

RAADSINFORMATIEBRIEF – Nr. 2021-007

Aan de leden van de gemeenteraad

Datum 8 februari 2021
Zaaknummer Z/20/376856 /ADV/20/997393
Onderwerp Stand van zaken programma Sociaal Domein (januari 2021)
Portefeuillehouder H. Winters

Contactpersoon Alesig Greving-Croes
E-mail a.grevig@zevenaar.nl
Telefoon 0316-595 386

Geachte leden van de gemeenteraad,

Inleiding

In de raadsvergadering van 16 december 2020 hebben wij u toegezegd (toezegging 152) te informeren over de huidige stand van zaken binnen het sociaal domein. Hierbij heeft u specifiek gevraagd om een terugblik op de aanbevelingen uit het BDO-rapport van 2019.

Kernboodschap

Eind 2018 bleken de kosten binnen het sociaal domein snel te stijgen. Deze snelle stijging was door ons onvoldoende tevoren voorzien. Naar aanleiding hiervan hebben we een bureau (BDO) ingeschakeld om intern onderzoek te verrichten naar de oorzaak hiervan. Veel gemeenten kwamen pas in 2020 op het punt waar wij in 2018 stonden en worstelen nu met dezelfde problematiek. We hebben hiermee eerder dan veel andere gemeenten in het land actie ondernomen.

Halverwege 2019 bracht BDO het rapport uit met constatering en aanbevelingen voor verbetering. Dit heeft ertoe geleid dat we eind 2019/begin 2020 met een Taskforce Sociaal Domein een samenhangend pakket van maatregelen, nieuw beleid en verbeteracties in beeld hebben gebracht. Na vaststelling van de nieuwe Beleidsvisie Sociaal Domein Gemeente Zevenaar 2020-2023 en het bijbehorende Beleidsplan Jeugdwet, Wmo en Participatiewet door uw raad startten we in maart 2020 met een programma Sociaal Domein. Dit om de noodzakelijke transformatie in te zetten. De gewenste verandersnelheid om de transformatie te realiseren is vanwege de omstandigheden ten gevolge van de Covid19-crisis laag. Toch maken we vorderingen, zij het in een lager tempo. Met deze raadsinformatiebrieven informeren wij u over de huidige stand van zaken.

Context

- ☐ Actueel maatschappelijk onderwerp/probleem
- ☐ Collegeprogramma
- ☒ **Afdoening toezegging (nr. 152)**
- ☐ Anders, namelijk

Inhoudelijke boodschap

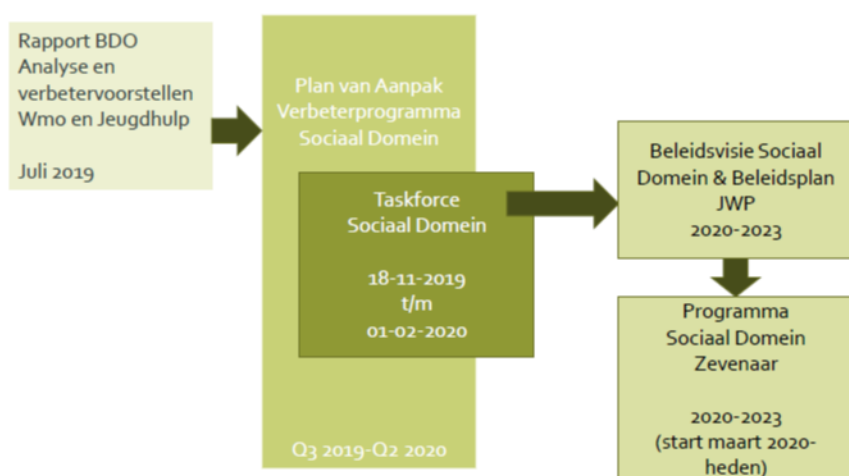
Van Transitie naar Transformatie

Met de decentralisaties van de Participatiewet, de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2105) en de Jeugdwet is het Sociaal domein in één klap het grootste domein van de gemeente geworden. Financieel gezien omvat het sociaal domein de helft van onze gemeentelijke begroting.

Bij deze transitie van de decentralisaties in de jaren 2015 tot en met 2017 lag de nadruk bij de voormalige gemeenten op het inregelen en implementeren van de wetten en aandacht voor de continuïteit van zorg voor onze inwoners. Een complicerende factor voor onze gemeente was dat wij in deze periode ook toewerkten naar de herindeling met ingang van 1 januari 2018. In de jaren 2019 en 2020 maakten we de kanteling naar de transformatie.

Onder transformatie verstaan we het organiseren van een integrale aanpak binnen het sociaal domein, het organiseren van integrale dienstverlening en het formuleren van heldere doelstellingen binnen het sociaal domein. Belangrijke aspecten hierbij zijn sturing op beleid en uitvoering en het bevorderen van integraliteit binnen het sociaal domein. De totale aanpak sinds het uitkomen van het BDO-rapport in juli 2019 treft u hieronder schematisch aan.

Van Transitie naar Transformatie



BDO-onderzoek 2019

In 2019 verleenden we aan BDO de opdracht om een onderzoek te verrichten naar de oorzaak van de kostenstijgingen binnen het sociaal domein, met name de zorgkosten op basis van de Jeugdwet en Wmo. Hierbij vroegen we ook nadrukkelijk om aanbevelingen voor onze interne organisatie te verbeteren. In de zomer van 2019 bracht BDO een rapport uit met bevindingen en aanbevelingen.

Bevindingen BDO (2019):

- De PDCA-cyclus ten aanzien van de Wmo en Jeugdwet (en mogelijk Participatiewet) wordt niet geheel doorlopen.
- Weinig doelstellingen zijn specifiek, meetbaar en tijdsgebonden. Ook lijkt de doorvertaling naar resultaten en activiteiten niet één op één te lopen.
- Betere sturing en duidelijkheid nodig in welke stuurinformatie de organisatie moet gebruiken.



- Kosten voor het sociaal domein (en dan met name zorg o.g.v. Jeugdwet) nemen fors toe.
- Ook zijn er signalen van werkdruk bij de gebiedsteams en zijn er specifieke vragen over complexe dossiers op het gebied van de jeugdhulpverlening en de behandeling daarvan.
- Toegang is niet uniform geregeld.
- Contact met inkoop-regio is onvoldoende.
- Kostenbewustzijn in de uitvoering is laag.
- Er wordt te weinig gebruik gemaakt van data.
- Koppeling tussen beleid-financiën-uitvoering is onvoldoende.

Aanbevelingen BDO (2019):

1. Mobiliseren van energie: besef van urgentie, vanuit positieve energie (veranderen is mogelijk).
2. Bemensing en beweging: actief en betrokken leiderschap, ondersteund door coalitie van mensen met formele en informele invloed.
3. Visie en strategie: concreet, realistisch en eenvoudig.
4. Communiceer en creëer zekerheid: communicatie for buy-in, mensen moeten zich veilig voelen.
5. Creëer de juiste randvoorwaarden: commitment vanuit de top, weghalen barrières.
6. Creëer korte termijn successen: mijlpalen om vooruitgang te laten zien en als motor voor het geloof in de vernieuwing.
7. Bewaken: balans tussen overmoed en uitputting.
8. Borgen: periodiek en systematisch de veranderingen meten en evalueren.

Naar aanleiding hiervan adviseerde BDO ons om met eigen mensen in een Taskforce aan de slag te gaan met de aanbevelingen. Eind 2019/begin 2020 brachten we met een Taskforce een samenhangend pakket van maatregelen, nieuw beleid en verbeteracties in beeld. De nieuwe Beleidsvisie Sociaal Domein Gemeente Zevenaar 2020-2023 en het bijbehorende Beleidsplan Jeugdwet, Wmo en Participatiewet zijn door uw raad vastgesteld eind januari 2020. Hiermee zijn de aanbevelingen van BDO in werkbare kaders vastgelegd. Na het besluit van uw raad zijn we in maart 2020 met het Programma Sociaal Domein gestart om de noodzakelijke transformatie in gang te zetten. Hieronder beschrijven we de hoofdlijnen van de veranderopgave in het sociaal domein en de vorderingen tot nu toe:

HOOFDLIJNEN VERANDEROPGAVE SOCIAAL DOMEIN

Werken vanuit 1 visie in het sociaal domein met leidende principes en 3 ambities

Aansluiting belevingswereld inwoner en op sociale structuren Zevenaar.

Samenhang en integraliteit bevorderen.

Visie als paraplu voor beleidsplannen in het sociaal domein.

Actualiseren bestaande beleidsplannen in aansluiting op nieuwe visie

Beleidsplannen bevatten concrete doelstellingen.

Realisatie Transformatie (beleidsmatig, uitvoering en organisatorisch)

Realisatie bezuinigingsopgave Jeugd en Wmo

Vorderingen

Meer bestuurlijk comfort door afbakening rollen (management, B&W en raad)

Randvoorwaarden uit beleidsvisie organiseren

(basis op orde: financiële beheersbaarheid, opdrachtgeverschap-opdrachtnemerschap en datagedreven sturen)

Financiële beheersbaarheid

Kostenontwikkeling is eerder in zicht en maatregelen tot beheersing van kosten worden tijdig in beeld gebracht in de P&C documenten en kwartaalrapportages. De risico's die ontstaan ten gevolge van de COVID-19 crisis zijn tevoren in beeld gebracht. We zijn beter in staat prognoses te stellen die overeenkomen met de realisatie. Er is echter sprake van verminderde accuraatheid bij prognosticeren van kostenontwikkeling (effecten corona niet voorspelbaar op basis van resultaten uit het verleden). Kostenreductie blijft punt van aandacht en is gekoppeld aan de verlaagde verandersnelheid en realisatie van beleidswijzigingen. Daarnaast blijft inzetten op kostenreductie in de praktijk dilemma's opleveren tussen wettelijke plicht tot verlenen van zorg. Voorbeelden hiervan zijn complexe jeugdcasussen met zeer kostbare maatwerktrajecten.

- **Ontwikkeling dashboards en meer data gedreven sturen (o.g.v. businesscases)**

We maken meer gebruik van data en dashboards. De koppeling tussen beleid-financiën-uitvoering is geïntensiveerd, vooral daar waar het betrekking heeft op monitoren en sturen op uitgaven. Bij nieuwe ontwikkelingen werken we met businesscases. Hierdoor kunnen we (mogelijke) effecten van beleidskeuzes vooraf in beeld brengen om deze na afloop beter te kunnen beoordelen.

- **Opdrachtgever-opdrachtnemerschap**

Het interne opdrachtgever-opdrachtnemerschap borgen we door projectmatig te werken, waarbij we vooraf heldere doelen en resultaten formuleren, tussentijds voortgang te bewaken en bij afronding te evalueren. Een voorbeeld hiervan was het project Regionale Inkoop. Extern opdrachtgever-opdrachtnemerschap is in ontwikkeling. We introduceren daar waar dat passend is in de relatie met samenwerkingspartners dienstverleningsovereenkomsten en prestatieafspraken.

Synchronisatie beleid met beleidsvisie

- **Nieuwe beleidsontwikkelingen zijn in lijn met de Beleidsvisie Sociaal Domein (inzet RP3 methode)**

Beleidsontwikkeling vindt plaats binnen de kaders van de beleidsvisie Sociaal domein, dat betekent op grond van de leidende principes en passend bij de ambities. Doelstellingen binnen andere beleidsvelden (bijv. sport, onderwijs, welzijn en publieke gezondheidszorg) kunnen ook bijdragen aan de doelstellingen Jeugdwet, Wmo 2015 en Participatiewet en andersom. Wij werken hiermee aan een integrale aanpak sociaal domein breed (voorbeelden: onderwijsachterstandenbeleid, dienstverleningsovereenkomsten, prestatieafspraken met partners in het maatschappelijk middenveld en het in ontwikkeling zijnde sportbeleid).

De resultaten en activiteiten nemen we op in uitvoeringsagenda's. We evalueren beleid ook tussentijds en indien nodig stellen wij uw raad voor om aanpassing van het beleid of de bijbehorende doelstellingen. Realisatie van activiteiten en resultaten lopen vanwege coronabeperkingen echter vertraging op.

- **Nieuwe wet en regelgeving**

De dynamiek van vernieuwing en ontwikkelingen binnen de beleidsvelden Sociaal Domein (o.a. Aanpassing Jeugdwet, Wet Woonplaatsbeginsel, Beschermd Thuis, Wet Inburgering, Wet vroegsignalering Schuldhulpverlening) blijft hoog. Ook invoering en borging van nieuwe wet- en regelgeving vindt plaats binnen de kaders van de beleidsvisie Sociaal Domein.



- **Regionale samenwerking Jeugdzorg**

De stijging van kosten in de Jeugdzorg is geen uniek probleem voor Zevenaar. Dit is een generiek probleem binnen het stelsel, zoals ook blijkt uit het AEF-onderzoeksrapport *Stelsel in Groei* (d.d. december 2020). We zien daarbij een trend van een veranderende visie op de inrichting van met name de Jeugdzorg.

We zetten al in op meer regionale samenwerking o.a. door het Regionaal Uitvoeringsprogramma rondom Jeugdzorg, waarbij de insteek is meer regionale samenwerking met name ook richting de zorgaanbieders en zorginstellingen. Lokaal zijn we nu ook gestart met het uitwerken en borgen van een werkwijze om onze invloed op verwijzingen en indicatiestellingen door derden (huisartsen, gecertificeerde instellingen e.d.) te vergroten.

Doorontwikkeling toegang

- **Helder sturingsmodel (programmaorganisatie en coördinatorrollen in de toegang)**

Er is een tijdelijke sturingsstructuur in de vorm van een programmaorganisatie voor het gehele sociaal domein opgezet om de verbinding tussen beleid en uitvoering strakker op elkaar aan te laten sluiten. Dit geldt voor de afdelingen beleid en uitvoering binnen het sociaal domein. Stuurinformatie wordt ook in dashboards opgenomen en er wordt bepaald welke stuurinformatie op welk niveau (raad, college, management en werkvloer) nodig is.

- **Inrichting teams en personele zorg**

We zetten in op persoonlijke aandacht voor de medewerkers bij de toegang voor persoonlijke ontwikkeling en toerusting om de werkzaamheden te kunnen doen (skj-registraties, casus overleggen, intervisie e.d. zijn nu geborgd). In 2021 volgt een opleidingsplan, verdere aandacht voor werkdrukreductie en efficiënter inrichten van de processen. De werkdruk neemt helaas niet af door de huidige situatie met toenemende aanvragen en COVID-gevolgen. Teams zijn ingedeeld op basis van specialisme van de consultants. Daarmee verwachten we dat de expertise toeneemt en daarmee op termijn ook efficiëntie en verbetering in de deskundigheid in het hulpaanbod aan de inwoner. De teams zijn al ingedeeld vanuit specialismes.

- **Eenduidige werkwijze toegang/ basis op orde**

In 2020 hebben we ervoor gekozen om de bestaande werkprocessen te beschrijven en te ontsluiten. De consultants hebben instructies gekregen om procesgericht te werken. We hebben een bewuste keuze gemaakt om hier stapsgewijs te werk te gaan. In januari 2021 zijn we gestart met de volgende stap waarbij we overgaan tot optimalisatie van de processen, werkwijze en onderliggende systemen (ICT en werkinstructies). We verwachten ook met optimalisatie van processen en werkafspraken rondom dyslexiezorg en indicaties door derdenverwijzers tot meer efficiënte en betere sturing te kunnen komen. Deze processen zijn onder handen en verwachten we de eerste helft van dit jaar af te kunnen ronden

- **Kwaliteitsbewaking en control**

In het kader van de PDCA hebben we naast de reguliere controles door de accountant en de interne controles ook voor 2020 een eigen audit verricht op de processen. De resultaten zijn nog suboptimaal. Begin 2021 geven we hier vervolg aan en gaan we verder met de professionalisering en de basis goed op orde te krijgen. Onder handen zijn verbeteren rechtmatigheid, cultuuromslag, eenduidige werkwijze en inrichting toegang.

Inkoop en zorgaanbieders

- **Inkoop**

In 2020 heeft de Regionale inkoop zorgaanbod (MGR) veel inzet gevraagd. Zowel in de voorbereiding als in de implementatie hiervan. We hebben de inkoop inmiddels afgerond. De contacten met de regio zijn goed en intensief. In 2021 starten we samen met Duiven en Westervoort een lokale aanbesteding voor Wmo-hulpmiddelen. Het perceel Wmo-hulpmiddelen is niet ondergebracht bij de MGR.

- **Lokaal contractmanagement**

Het contact met de inkoopregio is geïntensiveerd door inzet van een lokale contractmanager, die enerzijds regionaal contacten onderhoudt, maar ook lokaal inzet op relatie- en contractmanagement van de voor Zevenaar belangrijkste gecontracteerde zorgaanbieders.

Continuïteit van zorg in COVID-19 crisis

- **Wachtlijsten**

In 2020 berichtten wij u over de diverse acties die we hebben ingezet om de continuïteit van zorg te borgen tijdens de COVID-19 crisis. In de periode van maart tot juli waren huisbezoeken niet mogelijk en hebben we alternatieve werkinstructies uitgeschreven. Indicaties werden voor een kortere periode afgegeven. We voorspelden dat er sprake zou zijn van een uitgestelde zorgvraag bij de Kaderbrief 2021-2023. Vanaf augustus bleek dit realiteit te worden met als gevolgen langere doorlooptijden en een wachtlijst. Huisbezoeken waren vanaf dat moment echter weer mogelijk en we startten met een inhaalslag, waarbij wij o.a. een triage hebben ingesteld om voor nieuwe zorgvragen, waarbij de meest urgente meldingen eerst worden afgedaan. De combinatie van uitgestelde zorgvraag en verlengingen van bestaande indicaties zorgt ervoor dat de achterstanden nog niet wegwerkt zijn omdat de instroom van meldingen hoog blijft en daarmee wachttijden langer dan gebruikelijk zijn. Sinds december hebben we in lijn met de coronamaatregelen ook de huisbezoeken weer gestaakt. Daarnaast zien we dat de zorgvragen met name bij Jeugd complexer worden. De organisatie staat nog niet helemaal, vooral daar waar het gaat om een meer eenduidige werkwijze. Het goed borgen hiervan is in Coronatijd lastiger, waardoor ook de hogere instroom aan meldingen extra belastend is.

Uitdagingen bij veranderen tijdens een pandemie

Bovenaan staat dat we ervoor zorgen dat onze inwoners de hulp krijgen die ze nodig hebben. Daarnaast blijft onze aandacht voor het realiseren van de transformatie onverminderd groot. We plaatsen wel de volgende kanttekening hierbij. Juist bij de start van het Programma Sociaal Domein deed de COVID-19 crisis zijn intrede met alle beperkingen en uitdagingen van dien. De gevolgen COVID-crisis maakt de veranderopgave binnen het Sociaal Domein complexer.

Aanpassing van cultuur, werkwijze en sturing is, onder omstandigheden die we voor maart 2020 normaal noemden, al ingewikkeld. Het is lastiger om energie te mobiliseren voor veranderingen wanneer het uitvoeren van het reguliere werk of het "normale leven" al veel van mensen vraagt. Het bewaken van de balans tussen overmoed en uitputting is nu dan ook belangrijker dan ooit. Het thuiswerken, geven van thuisonderwijs aan kinderen, niet in vergadering samen kunnen komen, geen bijeenkomsten op kantoor kunnen organiseren dragen daar niet aan bij. We worden ook geconfronteerd met uitval door coronabesmettingen, verminderde productiviteit door thuissituaties en verminderde belastbaarheid van ons personeel. Dit betekent dat we keuzes maken, prioriteiten stellen en temporiseren. De verandersnelheid gaat, naarmate de COVID-19 beperkingen voortduren, verder omlaag.

Daarnaast ondervinden we ook verloop van personeel. De arbeidsmarkt binnen het sociaal domein is krap. Het werven en vasthouden van vast personeel levert knelpunten op. Voor extra capaciteit voor regulier werk en piekmomenten zijn we binnen het sociaal domein nog te veel afhankelijk van inhuur. Dit blijft een aandachtspunt waar we concrete acties op uitzetten. We hebben in 2020 kleinere stappen genomen om vooruitgang te blijven houden in het programma om niet tot stilstand te komen. Dat blijven we ook doen in 2021.



Communicatie en vervolgproces

We blijven u via de reguliere kanalen en P&C-cyclus informeren over de voortgang van de activiteiten en financiële stand van zaken binnen het programma. Volledigheidshalve verwijzen wij u ook naar de presentatie van de informatieavond d.d. 30 september 2020 (te vinden in IBabs).

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders van Zevenaar,



Danielle Jansen
secretaris



Lucien van Riswijk
burgemeester