

Gemeenteraad

Zitting van 16 juni 2020
Beleid en Uitvoering - Samenleving en
Ontwikkeling

2020_RAAD_00030 - Evaluatie en financiële vooruitblik Sociaal werk De Kop - besluitvormen

Auteur

Jan Knol

Overlegd met

Josephine Schijve, Marieke Dawson, Colinde Heijink en Henk Schuitemaker.

Portefeuillehouder

T. Jongman

Samenvatting

De gemeente heeft in 2016 besloten om te komen tot één algemene voorziening voor sociaal werk. Een organisatie die een breed spectrum van sociaal werk bestrijkt, voor jong en oud ('0-100'). Dit om de ondersteuning aan onze inwoners toegankelijker te maken, om een verandering naar meer zelf- en samenredzaamheid te ondersteunen en het beroep op maatwerkvoorzieningen (zo veel als mogelijk) te beperken. Het doel van sociaal werk is geformuleerd als 'de eigen kracht van inwoners en hun netwerk duurzaam te versterken, met aandacht voor verbinding op wijk/kernniveau'. Sociaal Werk De Kop (SWDK) heeft per 1 januari 2018 deze opdracht gekregen die loopt tot en met eind 2022. Daarna kan de opdracht nog met één jaar verlengd worden.

Uw raad is bij de Perspectiefnota (PPN) 2018 toegezegd om de inzet van SWDK na twee jaar te evalueren. De basis voor deze evaluatie vormen verschillende rapportages en onderzoeken, alsmede onze dialogen met SWDK. Resumerend komen wij op basis hiervan tot de conclusie dat SWDK in korte tijd een stevige positie in de Steenwijkerlandse samenleving heeft opgebouwd en wordt ook grotendeels al uitvoering gegeven aan de opdracht die ze hebben gekregen. Van belang hierbij is dat zij het werk ook naar tevredenheid van cliënten uitvoert.

Bij genoemde PPN heeft uw raad tevens besloten een bedrag van € 500.000 van de totale opdrachtwaarde van € 2,2 mln. per jaar, tijdelijk beschikbaar te stellen voor een periode van drie jaar (t/m 2020). Op basis van de uitkomsten van deze evaluatie en de verdere doorontwikkeling van het voorliggend veld zijn wij van mening dat dit incidentele budget van € 500.000 op jaarbasis structureel nodig is om verdere invulling te geven aan onze transformatieopdracht in het sociaal domein. Van belang hiervoor is dat een sterk voorveld bijdraagt aan het voorkomen van zwaardere zorg en ondersteuning en ook om 'de beweging naar voren' te maken en zo grip te krijgen op de kosten van maatwerkvoorzieningen, niet alleen via individuele hulpverlening, maar ook door het versterken van samenkracht en veerkracht.

Beschrijving

Inleiding

Vanaf 2018 is SWDK als organisatie voor de uitvoering van het sociaal werk binnen onze gemeente werkzaam voor inwoners van 0 tot 100 jaar. Bij de aanbesteding is gekozen voor een open, integrale opdracht, waarbij de ondersteuning zich richt op alle levensdomeinen en inwoners van alle leeftijden. De opdracht omvat zowel ondersteuning van mensen met een individuele hulpvraag als de

ondersteuning van collectieven en samenlevingsopbouw (ondersteunen vrijwilligers en vrijwilligersverbanden). Bij individuele aanvragen gaat het om ondersteuning bij diverse problematieken op gebied van financiën, verslaving, huisvesting (waaronder buurtbemiddeling), lichamelijke- en geestelijke gezondheid en huiselijke relaties (waaronder echtscheidingsproblematiek).

Belangrijke uitvoeringsaspecten van deze opdracht zijn dat de focus moet liggen op kwetsbare inwoners, met als basismethodiek sociale netwerkversterking. Ondersteuning die de primaire focus heeft op het op weg helpen van inwoners/gezinnen, zodat ze op eigen kracht verder kunnen ('wegenwachthulp'). Actieve samenwerking met partners in een gebied, herkenbaarheid en strategisch partnerschap zijn de overige uitvoeringsvereisten.

Contract en opdracht aan SWDK

De opdracht en het contract zijn tot stand gekomen na een uitgebreide aanbestedingsprocedure in 2017. In de aanbestedingsstukken is veel aandacht besteed aan aspecten die wij als cruciaal beschouwen voor de transformatie-opgave in het sociaal domein, waaronder netwerkversterking, wegenwachthulp en strategisch partnerschap. Deze aspecten zijn nauw verbonden met de cultuur van de organisatie en de mindset van de sociaal werkers en het management. Daarbij moet ook nog opgemerkt worden dat hier geen sprake is van een subsidierelatie, maar van een overeenkomst die alleen met wederzijdse instemming kan worden gewijzigd.

De opdracht die op basis van bovenstaande vanaf 1 januari 2018 aan SWDK verstrekt is luidt:

1. *Zorg dat inwoners die kwetsbaar zijn op het gebied van zelfredzaamheid, de ondersteuning krijgen die ze nodig hebben (individueel of collectief) en gebruik hiervoor als basismethodiek sociale netwerkversterking. Ondersteuning die de primaire focus heeft op het op weg helpen van inwoners/gezinnen, zodat zij op eigen kracht verder kunnen ('wegenwachthulp'). Met kwetsbaarheid wordt bij volwassenen bedoeld op kwetsbaarheid op het gebied van zelfredzaamheid. Onder zelfredzaamheid wordt verstaan 'het vermogen van om lichamelijk, geestelijk en financieel, zonder hulp van de overheid deel te nemen aan het normale sociale, economische en maatschappelijke verkeer'.*
2. *Ondersteun vrijwilligers en vrijwilligersverbanden in wat ze nodig hebben om zelfstandig te (blijven) functioneren.*
3. *Weet welke sociale vraagstukken er in een gebied spelen en zorg er voor dat er voor deze vraagstukken een passende aanpak komt. Besteed hierbij expliciet aandacht aan het voorkomen van overlast door hanggroepen (mede i.s.m. politie en justitie). Prioriteiten worden in overleg met de gemeente bepaald.*
4. *Geef periodiek inzicht in de knelpunten en opgaven per gebied evenals in de resultaten en effectiviteit van het sociaal werk.*

De opdracht is heel open weggezet om op te lossen wat opgelost moet worden. Dit heeft als grote voordeel dat SWDK in coronatijd snel kon veranderen en optreden. We hebben geen afspraken gemaakt over uurprijzen, ureninzet, e.d. om veel administratieve lasten te voorkomen en SWDK die tijd te laten besteden aan het ondersteunen van onze inwoners.

Evaluatie 2018 en 2019

De basis voor deze evaluatie vormen verschillende rapportages en onderzoeken, te weten de jaarverslagen over 2018 en 2019, cliënttevredenheidsonderzoeken over 2018 en 2019, Maatschappelijke Kosten en Baten Analyse (MKBA), een ketenpartneronderzoek 2019 onder de stakeholders en onze eigen dialogen met SWDK. Een samenvatting van al deze informatie is te vinden in bijgaande evaluatienota.

Conclusie:

Als we de verschillende rapportages, onderzoeken en de uitkomsten van onze eigen periodieke overleggen met SWDK vergelijken met de opdracht (zie hierboven) concluderen we het volgende:

1. We zien een stijging in het aantal inwoners dat geholpen wordt, de hoge cliënttevredenheid en het feit dat in vrijwel alle gevallen netwerkversterking is toegepast. Dit wijst erop dat SWDK ervoor zorgt dat inwoners de ondersteuning krijgen die zij nodig hebben. Daarbij passen zij de methodiek van netwerkversterking en wegenwachthulp toe. Dit is in onze visie het vliegwiel voor de transformatie. Het werken aan een samenleving waarin onze inwoners sociaal en maatschappelijk zo zelfstandig mogelijk kunnen deelnemen kan alleen gerealiseerd worden als het netwerk van kwetsbare inwoners in stelling wordt gebracht bij het vinden van passende antwoorden op de ondersteuningsvragen. Het bereik ten aanzien van opvoed- en opgroevraagstukken is nog een aandachtspunt.
2. SWDK heeft een werkende vrijwilligersvacaturebank en het aantal matches neemt toe. SWDK traint en begeleidt ongeveer een kleine 200 vrijwilligers op diverse terreinen van het sociaal werk zoals Op Stap, buurtbemiddeling, In eigen hand en de taalcoaches. Daarbij ondersteunen zij diverse vrijwilligersverbanden zoals plaatselijk belangen en sportverenigingen. Dit wijst erop dat SWDK het tweede deel van de opdracht adequaat uitvoert.
3. SWDK heeft geïnvesteerd in het leren kennen van de gebieden, werkt in gebiedsteams, heeft een outreachende aanpak en is een actief netwerkpartner in diverse overleggen waaronder het JOS (het overleg Jongeren Op Straat). Hiermee geven zij uitvoering aan het derde deel van de opdracht.
4. SWDK geeft uitgebreid inzicht in aard en omvang van haar werk via jaarverslagen. Dit doet zij ook gebiedsgericht. Daarnaast is de Tintengroep (de koepelorganisatie waar SWDK onder valt) een voorloper op het gebied van het in beeld brengen van de impact van collectieve dienstverlening. Op deze manier geeft SWDK grotendeels uitvoering aan het vierde deel van de opdracht. Wel is er nog behoefte aan een breder inzicht in wat er in de gebieden speelt (naast de informatie die in de jaarverslagen staat).

Financiële vooruitblik vanaf 2021 ook voor doorontwikkeling

Het jaarbudget voor SWDK bestaat deels uit structurele middelen (€ 1,7 mln.) en deels uit tijdelijk geld (€ 500.000) voor een periode van drie jaar. Uw raad heeft in 2017 extra incidentele middelen beschikbaar gesteld, mede ter dekking van de transitiekosten. Inmiddels is SWDK op vlieghoogte en wordt de volledige aanneemsom besteed aan de uitvoering t/m 2020. Het wegvallen van de incidentele middelen vanaf 2021 zou daarom directe consequenties hebben voor het dienstverleningsniveau aan onze inwoners. Dit stelt ons voor de vraag of we de incidentele middelen ook structureel beschikbaar willen stellen en zo niet langs welk scenario we de facto bezuinigingen willen realiseren. Deze scenario's zijn:

- Schrappen van taakvelden.
- Schrappen van uitvoeringsvereisten.
- Generieke bezuiniging.

In bijgaande nota wordt op dit onderdeel uitgebreid ingegaan. Samengevat is onze conclusie dat het wegvallen van het incidenteel onderdeel van dit budget gevolgen heeft voor onze inwoners, voor de transformatie en voor de doorontwikkeling.

Voorstel

Voorgesteld wordt om:

1. Kennis te nemen van de evaluatie van SWDK over de jaren 2018 - 2019 en de conclusies hiervan te onderschrijven.

2. Vanaf 2021 het structurele budget voor het voorliggend veld te verhogen van € 1,7 mln. naar € 2,2 mln. op jaarbasis en deze verhoging op te nemen in de meerjarenbegroting 2021 - 2024.
3. Dit extra bedrag van € 500.000 per jaar ook beschikbaar te stellen aan SWDK voor de jaren 2021 en 2022 (einde huidig contract).

Argumenten

Het jaarbudget voor SWDK bedraagt voor de jaren 2018 t/m 2020 € 2,2 mln. per jaar, inclusief het incidenteel bedrag van € 500.000 per jaar. Dit aanvullend budget werd gezien als eerste noodzakelijke stap naar dé voorliggende voorziening. Andere argumenten waren:

1. een nieuwe organisatie heeft te maken met aanloopkosten;
2. in voorgaande jaren is fors bezuinigd op het welzijnswerk;
3. voldoende capaciteit bij het sociaal werk maakt het mogelijk onze eigen toegang sociaal domein efficiënter in te richten;
4. daarnaast is het bedoeld voor uitbreiding van het takenpakket, te weten de invoering van buurtbemiddeling in Steenwijkerland.

Als we de oorspronkelijke argumenten voor extra investering leggen naast de huidige situatie zien we het volgende:

- Uit de verschillende rapportages blijkt dat SWDK snel op 'vlieghoogte' is gekomen: het aantal geholpen inwoners is fors gestegen t.o.v. het eerste uitvoeringsjaar. Ook het aantal collectieve activiteiten nam toe. Op dit moment zijn de inwerkkosten nihil en worden de middelen dus volledig besteed aan de uitvoering van de opdracht.
- Er is veel geïnvesteerd in de samenwerking met de toegang. Ook door de ontwikkelingen binnen de gemeente blijft dit echter een uitgangspunt .
- Inmiddels is een team van vrijwillige buurtbemiddelaars actief binnen de gemeente. Deze worden door SDWK geworven, getraind en begeleid.

De oorspronkelijke verwachting was dat na drie jaar een besparing op de maatwerkkosten zichtbaar zou zijn, waardoor het vrijkomende budget ingezet zou kunnen worden om de incidentele middelen structureel te maken. Hoewel uit de Maatschappelijke Kosten en Baten Analyse (zie bijlage) blijkt dat SWDK het als beginnende organisatie goed doet, zien we (nog) geen dalende kosten in de maatwerkvoorzieningen. Dit is in lijn met de landelijke ontwikkelingen, waarbij over een brede linie sprake is van een toename van het gebruik en kosten van maatwerkvoorzieningen. Zoals gezegd heeft het wegvallen van het incidentele budget gevolgen voor inwoners, voor de transformatie en voor de doorontwikkeling. Algemeen wordt erkend dat een sterk voorveld bijdraagt aan het voorkomen van zwaardere zorg en ondersteuning en ook om 'de beweging naar voren' te maken en zo grip te krijgen op de kosten van maatwerkvoorzieningen, niet alleen via individuele hulpverlening, maar ook door het versterken van samenkracht en veerkracht.

Voor SWDK geldt niet alleen dat het voor een beginnende organisatie goed doet op het gebied van individuele ondersteuning, ze dragen ook bij aan het versterken van gemeenschappen én ze spelen een belangrijke rol in het verbinden van maatschappelijke partners. Ook verbinding beschouwen wij als een van de pijlers van de transformatie. Zonder aanvullend budget zullen de mogelijkheden tot transformatie dan ook beperkt worden. Tot slot blijkt uit de evaluatie dat de doorontwikkeling van het sociaal werk op een aantal punten noodzakelijk is. Wanneer de incidentele middelen wegvallen zal er geen of nauwelijks ruimte zijn om deze doorontwikkeling te realiseren.

Mocht toch besloten worden deze incidentele middelen niet te continueren, dan wordt voorgesteld om een generieke bezuiniging op de gehele opdracht door te voeren (scenario 3): de noodzakelijke teruggang in fte's wordt dan gelijkelijk verdeeld over de verschillende taakvelden en uitvoeringsvereisten. Op deze manier blijft de integraliteit van de opdracht in tact, behouden wij als

gemeente een belangrijke strategische partner en blijft er voor inwoners ondersteuning in het voorveld aanwezig. Dit zijn belangrijke voorwaarden om de transformatie in het sociaal domein vorm te kunnen geven.

Kanttelingen en risico's

Mocht het incidentele budget van € 500.000 vanaf 2021 niet meer ingezet worden dan heeft dit hoofdzakelijk consequenties voor het niet meer in kunnen zetten van personeel, immers het leeuwendeel van de kosten betreft personeelskosten. Bij de drie geschetste scenario's in de bijgaande evaluatienota staan de gevolgen ook expliciet aangegeven. Voor 1 juli a.s. zal hier richting de Tintengroep duidelijkheid over gegeven moeten worden in verband met de personele consequenties die deze scenario's hebben.

Ook zijn er mogelijk nog juridische consequenties als gevolg van het wegvallen van dit deel van de aanneemsom. Bij de opdrachtverlening aan SWDK is namelijk geen voorbehoud gemaakt t.a.v. deze incidentele middelen voor de periode van 3 jaar, maar is uitgegaan van een opdrachtwaarde van € 2,2 mln. per jaar over de hele periode. Als de middelen die de afgelopen jaren beschikbaar waren voor SWDK niet meer beschikbaar komen en het niet lukt om met Tinten tot overeenstemming te komen over de invulling van de nieuwe opdracht dan zijn er 2 scenario's:

1. We ontbinden de overeenkomst tussentijds en moeten een nieuwe aanbesteding doen voor het sociaal werk. Nadeel daarvan is dat dit naar verwachting vertraging zal opleveren in de ontwikkeling van het sociaal werk, een forse ambtelijke inzet zal vergen en waarschijnlijk niet zal leiden tot een verandering in de uit te voeren werkzaamheden.
2. We worden het met Tinten niet eens over de consequenties van de afschaling van de aanneemsom van € 2,2 mln. Tinten zou dan via de rechter om nakoming van deze overeenkomst kunnen verzoeken. De verwachting is op dit moment niet dat dit zal gebeuren, maar mocht dit zich voordoen en de rechter stelt Tinten in het gelijk, dan zitten we vast aan de overeenkomst zoals die is gesloten, dus met een aanneemsom van € 2,2 mln. Dan moeten de middelen alsnog beschikbaar worden gesteld.

Duurzaamheid en social return

Niet van toepassing.

Financiële toelichting

Binnen onze begroting is rekening gehouden met een budget van € 2,2 mln op jaarbasis voor SWDK, inclusief een tijdelijk bedrag van € 500.000 voor de eerste drie jaar (tot en met 2020). Het voorstel is om vanaf 2021 het bedrag van € 500.000 structureel beschikbaar te stellen voor het voorliggend veld. Dit zal dan opgenomen worden in de meerjarenbegroting 2021 - 2024 die in november 2020 aan u wordt voorgelegd.

Participatie en communicatie

Over dit voorstel heeft afstemming plaats gevonden met SWDK.

Uitvoering en planning

Na besluitvorming zal SWDK hiervan zo spoedig mogelijk van op de hoogte gesteld worden.

Besluit

Beslispunt 1

De gemeenteraad besluit:

1. Kennis te nemen van de evaluatie van SWDK over de jaren 2018 - 2019 en de conclusies hiervan te onderschrijven.

2. Vanaf 2021 het structurele budget voor het voorliggend veld te verhogen van € 1,7 mln. naar € 2,2 mln. op jaarbasis en deze verhoging op te nemen in de meerjarenbegroting 2021 - 2024.
3. Dit extra bedrag van € 500.000 per jaar ook beschikbaar te stellen aan SWDK voor de jaren 2021 en 2022 (einde huidig contract).