



Rapport toetsingskameronderzoek

Wmo en Jeugdhulp in Hollands Kroon

Colofon

Uitgave

I&O Research
Piet Heinkade 55
1019 GM Amsterdam

Rapportnummer

2020/177

Datum

oktober 2020

Opdrachtgever

Toetsingskamer Hollands Kroon

Auteurs

Rachel Beerepoot
Leon Heuzels
Roy van der Hoeve

Het overnemen uit deze publicatie is toegestaan, mits de bron duidelijk wordt vermeld.



1 Managementsamenvatting

De gemeente Hollands Kroon is een regiegemeente, de uitvoering van de Wmo en Jeugdzorg ligt bij één partij: Inclusio Hollands Kroon. De gemeente blijft zelf wettelijk verantwoordelijk voor Wmo en Jeugdzorg. Het doel van dit onderzoek is om meer inzicht te krijgen in het beleid en de uitvoering van de Wmo en Jeugdzorg in Hollands Kroon en dit terug te koppelen naar de gemeenteraad, zodat zij de kaderstellende en controlerende rollen beter kunnen uitvoeren. Er is onder meer onderzoek gedaan naar het beleid, de doorwerking van het beleid in de praktijk, sturing en monitoring, doeltreffendheid en doelmatigheid en de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad. Hiervoor is naast een documenten- en gegevensanalyse ook gesproken met acht betrokkenen van de gemeente, de wethouder, vier medewerkers van Inclusio, vijf zorgaanbieders, vijf wijkteammedewerkers, de adviesraad Wmo en de klantenraad van Inclusio.

Beleid vormgegeven in drie uitvoeringsplannen

Na een initiële aanpak waarbij regionale samenwerking (tussen de gemeenten Texel, Den Helder, Schagen en Hollands Kroon) centraal stond, heeft Hollands Kroon in 2016 de opdracht om de (transformatie van de) Wmo- en Jeugdhulp in de gemeente uit te voeren belegd bij Inclusio Hollands Kroon. In de aanbestedingsdocumenten heeft de gemeente Hollands Kroon acht doelen opgesteld die Inclusio diende te behalen. De doelen hadden onder meer betrekking op het bieden van effectieve zorg tegen zo laag mogelijke lasten, maximale cliënttevredenheid en optimale inzet van voorliggende voorzieningen en informele zorg.

Inclusio heeft daarna de opdracht nader vorm gegeven in het uitvoeringsplan 'Op weg naar partnerschap' uit 2016. Daarin zijn kpi's opgenomen zodat doelbereiking inzichtelijk zou worden en heeft Inclusio haar vijf uitgangspunten voor uitvoering van de Wmo en Jeugdhulp opgesteld. Sinds 2016 zijn nog twee uitvoeringsplannen door Inclusio geschreven: het 3-tot-5-jarenplan en het Innovatieplan 2020 – 2021. In deze vernieuwde uitvoeringsplannen was ook aandacht voor reflectie en evaluatie van de uitvoering tot dan toe.

Het beleid en de vertaling naar de uitvoeringsplannen vormen een samenhangend geheel, maar tegelijk werd in 2016 en 2017 duidelijk dat de opgestelde doelen en kpi's niet voldeden. Ze geven niet de juiste informatie, onvoldoende inzicht en/of zijn te rigide. Ook ten aanzien van de beschikbare middelen moet geconcludeerd worden dat het plafondbudget, afgesproken bij het aangaan van de overeenkomst tussen Inclusio en de gemeente, niet toereikend is (geweest). Dit is te wijten aan externe factoren zoals incomplete bestanden om de oorspronkelijke budgetten te berekenen, incidentele dure casussen en een autonome stijging van de zorgvraag. Om de tekorten op te vangen heeft zowel Inclusio als de gemeente Hollands Kroon meerdere jaren extra financiële middelen ter beschikking gesteld.

Grotere rol voor wijkteams in de uitvoering van de Wmo en Jeugdwet

Centraal in de uitvoeringsplannen van Inclusio Hollands Kroon staan de wijkteams die zowel toegangspoort naar ondersteuning zijn, maar ook – anders dan in veel andere gemeenten – zelf ondersteuning bieden. De wijkteams zijn er in de afgelopen jaren in geslaagd om een ruime meerderheid van de hulpvragen rond begeleiding zelf op te pakken. Dit is volgens het Innovatieplan 2020 – 2021 in lijn met de doelstelling die vooraf is gesteld. Geïnterviewde zorgaanbieders spreken lof uit over de ondersteuning die het wijkteam zelf kan verrichten.

Ook toezichhoudende instanties zoals accountants, de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) en audits van de ISO-normeringen constateren geen tekortkomingen.

Naast een intensivering van de werkzaamheden door de wijkteams heeft Inluzio veel geïnvesteerd in het overbrengen van de transformatiegedachte naar scholen, zorgaanbieders, huisartsen en andere betrokkenen in het sociaal domein. Er zijn acties geformuleerd voor de nulde-, eerste- en tweedelijns zorg. Ten aanzien van preventiever werken is onder meer contact met woningcorporaties, zijn taken van schoolmaatschappelijk werk overgenomen en is er groepsaanbod gerealiseerd waarbij inwoners vooraf geen indicatie van de gemeente nodig hebben. De tevredenheid van zorgaanbieders die samenwerken met Inluzio is gestegen sinds 2016. Zorgaanbieders geven aan dat het contact met Inluzio goed en professioneel is. Het gesprek over de inhoud verloopt in een scherpe maar prettige setting, ondanks de verschillen in opvatting over de te volgen koers. Verbeterpunten liggen vooral nog op het terrein van de transformatie: het lukt nog maar in beperkte mate om strategische samenwerkingen aan te gaan en met name in de tweedelijnszorg gaat het transformatieproces moeizaam bij de grotere contractanten.

Contractmanagement binnen de gemeente lange tijd onder de maat

Hoewel een groot deel van de uitvoering en de praktijk bij Inluzio ligt, blijft de gemeente Hollands Kroon wettelijk verantwoordelijk voor de Wmo en Jeugdwet. In de beginfase van de samenwerking was er nog duidelijk sprake van een opdrachtgever-opdrachtnemer constructie waarin verantwoordelijkheden verdeeld waren. Mede door de autonome ontwikkelingen en onvoldoende afhechting van verantwoordelijkheden en beheersmaatregelen bij (financieel nadelige) ontwikkelingen ging het debat tussen beide partijen veel over financiën en te weinig over inhoud. Inmiddels spreken zowel de gemeente als Inluzio van een partnerschap.

Dit partnerschap heeft in 2019 nader vorm gekregen. In 2019 heeft de gemeente Hollands Kroon stappen gezet richting verbeterd contractmanagement. Voor 2019 was het contractmanagement versnipperd en eigenaarschap binnen de gemeente onvoldoende belegd. Dit heeft onder andere tot gevolg gehad dat de kpi's niet tijdig van een update zijn voorzien en dat het informatiemanagement in het sociaal domein in de periode 2017 en 2018 op achterstand is gezet. Op dit moment zeggen zowel de gemeente als Inluzio Hollands Kroon dat er veel meer dan voorheen sprake is van een echt partnerschap, die als basis kan fungeren om het gesprek in het sociaal domein over de inhoud te laten gaan. Zowel binnen de gemeenteraad, als op ambtelijk en bestuurlijk niveau zijn er bovendien stuur- en werkgroepen opgericht om de sturing samen met en over Inluzio beter vorm te geven.

Informatiehuishouding ook op achterstand gezet

Ook de informatiehuishouding zat tot en met 2019 niet op het gewenste niveau. De gemeente en Inluzio kwamen in 2016 en 2017 op achterstand door de ontkoppeling van de zorgadministratie die gezamenlijk met de gemeente Schagen werd uitgevoerd (in COWWI). Ook de staat van het contractmanagement heeft er aan bijgedragen dat de informatiehuishouding niet sneller op peil kon komen. Er werd veel informatie verzameld, maar dit was veelal zonder concreet doel. Zo kon men zonder aansluiting op de kpi's met de onderliggende data niet veel conclusies trekken over de voortgang en doelbereiking in het sociaal domein. Daarnaast zijn cliëntervaringsonderzoeken over de jaren 2017 en 2018 niet uitgevoerd, omdat de gemeente prioriteit legde bij het verbeteren van het partnerschap tussen Inluzio en henzelf.

Incluzio heeft overigens in zowel het 3-tot-5-jarenplan als het Innovatieplan 2020 – 2021 de eigen doelbereiking en activiteiten geëvalueerd. Mede hierdoor heeft de gemeenteraad van Hollands Kroon eind 2019 besloten dat de prestaties van Incluzio beter meetbaar moet worden gemaakt. Er wordt sindsdien ingezet op rapportage op verschillende outcome-indicatoren. Deze worden sinds 2020 per kwartaal gerapporteerd in een uitgebreide managementrapportage en door Incluzio naar de gemeente verzonden. Maandelijks is er een financieel overleg tussen beide partijen, waar onder meer de inkoop, resultaten en overheadkosten worden besproken. Deze overheadkosten zijn jaarlijks onder de afgesproken 10 procent gebleven.

Lage kosten voor sociaal domein in Hollands Kroon

Of in Hollands Kroon de doelen voor de uitvoering van de Wmo en Jeugdhulp worden bereikt is niet zonder meer vast te stellen. Er kan slechts geconcludeerd worden dat een deel van de doelen bereikt worden, zo blijkt uit de evaluatie in het Innovatieplan 2020 – 2021, de analyse van verschillende gegevens op het gebied van gemiddelde kostprijs, wachtlijsten, kengetallen van online databases en gehouden interviews. Ook zijn op het gebied van de transformatieopdracht goede stappen gezet. Het beeld dat daaromtrent uit de interviews (met interne en externe medewerkers en betrokken zorgaanbieders) ontstaat is grotendeels positief. Met name de mate waarin de transformatie is bereikt op het gebied van de nulde- en eerstelijnszorg wordt positief bevonden.

Om de efficiëntie (doelmatigheid) van het uitgevoerde beleid in kaart te brengen is een vergelijking gemaakt met enkele referentiegemeenten. Het gaat daarbij om buurgemeenten en gemeenten uit het P10-samenwerkingsverband. Uit deze vergelijking volgt dat ten opzichte van de groep referentiegemeenten in Hollands Kroon per inwoner weinig kosten worden gemaakt voor de uitvoering van Wmo en Jeugdhulp, terwijl het aandeel inwoners dat ondersteuning ontvangt niet lager ligt dan in andere gemeenten. Het is aannemelijk dat de wijkteams in Hollands Kroon relatief veel ondersteuningstaken verzorgen en de kosten per cliënt lager kunnen blijven. Mede hierdoor is de gemeente Hollands Kroon binnen de Rijksbijdrage gebleven voor het sociaal domein, waar niet veel andere gemeenten in zijn geslaagd.

Raad krijgt veel informatie, maar heeft moeite om te sturen

Het dossier Incluzio is een veelbesproken onderwerp in de gemeenteraad, welke naast de positieve geluiden ook kritische geluiden kent. De raad geeft daarbij in het groeps gesprek aan dat het college slecht open leek te staan voor kritiek. Net als op ambtelijk niveau is ook door de gemeenteraad echter uitgesproken om weer terug te gaan naar de inhoud en minder de focus te leggen op financiën. Een andere ontwikkeling heeft betrekking op de informatievoorziening richting de raad. Het ontbreken van goed informatiemanagement op ambtelijk niveau heeft ook zijn weerslag gehad op de informatievoorziening richting de gemeenteraad. Meerdere ambtelijk betrokkenen geven aan dat de gemeenteraad onvoldoende is meegenomen bij dit dossier, de informatievoorziening bleef achter en geleverde informatie werd ervaren als onoverzichtelijk.

Een gemeenteraad moet sturen op hoofdlijnen, maar door de onoverzichtelijkheid werd het als lastig ervaren om de juiste onderdelen eruit te filteren. Dit beeld komt ook naar voren vanuit de geïnterviewde raadsleden: er komt veel informatie, maar niet de gewenste informatie die hen van de benodigde inzichten en duidelijkheid voorziet. Zij werden lange tijd niet voldoende in positie gebracht om hun kaderstellende en controlerende taken te kunnen uitvoeren. Zo bestaat er een grote wens om te benchmarken met andere gemeenten, maar is dit niet van de grond gekomen.

Er was geen informatie over de geleverde zorg, het doelbereik en andere outcome-criteria. Ook de status en de inzet van de cliëntenraad en de onafhankelijke cliëntondersteuning zijn genoemde voorbeelden waar geen duidelijkheid over bestaat. Tegelijk moet hierbij ook geconcludeerd worden dat er geen eenduidigheid binnen de raad bestaat over de wijze waarop zij geïnformeerd willen worden. De gewenste vorm verschilt per fractie en raadslid. De complexiteit van het sociaal domein draagt hier aan bij. Hiermee positioneert de raad zichzelf ook verkeerd. Mede hierdoor is er een werkgroep bestaande uit raadsleden opgericht om de informatiewensen beter af te stemmen.

Inhoudsopgave

1	Managementsamenvatting	3
2	Inleiding nota van bevindingen	8
2.1	Achtergrond	8
2.2	Onderzoeksvragen	8
2.3	Werkwijze	9
2.3.1	Methoden	9
2.3.2	Normenkader	10
2.4	Leeswijzer	11
3	Beleid	12
3.1	Beleidskaders en uitgangspunten in 2015	12
3.1.1	Doelen en uitgangspunten	13
3.2	Uitwerking in uitvoeringsplannen	14
4	Praktijk	21
4.1	Middelen	21
4.2	Inrichting en doorontwikkeling wijkteams	25
4.3	Samenwerking met gecontracteerde zorgaanbieders	30
5	Sturing en monitoring	32
5.1	Verhoudingen tussen de gemeente en Inluzio	32
5.2	Inbreng van inwoners: de klantenraad van Inluzio en de adviesraad Wmo	35
5.3	Informatiehuishouding en monitoring	36
5.4	(Financiële) beheersmaatregelen en autonome ontwikkelingen	40
6	Effecten	44
7	Rol van de raad	50
8	Conclusies en aanbevelingen	53
8.1	Conclusies	53
8.2	Aanbevelingen	60
8.2.1	Aanbeveling aan het college	60
8.2.2	Aanbeveling aan de raad	60
A	Normenkader	61
B	Geïnterviewde personen en geraadpleegde bronnen	62



2 Inleiding nota van bevindingen

2.1 Achtergrond

De gemeente Hollands Kroon is een regiegemeente, zij heeft de uitvoering van de Wmo en Jeugdzorg na aanbesteding belegd bij één partij: Incluzio Hollands Kroon (hierna ook: IHK). De gemeente blijft zelf verantwoordelijk voor Wmo en Jeugdzorg. Deze situatie is uniek in Nederland en er zijn voor- en tegenstanders van deze manier van inrichten. In de media is veelvuldig aandacht voor deze samenwerking. Voorstanders benoemen dat de integrale aanpak door deze wijze van werken goed georganiseerd is en de kosten beheersbaar blijven, tegenstanders geven aan dat de keuzevrijheid van inwoners wordt ingeperkt en dat de afhankelijkheid van deze ene aanbieder te groot wordt waardoor hij zijn positie kan misbruiken.

De afgelopen jaren waren er grote tekorten bij Incluzio Hollands Kroon, waarop door de gemeente Hollands Kroon extra geld beschikbaar is gesteld bovenop de afspraken uit de aanbesteding. De snel stijgende kosten en de onvoorspelbaarheid daarvan zijn bij de gemeenteraad een bron van zorg. Dit onderzoek heeft als doel de gemeenteraad te ondersteunen bij het vergroten van de grip op het sociaal domein. De toetsingskamer van de gemeente Hollands Kroon heeft hierop I&O Research gevraagd hen te ondersteunen bij de uitvoering van dit onderzoek. Het doel is om meer inzicht te krijgen in de uitvoering van de Wmo en Jeugdzorg door Incluzio Hollands Kroon en dit terug te koppelen naar de gemeenteraad, zodat zij de kaderstellende en controlerende rollen beter kunnen uitvoeren.

2.2 Onderzoeksvragen

De toetsingskamer van Hollands Kroon stelde voor aanvang een lijst met 21 deelvragen op. Om deze van meer structuur te voorzien zijn deze door I&O Research gebundeld in zes onderzoeksvragen. De onderwerpen van de 21 deelvragen komen in de betreffende hoofdstukken terug. De te beantwoorden onderzoeksvragen zijn:

- 1 Hoe is het Wmo- en Jeugdbeleid in de gemeente Hollands Kroon vormgegeven?
- 2 Hoe werkt het Wmo- en Jeugdbeleid in de praktijk?
- 3 Hoe is de sturing door gemeente, gemeenteraad en Incluzio Hollands Kroon op de Wmo en Jeugdzorg vormgegeven?
- 4 Wat zijn de effecten van het Wmo- en Jeugdbeleid?
- 5 Hoe efficiënt is het Wmo- en Jeugdbeleid?
- 6 Wat zijn de verbeterpunten op het gebied van de Wmo en de Jeugdzorg voor de toekomst?

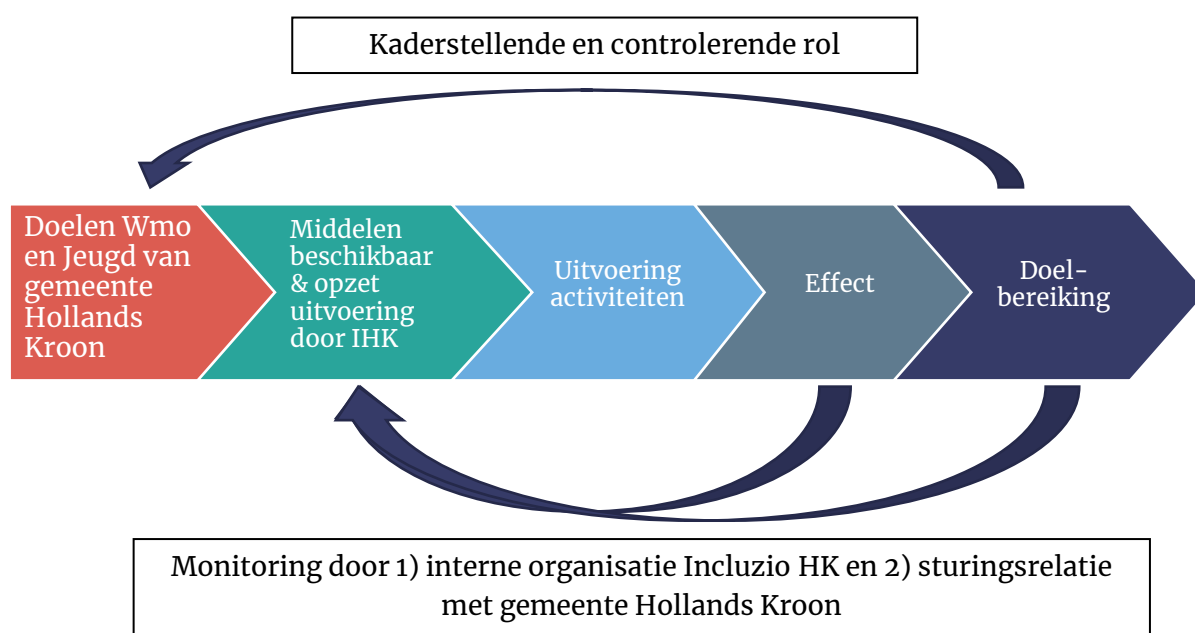
Tabel 2.1 Onderwerpen per deelvraag

	Onderwerpen
1. Beleid	Beleid, doelen, open-einde karakter van de wetgeving, bekostigingsmethodiek.
2. Praktijk	Werkwijzen, processen, taken en verantwoordelijkheden, borging van kwaliteit, toewijzing van zorg en ondersteuning, preventie, samenwerking met scholen.
3. Sturing en monitoring	Sturing, samenwerking tussen gemeente en IHK, contractmanagement, (financiële) beheersmaatregelen, informatiehuishouding, stuurmogelijkheden in de jeugdhulp en -zorg
4 & 5. Effecten & efficiëntie	Effecten voor inwoners, cliëntervaringen, doelrealisatie.
6. Sturing in de toekomst	Kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad

2.3 Werkwijze

Procesmatig ziet de organisatie van de Wmo en Jeugdzorg in de gemeente Hollands Kroon eruit als figuur 2.1. De gemeente Hollands Kroon stelt ten eerste de beleidskaders vast en beschrijft de beoogde doelen die het beleid nastreeft. Deze zijn – na de gewonnen aanbesteding – door Incluzio Hollands Kroon vertaald naar een uitvoeringsplan. Uit dit uitvoeringsplan komen activiteiten voort die Wmo en Jeugdzorg bieden aan de inwoners van Hollands Kroon. Aan de hand van deze effecten wordt door middel van monitoring bepaald of de doelen al dan niet zijn bereikt. Het behalen van de doelen dient vervolgens aanleiding te zijn voor enerzijds Incluzio Hollands Kroon en de gemeente Hollands Kroon om de uitvoeringspraktijk bij te sturen en anderzijds voor de gemeenteraad van Hollands Kroon om door middel van haar kaderstellende en controlerende rol het beleid bij te sturen.

Figuur 2.1 Beleidsmatig model uitvoering Wmo en Jeugdhulp in Hollands Kroon



2.3.1 Methoden

Om de doorwerking van de verschillende onderdelen van het model in de praktijk te onderzoeken zijn verschillende bronnen geraadpleegd en interviews gehouden. Dit is gedaan in drie stappen.

1 Voorbereiding

In twee sessies is 1) de onderzoeksopzet en het normenkader vastgesteld met de toetsingskamer van Hollands Kroon en 2) het onderzoek gepresenteerd aan de ambtelijke organisatie van de gemeente Hollands Kroon en Incluzio Hollands Kroon. Daarbij zijn ook afspraken gemaakt over het aanleveren van contactpersonen voor interviews en benodigde documenten en gegevens.

2 Gegevensverzameling

De resultaten in dit rapport zijn voor een groot deel verkregen uit deskresearch (document- en gegevensanalyse van stukken aangeleverd door de gemeente en IHK en een benchmark aan de hand van landelijke onderzoeksrapporten en databases¹) en interviews met betrokken stakeholders. De volgende activiteiten zijn in deze fase ondernomen:

- Deskresearch
- Gegevensanalyse met (indien beschikbaar):
 - Landelijke cijfers
 - Gemeenten met 25.000 – 50.000 inwoners
 - Buurgemeenten (Den Helder, Schagen, Medemblik)
 - Selectie P10-gemeenten (Twenterand, Horst aan de Maas, Midden-Drenthe, Goeree-Overflakkee, Berkelland en Ooststellingwerf)²
- Interviews:
 - 7 interviews met medewerkers van de gemeente Hollands Kroon
 - 3 interviews met het management van Incluzio Hollands Kroon
 - 5 interviews met zorgaanbieders
 - 5 interviews met medewerkers van wijkteams van Incluzio HK
 - Groepsinterview met de adviesraad Wmo
 - Groepsinterview met klantenraad Incluzio HK
- (Groeps)interview met de raad
- Interview met portefeuillehouder

Van ieder interview is een gespreksverslag gemaakt, welke na afloop aan de betrokkenen is voorgelegd en gecontroleerd op volledigheid en juistheid. De geaccordeerde interviewverslagen zijn vervolgens meegenomen naar de analysefase. De volledige lijst met bronnen en interviews vindt u in bijlage B.

3 Analyse en rapportage

Na afloop van de gegevensverzameling zijn de geraadpleegde bronnen en interviewverslagen in twee duidingssessies geanalyseerd. De eerste duidingssessie betrof een interne duidingssessie om antwoorden te formuleren op de deelvragen. In de tweede duidingssessie zijn deze resultaten voorgelegd aan de toetsingskamer. Hierna is het feitenrelaas opgesteld, welke is toegezonden naar de gemeente Hollands Kroon en Incluzio Hollands Kroon voor het ambtelijke wederhoor. Na verwerking van het ambtelijk wederhoor zijn conclusies en aanbevelingen opgesteld en toegezonden voor het bestuurlijk wederhoor. Het rapport is na het bestuurlijk wederhoor naar de gemeenteraad van Hollands Kroon toegezonden.

2.3.2 **Normenkader**

Voor de beantwoording van de deelvragen van dit onderzoek is een normenkader opgesteld. Dit normenkader is voorgelegd aan en goedgekeurd door de toetsingskamer. Het volledige normenkader vindt u in bijlage A.

¹ Onder landelijke databases vallen onder meer gegevens van het CBS, waarstaatjegemeente.nl, het Nji en diverse landelijke onderzoeken uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

² De zes P10-gemeenten zijn willekeurig gekozen uit de totale lijst van gemeenten binnen dit verband.

2.4 Leeswijzer

Het rapport is opgebouwd volgens het model in figuur 2.1. Hoofdstuk 3 behandelt het beleid, doelen en uitgangspunten en de uitwerking daarvan in uitvoeringsplannen van Incluzio. Hoofdstuk 4 gaat daarna in op de uitwerking van het beleid in de praktijk. Hoofdstuk 5 geeft inzicht in de wijze waarop de gemeente Hollands Kroon en Incluzio Hollands Kroon de samenwerking hebben ingericht en hoe de informatiehuishouding is ingericht. Hoofdstuk 6 laat de effecten van het beleid zien en hoofdstuk 7 gaat in op de rol van de gemeenteraad en verbeterpunten voor de toekomst. Tot slot zijn in hoofdstuk 8 – met behulp van toetsing aan het normenkader – de belangrijkste conclusies en aanbevelingen opgenomen.

3 Beleid

Centraal in dit hoofdstuk staat de eerste deelvraag van het onderzoek:

- Hoe is het Wmo- en Jeugdbeleid in de gemeente Hollands Kroon vormgegeven?

Het eerste deel van dit hoofdstuk geeft de uitgangspunten vóór en ten tijde van de aanbestedingsprocedure in 2015 weer en laat de beoogde doelen zien. Hoofdstuk 3.2 zal vervolgens inhaken op uitwerking van deze plannen door Inluzio en de belangrijkste ontwikkelingen tot en met 2019/2020 laten zien. Het doel van dit hoofdstuk is om een korte achtergrond te geven om de ontwikkeling van de beleidskaders over de tijd heen te laten zien en daarbij de belangrijkste doelen en uitgangspunten te presenteren.

3.1 Beleidskaders en uitgangspunten in 2015

Voorafgaand aan de aanbesteding: strategische visie op het sociaal domein

In de aanloop naar de decentralisaties werd duidelijk dat de Rijksoverheid diverse taken op het gebied van werk, inkomen, zorg en jeugd zou overhevelen naar gemeenten. Hierbij kregen gemeenten zowel regisserende als uitvoerende taken toebedeeld. Een eerste aanzet in de aanpak van de decentralisaties in Hollands Kroon is voornamelijk vormgegeven in twee visiedocumenten en het coalitieakkoord 2014 – 2018³. De strategische visie ‘Rust, Ruimte en Dynamiek’ is een breder visiedocument over de rollen en taken van de gemeente, waarin een paragraaf is opgenomen over de naderende transitie. Het tweede (regionale) visiedocument is een visie specifiek gericht op de aanpak van de decentralisaties. In eerste instantie mondde deze visie uit in een regionale samenwerking met de gemeenten Texel, Den Helder, Schagen en Hollands Kroon. Ook in het coalitieakkoord van 2014 – 2018 ‘Verder bouwen aan Hollands Kroon’ werd bevestigd dat men in eerste instantie vasthield aan de lijn om voor de uitvoering van de destijds nieuwe Jeugdwet, Wmo en Participatiewet samen te werken in voorgenoemd regionaal verband. In deze visies en het coalitieakkoord wordt benadrukt dat ‘eenieder die aanklopt voor zorg wordt gehoord en binnen de gestelde kaders geholpen wordt’. Deze samenwerking heeft geleid tot een gezamenlijke aanbesteding in 2014 voor het eerste jaar van zorg na ingang van de nieuwe Wmo, Jeugd- en Participatiewet. Uiteindelijk zijn in de hele regio 150 aanbieders gecontracteerd. Ten opzichte van eerdere jaren bleek dit weinig verandering teweeg te brengen, zo wordt geschreven in het aanbestedingsdocument uit 2015. Er werd nog steeds veel gehandeld vanuit het oude AWBZ-perspectief. Voornaamste voordeel van deze wijze van aanbesteden is dat de transitie snel geregeld is: men gaat op de oude voet verder. Nadeel van deze wijze is echter dat op de lange termijn geen prikkel is om te innoveren en (volgens wetenschappelijke onderzoekers van PPRC⁴) de financiële haalbaarheid te betwifelen valt gezien de bezuinigingsopdracht gekoppeld is aan de decentralisaties.

³ De visiedocumenten zijn de strategische visie ‘Rust, Ruimte en Dynamiek’ uit 2013 en de regionale visie ‘Voor elkaar / Met elkaar’ uit datzelfde jaar over de transities in het sociaal domein in de Kop van Noord-Holland.

⁴ Via: <http://www.pprc.eu/wp-content/uploads/Gemeenten-als-opdrachtgever.pdf>

Mede door de afwezigheid van deze innovatieprikkel en de koers van de gemeente om meer als regiegemeente te functioneren is gekozen om in 2015 één aanbieder te contracteren voor het uitvoeren van de volledige Wmo en Jeugdzorgtaken in de gemeente, van indicatiestelling tot en met het uitvoeren van de ondersteuning en het contracteren van (specialistische) onderaannemers. Uit het aanbestedingsdocument: “een partner die samen met ons de transformatie realiseert”. Uiteindelijk is de keuze gevallen op Incluzio Hollands Kroon.

3.1.1 Doelen en uitgangspunten

2015: Hollands Kroon besluit zelf te gaan aanbesteden

In het aanbestedingsdocument staat genoemd dat Hollands Kroon zich meer ontwikkelt naar een regiegemeente. Een dergelijke gemeente ‘richt zich op het stellen van kaders (beleid), het voeren van regie op processen en de uitvoering van de kerntaken’. De uitvoering van andere taken kunnen meer worden belegd bij partners. Het doel van de regiegemeente is het realiseren van een compact en flexibel ambtelijk apparaat, het realiseren van effectieve en efficiënte beleidsontwikkeling en het afleggen van verantwoording over het proces waarover regie wordt gevoerd.

Het aanbestedingsdocument sluit aan bij deze visie en spreekt de ambitie uit een partner te vinden voor een langdurige overeenkomst voor het leveren van Wmo- en Jeugdhulptaken in de gemeente. Daarbij zijn de volgende opdracht doelstellingen geformuleerd:

- continue borging van goede, veilige en meest effectieve zorg tegen zo laag mogelijke lasten;
- optimale samenwerking en integratie van zorggebieden;
- maximale tevredenheid van de cliënt;
- optimale regievoering over, en verantwoording van de zorgprestaties;
- optimale inzet en benutting van informele zorg en voorliggende voorzieningen;
- het leveren van een zo dekkend mogelijk zorgaanbod;
- maximale zelfredzaamheid en eigen kracht van inwoners;
- minimale risico's in de continuïteit van de bedrijfsvoering van opdrachtnemer.

Uniek aan deze opdracht is het werken met één aanbieder, die op den duur alle taken op het gebied van de Wmo en Jeugdwet (indicatiestelling, leveren van zorg et cetera) voor/samen met de gemeente uitvoert en zich daarbij houdt aan een budgetplafond. De bestaande wijkteams van de gemeente Hollands Kroon werden daarbij overgenomen door Incluzio.

De volledige scope van deze aanbesteding omvat volgens de aanbestedingsleidraad: de geïndiceerde zorg en hulp beschreven in de Wmo, de geïndiceerde zorg en hulp beschreven in de Jeugdwet, Persoonsgebonden Budget, Overeenkomsten landelijke voorzieningen, Woonvoorzieningen, Huishoudelijke Hulp, Voorliggende en vrij toegankelijke voorzieningen, Toegang en indicatiestelling, Hulpmiddelen (en onder voorbehoud Beschermd wonen).

Budgetplafonds

De initiële budgetplafonds voor de eerste drie jaren waren als volgt:

Jaar	Maximaal plafondbedrag
2016	€ 4.524.000
2017	€ 11.903.000
2018	€ 11.952.000



Meer over deze budgetplafonds in hoofdstuk 5 waar de sturing en het contractmanagement wordt besproken. Als winnende partij heeft Inluzio in 2016 opdracht gekregen de inschrijving verder uit te werken naar een plan van aanpak. Net als de titel van de inschrijfleidraad van de aanbesteding heette dit eerste plan van aanpak ‘de koers naar partnerschap in zorg’. Deze is gepubliceerd op 17 maart 2016. Naderhand heeft Inluzio nog twee ‘beleidsplannen’ naar buiten gebracht: het 3-tot-5-jarenplan uit 2018 en het Innovatieplan 2020 – 2021 uit 2019.

3.2 Uitwerking in uitvoeringsplannen

Plan van aanpak 2016: ‘Op weg naar partnerschap’

In het eerste plan van aanpak uit 2016 heeft de opdracht van Inluzio een meer vaste vorm gekregen. Beschreven zijn onder meer de uitgangspunten, scope, het organisatiemodel, de visie op zorg en ondersteuning, verhoudingen met stakeholders, inkoop, innovatie, financiën en andere randvoorwaarden. Dit onderdeel bespreekt de belangrijkste onderdelen voor dit onderzoek, te weten: de doelstellingen, kpi’s, het Hollands Kroon-model en inrichting van de wijkteams.

Doelstellingen en uitgangspunten

Inluzio neemt in het plan van aanpak de opdracht doelstellingen van de gemeente Hollands Kroon over. Zelf voegen zij daar nog een vijftal uitgangspunten aan toe, die op dit moment nog steeds actueel zijn⁵. De vijf uitgangspunten zijn:

- 1 We zijn toegankelijk voor inwoners, partners en stakeholders, we gaan een open gesprek met hen aan en zorgen voor commitment in afspraken.
- 2 We prikkelen en benutten de talenten van inwoners, collega’s, onderaannemers en onze ketenpartners.
- 3 We zijn ondernemend: dit betekent dat we kansen zien en grijpen en snel anticiperen op ontwikkelingen in de markt en kosten en baten goed afwegen.
- 4 We maken onze resultaten inzichtelijk en meten continu.
- 5 We zetten domein overstijgende oplossingen in, we koppelen het medische, sociale en jeugddomein aan elkaar en leren van elkaars afwegingen en toetsingskader. Dat maakt onze oplossingen duurzaam.

Inrichting kpi’s (key performance indicators)

Om de prestaties van Inluzio inzichtelijk en meetbaar te maken (zie uitgangspunt 4) zijn in het plan van aanpak in 2016 tien kpi’s opgenomen. Het doel van deze kpi’s is om zo SMART⁶ mogelijk te beoordelen of de inzet van Inluzio ook de gewenste resultaten opleveren. Een kpi laat daarmee zien hoe effectief een organisatie de belangrijkste doelen van de opdracht behaalt. In het plan van aanpak licht Inluzio toe: “Kern van dit model is dat GHK stuurt op de meest relevante en gewenste effecten (output) en het aan Inluzio als expert overlaat hoe zij deze effecten behaalt. Binnen onze organisatie monitoren wij op meer parameters dan alleen de hieronder beschreven KPI’s. Dit is een van de manieren waarop wij inhoud geven aan onze ambitie om een lerende organisatie te zijn.”

⁵ Via: <https://www.inluzio.nl/inluzio-hollands-kroon>

⁶ Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch, Tijdgebonden

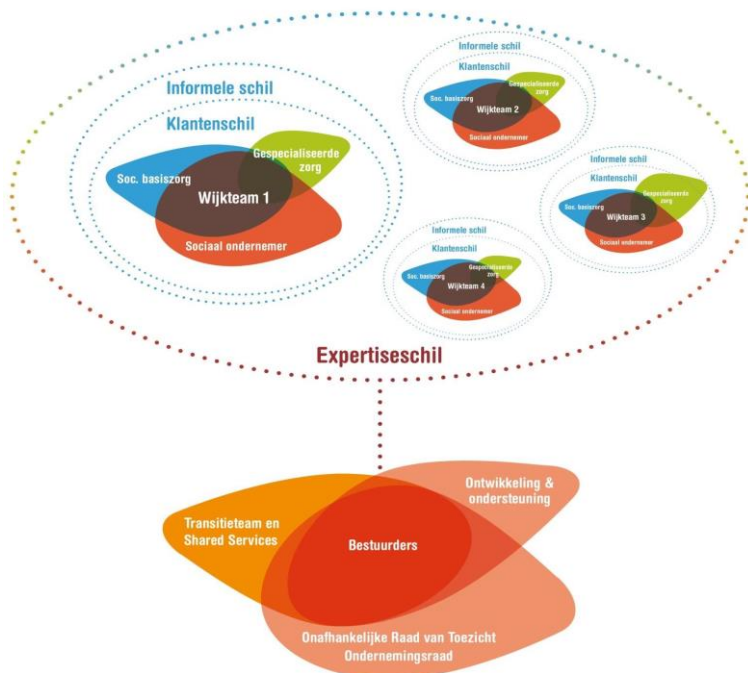
De eerste tien kpi's waren:

1	Elke inwoner uit Hollands Kroon die met een vraag bij het wijkteam komt, krijgt in 2016 binnen 8 werkdagen passende ondersteuning, binnen 6 werkdagen in 2017 en binnen 5 werkdagen in 2018.
2	Bij 80% van onze klanten, realiseren we 100% doelbereik.
3	In 2017 geeft 80% van de hulpbehoevende inwoners, van de professionals en van de ketenpartners aan, dat zij weten waarvoor ze bij wie terecht kunnen en 90% in 2018.
4	We realiseren met onze dienstverlening een positief maatschappelijk effect op 3, jaarlijks vast te stellen, voor Hollands Kroon relevante thema's.
5	Klanten beoordelen onze dienstverlening gemiddeld minimaal met een 7,5 (schaal 1 – 10).
6	Minimaal 90% van de klanten (van de latende organisaties) en van de (overgenomen) medewerkers ervaren geen tot beperkte hinder van de vormgevingsfase.
7	Inwoners zijn minimaal 10% meer tevreden over de voorliggende voorzieningen dan zij het jaar eerder waren.
8	Medio 2017 hebben inwoners in minimaal 3 verschillende kernen een initiatief genomen dat is gekoppeld aan een concreet probleem dat speelt in die kern (bijvoorbeeld drankgebruik onder jongeren, te weinig beweging bij ouderen, hoge werkloosheid onder specifieke bevolkingsgroep) en dat binnen een jaar aantoonbaar bijdraagt aan het verminderen van dat probleem.
9	30% van het totale budget van onze opdracht brengen wij uiterlijk in 2017 en 2018 onder in 4 integraal werkende wijkteams die wij in eigen beheer uitvoeren. Met het resterende budget kopen wij zorg in. Minimaal 10% van het totaal door ons ingekochte volume kopen wij in 2017 in op basis van resultaatfinanciering.
10	Onze ketenpartners en onderaannemers beoordelen onze performance gemiddeld minimaal met een 7,5 (schaal 1-10).

Hollands Kroon model

Het organisatiemodel dat Inluzio introduceerde in 2016 noemden zij het Hollands Kroon model. Centraal in het model staan vier wijkteams die, in lijn met de gedachte van de decentralisaties, een prominentere rol in het sociaal domein toebedeeld krijgen. Waar voorheen de wijkteams vooral lichte ondersteuningstaken oppakken en indicaties verzorgen, is de rol van de nieuwe wijkteams in Hollands Kroon uitgebreider. Het uiteindelijke doel is om vanuit de wijkteams zowel de nulde-, eerste- als tweedelijnszorg te verbinden (zie figuur 3.1). Dit bleek echter een proces van jaren en is op het moment van schrijven ook nog niet volledig gerealiseerd. Dit betekent dat binnen een wijkteam generalisten en specialisten van elke lijn zorg aanwezig zijn, die iedere hulpvraag van een inwoner zelf kunnen bespreken en idealiter zonder beschikking kunnen oppakken. Wel is vanaf 2016 de inzet van ondersteuning door de wijkteams vergroot, meer hierover in volgende hoofdstukken. De wijkteams worden geleid door een 'sociaal ondernemer', vrij vertaald: de algemeen directeur van Inluzio Hollands Kroon. Omdat gewerkt wordt met een budgetplafond gaat – eveneens in lijn met de gedachte van de decentralisaties – meer aandacht uit naar het voorliggend veld. In het plan van aanpak verwoordt Inluzio dit als volgt: *“We bieden de zorg die nodig is, niet minder maar ook niet meer. Onze aanpak hierin is zakelijk en menselijk. Zakelijk: we hebben te maken met schaarste en zijn dus scherp op hoe wij publieke middelen effectief besteden. Menselijk: we beseffen ons dat afschalen niet in elke situatie mogelijk is en voorkomen dat kwetsbare mensen niet de hulp krijgen die ze nodig hebben. Vanuit ons zakelijke en menselijke perspectief zien wij in Hollands Kroon nog mogelijkheden om de kanteling naar voren verder in te zetten. Dit doen we vooral door: 1. Uitbreiding takenpakket wijkteams en 2. Vergroten inzet voorliggende voorzieningen.”*

Figuur 3.1 Hollands Kroon Model (versie: Plan van aanpak 2016)



Van ‘op weg naar partnerschap’ naar drie- tot vijfjarenplan

Het eerste plan van aanpak is geschreven voor de daadwerkelijke uitvoering van de activiteiten door Hollands Kroon. In de periode sinds 2016 heeft Inluzio in twee documenten de ontwikkelingen en de groei van de organisatie beschreven. Dit zijn het ‘3-tot-5-jarenplan’ en het ‘Innovatieplan 2020 – 2021’. In deze twee documenten zet Inluzio – in een coproductie met de gemeente Hollands Kroon – uiteen hoe de voorbije periode is gelopen, wat knelpunten waren, wat verbeterd kan worden en wat er goed is gegaan. Het eerste document begint met een evaluatie van het plan van aanpak ‘De Koers naar Partnerschap in Zorg’. In deze evaluatie worden met name het functioneren van de kpi’s, het Hollands Kroon model en de voortgang van de transformatie besproken. Inluzio geeft aan dat het kader dat in de oorspronkelijke uitvraag stond nagenoeg ongewijzigd blijft.

Kpi’s functioneren niet naar behoren

In het 3-tot-5-jarenplan geeft Inluzio aan dat de kpi’s opgesteld in het plan van aanpak niet naar behoren functioneren. Dit is later bevestigd in verschillende interviews. Ze geven niet de juiste informatie, niet voldoende inzicht en/of zijn te rigide. In een interview werd een voorbeeld gegeven: “Zo had je bijvoorbeeld een kpi die 10% per jaar moest verbeteren. De eerste meting was 80%, dan moet je binnen twee jaar op 95% zitten. Dat is niet werkbaar.” Daarnaast beschrijft het stuk dat door externe autonome factoren het functioneren van Inluzio Hollands Kroon niet objectief genoeg beoordeeld kan worden. Ook blijkt uit het stuk dat er in het partnerschap tussen de gemeente en Inluzio nog stappen kunnen worden gezet. Genoemde redenen dat de kpi’s niet functioneren zijn:

- zijnstroom (bijv. via huisartsen);
- doorlooptijden die niet eenduidig te meten zijn;
- wachtlijsten bij zorgaanbieders die een vertekend beeld geven;
- de werkrelatie met ouders/ketenpartners (en de mate van invloed van impopulaire maatregelen op de tevredenheid).

In het 3-tot-5-jarenplan wordt voorgesteld om de kpi's op een andere wijze te benaderen (meer vanuit partnerschap):

- Kpi's worden jaarlijks gezamenlijk geëvalueerd en aangepast indien nodig;
- Kpi's hebben een directe relatie met de doelstellingen;
- GHK en IHK hebben een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het realiseren van de kpi's;
- GHK en IHK richten gezamenlijk een dashboard in;
- Uiteindelijk moeten de kpi's antwoord geven op de vraag: "zijn de inwoners tevreden?"

Ontwikkelen van partnerschap

Er wordt in het plan verschillende keren benadrukt dat het partnerschap tussen de gemeente Hollands Kroon en Inluzio niet organisch tot stand kwam. Beide partijen gaven op een eigen manier invulling aan het partnerschap, wat in enkele gevallen tot tegenstrijdigheid leidde. Daarnaast spreekt Inluzio van een gebrek aan afstemming en/of gezamenlijke visie. In de interviews is dit beeld bevestigd, zowel door Inluzio als vertegenwoordigers van de gemeente Hollands Kroon. Beide partijen zochten naar de rol die zij moesten aannemen in het partnerschap. Meer over deze ontwikkeling in het hoofdstuk over sturing.

Hollands Kroon model herzien

In het 3-tot-5-jarenplan is het Hollands Kroon model uit het originele plan van aanpak herzien. De wijkteams bleken volgens Inluzio te klein om deze op te splitsen in vier wijkteams, geleid door vier sociaal ondernemers. Wel wordt aangegeven dat door de groeiende omvang van het personeelsbestand de weg richting wijkgericht werken kan worden voortgezet.

Transformatiegedachte nog niet geland bij alle deelnemers

In het 3-tot-5-jarenplan komt naar voren dat de oorspronkelijke doelen nog niet gerealiseerd werden. In de ogen van Inluzio kostte het meer tijd om andere verbonden medewerkers en partijen mee te nemen in de transformatiegedachte. Denk hierbij aan wijkteammedewerkers die nog niet voldoende opgeleid bleken⁷, of huisartsen die niet gemotiveerd waren nauwer samen te werken met de wijkteams. Men bleek te optimistisch over het tijdspad. Als verbeteractie geeft Inluzio aan het gesprek hierover aan te gaan met de partner, de gemeente Hollands Kroon.

In het vervolg van het stuk omschrijft Inluzio diverse verbetermaatregelen m.b.t. de vijf principes om onder meer bovengenoemde evaluatiepunten te verbeteren. Een greep van de genoemde verbetermaatregelen:

- oprichten en betrekken van cliëntenraad Inluzio en nauwere aansluiting met de adviesraad Wmo;
- proactief en transparant zijn richting de gemeenteraad van Hollands Kroon;
- verdere integratie van de wijkteams en opstellen van een sociale kaart per kern;
- betrekken van scholen en huisartsen bij werkwijze Inluzio Hollands Kroon;
- de weg naar ondersteuning optimaliseren m.b.v. triage;
- deskundigheidsbevordering door specialisten van onderaannemers en ketenpartners in een schil om de wijkteams te plaatsen;

⁷ Dit staat beschreven in het 3-tot-5-jaren plan. Uit het ambtelijk wederhoor volgt de uitleg dat medewerkers op dat moment wel SKJ-geregistreerd waren, maar niet voldoende in staat bleken de transformatie vorm te geven.

- borging van personeelsontwikkeling (o.a. implementeren beoordelings- en functioneringssystematiek, registratiesysteem voor opleidingen, ontwikkelen van digitale leeromgeving, externe audits rond personeelsontwikkeling);
- zoeken van alternatieven voor geïndiceerde ondersteuning, zoals Doet&Ontmoet-groepen;
- inkoop optimaliseren (alternatieve financieringsvormen, innovatieve onderaannemers);
- inrichting nieuw interdimensionaal monitoringsmodel;
- nieuwe meetmethoden, datagestuurd werken en informatiepositie verbeteren;
- meer ambulante jeugdhulp in eigen beheer;
- samenhangende aanpak rond ouders op gang brengen.

Financiële overschrijdingen

In tegenstelling tot wat Inluzio zelf had verwacht (een resultaat realiseren van maximaal 4%), bleken de vastgestelde middelen onvoldoende. Inluzio zegde toe garant te willen staan voor deze eerste verliezen. Meer over de ontwikkeling van het budget in hoofdstuk 4.

Doorontwikkeling naar Innovatieplan 2020 – 2021

Het derde en vooralsnog meest recente uitvoeringsplan is het 'Innovatieplan 2020 – 2021'. Net als het vorige 3-tot-5-jarenplan is het een vernieuwing van het originele plan van aanpak uit 2016. Het bevat derhalve een terugblik op de activiteiten uitgevoerd in de voorgaande periode en een vooruitblik hoe geleerde lessen mee kunnen worden genomen naar de toekomst. Een van de doelen die Inluzio zichzelf stelt is wat er gedaan kan worden om binnen de gestelde financiële kaders te blijven.

Evaluatie wijkteams

Het aantal unieke klanten met ondersteuning is sterk gestegen. Inluzio schrijft dit toe aan een verbeterde zichtbaarheid van de wijkteams sinds 2016. Een groot deel van de hulpvragen van deze cliënten kunnen door de medewerkers van het wijkteam zelf (indicatieloos) worden opgepakt⁸. Deze (indicatieloze) manier van werken maakt dat deze inzet van de wijkteams voorliggend is. De wijkteams zijn daarnaast naar eigen zeggen ook preventiever en voorliggender gaan werken door meer taken van schoolmaatschappelijk werk op te pakken, een indicatieloos groepsaanbod en begeleiding in de kernen. Het aantal klachten is volgens Inluzio stabiel en ook toezichthoudende instanties zoals accountants, de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) en audits van de ISO-normeringen constateren geen tekortkomingen. Verbeterpunten liggen vooral nog op het terrein van de transformatie: het lukt nog maar in beperkte mate om strategische samenwerkingen aan te gaan en met name in de tweedelijns zorg gaat het transformatieproces moeilijk bij de grotere contractanten. Overheadkosten blijven onder de afgesproken 10%.

Het organisatiemodel zoals dat oorspronkelijk in het plan van aanpak is gepresenteerd is gewijzigd in het Innovatieplan. Door de geografische afstand en de omvang van het wijkteam bleek het te lastig om een structuur met vier generalistische teams en vier sociaal ondernemers te werken. Uiteindelijk is gekozen voor een organisatiestructuur met 4 wijkteams (noord, oost, zuid en west), 1 ondersteuningsteam (HR, financiën et cetera), 3 teamcoaches, 2 werkbegeleiders en 1 sociaal ondernemer. Dit kwam voort uit het onderstaande 'Eigen Regie'-model:

⁸ 80% van de klanten met een vraag over Wmo-begeleiding en 77% van de jeugdklanten met een begeleidingsvraag kunnen zelf door het wijkteam worden opgepakt.

Figuur 3.2 Eigen Regie Model uit het Innovatieplan 2020 - 2021

SAMEN VOOR EIGEN REGIE

EIGEN REGIE VAN DE KLANT IS DE BASIS VAN ONZE DIENSTVERLENING. WERK JIJ OP DEZE MANIER?



Kansen en verbeterpunten

In het vervolg van het stuk gaat Incluzio vooral in op de kansen en verbeterpunten die nog in het verschiet liggen op het gebied van de nulde-, eerste- en tweedelijnszorg. Op het gebied van de nuldelijn ligt deze nog in het verbeteren van de sturingsrelatie met de gemeente Hollands Kroon en het aangaan van strategische partnerschappen om een domein overstijgende visie te realiseren. Op het gebied van de eerstelijnszorg wordt vooral benadrukt dat de (urgentie van de) transformatiegedachte nog niet bij alle (keten)partners in het veld wordt gezien. Hierdoor worden cliënten voor een deel nog direct doorverwezen naar de (gespecialiseerde) tweedelijns zorg, terwijl er volgens Incluzio ook voldoende expertise binnen de wijkteams aanwezig is. Dit wordt ten eerste gezien als een inhoudelijk gemiste kans, secundair is het een belemmering om financiële grip te houden. Bij de tweedelijnszorg is het de ambitie om eveneens strategische partnerschappen aan te gaan en daarbij gebruik te maken van nieuwe financieringsvormen als lumpsum in plaats van PxQ. De beoogde strategische samenwerking moet leiden tot effectievere inzet van (hoog)specialistische zorg en daarmee een reductie van de gemiddelde kostprijs per klant. Ook wordt gekeken naar resultaatgerichte financiering binnen de huishoudelijke hulp.

Uit de interviews komt bovendien naar voren dat men momenteel met pilots onderzoekt of specialisten van de tweedelijns zorgaanbieders een meerwaarde binnen het wijkteam hebben: *“Een volgende stap, volgens het innovatieplan, is een gebiedsteam met specialistische zorg in of om het wijkteam.”*

In het volgende hoofdstuk wordt nader ingegaan op de ontwikkelingen die hierboven al kort zijn genoemd. Onder meer de (financiële) middelen worden besproken, samen met de inrichting van de wijkteams en de doorwerking van het beleid in de praktijk.

4 Praktijk

Hoofdstuk 4 behandelt de doorwerking van het beleid, genoemd in het vorige hoofdstuk, naar de praktijk. De centrale vraag van dit hoofdstuk is dan ook: Hoe werkt het Wmo- en Jeugdbeleid in de praktijk? Onderwerpen die ter sprake komen zijn de middelen die beschikbaar zijn gesteld om het beleid uit te voeren, de ingevoerde beheersmaatregelen, ontwikkeling van de wijkteams, inzet op preventie en samenwerking met scholen en jeugdprofessionals.

4.1 Middelen

Originele plafondbudget te laag voor de uitvoering van de overeenkomst

In het vorige hoofdstuk zijn de oorspronkelijke budgetplafonds uit de eerste overeenkomst gepresenteerd. Voor 2017 en 2018 lagen deze plafonds op grofweg €11,9 mln euro. In verschillende (jaarlijkse) addendums op de overeenkomst is zowel de scope als het plafondbedrag verschillende keren aangepast. Hierdoor vielen de werkelijke kosten jaarlijks enkele miljoenen euro's hoger uit dan in 2016 was voorzien. Een overzicht van de resultaten in de periode 2017 – 2019 is hieronder opgenomen. Deze vielen (ondanks extra investeringen van zowel Inluzio als de gemeente Hollands Kroon) negatief uit. Ook voor 2020 wordt er vooralsnog geen positief resultaat verwacht.

Tabel 4.1 Overzicht kosten Inluzio Hollands Kroon sinds 2017

	2017	2018	2019
Financiering	€ 14.971.845	€ 15.818.052	€ 19.938.358
Totaal Inkoop	€ 11.769.495	€ 12.204.585	€ 15.064.873
- waarvan Wmo	n.b.	€ 3.022.358	€ 5.423.183
- waarvan Jeugd	n.b.	€ 6.967.681	€ 9.641.690
- waarvan Overige	n.b.	€ 2.214.547	(verwerkt in Wmo/Jeugd)
Wijkteam	€ 2.582.116	€ 2.951.001	€ 3.371.137
Overhead	€ 1.373.410	€ 1.555.945	€ 1.502.348
Overhead (%)	9,2%	9,8%	7,5%
Resultaat	€ -753.176	€ -893.479	€ -0

Ondanks een stijging van de kosten t.o.v. het oorspronkelijke budget wordt in de interviews wel aangegeven dat Hollands Kroon binnen de grenzen van de Rijksbijdrage voor het sociaal domein blijft. Dit als een van de weinige gemeenten in Nederland. Dit kwam deels doordat de kosten voor de Participatiewet gunstig uitvielen voor de gemeente. Met andere woorden: er bleef vanuit het budget voor de Participatiewet gelden over⁹, waardoor ondanks een overschrijding bij de Wmo en Jeugdwet het totaal voor het sociaal domein binnen de Rijksbijdrage bleef. Een medewerker van de gemeente Hollands Kroon licht toe: “Er zijn aanpassingen geweest omdat Inluzio verlies maakte. Daarom heeft Inluzio extra budget gekregen; boven het oorspronkelijke contract, maar binnen de marges van het Rijk”. Voor 2020 wordt echter verwacht dat ook in Hollands Kroon de grenzen van de Rijksbijdrage worden overschreden.

⁹ In een interview geeft een medewerker van de gemeente aan dat het ongeveer om een bedrag van €2 miljoen gaat.

Benchmark van de kosten met referentiegemeenten

Om de kosten voor het sociaal domein in perspectief te plaatsen is met behulp van de database Findo een vergelijking gemaakt met enkele referentiegemeenten. Findo is een database met financiële gegevens van decentrale overheden. De financiële data wordt aangeleverd door CBS-Iv3 (informatie voor derden). De herkomst van deze data zijn onder meer de begroting en de jaarrekening van iedere Nederlandse gemeente. Het CBS ontvangt deze informatie van gemeenten zelf in het kader van de rapportages 'Informatie voor Derden (Iv3)'. Het is enigszins grofmazige informatie en er moeten geen harde cijfermatige conclusies aan worden verleend, maar geeft wel een beeld hoe Hollands Kroon er financieel voor staat ten opzichte van andere gemeenten¹⁰.

In de onderstaande tabel is een vergelijking opgenomen van de lasten per inwoner (in euro's) per gemeente, met als bron de jaarrekeningen in de periode 2017 – 2019 (geselecteerd op zes taakvelden). Er is gekozen voor een bedrag per inwoner om een betere vergelijking te kunnen maken met gemeenten van verschillende grootte. De zes taakvelden zijn:

- wijkteams;
- maatwerkvoorzieningen Wmo;
- maatwerkdienstverlening 18+;
- maatwerkdienstverlening 18-;
- geëscaleerde zorg 18+;
- geëscaleerde zorg 18-.

De tabel geeft dus weer hoeveel de gemiddelde inwoner van een gemeente 'betaalt' aan de uitvoering van bovengenoemde taken.

Tabel 4.2 Saldo lasten (in € per inwoner) voor Wmo en Jeugdhulp in Hollands Kroon en referentiegemeenten

Gemeente	Som 2017	Som 2018	Som 2019
Goeree-Overflakkee	-374	-389	-434
Hollands Kroon	-418	-366	-449
Schagen	-405	-400	-471
Horst aan de Maas	-431	-465	-502
Midden-Drenthe	-439	-485	-538
Medemblik	-439	-461	-551
Berkelland	-494	-519	-562
Ooststellingwerf	-639	-592	-670
Den Helder	-753	-792	-933
Twenterand	-429	-424	n.b.

Uit tabel 4.2 volgt dat in 2019 in Hollands Kroon iedere inwoner €449,- 'betaalde' voor de uitvoering van de Wmo en Jeugdwet. Dit is lager dan in veel van de geselecteerde referentiegemeenten, alleen in Goeree-Overflakkee wordt minder uitgegeven per inwoners aan de Wmo en de Jeugdwet.

¹⁰ Meer informatie via de bronvermelding op: https://findo.nl/jive?workspace_guid=51730268-f433-4faa-be28-fa717668c61f

In 2018 was Hollands Kroon naar verhouding de ‘goedkoopste’ gemeente. Hoewel het grofmazige informatie betreft, is het een indicatie dat men in Hollands Kroon naar verhouding een lager bedrag besteedt aan de Wmo en Jeugdwet dan elders.

Gekeken naar het hoofdtakveld Sociaal Domein (Wmo en Jeugd, inclusief Participatiewet) vinden we Hollands Kroon terug op een 32^e plaats van alle gemeenten in Nederland. In 2017 stond Hollands Kroon nog op de 72^e plek en in 2018 op de 24^e plaats. Dit betekent dat ten opzichte van 2017 de financiële positie van Hollands Kroon ten opzichte van andere gemeenten relatief gezien is verbeterd.

Tabel 4.3 Vergelijking kosten per inwoner (in €) naar hoofdtakveld Sociaal Domein

Positie	Gemeente	2019
1	Rozendaal	-342
2	Vlieland	-358
3	Zoeterwoude	-418
...		
32	Hollands Kroon	-540
65	Schagen	-616
101	Goeree-Overflakkee	-678
...		
120	Horst aan de Maas	-715
129	Medemblik	-733
133	Midden-Drenthe	-739
...		
307	Den Helder	-1.274
342	Heerlen	-1.930
343	Assen	-1.986

Aannames bij aanvang contract onjuist

Gesprekken met financiële medewerkers en contractmanagers wijzen uit dat de uitgangspunten waarmee de budgetten in 2016 zijn opgesteld incorrect waren. De bestanden die zijn gebruikt voor het berekenen van de initiële budgetten bleken achteraf onvolledig en te laag ingeschat. Omdat dit de enige beschikbare informatie was¹¹, zijn deze wel gebruikt bij de aanbesteding. Dit probleem speelde ook in de andere gemeenten in Nederland. Met voortschrijdend inzicht is Inclusio Hollands Kroon daarmee met ontoereikende middelen gestart met de opdracht. Hierdoor was het onvermijdelijk dat er tekorten zouden ontstaan. Een medewerker zegt: “*In de basis zitten de oplopende kosten vooral in de autonome zorgvraagontwikkeling*”. Een andere betrokkene doet hier een schep bovenop en stelt dat het eerste plafondbedrag ‘abnormaal laag’ is geweest. Degene stelt dat om te transformeren er eerst geïnvesteerd moet worden. Gezien de bezuinigingsopdracht die gepaard ging met de decentralisaties, bleek dit laatste echter niet tot nauwelijks mogelijk. Dit leidde er volgens de betrokkene toe dat er “keuzes tegen de gedachte van de decentralisaties in” moesten worden gemaakt.

¹¹ De data en informatie waar naar verwezen wordt staat in de zogenaamde Vektis-bestanden.

De observatie dat het plafondbudget lager is dan elders wordt ook bevestigd door een analyse van de cijfers op Findo (tabel 4.4). Deze tabel laat zien dat de begrote lasten per inwoner lager zijn dan in de referentiegemeenten. Ook de werkelijke lasten (volgens de jaarrekeningen) zijn in Hollands Kroon op Goeree-Overflakkee na lager dan in de referentiegemeenten.

Tabel 4.4 Begrote lasten en uiteindelijke lasten in de jaarrekening op het gebied van de Wmo en Jeugdwet voor Hollands Kroon en referentiegemeenten (in € per inwoner)

Gemeente	Begroting			Jaarrekening		
	Som 2017	Som 2018	Som 2019	Som 2017	Som 2018	Som 2019
Hollands Kroon	269	358	344	429	373	455
Schagen	683	404	353	433	411	477
Twenterand	362	402	400	450	442	n.b.
Goeree-Overflakkee	393	401	413	392	402	442
Medemblik	411	416	433	517	473	558
Horst aan de Maas	393	395	455	453	478	521
Berkelland	464	468	538	509	537	575
Midden-Drenthe	515	512	547	457	501	550
Ooststellingwerf	541	536	611	658	617	684
Den Helder	764	789	842	782	840	955

Een andere aanname bij de decentralisaties, dat zorg dicht bij de burger zou leiden tot een afname in het zorgvolume bleek later onjuist. In het Innovatieplan 2020 – 2021 spreekt Inluzio van een sterke toename van het aantal klanten op alle gebieden: Jeugd (40%), Wmo-begeleiding (93%) en Wmo-voorzieningen (9%). Een groter volume leidt automatisch ook tot hogere kosten.

Daarnaast is er in enkele jaren ook sprake geweest van uitzonderlijke situaties waarin bijvoorbeeld een gezin met zeer hoge zorgkosten naar de gemeente Hollands Kroon is verhuisd. Vooraf was gedacht dat dit een uitzondering betreft, maar inmiddels lijken jaarlijks enkele van dergelijke gevallen terug te komen. Inluzio neemt in deze gevallen de (kosten voor) de zorg van dit gezin over, wat tegelijk grote gevolgen heeft voor de begroting. In een interview werd toegelicht door een medewerker van de gemeente Hollands Kroon: *“Soms heb je ook uitzonderlijke gevallen, daar is binnen het budget niet altijd rekening mee te houden. Het gaat dan bijvoorbeeld om een gezin dat verhuisde van Schagen naar Hollands Kroon die jaarlijks 400.000 euro kosten. Dat heeft ontzettend grote gevolgen voor de financiën. Je kan dan niet zeggen tegen een inwoner: je krijgt deze ondersteuning niet.”* Een medewerker van Inluzio voegt daar het volgende aan toe: *“Je hebt in de jeugdzorg casussen die heel veel geld kosten. Als je dan het volume van Amsterdam hebt, heb je standaard 10 van deze dure casussen. In Hollands Kroon heb je er af en toe eentje wel en af en toe niet.”* Voorgenoemde heeft tot gevolg dat het wel of niet voorkomen van een dergelijke casus grote gevolgen heeft voor een begroting. Een geïnterviewde betrokkene stelt dat het bedrag van 19 miljoen euro op jaarbasis op termijn een reëel bedrag is, maar dat dit door de omvang van de gemeente altijd afhankelijk zal blijven van de aard van de hulpvragen en daarmee onvoorziene factoren. Dit is later door de gemeente Hollands Kroon en Inluzio afgedicht in een addendum met duidelijke afspraken, zoals wat de criteria zijn van uitzonderlijke situaties. Er zijn door de gemeente Hollands Kroon en Inluzio ook verschillende beheersmaatregelen afgesproken om hier op te anticiperen en de stijging van de kosten te kunnen drukken. Meer over de contractuele ontwikkelingen en sturing op de (beheersbaarheid van de) kosten in hoofdstuk 5.

4.2 Inrichting en doorontwikkeling wijkteams

In de verschillende uitvoeringsplannen van Inluzio is uitvoerig aandacht voor de ontwikkeling van de wijkteams. Deze vormen binnen het model van Inluzio een centrale spil. Inluzio voert een kerngericht beleid, waarbij wijkteams niet alleen toegang verschaffen, maar ook direct ondersteuning bieden. Secundair kunnen zij specialistische zorg aanvragen. Er is met vijf wijkteammedewerkers én vijf gecontracteerde zorgaanbieders gesproken om te vragen naar hun ervaringen. Hoe de wijkteams opereren in de nulde-, eerste- en tweedelijnszorg ziet u in figuur 4.1.

Figuur 4.1 Schematische weergave activiteiten in 0e-, 1e- en 2e-lijszorg



Wijkteammedewerkers zien grotere rol voor wijkteams

De gesproken wijkteammedewerkers lichten toe dat de werkwijze sinds de intrede van Inluzio is veranderd. Het grote verschil zit hem voornamelijk in het vaker uitvoeren van begeleidingstaken. Waar voorheen de werkzaamheden uit 'kop-staart indicaties' bestonden, ofwel het toegang geven tot ondersteuning en deze naderhand afsluiten, daar zijn de werkzaamheden de laatste jaren uitgebreid met begeleidingstaken. Dit wordt door de wijkteammedewerkers die vanuit hun verleden als jeugdhulpverlener bij een andere organisatie¹² hebben gewerkt als iets positiefs gezien: "De hiërarchische structuur is heel anders bij Inluzio. Deze zorgt ervoor dat je heel veel vrijheid hebt. Je bent zelf verantwoordelijk met zelfsturende teams. Dat is heel prettig. Geeft ook een stuk vertrouwen. Er is meer ruimte voor de professional gekomen." Doordat de ondersteuning binnen het wijkteam zelf opgepakt kan worden en niet hoeft te worden doorverwezen denken wijkteammedewerkers dat de ondersteuning laagdrempeliger is geworden. Deze ontwikkelingen leiden er ook toe dat wijkteammedewerkers zich vaker zijn gaan specialiseren op een onderwerp. Hoewel alle wijkteammedewerkers generalistisch werken, worden zij waar mogelijk ingezet waar hun specialisatie/kwaliteiten liggen.

¹² Zij komen doorgaans vanuit specialistische jeugdzorgaanbieders en zijn in het bezit van een SKJ- registratie

Om kwaliteit van dienstverlening te borgen en te evalueren is er tweewekelijks een ‘complexe-casussen-overleg’, waarin casuïstiek met diverse expertises wordt doorgenomen. Daarin wordt onder meer het handelen van de wijkteammedewerkers onder de loep genomen en geëvalueerd wat goed is gegaan en wat er juist beter zou kunnen. De wijkteammedewerkers geven aan dat zij het idee hebben dat inwoners het wijkteam en verwante partners zoals schoolmaatschappelijke werk goed weten te vinden. De samenwerking met scholen, kinderdagverblijven, peuterspeelzalen, de GGD et cetera lijkt hier volgens de medewerkers de vruchten af te werpen.

Verbeteren toegang door betere triage

Een ander punt waar de wijkteams zich op richten is het verbeteren van de toegang naar hulp en ondersteuning. Een veel gehoorde klacht¹³ rond jeugdhulp in Nederland is dat inwoners telkens hetzelfde verhaal moeten vertellen aan gemeente, wijkteammedewerker en vervolgens de behandelaar. Uit gesprekken met onder meer de klantenraad van Inclusio volgt dat dit ook de werkwijze is in Hollands Kroon: inwoners bellen eerst met de gemeente en vervolgens komt er een gesprek met een medewerker van het wijkteam. Binnen het wijkteam werkt men nu met een verbeterd toegangsmodel, waarbij gebruik wordt gemaakt van triage. Dit betekent dat er een soort toegangspoort komt die hulpvragen direct bij de juiste wijkteammedewerker moet brengen. Deze ontwikkeling wordt positief ontvangen door wijkteammedewerkers: *“Het toegangsteam bestaat uit mensen die triage gaan doen aan de telefoon. Ik denk dat het een hoop oplevert. Als de uitvraag [voorheen] soms beter was geweest, hadden wij niet bij een keukentafelgesprek hoeven zitten. Dan was de weg voor de klant ook korter.”* Op het moment bestaat deze functie uit 2 fte.

Opleidingsbudget en trainingen beschikbaar gesteld

Voor de wijkteammedewerkers is een opleidingsbudget beschikbaar om de deskundigheidsbevordering ten goede te komen. Daarnaast worden er diverse online trainingen aangeboden en zijn er vanuit de gemeente Hollands Kroon workshops beschikbaar. Gesproken wijkteammedewerkers zijn tevreden over het aanbod. Een volledig overzicht van alle aangeboden trainingen is te vinden in het Innovatieplan 2020 – 2021.

Grotere rol voor wijkteams leidt mogelijk tot lagere kosten

De gedachte achter de uitgebreidere wijkteams is dat er zo dicht mogelijk bij de cliënt ondersteuning wordt geboden. Het Innovatieplan schrijft: *“Het wijkteam biedt zelf ondersteuning aan de klanten en is door de inhoudelijke expertise goed in staat te beoordelen of (specialistische) zorg passend is. Daarnaast werken de teams wijkgericht en zijn zij in staat om de mogelijkheden van het voorliggend veld goed te benutten.”* Dit moet leiden tot zowel effectievere als efficiëntere (goedkopere) hulp. Onderstaande figuur probeert de financiële efficiëntie van een grotere rol voor de wijkteams weer te geven. Het onderzoeksbureau Significant heeft in 2019 in opdracht van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport een benchmarkonderzoek uitgevoerd onder 26 gemeenten in Nederland¹⁴.

¹³ Bron: Jeugdzorg grootste zorgenkind na vijf jaar decentralisaties (I&O Research, 2019)

¹⁴ Via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/04/24/benchmarkanalyse-uitgaven-jeugdhulp-in-26-gemeenten>

Significant schrijft in het rapport dat er geen harde conclusies aan deze benchmark kunnen worden verbonden, maar dat deze een inzicht geven in de uitgaven die gemeenten maken op het gebied van jeugdhulp. Net als de database van Findo wordt dit onderzoek gebruikt om de situatie in Hollands Kroon in perspectief te plaatsen.

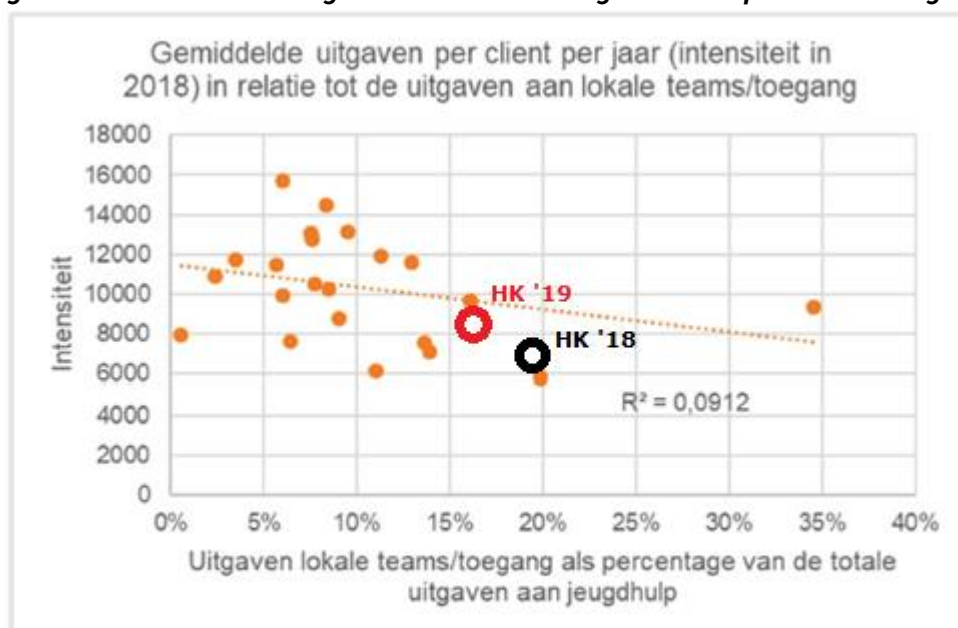
Op basis van financiële cijfers gedeeld door Inluzio via verschillende forecasts is een schatting gemaakt van de kostprijs per cliënt in Hollands Kroon. Dit is gedaan door alle jeugdhulputgaven te delen door het aantal cliënten op een vast moment in het jaar. Daarnaast is per jaar berekend hoe groot het aandeel van hulp gegeven door het wijkteam is in percentages. Dit bleek mogelijk voor 2018 en 2019. Tabel 4.5 presenteert deze cijfers. Opvallend is hierin het verschil tussen de twee jaren. Navraag van de onderzoekers bij Inluzio leert dat dit verschil mogelijk wordt veroorzaakt door drie verhuizingen naar Hollands Kroon in 2019. De eerste ging om een gezin met kinderen die in een instelling zorg ontvangen, de tweede om een lange klinische opname en de derde betrof een jeugd-GGZ casus. Deze drie casussen gezamenlijk kostten Inluzio ongeveer €900.000,-. Tabel 4.5 geeft daarmee ook aan dat gemiddelden in Hollands Kroon snel worden beïnvloed door enkele dure casussen.

Tabel 4.5 Uitgaven aan wijkteam versus gemiddelde kostprijs per cliënt in Hollands Kroon

	2018	2019
€ per cliënt (jeugdhulp)	€6.608,21	€8.249,33
% uitgaven wijkteam	19%	16%

Figuur 4.2 geeft een vergelijking weer met de 26 benchmarkgemeenten van het onderzoek van Significant. De twee jaren van Hollands Kroon zijn hier aan toegevoegd. De cijfers van de gemeente Hollands Kroon lijken het kleine verband die de onderzoekers van Significant beschrijven te ondersteunen, namelijk dat een grotere nadruk op het wijkteam inderdaad leidt tot lagere kosten per cliënt omdat dure zorg wordt voorkomen.

Figuur 4.2 Benchmark van Significant met betrekking tot kosten per cliënt en uitgaven aan het wijkteam



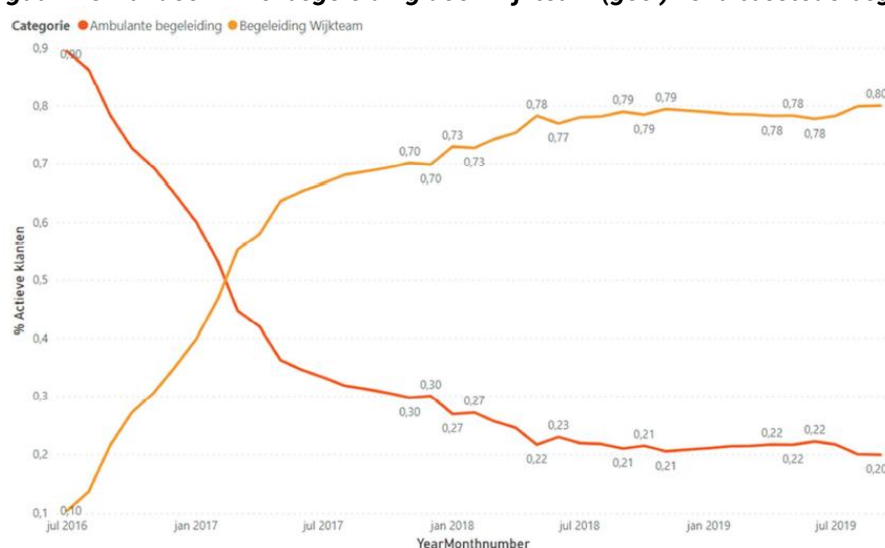
Figuur 18. Relatie tussen uitgaven lokale teams/toegang en uitgaven per individuele jeugdige (intensiteit)

Toekomst wijkteams: minder beschikkingen en specialisten uit tweede lijn opnemen in wijkteams

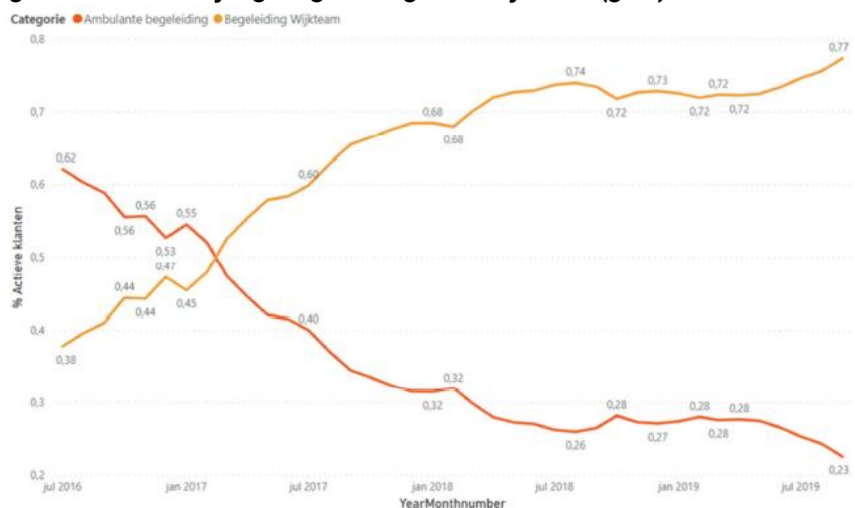
De wijkteams zijn er in de afgelopen jaren in geslaagd om een ruime meerderheid van de hulpvragen rond begeleiding zelf op te pakken. Dit is volgens het Innovatieplan 2020 – 2021 in lijn met de doelstelling die vooraf is gesteld. Acht van de tien Wmo-hulpvragen op het gebied van begeleiding worden door het wijkteam zelf afgehandeld en 77% van de jeugdhulpvragen. Het is niet aannemelijk dat dit percentage in de toekomst zal stijgen, mede doordat een deel van de hulpvragen om langdurige ondersteuning gaat die door gecontracteerde zorgaanbieders wordt uitgevoerd. Bij jeugd ligt het percentage iets lager omdat Inluzio in beperktere mate grip krijgt op externe verwijzers en omdat het wijkteam de gevraagde zorg niet altijd kan uitvoeren omdat deze te specialistisch is. Hierover meer in hoofdstuk 5.3 waarin wij enkele autonome ontwikkelingen op een rij zetten die de kosten en het volume van ondersteuning (mogelijk) beïnvloeden. Uit de interviews met de gecontracteerde zorgaanbieders blijkt dat er waardering bestaat voor wat het wijkteam kan en doet in Hollands Kroon. Een zorgaanbieder licht al vergelijkend met andere gemeenten toe: *“Inluzio is ver met wat het wijkteam kan en de breedte van het wijkteam. Ze hebben veel kwaliteit en expertise in hun wijkteam. Dus niet alleen met hun eigen wijkteam, maar ook met het Gewoon Doen team.”*

Twee voorbeelden van initiatieven die als succesvol worden gezien zijn het bovengenoemde Gewoon Doen team en de Doet en Ontmoet-groepen. Deze laatste groepen kunnen worden gezien als een vorm van beschikkingsvrije groepsgerichte dagbesteding. In plaats van een beschikking voor een dagbesteding op een locatie wordt nu in iedere kern een dergelijke groep opgericht waar ouderen of mensen met GGZ-problematiek, dementie en/of eenzaamheid zich kunnen aanmelden. De aanmeldcijfers voor de meeste van deze groepen zijn – zo blijkt uit de interviews – goed. Hierdoor kunnen ouderen in iedere kern dagbestedende activiteiten uitvoeren. Na een initiële investering leveren deze groepen op dit moment al een kostenbesparing op, bijvoorbeeld doordat er geen of minder vervoer hoeft te worden geregeld van en naar de dagbestedingslocaties.

Figuur 4.3 Aandeel Wmo-begeleiding door wijkteam (geel) vs. uitbestede begeleiding (rood)



Figuur 4.4 Aandeel jeugdbegeleiding door wijkteam (geel) vs. uitbestede begeleiding (rood)



Incluzio heeft zich als ambitie gesteld om ten behoeve van de financiële beheersbaarheid en de gedachte van ‘zorg in de buurt’ in de toekomst ook behandelaars van strategische partners toe te voegen aan de wijkteams. Dit is onder andere tot uiting gekomen in het Gewoon Doen team, de uitwerking van een van de beheersmaatregelen. De gedachte hierachter is dat door het inkopen van fte’s via lumpsum-constructies voor specialistische behandelaars in wijkteams er minder met beschikkingen gewerkt hoeft te worden en er minder een beroep hoeft te worden gedaan op de gecontracteerde tweedelijnszorg. In de interviews is aangehaald dat dit voor de medewerkers betekent dat er meer professionele vrijheid voor hen is. Ze zijn immers minder gebonden aan beschikkingen met daarin opgenomen een X-aantal uur per week begeleiding. Zij kunnen nu zelf inschatten hoeveel tijd per week nodig is om adequate zorg te leveren. Daarnaast betekent beschikkingsvrij werken een lagere administratiedruk. Qua volume betekent dit dat alleen de hoog-specialistische cliënten nog verwezen worden naar de tweedelijnszorg. Op dit moment is men begonnen met pilots om te onderzoeken of deze werkwijze de gewenste resultaten oplevert. Pilots met de Opvoedpoli en Omring zijn gestart en onder meer met Parlan worden hierover gesprekken gevoerd. De eerste resultaten laten zien dat dit een kostenbesparing oplevert. Uit de tweede kwartaalrapportage van 2020 blijkt echter dat met een aantal tweedelijns zorgaanbieders geen overeenstemming is bereikt over het inzetten van lumpsumfinanciering.

Transformatie tweedelijnszorg blijkt moeilijker dan gedacht

Ondanks de ambities en inspanningen van Incluzio blijkt uit de interviews dat met name de transformatie en het betrekken van de tweedelijnszorg bij de wijkteams moeilijk(er) op gang komt dan de nulde- en eerstelijnszorg. Er zijn verschillende verklaringen hiervoor genoemd:

- Incluzio spreekt de taal van de tweedelijnszorg (nog) onvoldoende;
- grotere zorgaanbieders uit de tweede lijn hebben te maken met meer gemeenten en gaan niet direct overstag om mee te gaan in het model van Hollands Kroon;
- het is lastig gebleken grip te krijgen op externe verwijzers.

De verwachting is dat voor de komende tijd nog extra inspanningen nodig zullen zijn, de opgestarte pilots moeten dit uitwijzen. Met de komst van de nieuwe sociaal ondernemer per 1 juli 2020, die een achtergrond heeft in de tweedelijns jeugdzorg, wordt wel verwacht dat de aansluiting met de tweedelijns zorgaanbieders beter wordt gevonden.

Gesproken medewerkers verwachten overigens niet dat de inwoners veel van deze moeizame transformatie hebben gemerkt.

4.3 Samenwerking met gecontracteerde zorgaanbieders

Deel onderaannemers gaat mee in transformatie, deel kritisch

Gedurende het onderzoek is gesproken met een vijftal gecontracteerde zorgaanbieders. Deze zorgaanbieders werken allemaal gemeentegrens overstijgend. Daarom is hen onder meer gevraagd naar de verschillen tussen de constructie in Hollands Kroon met Inluzio en de werkwijze van andere gemeenten. Daarnaast onderneemt Inluzio zelf eigen tevredenheidsonderzoeken onder partners. De resultaten van deze tevredenheidsonderzoeken vindt u hieronder. Deze laten een stijgende lijn zien, maar Inluzio haalt nog niet de doelstelling van een 7,5 als gemiddeld rapportcijfer. In de rapportages worden verbeterpunten als administratieve problemen (bijv. het verwerken van beschikkingen), moeizame communicatie en het nakomen van beloftes genoemd.

Meetmoment	Rapportcijfer	Respons	Bijzonderheden
Q3 2016	6,6		
Q1 2017	6,2	52	Lager cijfer door administratieve problemen (ontvlechting COWWI), moeizame communicatie en niet nakomen van toezeggingen
Q2 2017	6,4	52	
Q3 2017	6,5	45	18% geeft een onvoldoende
Q1 2018	6,9	34	9% geeft een onvoldoende, ervaren professionaliteit gestegen
Q2 2018	7,0	28	87% geeft een voldoende
Q3 2018	7,0	30	
Q1 2019	7,1	n.b.	90% voldoende
Q2 2019	7,4	n.b.	100% voldoende
Q3 2019	7,2	31	87% geeft een voldoende

Goede contacten, maar toch spanning in dialoog met zorgaanbieders

In navolging van de bovenstaande cijfers zijn de reacties over de samenwerking met Inluzio in de interviews overwegend positief, maar wel met een aantal kanttekeningen en verbeterpunten. Zorgaanbieders geven aan dat het contact met Inluzio goed en professioneel is. Het gesprek over de inhoud verloopt in een scherpe maar prettige setting, ondanks de verschillen in opvatting over de te volgen koers. Waar de ene zorgaanbieder graag meegaat in de transformatiegedachte en de constructie van Inluzio en Hollands Kroon, is er ook kritiek. Niet alle zorgaanbieders zien een verschil met andere gemeenten en stellen vragen bij de keuzevrijheid die cliënten hebben. Ook in andere gemeenten hebben zorgaanbieders goede contacten met de wijkteams en gaan zij in gesprek over de te volgen behandeling(en). Een andere opmerking is doordat Inluzio zelf ook veel begeleiding in de wijkteams overneemt, voor de gecontracteerde aanbieders met name de werkzaamheden op minder prettige tijden (bijv. vroege ochtend- en late avonden) overblijven.

Ook de toenemende marktwerking in de zorgsector maakt dat het soms schuurt in de dialoog. Dit belemmert de transformatiegedachte: *“Vertrouwen is een beetje het codewoord. Het is een wereld van opdrachtgever en opdrachtnemer. Het is tegelijk ook een wereld van marktwerking geworden. En dat maakt dat je eerder geneigd bent om de kaarten tegen de borst te houden. Maar aan de andere kant zit je in een omgeving waarin je afhankelijk van elkaar bent, die transparantie vereist. Dat is een ingewikkelde spanning”*.

Met lumpsum meer mogelijkheden om transformatie vorm te geven

Een van de ontwikkelingen waar Incluzio mee bezig is, is het doorvoeren van andere vormen van bekostiging voor gecontracteerde zorgaanbieders. Een medewerker van de gemeente licht toe: *“Pijnpunt is de tweedelijns jeugdzorg. Daar moest nog getransformeerd worden. Dat was PxQ- ingekocht, terwijl IHK zelf met een lumpsum is aanbesteed. Zij contracteren vervolgens met PxQ door en dan krijg je geen transformatie.”* Met de andere bekostigingsvormen wil Incluzio minder op uren sturen, en meer op volume en resultaten. Uit de interviews komt naar voren dat het sturen op aantal uren en tarieven niet het gewenste effect heeft. Dit zorgt voor frictie in de dialoog. Door een vast bedrag per jaar vast te stellen wordt het mogelijk om vanuit dit bedrag te zoeken naar efficiëntere en effectievere wijzen van behandelen en ondersteuning. In plaats van over uren gaat het gesprek dan over (te behalen) resultaten. Bijvoorbeeld door de effectiviteit van medewerkers te vergroten. Dit wordt echter ook als een lastig gesprek ervaren: het is namelijk niet zo dat een inwoner zorg geweigerd kan worden als het budgetplafond is bereikt. Uit de interviews blijkt dat zowel Incluzio als gecontracteerde zorgaanbieders hierover in gesprek blijven met elkaar en dat dit een lerend proces is. De meeste gesproken zorgaanbieders staan echter positief tegen over deze ontwikkeling, al kost dit bij sommige aanbieders wel veel inspanning dan aan de kant van Incluzio is gevestigd.

Onzekerheid over te volgen behandeling beïnvloedt de duur van de behandeling

Een van de factoren die de moeilijkheidsgraad van de dialoog over Wmo en Jeugdhulp bepaalt is de mate van onzekerheid over wat nu de beste behandeling is. Dit is niet alleen een gesprek dat gevoerd wordt tussen Incluzio en (ouders van) cliënten, of zorgaanbieders en (ouders van) cliënten, maar ook tussen Incluzio en zorgaanbieders zelf. In een artikel van het Centraal Planbureau staat dat de onzekerheid over welke behandeling tot het beste resultaat leidt de behandelduur mogelijk verlengt¹⁵: er is mogelijk sprake van een risicoreflex waarbij te snel wordt opgeschaald naar een specialistischere vorm van zorg of ondersteuning. Dit is een beeld dat ook naar voren is gekomen in de interviews, een gesproken zorgaanbieder licht toe: *“Als aanbieder denk je soms: deze situatie kan nog wel, ingrijpen is nog niet direct nodig. Maar volgens een soort angst wordt snel naar dringende maatregelen gegrepen. Dat is een thema wat hoog op de agenda moet, deze risicoreflex. Te snel naar te heftige maatregelen grijpen gebeurt nog te veel. Bij Incluzio, maar ook bij andere gemeenten. In Nederland houden we ons een beetje gevangen, waarbij veiligheid vaak oneigenlijk wordt gebruikt. ‘Als je maar niet in de krant komt te staan’.”*

Tegelijk zegt een andere aanbieder dat er misschien wel te snel naar het voorliggend veld wordt gekeken in situaties waar (lichte vormen van) begeleiding beter op zijn plaats zouden zijn, deze aanbieders onderstrepen het belang van de match tussen de begeleider en de cliënt, waarbij enige professionele kennis aan de kant van de begeleider een vereiste is.

Uit bovenstaande kan geconcludeerd worden dat het in gesprekken over ondersteuning vaak zoeken is naar hoe een hulpverleningstraject zo efficiënt mogelijk kan worden ingezet. Dit is net als de gehele transformatie geen proces dat over één nacht ijs gaat. Hoe de sturing op dit proces tussen de gemeente, Incluzio en zorgaanbieders is gegaan staat opgenomen in het volgende hoofdstuk.

¹⁵ Via: https://www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/000-000_Remmerswaal.pdf

5 Sturing en monitoring

Hollands Kroon profileert zich als een regiegemeente. In het geval van de Wmo en Jeugdhulp heeft de gemeente de uitvoeringstaken bij Inluzio belegd. Dit betekent echter niet dat de verantwoordelijkheid volledig bij Inluzio ligt. Inherent is er daarom sprake van een wederzijdse afhankelijkheidsrelatie, waarbij sturing een van de centrale concepten is. De centrale vraag in dit hoofdstuk is dan ook:

- Hoe is de sturing door gemeente, gemeenteraad en Inluzio Hollands Kroon op de Wmo en Jeugdzorg vormgegeven?

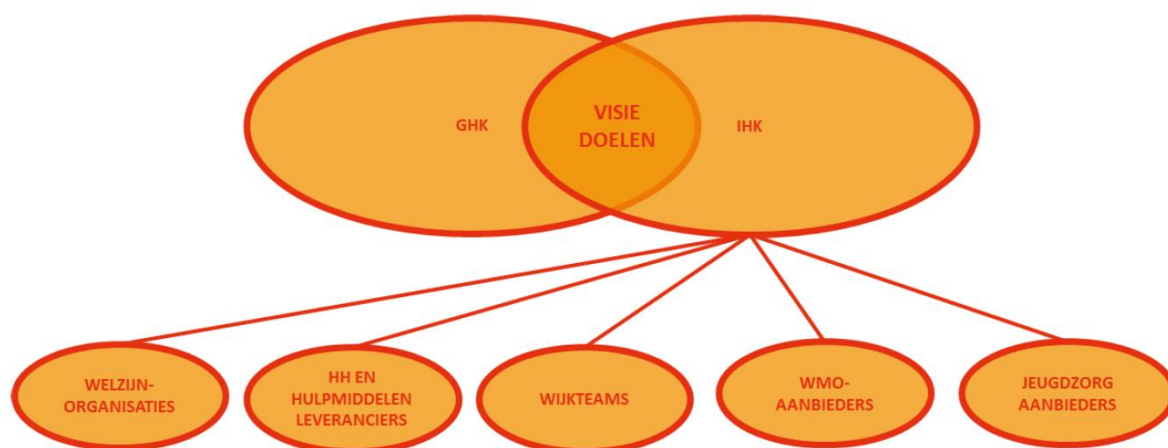
Naast de verhoudingen tussen de gemeente en Inluzio wordt in dit hoofdstuk ook gekeken naar de informatiehuishouding en inrichting (en effecten) van de beheersmaatregelen, naar aanleiding van de tekorten op de begroting.

5.1 Verhoudingen tussen de gemeente en Inluzio

Ontwikkeling van partnerschap

Het eerste plan van aanpak dat is geschreven door Inluzio is getiteld 'de Koers naar Partnerschap'. Er leek daarmee een besef dat deze constructie niet uit zichzelf een succes zou worden, maar dat het van beide partijen inspanningen vergde. Uit met name de interviews is naar voren gekomen dat het partnerschap zich inderdaad niet organisch heeft ontwikkeld en dat er achteraf gezien sprake was van een koers met ups en downs. Uit de interviews volgen de onderstaande bevindingen rond 'de koers naar partnerschap'.

Figuur 5.1 Schematische weergave verhoudingen gemeente en Inluzio



Uitgangspunten en aannames rond decentralisaties hadden negatieve invloed op kwaliteit contract
In de beginfase van de samenwerking was er nog duidelijk sprake van een opdrachtgever-opdrachtnemer constructie waarin verantwoordelijkheden verdeeld waren. Eerder in dit rapport is al beschreven dat de uitgangspunten en aannames (qua financiën en zorgvolume) die zijn gedaan bij de start van de decentralisaties ten dele onjuist of inaccuraat waren. Dit heeft ook tot gevolg gehad dat de eerste getekende versie van het contract tussen de gemeente Hollands Kroon en Inluzio niet toekomstbestendig was.

Men hield (met voortschrijdend inzicht) niet voldoende rekening met onverwachte ontwikkelingen als een volumestijging in plaats van –daling. Dit is hierdoor onvoldoende afgehecht in de oorspronkelijke overeenkomst. Dit is later aangepast met verschillende addendums, waarin onder meer de scope van de opdracht is verbreed en financiële toezeggingen zijn gedaan. Door deze financiële toezeggingen ging het debat tussen de ambtelijke organisatie en Inluzio en met de gemeenteraad echter wel veel over deze financiële ontwikkelingen.

Herijking van de relatie van opdrachtgever-opdrachtnemer tot partners

Uit de interviews met medewerkers van de gemeente blijkt dat er vanuit de ambtelijke organisatie in de beginfase nog veel werd gekeken en gewezen naar Inluzio als uitvoerder om de gemeente te adviseren en voor hen uit te voeren. Taken en verantwoordelijkheden die wettelijk bij de gemeente Hollands Kroon liggen (of praktisch gezien beter bij de gemeente hadden moeten worden belegd) zijn hierdoor beperkt of niet naar behoren uitgevoerd. Er was weinig inzicht in wat er nu bij Inluzio gebeurde, omdat het eigenaarschap van het contract bij de gemeente Hollands Kroon versnipperd was. Een geïnterviewde geeft aan dat een versnipperd contractmanagement niet goed aansluit bij de integrale opdracht van de transformatie in de Wmo en Jeugdhulp. Met name op dit laatste onderdeel is een achterstand ontstaan. Dit heeft onder andere tot gevolg gehad dat de kpi's niet tijdig van een update zijn voorzien en dat het informatiemanagement in het sociaal domein in de periode 2017 en 2018 op achterstand werd gezet. Het contractmanagement en –eigenaarschap bij de gemeente Hollands Kroon heeft zich in de loop der jaren moeten ontwikkelen. Dit heeft ertoe geleid dat tot in 2019/2020 een aantal zaken zoals de informatiehuishouding nog niet op het niveau zijn waarop men eigenlijk zou willen. Door de autonome en onverwachte (financiële) ontwikkelingen in het sociaal domein en de tekorten op de begroting bleek dat de structuur van opdrachtgever-opdrachtnemer onhoudbaar was. Om beheersmaatregelen te kunnen uitvoeren, moest men als partners opereren omdat een deel van de (financiële) beheersmaatregelen ook bij de gemeente lagen.

Contractmanagement sinds 2019 duidelijker belegd binnen de gemeente Hollands Kroon

Het besef dat ook een deel van de verantwoordelijkheden in het sociaal domein bij de gemeente (blijven) liggen is sterker geworden binnen de gemeente Hollands Kroon. Met name sinds 2019 heeft met het aanstellen van een interim-contractmanager en het ondertekenen van het addendum op het contract het contractmanagement een vlucht gekregen. Een medewerker licht toe: *“In september [2019] is er een interim contractmanager is aangenomen. Contract is hiermee geoptimaliseerd. Sinds de interim-contractmanager er is, is er een duidelijke structuur neergezet.”* Ook is in het addendum van 2019 ruimte gemaakt om het gesprek aan te gaan over ‘substantiële wijzigingen’ in het contract, waardoor ruimte wordt gemaakt om de dialoog bij financiële tekorten als partners te kunnen voeren. Dit betekent dat Inluzio Hollands Kroon mag afwijken van het budgetplafond (in 2020 staat deze op €19.120.000) indien zich er omstandigheden voordoen buiten de invloedssfeer van Inluzio Hollands Kroon om¹⁶. Een medewerker van de gemeente licht toe: *“In dat addendum is beter uitgewerkt wat substantiële wijzigingen zijn. Daar ook een structuur omheen gebouwd dat we dit goed kunnen managen en zowel college als de raad vroegtijdiger mee kunnen nemen in wat Inluzio vraagt.”* Daarnaast geeft de medewerker aan dat sindsdien ook veel beter de verwachte trends en ontwikkelingen in beeld kunnen worden gebracht.

¹⁶ Gepresenteerd aan de raad in een beeldvormende vergadering op 20 april 2020.

Dit heeft ertoe geleid dat er op dit moment op meerdere niveaus (gemeenteraad, bestuurlijk, ambtelijk) in de gemeentelijke organisatie werkgroepen actief zijn die (aspecten van) het contract tussen Inclusio en de gemeente Hollands Kroon onder de loep nemen. Hierdoor gaat het volgens een gesproken medewerker meer over inhoudelijke verbeteringen, zowel bestuurlijk als uitvoerend.

Beter contractmanagement leidt tot een betere relatie als partners, meer gaan praten over inhoud

Op dit moment zeggen zowel de gemeente als Inclusio Hollands Kroon dat er veel meer dan voorheen sprake is van een echt partnerschap, die als basis kan fungeren om het gesprek in het sociaal domein over de inhoud te laten gaan. Het gesprek op inhoud (en niet sec op financiën) is een wens die in alle gesprekken in meer of mindere mate naar voren is gekomen. Daarom is vanuit meerdere partijen benoemd dat de gemeente en Inclusio HK in het licht van de transformatieopdracht er goed aan doen om het contract tussen beide partijen bij vernieuwing voor langere tijd aan te gaan. Met een contract voor langere periode wordt ruimte gecreëerd om het gesprek aan te gaan over de inhoud en effectiviteit en efficiëntie van ondersteuning en ontstaan er mogelijkheden om innovaties in de praktijk te brengen. Voor er geïnnoveerd kan worden (waarmee ook onherroepelijk geïnvesteerd wordt) moeten partijen als Inclusio, maar ook zorgaanbieders zekerheid hebben dat zij de tijd krijgen om innovaties te ontwikkelen en eventuele investeringen terug te verdienen. Het huidige systeem van jaarlijkse verlengingen voldoet volgens zowel gesprokenen binnen de gemeente als Inclusio niet aan de wensen.

Nieuwe stuur- en werkgroepen zorgen voor duidelijkere structuur in contractmanagement

Zowel binnen de gemeenteraad, als op ambtelijk en bestuurlijk niveau zijn er stuur- en werkgroepen opgericht om de sturing samen met en over Inclusio beter vorm te geven.

- Vanuit de ambtelijke organisatie is een werkgroep opgezet waarin vanuit verschillende disciplines naar de samenwerking met Inclusio wordt gekeken, hierin nemen ook de sociaal ondernemer en de controller van Inclusio zitting. Onder meer financieel adviseurs en een contractmanager zijn aangesloten vanuit de gemeente Hollands Kroon. Met de concerncontroller zijn korte lijnen aanwezig. Zij komen uit de teams Vitaliteit en Strategie & Ontwikkeling. Zij bespreken onder meer maandelijks de financiële ontwikkelingen en per kwartaal 'het verhaal achter de cijfers'. Betrokkenen binnen het team zijn tevreden en spreken over een sterk inhoudelijk team. Er wordt in de interviews wel onderkend dat een behoorlijke inhaalslag op het gebied van contractmanagement nodig was.
- Wanneer er wegens een escalatie opgeschaald moet worden is daarnaast uit bestuurlijk oogpunt periodiek overleg tussen de wethouder en de directies van de gemeente en Inclusio. Onder meer de gemeentesecretaris heeft hier zitting in namens de gemeente Hollands Kroon, van een voormalig directielid die op dit dossier zat is afscheid genomen. Uit de interviews komt naar voren dat er nog niet een officiële contracteigenaar op bestuurlijk niveau is. Dit wordt door een van de gesproken medewerkers wel aangeraden. Vanuit de directie wordt aangegeven dat bij dit overleg wel de juiste personen c.q. functies bij elkaar om tafel zitten.
- Vanuit de gemeenteraad is een groep raadsleden geformeerd om in kaart te brengen wat de informatiebehoefte vanuit de gemeenteraad is t.a.v. het sociaal domein in Hollands Kroon en hoe goede informatie verkregen kan worden. Meer over de informatievoorziening richting de gemeenteraad in hoofdstuk 7.

Met deze nieuwe structuren is volgens zowel de gemeente Hollands Kroon als Incluzio het sturingsproces en het partnerschap verbeterd. Er kan zowel op operationeel als strategisch niveau sneller worden geschakeld en de dialoog is verbeterd. De perceptie is dat de grip op het sociaal domein vanuit ambtelijk en bestuurlijk oogpunt met deze wijzigingen toeneemt.

5.2 Inbreng van inwoners: de klantenraad van Incluzio en de adviesraad Wmo

In het Innovatieplan 2020 – 2021 schrijft Incluzio dat ‘meten en weten niet alleen in cijfers gebeurt’. Input vanuit inwoners en de eigen organisatie vindt ook plaats via de medezeggenschapsraad, de raad van toezicht en de klantenraad. In het plan van aanpak uit 2016 staat aangegeven dat er een klantenraad wordt opgericht om de belangen van klanten te behartigen. Vanuit de gemeente Hollands Kroon is de adviesraad Wmo actief, die een soortgelijke functie vervult als de klantenraad van Incluzio. Het doel: gevraagd en ongevraagd advies geven en de stem van de cliënten en inwoners vertegenwoordigen. De adviesraad Wmo kijkt veelal mee met de voorbereiding, vaststellingen en evaluatie van beleid¹⁷ en de klantenraad van Incluzio praat op basis van eigen ervaring en waarneming mee met de dienstverlening van Incluzio. Tijdens het onderzoek is gesproken met vertegenwoordigers van beide raden.

Klantenraad Incluzio en adviesraad Wmo voelen zich niet volledig gehoord

Uit de gevoerde gesprekken komt de indruk naar voren dat de positie van zowel de adviesraad Wmo als de klantenraad van Incluzio nog niet is wat deze zou moeten zijn. Ook Incluzio bevestigt dat in het geval van de klantenraad er niet volledig uit is gekomen wat er vooraf van verwacht werd. In de afgelopen jaren hebben de adviesraad Wmo en de klantenraad advies en inspraak gegeven over verschillende onderwerpen. Voorbeelden van adviezen zijn:

- de toezichthouder Wmo;
- klachten van inwoners;
- onafhankelijkheid van de cliëntondersteuning;
- concrete besluiten als het tijdelijk opschorten van huishoudelijk hulp in de zomer.

Daarnaast verzamelen de raden klachten van inwoners en willen zij deze bespreekbaar maken met de gemeente en/of Incluzio. Een van de voornaamste punten van kritiek is dat – ondanks goede persoonlijke verhoudingen – de raden zich onvoldoende gehoord voelen. Enkele voorbeelden hiervan volgen hieronder.

Moeizame communicatie

Dit komt onder andere tot uiting via een moeizame communicatie. De klanten- en adviesraad beschrijven dat het soms erg lang duurt voor zij antwoord krijgen op vragen, of deze in zijn geheel niet krijgen en dat mondelingen toezeggingen niet worden genotuleerd. Ook komt naar voren dat de informatievoorziening niet altijd op peil is en dat de raden veel leeswerk voor de kiezen krijgen. Hierdoor vinden zij het lastig om advies uit te brengen aan de gemeente en/of Incluzio. Gesprekken met de wethouder of de gemeenteraad zijn lastig te organiseren, de wens om hen te spreken is er wel vanuit de raden.

¹⁷ <https://www.wmo-adviesraadhollandskroon.nl/>

Bespreken van structurele klachten

Hoewel beide raden het gevoel hebben dat bij een meerderheid van de inwoners de ondersteuning goed geregeld is, ontvangen zowel de klantenraad als de adviesraad signalen van ontevreden inwoners die zich met een klacht bij hen melden. Deze klanten durven zich volgens de raden niet te melden bij de gemeente of Includio vanwege de afhankelijkheidsrelatie met Includio en een angst voor nadelige gevolgen. De klantenraad en adviesraad willen hier antwoord op, maar antwoorden laten naar eigen zeggen veel op zich wachten. De adviesraad Wmo zegt graag in gesprek te willen gaan over de aard van de klachten en of deze structureel van aard zijn.

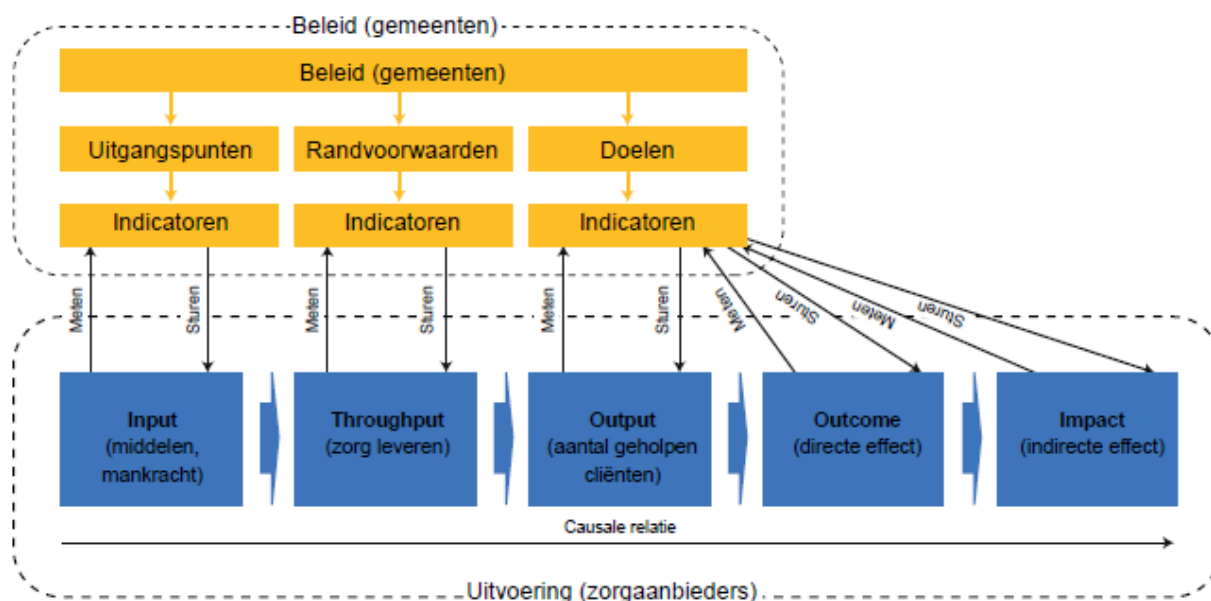
Doorontwikkeling van de advies- en klantenraad

Er is afgesproken dat individuele casuïstiek niet wordt besproken in de overleggen. Vanuit de gemeente komt naar voren dat de adviesraden zich met casuïstiek al snel in een controlerende rol en niet in een adviserende rol begeven, over deze rolzuiverheid wordt gesproken. Includio bevestigt dat zij nog met de klantenraad op zoek zijn naar het juiste abstractieniveau waarop gekeken moet worden. Includio geeft aan dat het gesprek nog te vaak over individuele casussen gaat en daarbij het grote plaatje op de achtergrond raakt. Om de positie van de klantenraad beter te organiseren zijn hiervoor ook al enkele middelen beschikbaar gesteld, zoals een laptop, waardoor de klantenraad onafhankelijker kan opereren.

5.3 Informatiehuishouding en monitoring

Grip in het sociaal domein wordt gedefinieerd als een combinatie van inzicht (informatie) en handelingsperspectief. Om voldoende te kunnen sturen is inzicht nodig, anders is het effect van het spreekwoordelijke ‘draaien aan de knoppen’ ongewis. Bij het opstellen van de overeenkomst tussen Hollands Kroon en Includio zijn 10 kpi's opgesteld, die in hoofdstuk 3 zijn besproken. Dit hoofdstuk bespreekt de ontwikkeling van de informatiehuishouding en monitoring. In onderstaande figuur staat een schematische weergave van sturing en grip in het sociaal domein weergegeven.

Figuur 5.2 Schematische weergave sturing en grip in het sociaal domein (bron: visitatiecommissie VNG)



Kpi's opgesteld bij aanvang contract voldeden voor een groot deel niet

In verschillende documenten en evaluaties (zoals het 3-tot-5-jarenplan) volgde snel de conclusie dat de oorspronkelijk kpi's (indicatoren) onvoldoende inzicht boden in de prestaties van Incluzio en het bereiken van de transformatiedoelen. Een medewerker van de gemeente licht toe: *“De financiële analyses en de kwalitatieve onderbouwing gecombineerd met zorgvolumecijfers konden we altijd wel bieden. Vragen als de voortgang van de transformatie en hoe je de tweede lijn echt aan je concept verbonden krijgt, hoe komen de wijkteams nog beter in positie bij de GI's, scholen, huisartsen? Dat soort grote vraagstukken had je niet beantwoord met de kpi's die er toen afgesproken waren.”* Wanneer het bovenstaande schema bekeken wordt, betekent dit dat hierdoor onvoldoende duidelijk wordt in hoeverre uitgangspunten, randvoorwaarden en doelen bereikt worden, waardoor niet gemeten kan worden of beleid goed wordt uitgevoerd.

In verschillende documenten in de periode van 2016 – 2019 wordt melding gemaakt van een doorontwikkeling van de kpi's. Op het moment van schrijven is er nog geen volledige set met kpi's gepresenteerd. Wel komt in de interviews naar voren dat er een set met outcome-indicatoren van de VNG wordt gebruikt, dat enkele van de oorspronkelijke kpi's nog worden gebruikt en dat men ver is in het ontwikkelen van de nieuwe set. De verwachting is dat hier eind 2020 over wordt gerapporteerd. De ontwikkeling heeft volgens een gesproken medewerker in 2019 een vlucht gekregen: *“Sinds 2019 is de informatiehuishouding beter opgetuigd. Wij willen op basis van een aantal kpi's het contract kunnen monitoren. De kpi's zijn altijd blijven hangen in de fase hoe deze ingezet kunnen worden om nuttige informatie te leveren. Er liggen nog vrij weinig cijfers anders dan partnertevredenheid en managementinformatie. Echte kpi's waar we het contract op scoren, zijn achtergebleven.”*

Informatiehuishouding op het gebied van sociaal domein biedt te weinig inzichten

Uit de verschillende interviews komt naar voren dat het oordeel over de gerealiseerde informatiehuishouding tot en met 2019 niet positief is. Er werd wel data verzameld en bijgehouden. Gesproken zorgaanbieders geven evenwel aan dat zij in deze periode informatie hebben geleverd aan Incluzio. Maar volgens enkele gesproken medewerkers was dit onvoldoende onderbouwd en zonder aansluiting op de kpi's kon met de onderliggende data niet veel conclusies worden getrokken over de voortgang en doelbereiking in het sociaal domein. Een medewerker licht toe: *“Als de informatie niet klopt, dan heb je het veel over de informatie zelf en niet over de inhoud. Dat merk je nog steeds en dat is zonde.”*

Ook de gezamenlijke administratie met de gemeente Schagen in COWWI en de ontkoppeling hiervan heeft de informatiehuishouding geen goed gedaan. De zorgadministratie wordt op dit moment door de gemeente Hollands Kroon zelf gevoerd, de ontkoppeling van COWWI en overgang naar een eigen administratiesysteem heeft – volgens de betrokken medewerkers – ervoor gezorgd dat de ontwikkeling van een goede informatiehuishouding vertraging heeft opgelopen. Wel is men bij de gemeente Hollands Kroon tevreden dat ervoor gekozen is om de zorgadministratie in eigen beheer te doen. Binnen het COWWI was er sprake van een driehoeksrelatie en was het moeilijk om als gemeente en Incluzio een-op-een het gesprek over informatie te voeren.

Een deel van de oorzaak van het gebrek aan goede informatie zat volgens een aantal gesprokenen ook in het contractbeheer, zoals eerder uitgelicht in dit hoofdstuk. Er werd over en weer gewezen tussen beide partijen over verantwoordelijkheid over applicaties die niet werkten, volgens een van de gesproken medewerkers. Hierdoor bleven de ontwikkelingen hangen en ontstond er frictie. Deze frictie hield volgens dezelfde medewerker niet alleen verband met de indicatoren maar ging ook over de details in de uitvoering. Het was onduidelijk wie wat moest doen. Het was onvoldoende helder wat het contract hierover zei. De gevolgen van een beperkte informatiehuishouding is ook dat het gesprek op inhoud, wat iedere gesproken partij wil, niet van de grond komt. Wanneer het gesprek op de inhoud niet gevoerd kan worden wordt het ook moeilijker om gewenste resultaten te bereiken, deze zijn dan immers niet inzichtelijk.

Eind 2019 nieuwe stappen gezet in het meetbaar maken van het sociaal domein

Net als de ontwikkeling van het contractbeheer heeft de informatiehuishouding in 2019 een vlucht genomen. De gemeenteraad heeft op 19 december van dat jaar besloten dat de prestaties van Incluzio meetbaar moet worden gemaakt. Er wordt sindsdien ingezet op het meten van de volgende onderdelen:

- cliënttevredenheid (via een continu meting);
- doelbereik (in Groene Suite);
- wacht- en levertijd voor hulpmiddelen (opvragen bij leverancier Welzorg);
- opschalen van zorg (via o.a. een tool van de VNG);
- inzichtelijk maken doelgroepen;
- recidive (nog geen registratietool voorhanden).

In de tweede helft van 2020 worden de eerste resultaten van deze datagedreven aanpak verwacht. Systemen worden doorgelicht om meer data te genereren en volgens een gesproken medewerker van de gemeente krijgen wijkteammedewerkers de opdracht om de databases te vullen. Doelstelling is dat in Q3 2020 deze data zo veel mogelijk compleet is. Op dit moment is er nog geen data beschikbaar gesteld aan de onderzoekers.

Beperkt inzicht in de ervaringen van cliënten

Ook zijn wettelijk verplichte taken als het uitvoeren van een cliëntervaringsonderzoek Wmo en Jeugd over de periodes 2017 en 2018 niet uitgevoerd. De gemeente heeft verklaard dat er andere keuzes zijn gemaakt, men achtte het belangrijker om te investeren in de samenwerking met Incluzio dan op dat moment de cliëntervaringsonderzoeken uit te voeren. De resultaten van de cliëntervaringsonderzoeken over 2019 zijn in oktober 2020 verschenen¹⁸ en zijn na het ambtelijk wederhoor toegevoegd aan het rapport. Vanaf 2020 is ervoor gekozen om cliënttevredenheid continu te meten. Dit betekent dat inwoners met een hulpvraag snel na het contact een vragenlijst krijgen over het verloop van het contact en de eventueel ontvangen ondersteuning.

¹⁸ Cliëntervaringsonderzoeken (ceo) Wmo en Jeugd worden jaarlijks uitgevoerd onder een selectie van cliënten met een maatwerkvoorziening in het voorgaande jaar. Het wordt vragen gesteld over het contact, kwaliteit van ondersteuning en de effecten. Dit betekent dat het ceo over 2019 in 2020 wordt uitgevoerd. De opleverdatum is doorgaans 1 juli, dit is geen harde deadline.

In totaal zijn er voor het cliëntervaringsonderzoek over 2019 1.428 inwoners met een Wmo-maatwerkvoorziening benaderd. Van hen deden 303 inwoners telefonisch mee aan het onderzoek, een respons van 21%. Tabel 5.1 laat de resultaten van de gemeente Hollands Kroon zien en vergelijkt deze op 10 referentievragen met de resultaten van een groep van 50 andere gemeenten verspreid door Nederland (in totaal 22.075 andere Wmo-cliënten)¹⁹. Ten aanzien van de respons zijn er twee opmerkingen: 1) de cliënten van de referentiegemeenten zijn allen schriftelijk (dus niet telefonisch) benaderd en 2) de gemiddelde respons in de referentiegemeenten was 44%, met een vergelijkbare steekproefomvang. Dit beïnvloedt de mate waarin de resultaten vergeleken kunnen worden. Desalniettemin is een indicatieve vergelijking mogelijk, maar is het moeilijk(er) te duiden waar de verschillen door veroorzaakt worden: de benaderwijze en de hoogte van de respons zijn mogelijk een tussenliggende factor die het verschil hebben beïnvloed.

Uit de resultaten volgt dat een grote meerderheid van de inwoners met een Wmo-maatwerkvoorziening zowel tevreden is over de toegang naar ondersteuning als de uitvoering en effecten hiervan. Op nagenoeg alle punten scoort Hollands Kroon hoger dan de referentiegroep, behalve op de bekendheid van de onafhankelijke cliëntondersteuner.

Tabel 5.1 Vergelijking ceo Wmo met landelijke referentiegemeenten (% (helemaal) mee eens)

Vraag	Hollands Kroon	Referentiegemeenten
Ik wist waar ik moest zijn met een hulpvraag	87%	76%
Ik werd snel geholpen	78%	75%
De medewerker nam mij serieus	93%	87%
In het gesprek is samen naar een oplossing gezocht	93%	80%
Bekend met onafhankelijke cliëntondersteuning (% ja)	20%	35%
Ik vind de kwaliteit van de hulp die ik krijg goed	90%	83%
De hulp die ik krijg past bij mijn hulpvraag	91%	83%
Ik kan beter de dingen doen die ik wil	92%	80%
Ik kan mij beter redden	92%	83%
Ik heb een betere kwaliteit van leven	89%	78%

Zelf heeft Includio ook klanttevredenheidsonderzoeken gedaan, maar de respons op deze vragenlijsten was beperkt. Een van de onderzoeken onder inwoners met begeleiding had een respons van ongeveer 50 inwoners. Dit is onvoldoende om betrouwbare uitspraken te kunnen doen over de cliënttevredenheid in Hollands Kroon. Wanneer deze respons wordt afgezet tegen de totale cliëntpopulatie of het totaal aantal cliënten met begeleiding komt men uit op een nauwkeurigheidsmarge van 13% à 14%. Dit betekent dat de gerapporteerde tevredenheid in werkelijkheid 13% - 14% minder of 13% - 14% meer kan zijn. Bij een resultaat van 50% betekent dit dus dat de werkelijkheid tussen (hooguit) 36% en de 64% ligt. De voorgeschreven nauwkeurigheidsmarge bij de cliëntervaringsonderzoeken is 5% of minder. Een vuistregel bij steekproefonderzoek is dat vanaf +- 100 respondenten de resultaten indicatief zijn en hoe dichter men bij 400 respondenten komt, hoe nauwkeuriger de resultaten.

¹⁹ Via: <https://www.ioresearch.nl/actueel/clientervaringsonderzoeken-wmo-en-jeugd-meer-tevredenheid-in-2019/>

Een respons van 400 onder een deelgroep is doorgaans voldoende om goede uitspraken te kunnen doen²⁰. Om uitspraken over alle cliënten te kunnen doen is een respons van meer dan 300 cliënten gewenst.

Weinig klachten gerapporteerd

In de verschillende kwartaalverslagen en jaarverslagen van Inluzio wordt gemeld dat het aantal klachten bij de wijkteams beperkt in omvang is en doorgaans naar tevredenheid wordt afgehandeld. Klachten hebben voornamelijk betrekking op de ondersteuning die wordt toegekend. Deze sluit in sommige gevallen niet aan bij de verwachtingen die mensen hebben. Ook bij de gemeente intern komen naar verhouding weinig klachten door. De adviesraad Wmo en de klantenraad van Inluzio hebben wel kritiek op deze wijze van cliënttevredenheidsmonitoring: mensen zijn afhankelijk van Inluzio voor ondersteuning en het is mogelijk dat inwoners in sommige gevallen zich dan liever stil houden uit angst voor nadelige gevolgen.

Gemeente Hollands Kroon heeft verantwoordelijkheid bij monitoring

Op het moment is het verbeteren van de informatiehuishouding ruim een jaar bezig. Gesproken medewerkers zijn tot dusver tevreden over de toegenomen kwaliteit. Hiermee kan onder meer de raad van betere informatie worden voorzien en kan men de ontwikkelingen in het sociaal domein beter volgen. Deze informatie is alleen over Q1 van 2020 aan de raad beschikbaar gesteld. De voormalig interim-contractmanager zegt het volgende: *“Er zijn weinig gemeenten of regio’s die zo’n goed overzicht hebben over hun sociaal domein. Je kan met de beschikbare data snel een vinger op een zere plek liggen.”* Dit wordt toegekend aan zowel Inluzio als de gemeente. Daarbij is wel belangrijk wie de verantwoordelijkheid neemt voor deze cijfers, bijvoorbeeld als het gaat om het meten van cliënttevredenheid of de raad voorzien van informatie. Vanuit het oogpunt van contractmanagement een taak van de gemeente Hollands Kroon, als regiegemeente en daarmee verantwoordelijk als ‘toezichthouder’. De gedachte is onder meer dat wanneer Inluzio deze taken zelf zou oppakken en zou rapporteren dit een geval van de ‘slager keurt zijn eigen vlees’ zou zijn. Onder aan de streep heeft de gemeente Hollands Kroon de wettelijke verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de Wmo en Jeugdwet en als regiegemeente ook de taak om toezicht te houden op uitvoerders als Inluzio. Deze taak is in het verleden niet altijd door de gemeente Hollands Kroon opgepakt, zo blijkt uit meerdere interviews.

5.4 (Financiële) beheersmaatregelen en autonome ontwikkelingen

Kosten lopen op door verschillende autonome ontwikkelingen

Het oorspronkelijke budgetplafond was voor 2017 vastgesteld op €11,9 miljoen. Een aantal jaren verder is het budgetplafond (na meerdere scope-uitbreidingen) vastgesteld op ruim €19 miljoen. Er liggen naast een uitbreiding van de opdracht (de scope) ook enkele andere ontwikkelingen aan deze stijgingen van de kosten ten grondslag. Eerder werd al genoemd dat een grotere zorgvraag hieraan ten grondslag ligt. In de interviews is ook gesproken over de ontwikkelingen in het sociaal domein en is er al regelmatig landelijk onderzoek naar gedaan.

²⁰ Het gaat hier om een vuistregel voor een afgekaderde populatie zoals ‘Wmo-clients in Hollands Kroon’. In hoeverre resultaten van een onderzoek betrouwbaar en nauwkeurig zijn hangt altijd af van de kenmerken van de populatie. Voor een landelijk representatief onderzoek over alle Nederlanders zijn vanzelfsprekend meer dan 400 respondenten nodig dan voor een lokaal onderzoek onder een afgebakende doelgroep.

Enkele verklaringen voor de toegenomen kosten zijn de volgende autonome ontwikkelingen (ontwikkelingen die veelal buiten de directe invloedssfeer van Inclusio en/of de gemeente Hollands Kroon liggen). Een deel van deze ontwikkelingen staan ook beschreven in een kamerbrief over de voortgang in het domein Jeugd²¹.

- Aanbod dichtbij creëert vraag: doordat de wijkteams dicht in de omgeving van de inwoners werken, zijn deze beter vindbaar voor de inwoners. Een aanname is dat een verbeterde zichtbaarheid daarmee ook zorgt voor een toename van het aantal meldingen van hulpvragen en daarmee indirect ook voor een toename in het aantal toekenningen van ondersteuning.
- Externe verwijzers hebben een grotere invloed dan verwacht: in het domein Jeugd zijn naast wijkteams ook andere verwijzers als huisartsen en gecertificeerde instellingen actief. Dit is op tijd onderkend door Inclusio, die sinds het begin van de opdracht in de gemeente het contact heeft gezocht met huisartsen, scholen en andere plaatsen waar hulpvragen binnen komen of worden gesignaleerd. Hoewel het een tijdsinvestering kost om alle externe verwijzers te betrekken bij de transformatie in het sociaal domein, geeft Inclusio in diverse verantwoordingen aan dat het aantal verwijzingen door huisartsen is gedaald (naar 41%). In de interviews wordt aangegeven dat in het begin het effect van deze externe verwijzers was onderschat. Hier is in Hollands Kroon inmiddels meer grip op gekregen.
- Zwaardere hulpvragen in de jeugdhulp: in de interviews komt naar voren dat naast het volume ook de zwaarte van hulpvragen is toegenomen. Dit uit zich onder andere in een toename van de duur van trajecten. Daarmee gaan ook hogere kosten gepaard.
- Risicomijdend gedrag van aanbieders: eerder in dit rapport is dit gedag van zorgaanbieders en anderen werkzaam in de begeleiding al besproken. Voor een rapport voor het Ministerie van VWS heeft I&O Research²² gesproken met vertegenwoordigers van zes verschillende jeugdhulpregio's. In deze gesprekken met jeugdhulpregio's werd aangegeven dat aanbieders liever iets te veel behandelen dan te weinig. Bij te veel behandelen kan op den duur afgevraagd worden wat de toegevoegde waarde van iedere behandeling is. Verschillende regio's geven daarin aan dat het moeilijk is om hier op te sturen: men vertrouwt het oordeel van de professional.
- Beperkte doorstroom naar de Wlz: het is een landelijk bekend obstakel: het is voor gemeenten moeilijk om cliënten van de Wmo en Jeugdwet naar de Wet Langdurige Zorg (Wlz) te laten doorstromen. Dit loopt volgens gesproken regio's vaak vast op het ontwikkelperspectief van de cliënt, indien er nog ontwikkelperspectief is dan wordt een aanvraag voor de Wlz afgewezen. Met name in het geval van jongeren, die nog opgroeien, is de definitie van 'ontwikkelperspectief' onderwerp van discussie.

Met de verbeterde informatiehuishouding is de verwachting dat de gemeente Hollands Kroon en Inclusio steeds meer inzicht krijgen in deze ontwikkelingen. Dit maakt het voor hen beter mogelijk te anticiperen op deze ontwikkelingen en daarmee beter te kunnen sturen.

Beheersmaatregelen ingesteld om kosten te beheersen

Door de overschrijding van de kosten zijn er verschillende beheersmaatregelen ingesteld om de kosten te drukken. Een deel van de beheersmaatregelen hieronder zijn al min of meer genoemd in andere onderdelen van dit rapport.

²¹ Via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/06/17/kamerbrief-over-voortgangsbrief-jeugd> en <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/04/30/duur-jeugdhulptrajecten>

²² <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/04/30/duur-jeugdhulptrajecten> (pagina 28)

Ze betreffen werkzaamheden om de effectiviteit en de efficiëntie van Incluzio en de gemeente te vergroten. Beheersmaatregelen in 2019 waren de volgende²³:

- 1 Gebruikelijke zorg
De gebruikelijke zorg wordt onder de loep genomen aan de hand van de reeds geleverde input over de eventuele ruimhartigheid van bepaalde verordeningen in de Jeugd/Wmo. In samenwerking met de gemeente, Incluzio, de adviesraad Wmo en advocaten wordt gekeken of een deel van de ondersteuning van cliënten kan worden opgevangen door ouders. Dit levert naar verwachting een kostenbesparing op van €150.000,-. Om dit te realiseren is aanvullende besluitvorming nodig binnen de gemeente Hollands Kroon.
- 2 Grip krijgen op verwijzingen door de GI, huisartsen, POH en wijkteams
De maatregel zorgt voor meer inzicht in het verwijsgedrag van huisartsen. Daarnaast wordt er meer gebruikt gemaakt van POH'ers en wijkteams, zodat zij de minder intensieve behandelingen kunnen oppakken. De beheersmaatregel levert naar verwachting €250.000,- op.
- 3 Wlz-cliënten worden herzien
De maatregel moet inzicht bieden in het aantal Wlz-cliënten en zorgen dat zij de juiste zorg krijgen. De stakeholders zijn naast de gemeente en Incluzio ook de VNG, CIZ, zorgaanbieders de klanten en de adviesraad Wmo. Dit levert naar verwachting een besparing op van €240.000,-.
- 4 Huisvestingsmogelijkheden alternatieve zorg
In samenwerking met o.a. klanten en woningcorporaties onderzoekt de gemeente en Incluzio de mogelijkheden voor huisvesting van klanten met residentiële zorg. Het gaat om het creëren van zelfstandige woningen voor kinderen die hier mogelijk voor in aanmerking komen, vaker verwijzen naar zelfstandige woningen en financiering voor 16-jarigen. Dit levert mogelijk €50.000,- op.
- 5 Inzicht in leerplicht versus dagbesteding
Er zijn momenteel veel jongeren die leerplichtig zijn maar ook dagbesteding ontvangen. In samenwerking met partners als leerplichtambtenaren, scholen, SMW, Incluzio, de gemeente, klanten en de regio is hiervoor een plan geschreven. Dit levert naar verwachting en besparing van €80.000,- op.
- 6 Invoering plan leerlingenvervoer (valt niet in scope en telt niet mee als beheersmaatregel)
Er wordt een keuze gemaakt voor het leerlingenvervoer om de kosten te drukken. Dit levert naar verwachting een kostenbesparing van €100.000,- op.
- 7 Aanpassing registratiesysteem Jeugdzorg en Wmo
De huidige applicatie is nog niet werkbaar genoeg. Hij is niet goed genoeg toegespitst op de werkzaamheden en de hulpverlening van de wijkteams. Het aanpassen van de applicatie zorgt voor een verhoging van de effectiviteit van medewerkers en een betere aansturing van de medewerkers. Dit levert een kostenbesparing van €200.000,- op.
- 8 Oprichten specialistisch behandelteam met zorgaanbieders
Eerder genoemd in dit rapport. Door specialistische behandelaren toe te voegen aan de wijkteams kunnen de wijkteams meer complexe casussen behandelen. Daarnaast kan er integraler gewerkt worden doordat er binnen de wijkteams ook gekeken kan worden naar de thuissituatie van de betreffende cliënt. De investering bedraagt €500.000,-, maar de verwachte besparing is €970.000,-.

²³ O.a. genoemd in een memo naar de raad op 17 februari 2020.

De tabel hieronder laat een kort overzicht zien van de status van de beheersmaatregelen zoals deze op 17 februari 2020 aan de raad zijn gepresenteerd. Kort samengevat worden resultaten behaald op de tweede, derde en achtste beheersmaatregelen. Twee maatregelen zijn gestagneerd en bij drie anderen zijn acties ingezet, maar is nog geen resultaat gemeten. Bijvoorbeeld omdat de ingezette acties langere tijd nodig hebben om kostenbesparingen op te leveren.

Nr.	Maatregel	Status	Toelichting
1	Gebruikelijke zorg	Beleid en verordeningen nog niet aangepast	
2	Grip krijgen op verwijzers	Heeft al effect gehad. In 2019 €77.000 bespaard.	Huisartsenverwijzingen naar aanbieders dalen. Meer grip via het wijkteam. Grootste daling bij klanten met lagere kosten, hierdoor nog geen €250.000,- bespaard.
3	Herzien Wlz	Acties ingezet, €222.000,- bespaard.	Overgang van Wmo naar Wlz wordt niet altijd toegekend door CIZ.
4	Huisvesting	Gestagneerd.	Er worden diverse knelpunten ervaren bij de organisatie van financiering van 16 – 18-jarigen.
5	Leerplicht en dagbesteding	Acties ingezet, besparing nog niet te meten	
6	Leerlingenvervoer	Acties ingezet, besparing nog niet te meten	
7	Registratiesystemen	Geen kostenbesparing gerealiseerd in 2019, besloten bestaande systeem te updaten	
8	Specialistisch behandelteam	Opvoedpoli is aangesloten. Team Gewoon Doen opgericht. Kosten zijn – direct te relateren aan inzet wijkteam – bespaard: minimaal €900.000,- en maximaal €1.25 mln.	Op verschillende wijzen worden er kosten bespaard met deze nieuwe methode. Gaat onder meer om besparen op reguliere kosten door lumpsum-bekostiging, maar ook het voorkomen van uithuisplaatsingen, of het voorkomen van het inzetten van indicaties omdat deze door het team zelf kunnen worden opgepakt.

Reacties naar aanleiding van beheersmaatregelen

In de interviews is men enerzijds positief over de ontwikkeling rond de beheersmaatregelen, maar worden in enkele interviews ook kritische noten geplaatst. Positieve ontwikkeling is dat de informatiehuishouding dusdanig is verbeterd dat er beter gemonitord kan worden wat de voortgang van de beheersmaatregelen is. Ook is men positief over de ontwikkelingen rond de achtste beheersmaatregel, zoals ook al eerder genoemd in het hoofdstuk over de wijkteams. Deze maatregel is qua besparing de grootste en hier worden ook de meeste resultaten gerealiseerd. In de kwartaalrapportage Q2 2020 van Inluzio die naar de gemeenteraad is verzonden staat een gedetailleerd overzicht van de voortgang van de beheersmaatregelen opgenomen.

Kritische noten worden door enkele geïnterviewde ambtenaren geplaatst ten aanzien van de realisatie van enkele beheersmaatregelen, met name de beheersmaatregelen die liggen bij de gemeente Hollands Kroon. Zo vereist bijvoorbeeld de eerste beheersmaatregel een actie van de gemeente voordat Inluzio hier mee verder kan. Volgens een gesproken medewerker is het makkelijk om beheersmaatregelen op te stellen, maar zullen deze wel uitgevoerd moeten worden om de resultaten te bereiken. In een reactie schrijft de gemeente dat niet alle financiële beheersmaatregelen hebben geleid tot de vooraf gehoopte financiële besparingen.

Over een aantal maatregelen is men tot een gewijzigd inzicht gekomen en ‘het belang om op korte termijn tot besparingen te komen is dan onderschikt aan het belang om maatregelen gedegen voor te bereiden’. In een memo aan de raad is in februari 2020 aangegeven per beheersmaatregel wat de vervolgstap is en hoe dit vertaald is in het Innovatieplan 2020 – 2021.

6 Effecten

Uiteindelijk moeten ingezette middelen en acties leiden tot het gewenste resultaat. Opgestelde doelen moeten worden bereikt. Dit hoofdstuk neemt onder de loep of en in hoeverre de doelen die gesteld zijn t.a.v. het Wmo en Jeugdbeleid in Hollands Kroon worden bereikt. Daarbij wordt ingegaan op de effectiviteit (de mate waarin de acties bijdragen aan de doelen) als de efficiëntie (de mate waarin de ingezette middelen zich verhouden tot de resultaten).

Bij de start van het onderzoek was een van de onderzoeksvragen in hoeverre de zorgvragen de ontvangen ondersteuning als effectief beschouwen. In het vorige hoofdstuk is reeds aangegeven dat het meten van cliëntervaringen in Hollands Kroon sinds 2016 niet of in beperkte mate is uitgevoerd. In Q2 van 2020 zijn resultaten van het cliëntervaringsonderzoek Wmo over 2019 opgeleverd, resultaten over jeugd zijn nog niet beschikbaar. Daardoor kan slechts ten dele worden gekeken hoe inwoners de ondersteuning ervaren.

Zowel de gemeente als Incluzio gelooft sterk in het slagen van het concept

Uit de interviews met medewerkers van zowel de gemeente Hollands Kroon als Incluzio komt naar voren dat zij vier jaar na de start van de overeenkomst achter het concept blijven staan. Hoewel zij met voortschrijdend inzicht rond autonome ontwikkelingen en een toegenomen zorgvolume wellicht een aantal andere keuzes zouden hebben gemaakt (neem daarbij als voorbeeld de kpi's en de informatiehuishouding), twijfelen zij niet aan het uiteindelijk slagen van het concept. Tegelijk blijkt uit de interviews dat de gesprokenen trots zijn op wat er tot op heden is bereikt. Doordat de keuze voor een model met een enkele (commerciële) uitvoerder op het gebied van Wmo en jeugdhulp uniek is in Nederland, lijken Incluzio en de gemeente Hollands Kroon hun gemaakte keuzes meer dan in andere gemeenten te promoten. Dit wordt min of meer erkend in de verschillende uitvoeringsplannen van Incluzio, waarbij ook veel ruimte wordt genomen om te reflecteren op de bereikte resultaten, kansen en mogelijkheden.

Zonder kpi's niet volledig mogelijk om doelbereiking te meten

Eerder in deze nota van bevindingen is al gerapporteerd dat de oorspronkelijk set van kpi's niet voldoet en dat deze al sinds enige jaren in ontwikkeling zijn. Zodoende is het niet goed mogelijk de doelbereiking te meten van de doelen die zijn gesteld. Van de oorspronkelijke kpi's is wel bekend uit het Innovatieplan 2020 – 2021 dat de doelstelling over het percentage hulpvragen dat door de wijkteams zelf wordt behandeld is behaald. Cijfers over de effecten onder inwoners en cliënten zijn echter lastiger boven tafel te krijgen. Ook uit de gesprekken met enkele medewerkers van de gemeente Hollands Kroon komt naar voren dat het in sommige gevallen moeilijk blijkt om exact de resultaten van de gevoerde activiteiten te deduceren: *“Ze hebben bij IHK wel ideeën en dat kunnen ze goed verkopen richting raad en organisatie. Maar het is lastig om daar de resultaten van te zien.”* Met de komst van de ambtelijke werkgroep waarin zowel medewerkers van de gemeente Hollands Kroon als Incluzio zitten, wordt aan dit onderdeel gewerkt. In de programmabegroting van 2020 rapporteert de gemeente Hollands Kroon het onderstaande, waarin vooral wordt aangegeven dat er in 2020 en 2021 meer informatie bekend moet worden over de mate waarin gestelde doelen worden bereikt.

Tabel 6.1 Doelen uit de programmabegroting 2020 (Gemeente Hollands Kroon)

Doel	Kpi	Activiteit
Iedereen die zorg nodig heeft, krijgt deze	In 2021 weet 74% van de Wmo-clënten waar zij terecht kunnen met een hulpvraag	Er wordt een nieuwe set van kpi's vastgesteld, in het eerste kwartaal volgt een nulmeting op basis van deze kpi's, in het tweede kwartaal volgt een vertaling zodat hier in de kadernota 2021 opgestuurd kan worden.
		Er is gestart met nieuwe monitoring van cliëntervaringen door zowel de gemeente als Inluzio
		In het eerste kwartaal wordt in beeld gebracht of het zorgconcept slaagt.
Evenwicht vinden tussen de geleverde zorg en de beschikbare financiën	In 2021 worden Wmo en jeugdzorg uitgevoerd binnen het daarvoor vastgestelde budgetplafond. In 2020 is dit het doel 104%.	Het plafondbedrag is in september 2019 door de raad vastgesteld. Verminderd of vermeerderd met ontwikkelingen in het Rijk.
		Er wordt geïnvesteerd in de Doet en Ontmoet groepen. Afname van geïndiceerde dagbesteding bij aanbieders.
		Er wordt uitvoering gegeven aan het bovenregionaal transitieplan jeugd.
		Meer inzet op (ondersteuning van) vrijwilligers.

Meer informatie over doelbereiking in rapportage van Q2 2020

Met Inluzio is afgesproken dat zij per kwartaal een managementrapportage naar de gemeente Hollands Kroon over de voortgang sturen. De rapportages voor Q1 en Q2 zijn inmiddels beschikbaar. Er wordt in deze rapportage geschreven over de aantallen klanten, kosten per klant, verwijzingen van de wijkteams, verblijfszaken, klachten en bezwaren, wachttijden voor hulpmiddelen en outcomecriteria en kwaliteit. Deze onderwerpen zijn in lijn met de afspraken die met de gemeenteraad zijn gemaakt over het inzichtelijk maken van de ontwikkelingen in het sociaal domein. Informatie met betrekking tot het halen van doelstellingen is verschenen in Q2 2020. Deze rapportage is na het ambtelijk wederhoor ter beschikking gesteld aan de onderzoekers. Het rapport geeft een helder inzicht in de voortgang rond financiën, de beheersmaatregelen en de plannen uit het Innovatieplan.

Uit de rapportage volgt dat er veel acties in gang zijn gezet door Inluzio, maar dat sommige acties (met name in de nuldelijn) door de omvang van de acties qua resultaten langer op zich moeten laten wachten. Een voorbeeld is de domein overstijgende visie op het voorliggende veld. Deze is in samenspraak met de gemeente Hollands Kroon opgesteld, maar de gesprekken met partners in het veld moeten nog tot de gewenste resultaten leiden. Op het gebied van de eerstelijns waren er een aantal tegenslagen: ten eerste kon door de coronacrisis de plannen met huisartsen, Parlan en de Opvoedpoli nog niet uitgevoerd worden en is de lumpsumfinanciering met zorgaanbieders uit de tweedelijns van de baan en rapporten met outcome-indicatoren zijn niet aangeleverd door zorgaanbieders.

Interviews schetsen een positief beeld over de doelbereiking en efficiëntie.

Door het ontbreken van een concrete rapportage waarin melding gemaakt wordt van doelbereiking (ten tijde van de interviews) is in de interviews ook aandacht uitgegaan naar de visie van betrokkenen op deze doelbereiking. Het verstrekken van informatie op dit gebied blijft volgens gesprokenen een constant verbeterpunt.

Het beeld dat daarna uit de interviews (met interne en externe medewerkers en betrokken zorgaanbieders) ontstaat is grotendeels positief. Met name de mate waarin de transformatie is bereikt op het gebied van de nulde- en eerstelijnszorg wordt positief bevonden.

Het aangaan van strategische partnerschappen – zoals aangekondigd in het Innovatieplan 2020 – 2021 – heeft inderdaad tot een verlaging van de gemiddelde kostprijs per cliënt geleid (zowel op het gebied van Wmo als jeugd). Op het gebied van de Wmo komt dit door een toenemend aantal (goedkopere) klanten als gevolg van de invoering van het abonnementstarief, maar ook bij de jeugd daalt de kostprijs als gevolg een lager aantal cliënten dat residentiële hulp ontvangt.

Figuur 6.1 *Figuur uit de managementrapportage Q1 2020 m.b.t. gemiddelde kostprijs per klant*



Er zijn weinig wachtlijsten ontstaan op deze gebieden (wel enkele in de tweedelijnszorg) en tegelijk zijn de cliëntaantallen gestegen, wat kan duiden op een verbeterde zichtbaarheid en toegankelijkheid. Een zorgaanbieder licht toe: *“Het is het efficiënter geworden. Mensen weten elkaar sneller te vinden. Je hoeft je [met lumpsumbekostiging] minder druk te maken om de bedrijfsvoering.”* De beoogde transformatie zoals beschreven in het plan van aanpak in 2016 lijkt volgens betrokkenen gerealiseerd, al is dit proces nog niet volledig afgerond en is het de verwachting dat dit een continu proces zal blijven, zeker met betrekking tot de tweedelijns (jeugd)zorg.

Binnen de gemeente bestaat de overtuiging dat wanneer de gemeente Hollands Kroon zonder Incluzio het zorglandschap had moeten organiseren, dit minder efficiënt zou zijn gegaan en tegen hogere kosten. Cijfers dat het gehele sociaal domein (inclusief de Participatiewet) wordt uitgevoerd binnen de Rijksbijdrage bevestigen dit beeld. De resultaten op beheersmaatregel 8 (de toevoeging van specialistischere behandelaars aan de wijkteams) hebben positieve resultaten opgeleverd. Uit gesprekken met diverse medewerkers komt de verwachting naar voren dat een budgetplafond van om en nabij €19 mln op den duur een realistische inschatting is.

Uitgaven per inwoner in het sociaal domein in Hollands Kroon lager dan in referentiegroep

De gemeenteraad heeft tijdens het onderzoek in een groepsgesprek aangegeven vooral behoefte te hebben aan benchmarking om te analyseren hoe Hollands Kroon er voor staat ten opzichte van een groep referentiegemeenten. Met behulp van Findo is in hoofdstuk 4 al aangegeven dat ten opzichte van de groep referentiegemeenten en -gebieden Hollands Kroon naar verhouding iedere inwoner van Hollands Kroon relatief weinig kosten maakt voor de Wmo en Jeugdhulp. Met behulp van cijfers van het CBS en waarstaatjegemeente.nl is onder meer gekeken naar een vergelijking op enkele kengetallen. Deze staan voor jeugd in de tabel hieronder weergegeven.

Uit de kengetallen blijkt dat in Hollands Kroon meer dan landelijk gemiddeld en qua gemeentegrootte jeugdhulptrajecten volgens plan worden beëindigd (81,7%). Dit betekent dat vergeleken met landelijke cijfers (80,3%) en gemeenten van dezelfde omvang (80,9%) iets vaker doelstellingen bij jeugdhulptrajecten worden bereikt. Vergeleken met de buurgemeenten scoort Hollands Kroon daarbij lager dan Den Helder (87,1%) en Schagen (83,7%), maar vergelijkbaar met Medemblik (81,8%). Ten opzichte van de selectie van de P10-gemeenten scoort Hollands Kroon relatief gemiddeld.

Daarnaast zijn er relatief veel jongeren die jeugdhulp ontvangen maar is het aantal jongeren dat opgenomen is in een instelling gemiddeld. Dit duidt erop dat jongeren (of hun ouders) de weg naar hulp weten te vinden en ook ondersteuning ontvangen.

Tabel 6.2 Kengetallen met betrekking tot jeugdhulp ten opzichte van referentiegemeenten

	% jongeren met PGB (2015)	% jongeren met PGB (2019)	% jongeren met ZiN (2019)	% volgens plan beëindigde jeugdhulp trajecten (2019)	% jongeren met jeugdhulp met verblijf (2019)
Hollands Kroon	0,5	0,3	10,6	81,7	1,2
Den Helder	0,3	0,1	12,9	87,1	2,1
Schagen	0,4	0,1	8,4	83,7	1,1
Medemblik	0,6	0,5	9,7	81,8	1,6
Twenterand	1,0	0,4	6,8	80,9	2,2
Horst a/d Maas	0,8	0,3	7,8	89,7	0,8
Midden-Drenthe	1,0	0,6	10,1	82,7	2,0
Goeree-Overflakkee	0,5	0,5	6,5	86,8	1,0
Berkelland	1,2	0,6	7,4	88,9	1,2
Ooststellingwerf	0,9	0,3	8,9	67,6	1,5
Gemeenten 25.000 – 50.000 inwoners	-	-	-	80,9	1,1
Nederland	0,7	0,5	9,6	80,3	1,1

Het aantal cliënten dat vanuit de Wmo een maatwerkvoorziening krijgt in de gemeente Hollands Kroon is relatief laag. Met name de maatwerkvoorziening ondersteuning thuis wordt weinig gegeven. Het is aannemelijk dat doordat deze ondersteuning (indicatieloos) vanuit de wijkteams van Includio HK wordt gegeven niet als maatwerkvoorziening wordt gezien.

Tabel 6.3 Kengetallen met betrekking tot Wmo ten opzichte van referentiegemeenten

	% Wmo cliënten met PGB van alle inwoners (2019)	% Wmo cliënten met ZiN van alle inwoners (2019)	% Huis- houdelijke Hulp (2019)	% onder- steuning thuis (2019)	% hulp- middelen en voorzieningen (2019)	% ouderen 75 jaar en ouder dat zelfstandig woont (2019)
Hollands Kroon	0,1	3,3	2,0	0,5	1,9	94,8
Den Helder	0,1	6,7	3,4	1,9	2,6	90,6
Schagen	0,1	4,3	2,3	1,3	2,7	94,2
Medemblik	n.b.					92,2
Twenterand	0,2	3,9		0,7	3,9	93,3
Horst a/d Maas	0,1	5,1	2,8	1,7	3,1	91,8
Midden-Drenthe	0,1	5,1	3,6	1,1	1,7	93,6
Goeree- Overflakkee	0,1	5,4	2,1	1,0	4,2	89,8
Berkelland	0,1	6,3	2,1	1,7	4,6	93,6
Ooststellingwerf	0,4	7,2	3,0	1,8	5,6	92,0
Gemeenten 25.000 – 50.000 inwoners	0,2	6,0	2,8	1,5	4,2	92,5
Nederland	0,2	6,3	2,5	1,8	4,4	92,4

Het aandeel huishoudens dat vanuit verschillende wetten een voorziening krijgt in Hollands Kroon is vergelijkbaar met gemeenten van dezelfde omvang.

Tabel 6.4 Voorzieningen in sociaal domein naar verschillende wetten

	Hollands Kroon	Nederland	25.000 – 50.000 inwoners	Den Helder
Huishoudens met voorziening in Sociaal Domein (t.o.v. totaal hh.) [%]	19,7	14,1	20,6	17,2
Huishoudens met voorziening Jeugd en Wmo [aantal per 1.000 huishoudens]	4	3	3	3
Huishoudens met voorziening Jeugd, P-wet en Wmo [aantal per 1.000 huishoudens]	1	1	2	1

PGB's en keuzevrijheid

Tijdens de interviews kwam een aantal keren de opmerking boven tafel dat met de keuze voor één aanbieder (Incluzio) de gemeente Hollands Kroon de keuzevrijheid voor inwoners ten aanzien van ondersteuning heeft beperkt. Het verstrekken van PGB's zou daarbij ontmoedigd worden, zodat Incluzio meer zorg zelf zou kunnen uitvoeren. Een afname in het aantal PGB's zou dit beeld bevestigen. Uit de kengetallen in de tabel hierboven worden deze vermoedens cijfermatig niet ondersteund. Het aantal verstrekte PGB's is inderdaad afgenomen, maar eenzelfde ontwikkeling is ook (in sterkere mate) waargenomen bij de referentiegemeenten. Hollands Kroon verstrekt naar verhouding bovendien meer PGB's (jeugd) dan de buurgemeenten Den Helder en Schagen. Wel verstrekt men in Hollands Kroon iets minder PGB's dan landelijk gemiddeld (Wmo) of gemiddeld is voor deze grootteklasse (Jeugd), maar deze verschillen zijn minimaal.

Ook in de interviews met Incluzio wordt aangegeven dat het gebruik van een PGB altijd een optie is, ook bij vormen van ondersteuning die de wijkteams zelf aanbieden. Bij het verstrekken van een PGB zijn er wel formele toetsen of de aanvrager ook een dergelijk zorgbudget kan beheren. Deze formele toetsen zijn landelijk vastgesteld en gaan onder meer over het voeren van een administratie en het beheren van salaris/loonkosten. Het is mogelijk dat een deel van de cliënten deze formele toetsen beoordelen als een vorm van ontmoediging. Maar over deze keuzevrijheid ervaren door cliënten is zoals eerder al genoemd moeilijker iets te zeggen vanwege het ontbreken van recente en goede cijfers rondom cliënttevredenheid.

7 Rol van de raad

Het laatste inhoudelijke hoofdstuk van deze nota van bevindingen gaat uit naar de rol van de gemeenteraad van Hollands Kroon. In de afgelopen jaren zijn vele documenten naar de raad gestuurd en heeft het onderwerp vaak op de politieke agenda gestaan. Gedurende het onderzoek is er een groepsgebesprek geweest met (een deel van) de gemeenteraad. Hierin reageerden raadsleden op verschillende stellingen m.b.t. de verwachtingen die zij hadden, de communicatie tussen raad en de gemeente/Incluzio, de mate waarin de raad grip ervaart en verbeterpunten voor het uitvoeren van de kaderstellende en controlerende rol.

Heet hangijzer en focus op financiën

Het dossier Incluzio is een veelbesproken onderwerp in de gemeenteraad, welke naast de positieve geluiden ook veel negatieve ‘PR’ kent sinds de start van de opdracht. Dit zorgde voor een focus op deze negatieve elementen op dit terrein. Een van deze voorbeelden is de situatie rond Axxicom. In de gemeente, maar ook in de gemeenteraad was sprake van argwaan in deze constructie en men wilde weten in hoeverre er sprake is van transparantie in de doorverwijzingen die Incluzio doet naar Axxicom en de tarieven die hierbij worden gehanteerd. Uit het onderzoek komt niet naar voren dat Axxicom een ander tarief heeft dan andere zorgaanbieders: *“Er wordt een reëel tarief gehanteerd, die zeker niet anders is ten opzichte van andere gemeenten”*. Ook de onafhankelijke accountantsverklaringen bevestigen dit. Daarnaast geven bronnen binnen de gemeente aan dat de hoogte van de tarieven toegankelijk zijn en dus opgezocht kunnen worden. Uit de cijfers blijkt ook dat er niet veel meer indicaties huishoudelijke hulp zijn ten opzichte van andere gemeenten.

De nadruk van de gesprekken in de gemeenteraad ligt sinds de start van IHK op de financiën en negatieve geluiden vanuit verschillende hoeken vanuit de samenleving. Een raadslid hierover: *“Door de sociale media en verhalen in de krant heeft Incluzio een enigszins negatieve naam bij inwoners, ze komen vaak negatief in het nieuws en dat wordt dikwijls opgeklopt (...) als raadsleden hollen we ook nog wel eens achter de negatieve klanken in de krant aan”*.

De wethouder ziet ook nog steeds de negatieve opstelling van sommige raadsleden, dat er argwaan blijft bestaan bij tegenstanders. Ze geeft aan dat het jammer is dat niet iedereen overtuigd kan worden, terwijl er vanuit de rest van het land veel waardering is voor het concept: *“De Jeugdautoriteit heeft Hollands Kroon in haar jaarverslag opgenomen, omdat deze diep onder de indruk was. Ook de directeur Jeugd van VWS is een ochtend langs geweest en prees ons met onze aanpak. Iedereen is enthousiast. Het concept wordt in Nederland zo vaak als voorbeeld gebruikt en dan lukt het in onze gemeente niet om iedereen enthousiast te maken”*.

Over het financiële aspect komt veel informatie binnen bij de raad, bij de budgetoverschrijdingen wordt dit toegelicht en onderbouwd waar de hogere kosten vandaan komen. Vanuit de raad, maar ook de betrokken ambtenaren is de wens om de focus van de gesprekken te verplaatsen naar de inhoud – terug naar het vertrouwen in het concept en de randvoorwaarden en met elkaar in gesprek over de kwaliteit en het effect van de zorg die IHK levert. Daar liggen volgens de raad en de ambtelijk betrokkenen de verbeterkansen in de afstemming.

Ontvangen vs. gewenste informatie

Meerdere ambtelijk betrokkenen geven aan dat de gemeenteraad onvoldoende is meegenomen bij dit dossier, de informatievoorziening bleef achter. Vooral in het begin, waardoor sommigen een afstand tussen de raad en de ambtenarij ervaarden. Informatie kwam achteraf in plaats van vooraf. Ook was de informatie onoverzichtelijk, het werd als lastig ervaren om de juiste onderdelen eruit te filteren. Het niveau waarop de gemeente informatie vanuit IHK ontvangt is op detailniveau, terwijl het niveau en de rode draad die wordt doorgezet naar de raad op een andere niveau ligt. Er werden veel data en stukken opgeleverd die uitleg behoeften. Wel wordt de 'kloof' in de loop van de tijd als minder groot ervaren. IHK herkent dit, ziet hierin een steeds belangrijkere rol voor zichzelf weggelegd om deze verantwoording ook aan de raad af te leggen en de informatievoorziening te verbeteren. De inschatting is dat de opgeleverde managementrapportages een verbetering zijn ten opzichte van het verleden. Net als het tijdig informeren over de begroting. Wel blijft het lastig om de raad proactief mee te nemen in de ontwikkelingen die spelen in het sociaal domein, en dan met name het gewenste detailniveau hiervan.

Dit beeld komt ook naar voren vanuit de geïnterviewde raadsleden: er komt veel informatie, maar niet de gewenste informatie die hen van de benodigde inzichten en duidelijkheid voorziet. De ontvangen informatie is ook anders dan zij hadden verwacht: *"We krijgen niet de informatie die verwacht was (..) het is heel veel informatie, maar die beantwoordt niet alle vragen"*. Raadsleden geven aan dat de controlerende taak nog onvoldoende kan worden uitgevoerd. De informatie biedt bijvoorbeeld niet het antwoord op de vraag of er goede en de juiste zorg wordt verleend door Inclusio aan de inwoners van Hollands Kroon. *"Niet alleen inzicht in klanttevredenheid, maar ook in het effect: is het probleem van de inwoner opgelost?"*. Er is geen informatie over de geleverde zorg, het doelbereik en andere outcomecriteria. Maar ook de status en de inzet van de cliëntenraad en de onafhankelijke cliëntondersteuning zijn genoemde voorbeelden waar geen duidelijkheid over bestaat. De ontvangen (jaar)rapportages ziet een deel van de raad als ondermaats: *"Ze geven een rooskleurig beeld, maar voelen meer als een reclamefolder"*. Toch geldt dat niet voor iedereen binnen de raad: er is verschil in opvatting hoe deze informatie het beste gedeeld kan worden. Er wordt aangegeven dat momenteel op verschillende wijzen de informatieoverdracht tot stand komt en dat de kwaliteit en de inhoud van deze steeds verbeterd, zoals de rapportages, website, folders en informatieavonden. De gemeente zet hier samen met IHK stappen, maar kanttekening is dat deze mogelijkheden niet altijd worden opgepakt door de raad. De opkomst bij bijeenkomsten, zoals bij het speeddaten en de klankbordgroep, blijft achter. Raadsleden steken hierin ook wel de hand in eigen boezem en geven aan dat de kritische vragen niet altijd worden gesteld. Dit geldt ook voor het formuleren van de doelstellingen door de raad, die mogelijk helderder en scherper kunnen: *"Van IHK en GHK mag je ook wel verwachten dat ze kritisch vragen stellen richting raad. Er mag ook wel feedback op de doelstellingen komen. De interactie tussen raad en college is belangrijk"*. Ook is de ervaring dat het college en IHK niet altijd open staan voor kritische vragen en opmerkingen.

Wel is er consensus binnen de gemeenteraad over het ontbreken van de kwantitatieve informatie over hoe de zorg wordt verleend. Ook is er behoefte aan benchmarking, hoe doet de gemeente het ten opzichte van andere gemeenten? Men wil weten hoe het concept werkt, wat gaat goed, wat kan beter ten opzichte van andere regio's? Op dit moment is er geen vergelijkingsmateriaal, terwijl deze behoefte er wel is.

De wethouder herkent dat er veel informatie wordt gedeeld, maar geeft aan dat de raad altijd is meegenomen in het proces. In het verleden is de raad geïnformeerd op het moment dat er aanleiding voor was. Nu worden zij ieder kwartaal geïnformeerd met een informerende memo. De gewenste vorm verschilt per fractie en raadslid. De complexiteit van het dossier en het veld maakt dat het soms een zoektocht is om de juist vorm en omvang van informatievoorziening te verkrijgen: *“Dan zie je wel verschil tussen raadsleden. Een deel wil op hoofdlijnen de ontwikkelingen zien, en een ander deel wil in detail zien hoe alles werkt. Ik denk dat wij onze raad heel veel informatie geven. Het is zoeken wat ze nu willen weten.”*

Betere sturing door opstelling en informatievoorziening

Proactief en transparant zijn richting de gemeenteraad van Hollands kroon staat als een van de verbeterpunten in het 3-tot-5-jarenplan van IHK. Daar ligt de uitdaging voor de komende periode: de raad beter voorzien van informatie om hen beter te positioneren. Ook de gemeenteraad zelf wil deze beweging maken: focus op de inhoud en op de juiste manier in gesprek met het college: *“Als we kritiek hebben op het college, dat wordt heel slecht ontvangen. Alles wat we zeggen wordt weggewoven. Ik wil er gewoon graag over praten. Ik stel geen opmerkingen voor niks, we stellen vragen voor de cliënten”*. Op dit moment, maar vooral in het verleden wordt geen open opstelling ervaren, dit wordt ook herkend door betrokken ambtenaren. Dit loopt steeds beter, maar tezamen met de een verhoogde kwaliteit van de informatiestroom zijn dit stappen die gezet kunnen worden. Inzicht en sturingsmogelijkheden zijn nu beperkt, maar er zijn zeker mogelijkheden, vooral als de kwaliteit en de inhoud van de informatie verbetert: *“De mogelijkheden voor sturing zijn heel gering. Het gaat meer om snelheid van informatievoorziening.”*

8 Conclusies en aanbevelingen

De bevindingen uit bovenstaande hoofdstukken zijn getoetst aan het normenkader dat in de beginfase van het onderzoek is vastgesteld door de toetsingskamer. Bij de beoordeling zijn drie antwoordcategorieën bij de toetsingscriteria onderscheiden: een positieve, negatieve en deels positieve / deels negatieve beoordeling.

8.1 Conclusies

Per hoofdvraag worden de belangrijkste conclusies weergegeven. Iedere hoofdvraag is gekoppeld aan een norm, welke bestaat uit één of meerdere toetsingscriteria.

1 Hoe is het Wmo- en Jeugdbeleid in de gemeente Hollands Kroon vormgegeven?

Na een initiële aanpak waarbij regionale samenwerking (tussen de gemeente Texel, Den Helder, Schagen en Hollands Kroon) centraal stond heeft Hollands Kroon gekozen voor een ander model om beleid en uitvoering van de Wmo en Jeugdwet vorm te geven. Na een aanbestedingsronde in 2015 heeft Incluzio Hollands Kroon vanaf 2016 de opdracht om de (transformatie van de) Wmo- en Jeugdhulp in de gemeente uit te voeren. Binnen dit model staan de volgende documenten centraal:

- 1) de opdracht beschreven in het aanbestedingsdocument van de gemeente Hollands Kroon. In dit document staan onder meer de te behalen doelen beschreven;
- 2) het plan van aanpak 'Op weg naar partnerschap', de eerste van de drie uitvoeringsplannen van Incluzio. Beschreven zijn onder meer de uitgangspunten, kpi's, scope, het organisatiemodel, de visie op zorg en ondersteuning, verhoudingen met stakeholders, inkoop, innovatie, financiën en andere randvoorwaarden;
- 3) de andere twee uitvoeringsplannen: het 3-tot-5-jaren plan en het Innovatieplan 2020 – 2021. In deze plannen worden behaalde prestaties geëvalueerd en (financiële) kansen en verbeterpunten geïdentificeerd.

Het beleid en de vertaling naar de uitvoeringsplannen vormen een samenhangend geheel. Uit de interviews komt naar voren dat Incluzio met de uitvoeringsplannen zeer goed in beeld heeft waar de kansen en mogelijkheden op het gebied van de Wmo, Jeugdwet en de transformatieopdracht liggen. De bekostigingssystematiek – een plafondbudget aan één hoofdaannemer – past ook goed bij Hollands Kroon als regiegemeente. Er zijn daarbij goede afspraken gemaakt over winstmaximalisatie, al heeft Incluzio sinds het aangaan van de opdracht nog geen winst gemaakt. Incluzio ondervond ook dat niet alle partners (met name onder de tweedelijns zorgaanbieders) mee gaan in de gedachte van plafondbudgetten en resultaatfinanciering. Hierdoor gaat een deel van de bekostigingssystematiek binnen de gemeente Hollands Kroon nog volgens het 'oude' PxQ-principe.

Kritiekpunten zijn er echter ook. Reeds in het 3-tot-5-jarenplan is aangegeven dat de opgestelde kpi's voortkomend uit de doelstellingen van de gemeente niet naar behoren functioneren. Ze geven niet de juiste informatie, onvoldoende inzicht en/of zijn te rigide. Op het moment van schrijven is er nog geen overeenstemming over een volledige vernieuwde lijst met kpi's. Daaruit volgt de conclusie dat de doelstellingen opgesteld door de gemeente en vertaald naar kpi's door Incluzio onvoldoende SMART zijn. Kpi's moeten bijdragen aan het inzichtelijk maken in hoeverre doelen worden bereikt.

Doordat deze onvoldoende SMART zijn heeft de verzamelde managementinformatie bij wijze van spreken geen kapstok waar conclusies aan gehangen kunnen worden. Een gevolg is dat er grote hoeveelheden informatie verzameld en gedeeld worden zonder een concreet kader voor deze informatie. Om grip op het sociaal domein te krijgen dient informatie met een doel te worden verzameld. Hierdoor ontstaat er geen discussie over de (presentatie van de) informatie zelf, maar over de conclusies die aan de hand van de informatie worden getrokken. Conclusies bieden ook mogelijkheden voor de gemeente Hollands Kroon en de raad om op hoofdlijnen te kunnen sturen, een gebrek daaraan maakt dit evenwel niet mogelijk.

Ten aanzien van de beschikbare middelen concluderen wij dat het plafondbudget, afgesproken bij het aangaan van de overeenkomst tussen Inclusio en de gemeente, ontoereikend is (geweest). Dit is te wijten aan externe factoren zoals incomplete bestanden om de oorspronkelijke budgetten te berekenen, incidentele dure casussen en een autonome stijging van de zorgvraag (waar een daling van zorgvolume werd verwacht). Mede door deze ontwikkelingen wekt het geen verbazing dat Inclusio additionele gelden nodig had. Daarnaast is het paradoxaal te noemen dat een transformatieopdracht gepaard gaat met een bezuiniging, terwijl men bij een transformatie normaliter een investering zou verwachten. In een interview geeft een expert op het gebied van aanbestedingen in het sociaal domein aan dat de huidige begroting van +- 19 mln euro op termijn een reëel plafondbedrag is.

Norm

De uitvoeringsplannen ten aanzien van het Wmo beleid en de Jeugdzorg zijn goed vertaald uit de doelstellingen van de gemeente Hollands Kroon

Toetsingscriterium	Beoordeling
• De doelen van het beleid zijn helder beschreven.	Positief
• De uitvoeringsplannen zijn gebaseerd op het beleid.	Positief
• De doelstellingen in de uitvoeringsplannen zijn SMART.	Negatief
• De beschikbare middelen passen bij de ambities en het karakter van de regeling.	Negatief
• De bekostigingssystematiek past bij het beleid van de gemeente.	Deels positief / deels negatief

2 Hoe werkt het Wmo- en Jeugdbeleid in de praktijk?

Centraal in de uitvoeringsplannen van Inclusio Hollands Kroon staan de wijkteams die zowel toegangspoort naar ondersteuning zijn, maar ook – anders dan in veel andere gemeenten – zelf ondersteuning bieden. Waar voorheen de werkzaamheden uit ‘kop-staart indicaties’ bestonden, ofwel het toegang geven tot ondersteuning en deze naderhand afsluiten, daar zijn de werkzaamheden de laatste jaren uitgebreid met begeleidingstaken. De wijkteams zijn er in de afgelopen jaren in geslaagd om een ruime meerderheid van de hulpvragen rond begeleiding zelf op te pakken. Dit is volgens het Innovatieplan 2020 – 2021 in lijn met de doelstelling die vooraf is gesteld. Geïnterviewde zorgaanbieders spreken lof uit over de ondersteuning die het wijkteam zelf kan verrichten. Ook toezichthoudende instanties zoals accountants, de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) en audits van de ISO-normeringen constateren geen tekortkomingen.



Voor iedere taak van het wijkteam heeft Incluzio processen opschreven, medewerkers voeren triage uit om hulpvragen van inwoners zo snel mogelijk bij de juiste medewerker te beleggen. Voor iedere wijkteammedewerker is een opleidingsbudget beschikbaar, worden trainingen aangeboden en daarnaast zijn alle wijkteammedewerkers die werken met jeugd SKJ - geregistreerd. Mede hierdoor wordt de conclusie getrokken dat zorg op eenduidige criteria wordt toegekend, werkwijzen, taken en verantwoordelijkheden zijn beschreven en belegd en de continuïteit van kennis en kunde is geborgd. Of inwoners de weg naar de ondersteuning weten te vinden en van mening zijn dat zij de juiste vorm van ondersteuning krijgen is niet volledig vast te stellen. Het is aannemelijk dat dit wel het geval is, zo blijkt uit de resultaten van het cliëntvervalsingsonderzoek Wmo over 2019 en het geringe aantal klachten, maar voor Jeugd zijn dergelijke cijfers (nog) niet beschikbaar.

Naast een intensivering van de werkzaamheden door de wijkteams heeft Incluzio veel geïnvesteerd in het overbrengen van de transformatiegedachte naar scholen, zorgaanbieders, huisartsen en andere betrokkenen in het sociaal domein. Er zijn acties geformuleerd voor de nulde-, eerste- en tweedelijnszorg. Ten aanzien van preventiever werken is onder meer contact met woningcorporaties, zijn taken van schoolmaatschappelijk werk overgenomen en is er indicatieloos groepsaanbod gerealiseerd. De tevredenheid van samenwerkingspartners is gestegen sinds 2016. Zorgaanbieders geven aan dat het contact met Incluzio goed en professioneel is. Het gesprek over de inhoud verloopt in een scherpe maar prettige setting, ondanks de verschillen in opvatting over de te volgen koers. Waar de ene zorgaanbieder graag meegaat in de transformatiegedachte en de constructie van Incluzio en Hollands Kroon, is er ook kritiek. Verbeterpunten liggen daarom vooral nog op het terrein van de transformatie: het lukt nog maar in beperkte mate om strategische samenwerkingen aan te gaan en met name in de tweedelijnszorg gaat het transformatieproces stroperig bij de grotere contractanten. De verwachting is dat voor de komende tijd nog extra inspanningen nodig zullen zijn, enkele opgestarte pilots moeten dit uitwijzen. Wij trekken hier echter wel de conclusie dat Incluzio goede invulling geeft en blijft geven aan de transformatieopdracht die is meegegeven van het Rijk.

Norm

Het beleid werkt door in de praktijk

Toetsingscriterium	Beoordeling
• Er wordt zorg toegekend op basis van eenduidige criteria.	Positief
• Werkwijzen, taken en verantwoordelijkheden zijn beschreven en duidelijk belegd.	Positief
• Inwoners krijgen de gewenste ondersteuning.	Deels positief / deels negatief
• Continuïteit van kennis en kunde rond de uitvoering van Wmo- en Jeugdzorgtaken is geborgd.	Positief
• Er wordt samengewerkt met scholen en jeugdzorgprofessionals.	Positief
• Er wordt ingezet op preventie.	Positief
• Inwoners kennen het wijkteam en weten hen te vinden.	Deels positief / deels negatief
• Er is aandacht voor de toegang via een andere route dan het wijkteam bij Jeugdzorg.	Deels positief / deels negatief



3 Hoe is de sturing door gemeente, gemeenteraad en Inclusio Hollands Kroon op de Wmo en Jeugdzorg vormgegeven?

Hoewel een groot deel van de uitvoering en de praktijk bij Inclusio ligt, blijft de gemeente Hollands Kroon wettelijk verantwoordelijk voor de Wmo en Jeugdwet. De 'weg naar partnerschap' zoals beschreven door Inclusio in het eerste uitvoeringsplan bleek in de praktijk niet vanzelf te ontstaan. In de beginfase van de samenwerking was er nog duidelijk sprake van een opdrachtgever-opdrachtnemer constructie waarin verantwoordelijkheden verdeeld waren. Mede door de autonome ontwikkelingen en onvoldoende afhechting van verantwoordelijkheden en beheersmaatregelen bij (financieel nadelige) ontwikkelingen ging het debat tussen beide partijen veel over financiën en te weinig over inhoud. Inmiddels spreken zowel de gemeente als Inclusio van een partnerschap.

Wij concluderen dat er bij de gemeente Hollands Kroon sinds 2019 sprake is van verbeterd contractmanagement, onder meer door het tekenen van het addendum waarin afspraken zijn gemaakt over 'substantiële wijzigingen' en het instellen van contractbeheerders. Voor 2019 was het contractmanagement versnipperd en eigenaarschap binnen de gemeente onvoldoende belegd. Dit heeft onder andere tot gevolg gehad dat de kpi's niet tijdig van een update zijn voorzien en dat het informatiemanagement in het sociaal domein in de periode 2017 en 2018 op achterstand is gezet. Deze achterstand haalt men sinds 2019 in. Op dit moment zeggen zowel de gemeente als Inclusio Hollands Kroon dat er veel meer dan voorheen sprake is van een echt partnerschap, die als basis kan fungeren om het gesprek in het sociaal domein over de inhoud te laten gaan. Binnen de gemeenteraad, als op ambtelijk en bestuurlijk niveau zijn er bovendien stuur- en werkgroepen opgericht om de sturing samen met en over Inclusio beter vorm te geven.

- Vanuit de ambtelijke organisatie is een werkgroep opgezet waarin vanuit verschillende disciplines (zowel vanuit Inclusio als de gemeente) naar de samenwerking met Inclusio wordt gekeken.
- Wanneer er wegens een escalatie opgeschaald moet worden is daarnaast uit bestuurlijk oogpunt periodiek overleg tussen de wethouder en de directies van de gemeente en Inclusio.
- Vanuit de gemeenteraad is een groep raadsleden geformeerd om in kaart te brengen wat de informatiebehoefte vanuit de gemeenteraad is t.a.v. het sociaal domein in Hollands Kroon en hoe goede informatie verkregen kan worden.

Een aandachtspunt blijft wel het contact met de adviesraad Wmo en voor Inclusio het contact met de klantenraad. Uit het onderzoek komt naar voren dat de raden zich nog onvoldoende gehoord voelen en de positie van hen nog niet is wat deze zou moeten zijn. De advies- en klantenraden kunnen de gemeente en Inclusio voorzien van input uit het perspectief van de klant, bijvoorbeeld door het bespreken van klachten en de mate waarin deze mogelijk structureel voorkomen. Hierdoor krijgen beide partijen ook meer aanvullende kwalitatieve inzichten in cliëntervaringen, naast de continue (kwantitatieve) cliëntervaringsonderzoeken.

Wat betreft de informatiehuishouding komen wij tot eenzelfde conclusie dat deze tot en met 2019 niet op het gewenste niveau zat. Men kwam al snel op een achterstand door de ontkoppeling van COWWI voor wat betreft de zorgadministratie en de staat van het contractmanagement heeft er aan bijgedragen dat de informatiehuishouding niet sneller op peil kon komen. Er werd veel informatie verzameld, maar dit was veelal zonder concreet doel of kader.

Zo kon men zonder aansluiting op de kpi's met de onderliggende data niet veel conclusies trekken over de voortgang en doelbereiking in het sociaal domein, al heeft Inclusio in zowel het 3-tot-5-jarenplan als het Innovatieplan 2020 – 2021 de eigen doelbereiking en activiteiten geëvalueerd. Net als de ontwikkeling van het contractbeheer heeft de informatiehuishouding in 2019 een vlucht genomen. De gemeenteraad heeft op 19 december van dat jaar besloten dat de prestaties van Inclusio meetbaar moet worden gemaakt. Er wordt sindsdien ingezet op verschillende outcome-indicatoren. Sinds 2020 is afgesproken dat er per kwartaal een uitgebreide managementrapportage door Inclusio naar de gemeente wordt verzonden. Maandelijks is er een financieel overleg tussen beide partijen, waar onder meer de inkoop, resultaten en overheadkosten worden besproken. Deze overheadkosten zijn jaarlijks onder de afgesproken 10 procent gebleven. Hierdoor concluderen wij dat de bestede middelen van Inclusio voor een groot deel bijdragen aan het behalen van de doelen uit de uitvoeringsplannen en contracten.

Uit het bovenstaande concluderen wij ook dat aan veel van de toetsingscriteria op dit moment voldaan wordt, maar dat dit zich in de afgelopen jaren vanuit een achterstand heeft moeten ontwikkelen. Hierdoor worden de toetsingscriteria met deels positief / deels negatief beoordeeld. Het is echter ook aannemelijk dat er op dit moment wél aan de norm wordt voldaan door de gemeente en Inclusio.

Norm

Er is sprake van een gezonde, integrale en doelmatige werkwijze bij Inclusio Hollands Kroon en een constructieve samenwerking met de gemeente Hollands Kroon

Toetsingscriterium	Beoordeling
• De gemeente Hollands Kroon heeft een duidelijke basis gelegd voor de samenwerking tussen Inclusio HK als aanbestedende partij en henzelf.	Deels positief / deels negatief
• Inclusio HK monitort de doeltreffendheid en doelmatigheid van de eigen activiteiten.	Deels positief / deels negatief
• Inclusio HK kent een goede interne organisatie en een gezonde samenwerking met onderaannemers.	Deels positief / deels negatief
• Inclusio HK levert een inzichtelijke verantwoording over de bestede middelen aan de gemeente.	Deels positief / deels negatief
• De bestede middelen van Inclusio HK dragen voor een groot deel bij aan het behalen van de doelen uit de uitvoeringsplannen en contracten.	Positief
• De gemeente Hollands Kroon heeft zicht op de voortgang en prestaties van Inclusio HK.	Deels positief / deels negatief
• De gemeente Hollands Kroon heeft mogelijkheden om de relatie met de uitvoering van Inclusio HK bij te sturen.	Deels positief / deels negatief

4 Wat zijn de effecten van het Wmo- en Jeugdbeleid?

Hierboven is reeds aangegeven dat het meten van cliëntervaringen in Hollands Kroon in beperkte mate is uitgevoerd. Daarnaast voldoen de kpi's in beperkte mate en rapporteert men pas sinds Q2 2020 over enkele nieuwe outcome-indicatoren. Dit maakt het niet volledig meetbaar of Inclusio alle doelen uit de uitvoeringsplannen bereikt. Wel kan geconcludeerd worden dat dit voor een deel van de doelen geldt, zo blijkt uit de evaluatie in het Innovatieplan 2020 – 2021, de analyse van verschillende gegevens op het gebied van gemiddelde kostprijs, wachtlijsten, kengetallen van online databases en gehouden interviews.



Het is aannemelijk dat inwoners Incluzio weten te vinden en dat zij tevreden zijn over de ondersteuning, maar het is niet definitief vast te stellen (in ieder geval voor de jeugdcliënten). Met de komst van de ambtelijke werkgroep waarin zowel medewerkers van de gemeente Hollands Kroon als Incluzio zitten, wordt aan dit onderdeel gewerkt. Het verstrekken van informatie over doelbereiking blijft volgens geïnterviewden een constant verbeterpunt.

Ook concluderen wij dat op het gebied van de transformatieopdracht Incluzio goede stappen heeft gezet. Het beeld dat daarna uit de interviews (met interne en externe medewerkers en betrokken zorgaanbieders) ontstaat is grotendeels positief. Met name de mate waarin de transformatie is bereikt op het gebied van de nulde- en eerstelijnszorg wordt positief bevonden. Uit de interviews met medewerkers van zowel de gemeente Hollands Kroon als Incluzio komt naar voren dat zij vier jaar na de start van de overeenkomst nog steeds achter het concept blijven staan. Binnen de gemeente Hollands Kroon bestaat de overtuiging dat wanneer de gemeente Hollands Kroon zonder Incluzio het zorglandschap had moeten organiseren, dit minder efficiënt zou zijn gegaan en tegen hogere kosten. Om innovatie verder te bevorderen en onderaannemers continuïteit te garanderen, wordt door meerdere betrokkenen binnen en buiten de gemeente Hollands Kroon aangegeven dat het goed zou zijn om een contract voor langere tijd met Incluzio af te sluiten. Met een meerjarig contract wordt ruimte gecreëerd om het gesprek aan te gaan over de inhoud en effectiviteit en efficiëntie van ondersteuning en ontstaan er mogelijkheden om innovaties in de praktijk te brengen. Voor er geïnnoveerd kan worden (waarmee ook onherroepelijk geïnvesteerd wordt) moeten partijen als Incluzio, maar ook zorgaanbieders en/of andere samenwerkingspartners zekerheid hebben dat zij de tijd krijgen om innovaties te ontwikkelen en eventuele investeringen terug te verdienen.

Norm

De uitvoering van de activiteiten dragen bij aan het behalen van de doelstellingen uit de uitvoeringsplannen

Toetsingscriterium	Beoordeling
• De doelen uit de uitvoeringsplannen van Incluzio HK worden bereikt.	Deels positief / deels negatief
• De geleverde diensten zijn gericht op de inwoners van Hollands Kroon.	Positief
• Incluzio HK heeft specifieke doelgroepen goed in beeld.	Positief
• Inwoners weten Incluzio HK te vinden.	Deels positief / deels negatief
• Geholpen inwoners zijn tevreden over de ondersteuning van Incluzio HK.	Deels positief / deels negatief

5 Hoe efficiënt is het Wmo- en Jeugdbeleid?

Om de efficiëntie (doelmatigheid) in kaart te brengen is een vergelijking gemaakt met enkele referentiegemeenten. Het gaat daarbij om buurgemeenten en gemeenten uit het P10-samenwerkingsverband. Uit deze vergelijking volgt dat ten opzichte van de groep referentiegemeenten naar verhouding Hollands Kroon weinig kosten maakt voor de Wmo en Jeugdhulp. Het is aannemelijk dat omdat de wijkteams in Hollands Kroon relatief veel ondersteuningstaken verzorgen de kosten per cliënt lager kunnen blijven. Dit – en naar verhouding lagere kosten voor de Participatiewet – heeft er volgens geïnterviewden mede voor gezorgd dat Hollands Kroon tot dit jaar altijd binnen de Rijksbijdrage voor het sociaal domein is gebleven, hetgeen een unicum is voor Nederlandse gemeenten.

Norm

Met de ingezette middelen worden de inwoners optimaal ondersteund

Toetsingscriterium

Beoordeling

- In vergelijkbare gemeenten wordt een naar verhouding vergelijkbaar budget gehanteerd voor Wmo en Jeugdzorg.

6 Wat zijn de verbeterpunten op het gebied van de Wmo en de Jeugdzorg voor de toekomst?

De laatste vraag van dit onderzoek heeft betrekking op verbeterpunten voor de toekomst, maar ook op sturing waar de raad een onderdeel van is. Aanbevelingen volgen in het volgende onderdeel van dit hoofdstuk. Hieronder volgende conclusies ten aanzien van de rol van de raad.

Het dossier Inclusio is een veelbesproken onderwerp in de gemeenteraad, welke naast de positieve geluiden ook veel kritische geluiden kent. Zo zijn er onder meer discussies gevoerd over de budgetoverschrijdingen en financiële tegemoetkomingen uit de gemeente. De raad geeft daarbij aan dat het college meerdere malen slecht open leek te staan voor kritiek. Net als op ambtelijk niveau is ook door de gemeenteraad uitgesproken om weer terug te gaan naar de inhoud en minder de focus te leggen op financiën. Een andere ontwikkeling heeft betrekking op de informatievoorziening richting de raad. Het ontbreken van goed informatiemanagement op ambtelijk niveau heeft ook zijn weerslag gehad op de informatievoorziening richting de gemeenteraad. Meerdere ambtelijk betrokkenen geven aan dat de gemeenteraad onvoldoende is meegenomen bij dit dossier, de informatievoorziening bleef achter en geleverde informatie werd ervaren als onoverzichtelijk. Een gemeenteraad moet sturen op hoofdlijnen, maar door de onoverzichtelijkheid werd het als lastig ervaren om de juiste onderdelen eruit te filteren.

Dit beeld komt ook naar voren vanuit het groepsgesprek met de raadsleden: er komt veel informatie, maar niet de gewenste informatie die hen van de benodigde inzichten en duidelijkheid voorziet. Zij werden zo lange tijd niet voldoende in positie gebracht om hun kaderstellende en controlerende taken te kunnen uitvoeren. Ook bestaat er een grote wens om te benchmarken met andere gemeenten, maar dit is niet gerealiseerd. Er was geen informatie over de geleverde zorg, het doelbereik en andere outcomecriteria. Ook de status en de inzet van de cliëntenraad en de onafhankelijke cliëntondersteuning zijn genoemde voorbeelden waar geen duidelijkheid over bestaat. Tegelijk moet hierbij ook geconcludeerd worden dat er geen eenduidigheid binnen de raad bestaat over de wijze waarop zij geïnformeerd willen worden. De gewenste vorm verschilt per fractie en raadslid. De complexiteit van het sociaal domein draagt hier aan bij. Hiermee positioneert de raad zichzelf ook verkeerd.

Norm

De raad stelt kaders voor het beleid en stuurt bij / kan bijsturen bij waar nodig

Toetsingscriterium

Beoordeling

- De raad stelt kaders voor het beleid.
- De raad informeert actief naar ontwikkelingen en heeft mogelijkheden voor bijsturing.



8.2 Aanbevelingen

De transformatieopdracht die gemeenten in 2015 hebben meegekregen is een opdracht die niet over één nacht ijs gaat. Uit de bovenstaande conclusies volgt het beeld dat de gemeente Hollands Kroon en Inclusio Hollands Kroon gezamenlijk steeds beter invulling zijn gaan geven aan de transformatie en veel investeren om Wmo-ondersteuning en jeugdhulp passend en zo dicht mogelijk bij de inwoners van Hollands Kroon proberen te organiseren.

Sinds de aanvang van de periode in 2016 lijken beide partijen beter naar elkaar toe gegroeid en kan er geconcludeerd worden dat er op dit moment echt sprake is van een partnerschap. Dit proces heeft enkele jaren geduurd, maar gaat hopelijk in de komende jaren zijn vruchten afwerpen. Dit neemt niet weg dat er nog een aantal aanbevelingen zijn om onder meer de gemeenteraad beter te positioneren en het contract- en informatiemanagement te verbeteren.

8.2.1 Aanbeveling aan het college

De aanbevelingen ten aanzien van het college van B&W:

- 1 Blijf het contractmanagement duidelijk beleggen, zowel op strategisch/bestuurlijk als uitvoerend niveau. Leg vast welke taken bij de gemeente Hollands Kroon liggen en welke taken bij Inclusio Hollands Kroon.
- 2 Bekijk de mogelijkheid om het contract met Inclusio voor meerdere jaren te verlengen, om zodoende innovatie te bevorderen door partijen in het sociaal domein garantie te geven dat zij tijd krijgen pilots voor langere tijd aan te gaan en om investeringen terug te verdienen en door te ontwikkelen.
- 3 Stel in samenspraak met de gemeenteraad nieuwe key performance indicators (kpi's) op en zorg dat het aanbod van informatie wordt afgestemd op de vraag naar informatie. Maak doelbereiking en doelmatigheid beter inzichtelijk voor de gemeenteraad en sta open voor input uit de raad.
- 4 Blijf de stem van inwoners horen. Blijf het gesprek aangaan en behoud goed contact met inwoners, onder andere via de adviesraad Wmo en maak afspraken over de rol van de adviesraad Wmo. Blijf onderzoek naar cliëntervaringen (voor Wmo en Jeugd) uitvoeren. Voer bij lage respons een non-respons onderzoek uit en ga op zoek naar motieven van inwoners om niet deel te nemen aan het onderzoek.

8.2.2 Aanbeveling aan de raad

De aanbevelingen ten aanzien van de gemeenteraad van Hollands Kroon:

- 5 Stem de vraag naar informatie gezamenlijk af binnen de werkgroep van raadsleden. Inventariseer welke informatie nodig is om te kunnen sturen op inhoud en hoofdlijnen en hoe deze informatie vormgegeven/gerapporteerd moet worden.
- 6 Evalueer (al dan niet binnen de werkgroep) periodiek de ontvangen informatie en geef feedback aan het college.
- 7 Er is een grote behoefte aan benchmarking met andere gemeenten. Omdat Hollands Kroon een unieke aanpak in Nederland kent, is het wellicht interessant om een werkbezoek af te leggen aan een andere gemeente om te zien hoe in andere gemeenten het sociaal domein is ingericht.

A Normenkader

Norm	Toetsingscriteria
1. Beleid en doelstellingen	
De uitvoeringsplannen ten aanzien van het Wmo beleid en de Jeugdzorg zijn goed vertaald uit de doelstellingen van de gemeente Hollands Kroon	• De doelen van het beleid zijn helder beschreven. • De uitvoeringsplannen zijn gebaseerd op het beleid. • De doelstellingen in de uitvoeringsplannen zijn SMART. • De beschikbare middelen passen bij de ambities en het karakter van de regeling. • De bekostigingssystematiek past bij het beleid van de gemeente.
2. De praktijk	
Het beleid werkt door in de praktijk	• Er wordt zorg toegekend op basis van eenduidige criteria; • Werkwijzen, taken en verantwoordelijkheden zijn beschreven en duidelijk belegd. • Inwoners krijgen de gewenste ondersteuning. • Continuïteit van kennis en kunde rond de uitvoering van WMO- en Jeugdzorgtaken is geborgd. • Er wordt samengewerkt met scholen en jeugdzorgprofessionals • Er wordt ingezet op preventie. • Inwoners kennen het wijkteam en weten hen te vinden. • Er is aandacht voor de toegang via een andere route dan het wijkteam bij Jeugdzorg.
3. Samenwerking en sturing Inclusio HK	
Er is sprake van een gezonde, integrale en doelmatige werkwijze bij Inclusio Hollands Kroon en een constructieve samenwerking met de gemeente Hollands Kroon	• De gemeente Hollands Kroon heeft een duidelijke basis gelegd voor de samenwerking tussen Inclusio HK als aanbestedende partij en henzelf • Inclusio HK monitort de doeltreffendheid en doelmatigheid van de eigen activiteiten • Inclusio HK kent een goede interne organisatie en een gezonde samenwerking met onderaannemers • Inclusio HK levert een inzichtelijke verantwoording over de bestede middelen aan de gemeente • De bestede middelen van Inclusio HK dragen voor een groot deel bij aan het behalen van de doelen uit de uitvoeringsplannen en contracten • De gemeente Hollands Kroon heeft zicht op de voortgang en prestaties van Inclusio HK. • De gemeente Hollands Kroon heeft mogelijkheden om de relatie met de uitvoering van Inclusio HK bij te sturen
4. Doeltreffende activiteiten	
De uitvoering van de activiteiten dragen bij aan het behalen van de doelstellingen uit de uitvoeringsplannen	• De doelen uit de uitvoeringsplannen van Inclusio HK worden bereikt • De geleverde diensten zijn gericht op de inwoners van Hollands Kroon • Inclusio HK heeft specifieke doelgroepen goed in beeld • Inwoners weten Inclusio HK te vinden • Geholpen inwoners zijn tevreden over de ondersteuning van Inclusio HK
5. Efficiënte activiteiten	
Met de ingezette middelen worden de inwoners optimaal ondersteund	• In vergelijkbare gemeenten wordt een naar verhouding vergelijkbaar budget gehanteerd voor Wmo en Jeugdzorg
6. Rol van de raad	
De raad stelt kaders voor het beleid en stuurt bij / kan bijsturen bij waar nodig	• De raad stelt kaders voor het beleid. • De raad informeert actief naar ontwikkelingen en heeft mogelijkheden voor bijsturing.

B Geïnterviewde personen en geraadpleegde bronnen

Geïnterviewde personen

Gemeente Hollands Kroon

Wim Eppinga	Gemeentesecretaris
Rianne Kleine Koerkamp	Strateeg team Omgevingsontwikkeling
Marco Ton	Strateeg team Omgevingsontwikkeling
Natascha Giling	Financieel consulent
Karin Georg	Strategisch partner wijkteams
Michiel Koster	Directeur bedrijfsvoering
Arthur Rynja	Concerncontroller
Nathalie Zutt	(Voormalig) contractmanager

Bestuurlijk

Mary van Gent	Wethouder Hollands Kroon
---------------	--------------------------

Incluzio Hollands Kroon

Peter de Visser	Directeur Incluzio
Tijmen Dekkers	Financiën en inkoop Incluzio
Janneke Smink	Sociaal ondernemer (tot 1 juli 2020)
Janet Schut	Sociaal ondernemer (vanaf 1 juli 2020)

Zorgaanbieders

Elsbeth Koek	Parlan
Arie Verhaar	Opvoedpoli
Mitzie van Duin	Omring
Ans Bourouba	Omring
Diana Edelman	Axxicom
Peter de Wit	Wonen Plus Welzijn

Wijkteammedewerkers

Tjarda van der Plas
Daisy van der Beek
Denise Smit
Marije Verweij
Nynke Sybenga

Adviesraad Wmo en klantenraad Incluzio

Anton Raven	Klantenraad Incluzio
Sandra Bakker	Adviesraad Wmo
Els Wessels	Adviesraad Wmo
Jan Verduin	Adviesraad Wmo

Deelnemers groepsgesprek gemeenteraad

Henk Koomen	Senioren Hollands Kroon
Peter Meijer	Senioren Hollands Kroon
Jeffrey Leever	Senioren Hollands Kroon
Pieter Dijkstra	Senioren Hollands Kroon
Pim de Herder	Senioren Hollands Kroon
Jip Pankras	Senioren Hollands Kroon
Jan Eichhorn	GroenLinks
Hans van Tongerlo	CDA
Jan-Willem van der Klugt	CDA
Reginald Visser	CDA
Elbert Volkers	PvdA
Sylvia Buczynski	PvdA
Henk-Jan Wittink	Onafhankelijk Hollands Kroon
Daan Pruijboom	Onafhankelijk Hollands Kroon
Liesbeth Vlietstra	D66
Enno Bijlstra	VVD
Willem Groot	VVD
Petra Borst	VVD
Henk van Gameren	LADA
Dorien Sijbenga	Anders!
Johan Paul de Groot	ChristenUnie

Documentanalyse

Stukken gemeente Hollands Kroon	Jaar
Programmabegroting	2016, 2018, 2020
Kadernota	2018, 2020
Jaarstukken	2017, 2018
Strategische Visie 'Voor Elkaar Met Elkaar'	2013
Strategische Visie 'Rust, Ruimte en Dynamiek'	2013
'Met Kop en Schouders': uitwerking strategische visie 3D's	2013
Coalitieakkoord 'Verder Bouwen aan Hollands Kroon'	2014
Coalitieakkoord 'Koersvast'	2018

Stukken Inclusio Hollands Kroon	Jaar
Plan van Aanpak 'De Koers Naar Partnerschap'	2016
Drie-tot-vijf-jaren-plan	2018
Innovatieplan 2020 - 2021	2019
Jaarverslagen	2016, 2017, 2018, 2019
Kwartaalverslagen	2016 Q1 t/m 2019 Q3
Klantmonitor	2019
Partneronderzoek	2020
Diverse financiële forecasts	2018 - 2020
Accountantsverklaring Axxicom	2019
Diverse procesbeschrijvingen	g.j.
Overeenkomst en contract	
Jaar	Jaar
Inschrijfleidraad Zorginkoop	2015
Nota van Inlichtingen behorend bij aanbesteding	2016
Overeenkomst Inclusio en gemeente Hollands Kroon	2016
Diverse addendums	2016 – 2019
Diverse college- en raadsbesluiten	2016 – 2019
Memo's en presentaties naar de raad	
Diverse informatiememo's en presentaties	2016 – 2020
Overige rapporten en onderzoeken	
Jaar	Jaar
Significant, Benchmarkanalyse uitgaven jeugdhulp in 26 gemeenten	2019
Significant, Analyse volume jeugdhulp	2019
CBS, Jeugdmonitor 2019	2016
VNG, gemeente Twenterand, Visitatiecommissie financiële beheersbaarheid sociaal domein	2020
PBLQ, Rekenkamers over het sociaal domein	2020
PPRC, Monitor gemeentelijke zorginkoop	2019
Waarstaatjegemeente.nl	g.j.
CBS Statline	g.j.
Findo.nl	g.j.

I&O Research Enschede

Zuiderval 70
Postbus 563
7500 AN Enschede
T (053) 200 52 00
E info@ioresearch.nl
KVK-nummer 08198802

I&O Research Amsterdam

Piet Heinkade 55
1019 GM Amsterdam
T (020) 308 48 00
E info@ioresearch.nl