

Rekenkamer Hilversum



Rekenkamernotitie onderzoek
Decentralisaties sociaal domein

22 september 2014

1. Inleiding

In deze notitie presenteert de rekenkamer de conclusies en aanbevelingen van haar onderzoek naar de decentralisaties in het sociaal domein, met een focus op de decentralisatie van de jeugdzorg. Een bijzonder onderzoek, in meerdere opzichten. In de eerste plaats betreft het een zogeheten ex-ante onderzoek, ofwel onderzoek dat vooruitkijkt en betrekking heeft op beleid dat nog ontwikkeld wordt, terwijl rekenkameronderzoek veelal terugkijkt (ex-post) en vaststelt hoe doeltreffend en doelmatig het beleid is uitgevoerd. In de tweede plaats richt het onderzoek zich op de grootste wijziging in het gemeentelijke takenpakket in decennia, die gemeenten voor een ongekende opgave stelt. De gemeentelijke begrotingsomvang van Hilversum neemt met ongeveer 20% toe, hetgeen uiteraard gepaard gaat met financiële risico's, temeer doordat de toegekende budgetten lager zijn dan wat tot nog toe door de centrale overheid werd uitgegeven aan de nieuwe gemeentelijke taken.

De verstrekkendheid van de veranderingen is voor de rekenkamer aanleiding geweest om de decentralisaties – en in het bijzonder de decentralisatie jeugdzorg – in dit stadium van ontwikkeling onder de loep te nemen. De rekenkamer beoogt daarmee het voorbereidingsproces niet te verstoren, maar te versterken. Signalen uit diverse raadsfracties, die ervan blijk geven hoe moeilijk het is om grip te krijgen op alle veranderingen en (dus) de kaderstellende en controlerende rol adequaat te vervullen, hebben bijgedragen aan het besluit om dit onderzoek nu uit te voeren. Deze keuze brengt met zich mee dat op het moment van uitbrengen van het onderzoeksrapport de voorbereidingen weer een paar stappen verder zijn dan op de voor dit onderzoek gehanteerde peildatum (1 juli jl.). In de ambtelijke reactie op het concept-onderzoeksrapport is dan ook op een aantal punten aangegeven welke ontwikkelingen sindsdien hebben plaatsgevonden. Daar waar dit in de ambtelijke reactie naar voren kwam, is dit in het onderzoeksrapport expliciet aangegeven.

Een belangrijke constatering in het uitgevoerde onderzoek is dat veel zaken nog verder uitgewerkt en geconcretiseerd moeten worden. Dit geldt voor de periode tot 1 januari 2015, maar zeker ook voor de periode daarna. Tegen deze achtergrond presenteert de rekenkamer hieronder haar conclusies en aanbevelingen. De aanbevelingen betreffen niet zozeer concreet te treffen maatregelen, maar hebben het karakter van belangrijke prioriteiten in de verdere planvorming en voorbereidingen. Overigens kan het daarbij ook gaan om aandachtspunten die niet alleen in Hilversum aan de orde zijn, maar ook in veel andere gemeenten.

2. Conclusies

Hieronder volgt eerst de algemene conclusie uit het onderzoek. Vervolgens wordt een aantal deelconclusies gepresenteerd.

Algemene conclusie

Uit het onderzoek komt een beeld naar voren van een gemeente die sterk inzet op wat wordt genoemd ‘een zachte landing’. Dit betekent vooral een focus op het hoogstnoodzakelijke dat per 1 januari 2015 geregeld moet zijn, een soepele overgang voor bestaande cliënten en voortzetting van de samenwerking met bestaande aanbieders. Dit is een bewuste keuze, waarin de raad via de Uitvoeringsnota Sociaal Domein is meegenomen. De rekenkamer concludeert dat de ambtelijke organisatie hier hard aan werkt en zicht heeft op wat er nog moet gebeuren, en dat de voorbereidingen op schema liggen.

De keuze voor de zachte landing is een veilige, maar ook één die met zich meebrengt dat echte vernieuwing – noodzakelijk om uiteindelijk tot effectievere én goedkopere ondersteuning en zorg te komen – nog tot stand moet komen. De wijze waarop hieraan gestalte gegeven gaat worden is nog onduidelijk. Sommige andere gemeenten hebben in dit stadium al veel uitgebreider nieuwe werkwijzen geïntroduceerd en hier lessen uit getrokken. In dit licht komt de rekenkamer op basis van het onderzoek tot een viertal zorgpunten. In de eerste plaats ziet zij nog onvoldoende aandacht voor de wijze waarop de gemeente in de praktijk gestalte gaat geven aan een daadwerkelijk integrale aanpak, waarbij zorg en ondersteuning op gezinsniveau gebundeld worden en deze daardoor niet alleen effectiever worden, maar ook efficiënter. In de tweede plaats, samenhangend met het hiervoor genoemde punt, kan nog niet worden gesproken van een *transformatie* van het sociale domein in Hilversum: de aandacht is gericht op beheersing, niet of (nog) nauwelijks op vernieuwing. De derde hoofdzorg is in de ogen van de rekenkamer de mate waarin uitgegaan wordt van het ‘gaandeweg in de praktijk ontwikkelen’ van nieuwe werkwijzen. De spanning bij medewerkers in de proeftuin Toegang en Regie die uit het onderzoek naar voren komt en het gebrek aan informatie over de wijze waarop gaandeweg nieuwe werkwijzen zullen worden ontwikkeld en in praktijk gebracht, kunnen makkelijk een contraproductief effect hebben. Kortom, de tot op heden opgestelde notities en plannen hebben veelal een algemeen karakter en zijn nog onvoldoende concreet uitgewerkt om de gewenste transformatie op gang te brengen. Consequentie hiervan is dat het voor de raad moeilijk is zijn kaderstellende rol adequaat in te vullen. Mede ingegeven door de grote tijdsdruk blijkt het lastig om concrete keuzes aan de raad voor te leggen en kan bij stukken waarover de raad om zijn oordeel wordt gevraagd makkelijk de vraag opkomen “waar nu eigenlijk precies voor gekozen wordt” indien met de plannen wordt ingestemd. Dit beschouwt de rekenkamer als de vierde hoofdzorg. Al met al concludeert de rekenkamer dat de gemeente Hilversum goed zicht heeft op het eindpunt van de transitie en op schema ligt met wat er voor 1 januari 2015 nog allemaal geregeld moet worden, maar nog betrekkelijk weinig uitzicht biedt op de gewenste transformatie. In die zin is 1 januari 2015 geen eindpunt, maar een vertrekpunt.

Zicht op integrale benadering nog beperkt

Uit het onderzoek, vooral gericht op de decentralisatie jeugdzorg, blijkt nog te weinig hoe Hilversum de aansluiting met de andere decentralisaties in het sociale domein concreet zal invullen, zodat een daadwerkelijk integrale benadering van met name gezinnen met multiproblematiek in de praktijk gebracht kan worden. Deze aansluiting is noodzakelijk om effectievere en efficiëntere zorg te realiseren. Weliswaar is met de inrichting van het WIZ-loket (samenvoeging van verschillende loketten op het gebied van inkomensvraagstukken en Wmo) een belangrijke stap in de uitvoering gezet om integraler te gaan werken, maar daarmee is Hilversum er nog niet. Het ontbreekt bijvoorbeeld nog aan concrete methodieken

waarmee consultants een balans kunnen vinden tussen de inzet van de eigen kracht en het sociale netwerk van cliënten enerzijds en het bieden van professionele zorg en ondersteuning anderzijds. Daarbij is een aantal fundamentele keuzes, zoals de vraag of er naast het team Toegang en Regie ook wijkteams zullen worden ingezet, nog niet gemaakt.

Onduidelijkheid over tot stand komen daadwerkelijke transformatie

Juist door de focus op de zachte landing wordt het risico groter dat de daadwerkelijke transformatie onvoldoende van de grond komt. De rekenkamer twijfelt niet aan de ambitie om de transformatie in gang te zetten, maar concludeert dat op dit moment nog niet helder is welke concrete doelstellingen/resultaten (bijvoorbeeld vermindering van het aantal kinderen in de gedwongen jeugdzorg met een bepaald percentage door een specifieke benadering) Hilversum met de transformatie wil bereiken en op welke wijze. Daardoor is ook nog onduidelijk hoe de raad kan beoordelen of deze transformatie succesvol verloopt. Dat hierop in deze fase nog zo weinig zicht is, vindt de rekenkamer zorgelijk. In die zin is sprake van hooggespannen verwachtingen ten aanzien van het plan van aanpak voor de transformatie, dat eind december aan de raad zal worden voorgelegd.

Risico's wel benoemd, maar concretisering aanpak ontbreekt

Er is expliciet aandacht besteed aan het in kaart brengen van risico's met betrekking tot de decentralisaties en het formuleren van beheersmaatregelen hiervoor, maar op een aantal onderdelen ontbreekt het aan concretisering van de te volgen aanpak. Uit het onderzoek is dus onvoldoende duidelijk geworden hoe de gemeente bepaalde zaken aanpakt of aan zal pakken.

Voorbeelden zijn:

- Op welke wijze zal met de privacy van cliënten na 1 januari – wanneer de gemeente over persoonlijke informatie van cliënten op een groot aantal terreinen kan beschikken – worden omgegaan? Zijn bestaande privacyprotocollen voldoende 'toegerust' op de nieuwe situatie? Is met de afspraken die in de contracten met zorgaanbieders zullen worden vastgelegd de privacy voldoende gewaarborgd?
- Wat houdt het 'solidariteitsprincipe' in dat regionaal is besproken. Passen andere gemeenten bij als er in Hilversum een financieel tekort ontstaat door een grote aanspraak op de dure intramurale jeugdzorg? Welke financiële consequenties kan het voor Hilversum hebben als andere (kleinere) regiogemeenten disproportioneel veel intensieve intramurale jeugdzorg moeten leveren?
- Welke ondersteuning zullen nieuwe cliënten vanaf 2015 ontvangen? Kunnen zij precies dezelfde aanspraken maken als bestaande cliënten of krijgen zij een ander aanbod? Hoe wordt omgegaan met het principe van rechtsgelijkheid? Hoe is het recht van bezwaar georganiseerd?
- Op welke wijze organiseert Hilversum de herindicatie van bestaande cliënten, die langdurig zorg nodig zullen (blijven) hebben?

Aandacht voor transformatievraagstukken nog beperkt

De hiervoor genoemde punten vragen op korte termijn om nadere uitwerking. Daarnaast speelt een groot aantal vraagstukken voor de langere termijn. Ten aanzien van deze vraagstukken concludeert de rekenkamer dat deze wel in de diverse stukken worden genoemd, maar dat het nog ontbreekt aan de uitwerking van ideeën, denkrichtingen en

plannen om hier verder mee aan de slag te gaan. Dit bevestigt de rekenkamer in haar zorg over het op gang brengen van een daadwerkelijke transformatie.

Voorbeelden van deze vraagstukken zijn:

- De gemeente wil aanbieders in de toekomst verder stimuleren om te komen tot innovatiever en efficiënter aanbod. Hierop worden door de gemeente op dit moment nog geen concrete maatregelen ingezet; dit blijkt althans niet uit het onderzoek. Op welke wijze zal hieraan vorm worden gegeven? Worden voor bepaalde zorgvormen contracten voorzien waarin in de toekomst resultaatafspraken zullen worden gemaakt en hierop zal worden afgerekend?
- Hoe zal worden gewerkt aan het ontwikkelen van informatie over de effectiviteit van geboden hulp en ondersteuning? Welke instrumenten zullen hiervoor worden ingezet? Zal hiervoor bijvoorbeeld gebruik worden gemaakt van de zelfredzaamheidsmatrix, of zullen andere instrumenten worden toegepast of ontwikkeld?
- Hoe wordt verder vorm gegeven aan de dialoog met de samenleving over een nieuwe rolverdeling? Op welke wijze worden burgerinitiatieven gestimuleerd en gefaciliteerd?
- Welk effect mag op welke termijn worden verwacht van de versterkte inzet op preventie? Hoe wordt hierin samengewerkt met andere belanghebbenden, met name zorgverzekeraars?
- Wat wordt gedaan om te voorkomen dat incidenten – die zich ongetwijfeld ook in de toekomst zullen voordoen – leiden tot een ‘regelreflex’ (overreactie op risico’s en incidenten), die dan weer leidt tot maatregelen waarmee de effectiviteit van geboden zorg en ondersteuning niet gediend wordt?

Kaderstellende rol van de raad staat onder druk

Uit het onderzoek komt naar voren dat Hilversum ervoor kiest om de raad ten aanzien van de decentralisaties kaderstellend te laten zijn op de hoofdlijnen: de principiële keuzes die de gemeente Hilversum maakt in haar beleid binnen de gestelde wettelijke kaders. De verdere uitwerking van deze keuzes en de inrichting van de uitvoering vallen onder verantwoordelijkheid van het college. Ten behoeve van de per 1 januari 2015 te bereiken transitie concludeert de rekenkamer dat ‘beweegruinte’ voor het college mede gelet op de tijdsdruk van belang is. Tegelijkertijd is de vraag welke rol de raad krijgt – en afdwingt – als het gaat om de keuzes die nog moeten worden gemaakt om verder handen en voeten te geven aan de te bereiken transformatie. Welke keuzes maakt Hilversum om tot daadwerkelijke vernieuwing in het sociale domein te komen, die moet leiden tot betere zorg en lagere kosten? Het proces waarlangs en het niveau waarop de raad de gelegenheid krijgt hiervoor uitgangspunten mee te geven, vraagt nadrukkelijk aandacht. Dit geldt evenzeer voor de manier waarop de raad geïnformeerd zal worden over de vorderingen en resultaten die in het verwezenlijken van de transformatie bereikt worden.

3. Aanbevelingen

In aansluiting op de hiervoor gepresenteerde conclusies formuleert de rekenkamer hieronder een aantal aanbevelingen. Deze aanbevelingen richten zich op vraagstukken, waar in de ogen van de rekenkamer nog te weinig aandacht voor is. De aanbevelingen zijn gegroepeerd naar thema, waarbij als eerste de rolverdeling tussen college en raad aan de orde komt. De thema’s

daarna staan in volgorde van urgentie: de eerstgenoemde aanbevelingen vragen in de ogen van de rekenkamer op de kortste termijn om uitvoering.

Rolverdeling tussen college en raad, invulling kaderstellende rol

- Raad, vraag aan het college duidelijkheid over termijnen waarbinnen concrete uitwerkingen van aanpakken en werkwijzen verwacht kunnen worden, de wijze waarop deze aan de raad worden voorgelegd en welke keuzes hierin door de raad te maken zijn. Het gaat dan bijvoorbeeld om de wijze waarop de gemeente zicht wil krijgen op de effectiviteit van de hulpverlening, budgetuitputting en de mate waarin een verschuiving plaatsvindt van uitgaven aan maatwerkvoorzieningen naar generalistische hulpverlening.
- College, maak duidelijk(er) welke keuzes wanneer aan de orde zijn en hoe de raad hierin zal worden betrokken. Geef daarbij aan welke keuzes als kaderstellend worden beschouwd en dus ter besluitvorming aan de raad zullen worden voorgelegd. Het gaat dan bijvoorbeeld om de keuze of naast het team Toegang en Regie ook wijkteams ingericht zullen worden.
- College en raad, maak onderling niet alleen afspraken over de formele besluitvormingsmomenten met betrekking tot de decentralisaties, maar ook over de manier waarop de raad zal worden meegenomen in de verdere ontwikkelingen, en hoe hij zich daarover blijvend kan informeren, zodanig dat raadsleden meer grip kunnen krijgen op vraagstukken (zoals hiervoor genoemd) die nu nog concrete uitwerkingen ontberen.

Privacy

- College, geef op korte termijn duidelijkheid over de wijze waarop de privacy van cliënten na 1 januari 2015 geborgd zal worden. Laat op de werkwijze die hierin wordt voorgestaan een Privacy Impact Assessment (middel om privacyrisico's in kaart te brengen) uitvoeren en informeer de raad over de uitkomsten hiervan.

Invoering nieuwe werkwijzen

- College, onderzoek welke onzekerheden bij medewerkers in de frontlinie leven en stem het opleidingsprogramma hierop af. Voorkom dat 'gaandeweg in de praktijk ontwikkelen' voor medewerkers voelt als 'zoek het zelf maar uit' in plaats van 'ruimte voor de professional om eigen afwegingen te maken'. Zorg voor een goede verbinding tussen de ontwikkeling van het beleid en de uitvoeringspraktijk. Besteed hierbij intensief aandacht aan de vraag waar de grenzen liggen aan het doen van een beroep op de zelfredzaamheid van cliënten: hoe kan meer aan cliënten zelf worden overgelaten op basis van hun eigen vragen en behoeften (vraaggericht werken) en tegelijkertijd 'onderzorg' (onthouden van noodzakelijke zorg) worden voorkomen?

- Voorkom dat cliënten tussen wal en schip kunnen vallen of de juiste expertise missen in hun benadering, onder het mom van ‘gaandeweg in de praktijk ontwikkelen’. Maak expliciet hoe kan worden voorkomen dat hierdoor cliënten – een kwetsbare groep immers – het risico lopen geen adequate zorg te krijgen.

Beheersing financiële risico's en omvang reserve

- College en raad, maak specifieke afspraken over de wijze waarop en de frequentie waarin de raad geïnformeerd zal worden over de beheersing van gesignaleerde risico's, de financiële omvang daarvan en de consequenties met betrekking tot de benodigde risicoreserve en onttrekkingen daaraan. Maak niet alleen helder waarop de omvang van de reserve gebaseerd is ('gemiddeld scenario'), maar ook binnen welke marges deze zich beweegt bij andere scenario's en hoe deze scenario's eruit zien. Op deze manier kan 'mist' worden weggenomen en onzekerheid over de vraag of de reserve afdoende is worden verkleind.

Incidentenprotocol en regelreflex

- College en raad, voer in het kader van het vaststellen van een incidentenprotocol ook een discussie over het slagvaardig reageren op onverwachte ontwikkelingen en incidenten. Betrek daarbij ook de manier waarop een 'regelreflex' kan worden voorkomen en welke eisen dit stelt aan de rolinvulling van zowel college als raad, nadat zich (onverhoopt) een incident heeft voorgedaan.

Sturen op innovatie

- College, maak duidelijk(er) hoe ingezet gaat worden op innovatie bij zorgaanbieders, bijvoorbeeld door meer te gaan sturen op resultaat in plaats van op productie, en hoe wordt omgegaan met het risico van 'cherry picking' (eenzijdige inzet van zorgaanbieders op de minst complexe problematiek en type ondersteuning).

Informatievoorziening

- College, maak duidelijk op welke wijze gewerkt zal worden aan de informatievoorziening over de uitvoering van de nieuwe taken in het sociaal domein. Op welke wijze wordt zicht verkregen op de effectiviteit van de hulpverlening, hoe wordt de cliënttevredenheid in kaart gebracht en op welke manier wordt gemonitord of en in welke mate sprake is van beperking van de inzet van maatwerkvoorzieningen (specialistische zorg) en de kosten daarvan? Start met het formuleren van doelstellingen op deze punten, zodat bijvoorbeeld helderder wordt welke effecten worden verwacht van de inzet op preventie en een meer generalistische en integrale benadering van cliënten. Voer hierover ook een discussie met de raad ('hoe houd je zicht op de ontwikkelingen zonder de weg kwijt te raken in een woud van gegevens') en maak op basis daarvan afspraken.

- Zorg voor aansluiting van de interne informatievoorziening over de ontwikkelingen in het sociaal domein op de eigen planning- en controlcyclus en pas zonodig de inrichting van de programmabegroting hierop aan. Besteed hierbij nadrukkelijk aandacht aan de vraag hoe zo eenvoudig mogelijk kan worden voorzien in de behoefte aan monitoringsinformatie van het Rijk. Voorkom bureaucratisering door een ‘mismatch’ tussen deze monitoringsinformatie en de interne informatievoorziening.