliteit van de uitvoering van de Wmo2015.

Reactie College 11 oktober 2019

Dit is een advies aan de gemeenteraden. Wel informeren wij onze raad actief als er informatie is over de kwaliteit van de uitvoering. Zoals bijvoorbeeld de uitkomst van de cliëntervaringsonderzoeken.

Reactie Rkc 2020

De kadernota Sociaal Domein 2019-2025 geeft richting aan de ambities van de gemeente Heerenveen. Deze wordt binnenkort besproken in de gemeenteraad. Voor wat betreft de te behalen doelen adviseren we de raad om de vinger aan de pols te houden bij de uitvoering en actief de uitvoeringsdocumenten op te vragen en indien noodzakelijk te agenderen.

9^e overgenomen aanbeveling Rkc 2017

De transformatie vraagt niet alleen van het college, maar ook van de gemeenteraden een andere sturingsfilosofie. De Transitiecommissie Sociaal Domein wijst er in haar eerdergenoemde rapportage op dat gemeenteraden niet kunnen sturen op details "als je wilt dat professionals zelf hun eigen afwegingen mogen en kunnen maken voor het maatwerk dat nodig is. De nadruk moet meer liggen op inhoudelijke kwaliteitscriteria, klanttevredenheid en op maatschappelijk resultaat." Wij adviseren de gemeenteraden te doordenken op welke wijze zij hieraan invulling kunnen geven.

Reactie College 11 oktober 2019

Dit is een advies aan de gemeenteraden. Wel willen wij toevoegen dat onze raad dergelijke kaders heeft vastgesteld via bijvoorbeeld de Wmo-verordening.

Reactie Rkc 2020

Voor wat betreft de te behalen doelen adviseren we de raad om de vinger aan de pols te houden bij de uitvoering en actief de uitvoeringsdocumenten, cliëntervaringsonderzoeken en rapportages over de kwaliteit van dienstverlening op te vragen en indien noodzakelijk te agenderen.

10^e overgenomen aanbeveling Rkc 2017

We roepen colleges op om aan de hand van de uitkomsten uit dit onderzoek meer kennis en ervaringen te delen en bij andere gemeenten inspiratie op te doen voor invulling en uitvoering van de Wmo2015.

Reactie College 11 oktober 2019

Provinciaal werken wij samen met de Friese gemeenten. Tijdens die verschillende overleggen, zowel ambtelijk als bestuurlijk, delen wij dergelijke informatie met elkaar en wisselen wij kennis uit.

Reactie Rkc 2020

Er wordt opvolging gegeven aan de bovenstaande aanbeveling.

Eindconclusie:

Er wordt actief gewerkt aan de opvolging van de aanbevelingen die gemaakt zijn in het kader van het rekenkameronderzoek 'Samen Thuis? Onderzoek naar beleid en uitvoering van de Wmo2015.

Aanbeveling:

Zoals in het onderzoeksrapport vermeld, waren de onderzochte gemeenten niet goed in staat om van algemene beelden op transformatie en innovatie te komen naar concrete denkbeelden en een duidelijke visie op de opgaven. De raad heeft nadrukkelijk de rol en de gelegenheid om mede richting te geven aan de veranderopgaven. De raad is zich tot dusverre goed bewust van zijn controlerende rol voor wat betreft de financiën (en in verhouding tot de andere Friese gemeenten neemt Heerenveen hier een positieve uitzonderingspositie in). De komende jaren zal er echter nadrukkelijk een sturende rol gevraagd worden op het versterken van de integraliteit van dienstverlening, het veranderen van de dienstverlening (betere samenwerking tussen informele en formele zorg) en samenwerking tussen (zorg) aanbieders rond het gezin/cliënt. De gemeente Heerenveen is al gestart met het herijken van het beleid, ook de uitvoeringsprogramma's zullen volgen. De Rkc raadt de raad aan om het College uit te dagen om met concrete uitvoeringsrichtlijnen te komen en te bevragen op prestatiedoelstellingen.

Tot slot:

Er heeft bestuurlijk wederhoor plaats gevonden. Het College heeft aangegeven zich te kunnen vinden in de inhoud van deze brief (reactie College 9 maart 2020).

Met vriendelijke groet,

Rekenkamercommissie Heerenveen
G. Seinen, extern lid RKc