GEMEENTE ZEVENAAR

RAADSINFORMATIEBRIEF – Nr. 2019-079

Aan de leden van de gemeenteraad

Datum	16 juli 2019
Zaaknummer	Z/19/332493/INT/19/910650
Onderwerp	Onderzoek uitvoering Jeugdzorg en Wmo in Sociaal Domein
Portefeuillehouder	Hans Winters
Contactpersoon	Michel Tromp
E-mail	m.tromp@zevenaar.nl
Telefoon	0316-595432

Geachte leden van de gemeenteraad,

Inleiding

Met de raadsinformatiebrief van 14 mei 2019 (nr. 2019-064) hebben wij u geïnformeerd over het onderzoek dat wij hebben ingesteld naar de uitvoering van de taakvelden Jeugdzorg en Wmo binnen het programma Sociaal Domein met als doel tot een betere beheersing van de kosten te komen. Met deze brief informeren wij u over de eerste uitkomsten van het onderzoek.

Context

- ☑ Actueel maatschappelijk onderwerp/probleem
- ☐ Coalitieafspraak
- ☑ Motie/amendement/toezegging
- ☐ Anders, namelijk

Kernboodschap, context en inhoud

De uitgaven voor Jeugdzorg en Wmo stijgen in Zevenaar exponentieel. Vooral als gevolg daarvan is een fors structureel tekort op de gemeentebegroting ontstaan. Een gezond financieel beleid maakt het noodzakelijk zo snel mogelijk financieel orde op zaken te stellen en tot een sluitende begroting te komen. Daarvoor is in de eerste plaats ingrijpen in het sociaal domein nodig. Wij hebben het adviesbureau BDO Advisory gevraagd ons te adviseren over de wijze waarop wij in de taakvelden Jeugdzorg en Wmo tot beheersing van kosten kunnen komen.

Op 15 juli 2019 heeft BDO Advisory over de eerste uitkomsten van onderzoek gerapporteerd. Dit rapport is als bijlage bij deze brief gevoegd. In het rapport wordt de Zevenaarse uitvoering van de Jeugdzorg en Wmo aan een nadere analyse onderworpen. Dat betreft zowel de formulering van de ambitie en doelstellingen van het beleid, als wel de inrichting van de organisatie en het bedrijfsproces en tenslotte de

Kerkstraat 27 ◆ Postbus 10 ◆ 6900 AA Zevenaar ◆ (0316) 595111 ◆ gemeente@zevenaar.nl ◆ www.zevenaar.nl

financiën. Op basis daarvan worden bevindingen vastgesteld en die leiden uiteindelijk tot het formuleren van verbetervoorstellen.

Plan van aanpak verbetervoorstellen
De verbetervoorstellen worden in een plan van aanpak nader uitgewerkt in concrete acties voor duurzame oplossingen, waardoor bestuur en organisatie weer in control en tot beheersing van kosten moeten komen.

Planning en vervolgproces
Zoals met u afgesproken , schetsen wij bij de Meerjarenbegroting 2020-2023 een eerste beeld van de wijze waarop wij denken in meerjarig kader de financiële problemen binnen het sociaal domein op te lossen.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders van Zevenaar,

Michel Tromp
secretaris

Lucien van Riswijk
burgemeester

Bijlage:
1. INT/19/910651 Rapport BDO "Analyse en verbetervoorstellen Wmo en Jeugdhulp"

15 juli 2019

RAPPORT

Analyse en verbetervoorstellen Wmo en Jeugdhulp

BDO

Inhoudsopgave

1. Aanleiding 4

1.1. Uw vraagstelling 4

1.2. Opzet rapportage 5

1.3. Aanpak 6

1.4. Aard en reikwijdte van de werkzaamheden 6

2. De ambitie 7

2.1. Inleiding 7

2.2. PDCA-cyclus 7

2.3. Zorginkoop 8

2.4. Samenvatting bevindingen 9

3. Organisatie-inrichting 10

3.1. Inleiding 10

3.2. Verwijzers: intern en extern 10

3.3. Doorlooptijd 11

3.4. Tijdsbesteding bij toewijzing 11

3.5. De rol van het Klant Contact Centrum (KCC) 13

3.6. De rol van data 13

3.7. De rol van ondersteunende afdelingen 13

3.8. Overige bevindingen 14

3.9. Samenvatting bevindingen 14

4. Financiën 16

4.1. Inleiding 16

4.2. Beschikbare informatie 16

4.3. Analyse 2015-2018 jeugdzorg 16

4.4. Analyse 2015-2018 Wmo 17

4.5. Tussentijdse informatie en prognose 18

4.6. Mogelijkheden om oplopende tekorten terug te dringen 19

4.7. Samenvatting bevindingen 19

5. Plan van Aanpak 21

5.1. Inleiding 21

5.2. Wat valt ons op en wat zijn de verbetervoorstellen - Ambitie 21

5.3. Wat valt ons op en wat zijn de verbetervoorstellen – Organisatie-inrichting 22

5.4. Wat valt ons op en wat zijn de verbetervoorstellen – Financiën 24

5.5. Welke andere bijzonderheden signaleren wij 26

5.6. Advies 26

5.7. Randvoorwaarden 27

Bijlagen

A. Geraadpleegde documenten 28

B. Geïnterviewden 29

1. Aanleiding

Op 1 januari 2015 traden de Jeugdwet en de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (hierna: Wmo) in werking. Op grond van de Jeugdwet dienen gemeenten ervoor te zorgen dat er voor jeugdigen en hun ouders voldoende jeugdhulp, kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering beschikbaar is. De Wmo is gericht op het ondersteunen van de zelfredzaamheid en participatie van mensen met een beperking, chronische psychische of psychosociale problemen. De verandering in wetgeving heeft gezorgd voor een verandering in taken van de gemeenten. Dit geldt ook voor de gemeente Zevenaar.

De gemeente Zevenaar werkt vanuit de 'Plan-Do-Check-Act-Cyclus' (PDCA-cyclus) met de volgende opbouw:
- ambitie;
- richtinggevende en 'bewegende' ambities zoals bijvoorbeeld 'socialer';
- doelstellingen;
- vanuit de ambitie geformuleerde doelstellingen die (in ieder geval) specifiek, meetbaar en tijdsgebonden zijn;
- resultaten;
- concrete resultaten die voor de burgers tastbaar moeten zijn;
- activiteiten;
- activiteiten om te komen tot de resultaten;
- financiën;
- de kosten om de activiteiten uit te voeren. Daarmee ook de kosten om de resultaten, doelstellingen en ambities te halen.

De gemeente Zevenaar ziet nu dat de PDCA-cyclus ten aanzien van de Wmo en Jeugdhulp (en mogelijk Participatiewet) niet geheel wordt doorlopen. Zo lijken er te weinig concrete doelstellingen te zijn geformuleerd om specifiek, meetbaar en tijdsgebonden zijn. Ook lijkt de doorvertaling naar resultaten en activiteiten niet één op één te lopen. Daardoor is niet duidelijk waarop gestuurd wordt. Tevens lijkt het er op dat de kosten voor het sociale domein (en dan met name ten aanzien van de jeugdhulpverlening) fors aan het toenemen zijn. Ook zijn er signalen van werkdruk bij de gebiedsteams en zijn er specifieke vragen omtrent complexe dossiers op het gebied van de jeugdhulpverlening en de behandeling daarvan.

1.1. Uw vraagstelling

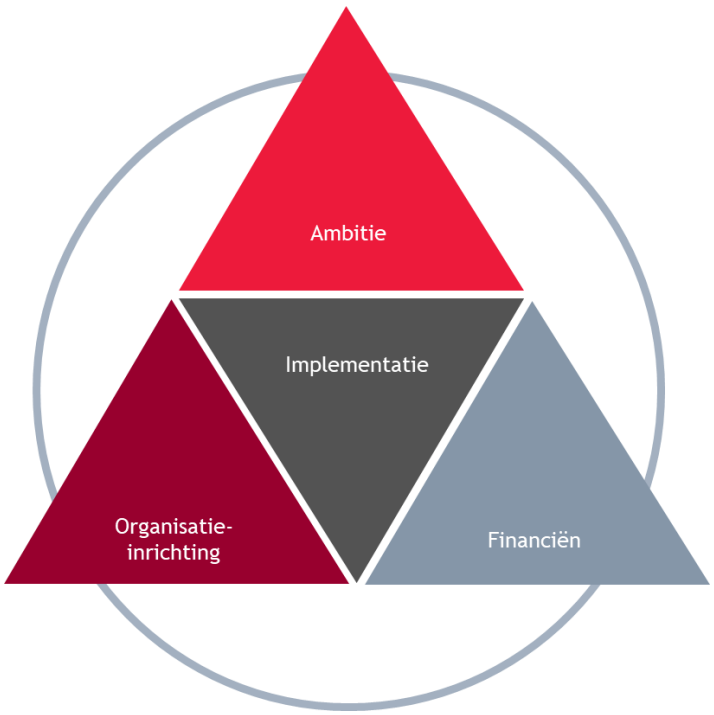
U heeft ons gevraagd een analyse te maken van de huidige situatie van de PDCA-cyclus en aan te geven hoe -vanuit Zevenaar- de PDCA-cyclus er idealiter uit moet zien.

Om deze vraag te beantwoorden, zijn de volgende deelvragen geformuleerd:
- Hoe ziet de PDCA-cyclus er in de praktijk uit? Hoe past dit in de gewenste PDCA-cyclus en wat zijn de verbeterpunten?
- Analyse P: wat ligt er al aan beleidskaders, inkoop/ prestatieafspraken met aanbieders, werkwijze bij toegang (integraal, breed, doelgerichtheid), kennis over de samenstelling van de bevolking, over de sociale kaart van Zevenaar?
- Is de toekenning van de Wmo en Jeugdhulp kwalitatief juist? Met andere woorden: worden er niet teveel of te zware vormen van ondersteuning in kader van Wmo en Jeugdhulp ingezet?
- Wie zijn de verwijzers?
- Beloopt de gemeente Zevenaar de juiste route, ook in relatie met het Klant Contact Centrum? Welke slagen moeten er ten aanzien van data gemaakt worden? Welke ondersteuning vanuit andere ondersteunende afdelingen (bijvoorbeeld Financiën) c.q. welke ondersteuning is nodig/mag verwacht worden?
- Vergelijking cijfers 2015 - 2018: trends en ontwikkelingen. Is de vraag veranderd? Of is het aanbod veranderd? Analyse, ook in relatie tot regio: hoe is de ontwikkeling daar?
- Wat is een gemiddelde doorlooptijd voor toewijzing van de Wmo en Jeugdhulp?
- Wat is een gemiddelde tijdsbesteding voor de toewijzing (toekennen) van Wmo en Jeugdhulp?
- Meerjarige ontwikkelingen financiën: van 2015 tot nu, prognose van 2019 tot 2022. Vergelijking met landelijk beeld en regio: wijkt Zevenaar af?
- Welke mogelijkheden zijn er om de oplopende tekorten terug te dringen?
- Welke andere bijzonderheden signaleren wij verder?

1.2. Opzet rapportage

Wij bezien vraagstukken vanuit het BDO organisatiemodel. Het model kent vier invalshoeken:

- ambitie;
- organisatie-inrichting;
- financiën;
- verandering.



Figuur 1: BDO organisatiemodel

Deze invalshoeken beschouwen wij als een samenhangend geheel. Om als organisatie succesvol te zijn, dient de organisatie een strategische focus te hebben. Dit vormt de invalshoek **Ambitie**. Deze focus (of het beleid) staat niet op zichzelf. Het vormt de basis voor de inrichting van de organisatie en de allocatie van financiële middelen. Dat betekent dat op basis van het beleid concrete doelen worden geformuleerd en worden vertaald naar de organisatie: kwaliteit en bezetting van personeel, werkprocessen en ondersteunende systemen alsmede gekwalificeerd leiderschap die deze inrichting vormgeeft. Dit betreft de invalshoek **Organisatie-inrichting**. Eenzelfde vertaalslag vindt ook aan de financiële kant plaats. Heeft de organisatie de financiële middelen om haar doelstellingen te realiseren? Dit is de invalshoek **Financiën**. Ambitie, organisatie en financiën kunnen worden beschouwd als de meer 'harde' aspecten in de organisatie. Een gedegen beleidsplan staat echter nog niet garant voor een succesvolle realisatie ervan in de praktijk. De vierde invalshoek betreft dan ook het hart van het model: de **Implementatie**. Hier komen de ambitie, organisatie (mensen, leiderschap, werkprocessen, systemen) en financiën samen en wordt bepaald of de ambitie gerealiseerd wordt. Als blijkt dat de ambitie onvoldoende gerealiseerd wordt, vindt bijstelling plaats. In deze invalshoek worden verbeteringsmogelijkheden geïdentificeerd.

Door aan de hand van het model uw vraag te beantwoorden, bieden wij u integrale en duurzame oplossingen en nieuwe perspectieven.

In deze rapportage presenteren wij u de uitkomsten van ons onderzoek aan de hand van de vier invalshoeken. De deelvragen van het onderzoek hebben wij onderverdeeld naar deze invalshoeken.

Ambitie

- Hoe ziet de PDCA-cyclus er in de praktijk uit? Hoe past dit in de gewenste PDCA-cyclus?
- De gemeente Zevenaar gaat uit van de 'Plan-Do-Check-Act-Cyclus' (PDCA-cyclus) met de volgende opbouw:
  - ambitie;
    richtinggevende en 'bewegende' ambities zoals bijvoorbeeld 'socialer';

- doelstellingen;
  vanuit de ambitie geformuleerde doelstellingen die (in ieder geval) specifiek, meetbaar en tijdsgebonden zijn;
- resultaten;
  concrete resultaten die voor de burgers tastbaar moeten zijn;
- activiteiten;
  activiteiten om te komen tot de resultaten;
- financiën;
  de kosten om de activiteiten uit te voeren. Daarmee ook de kosten om de resultaten, doelstellingen en ambities te halen.
- Analyse P: wat ligt er aan beleidskaders, inkoop/ prestatieafspraken met aanbieders, werkwijze bij toegang (integraal, breed, doelgerichtheid), kennis over de samenstelling van de bevolking, over de sociale kaart van Zevenaar?

Organisatie-inrichting
- Wie zijn de verwijzers?
- Wat is een gemiddelde doorlooptijd voor toewijzing van de Wmo en Jeugdhulp?
- Wat is een gemiddelde tijdsbesteding voor de toewijzing (toekennen) van Wmo en Jeugdhulp?
- Is de toekenning van de Wmo en Jeugdhulp kwalitatief juist? Met andere woorden: worden er niet teveel of te zware vormen van ondersteuning in kader van Wmo en Jeugdhulp ingezet?
- Beloopt de gemeente Zevenaar de juiste route, ook in relatie met het Klant Contact Centrum? Welke slagen moeten er t.a.v. data gemaakt worden? Welke ondersteuning vanuit andere ondersteunende afdelingen (bv Financiën) c.q. welke ondersteuning is nodig/mag verwacht worden?

Financiën
- Vergelijking cijfers 2015 - 2018: trends en ontwikkelingen. Is de vraag veranderd? Of is het aanbod veranderd? Analyse, ook in relatie tot regio: hoe is de ontwikkeling daar?
- Meerjarige ontwikkelingen financiën: van 2015 tot nu, prognose van 2019 tot 2022. Vergelijking met landelijk beeld en regio: wijkt Zevenaar af?
- Welke mogelijkheden zijn er om de oplopende tekorten terug te dringen?

Implementatie
- Wat zijn verbeterpunten voor de PDCA-cyclus?
- Welke andere bijzonderheden signaleren wij verder?

1.3. Aanpak
Op basis van analyse van verschillende documenten en interviews hebben wij de vragen kunnen beantwoorden. Daarbij is vanuit de organisatie volledige medewerking verleend.
De gegevens die in deze rapportage zijn opgenomen, zijn met name ontleend aan de informatie die wij hebben verkregen van de gemeente Zevenaar. Tevens was onderdeel van de uitwerking dat TNO tien dossiers Jeugdhulp -geanonimiseerd- heeft getrokken, beoordeeld en besproken met de consulenten. Daarnaast is het conceptrapport getoetst bij een aantal medewerkers op feitelijke onjuistheden.
Voor een overzicht van de geraadpleegde documentatie verwijzen wij naar bijlage A. Een overzicht van de geïnterviewden is terug te vinden in bijlage B.

1.4. Aard en reikwijdte van de werkzaamheden
- de aard van de opdracht brengt met zich mee dat op het in deze rapportage en in de bijlagen opgenomen cijfermateriaal en toelichtingen daarop door ons geen accountantscontrole is toegepast noch een beoordelingsopdracht is uitgevoerd. Een en ander impliceert dat aan onze rapportage geen zekerheid kan worden ontleend omtrent de getrouwheid (á la een accountantscontrole) van het in dit rapport opgenomen cijfermateriaal en toelichtingen daarop;
- alhoewel wij ons onderzoek zo nauwgezet mogelijk hebben uitgevoerd, betekent dit niet dat alle mogelijke risico's en eventuele tekortkomingen en fouten in de onderliggende informatie belicht zijn;
- daarnaast zijn onze werkzaamheden beperkt tot die zaken waarvan u hebt aangegeven dat ze van belang zijn voor het onderzoek. Deze zijn vastgelegd in de offerte d.d. 17 april 2019;
- wij hebben in het kader van ons onderzoek geen werkzaamheden meer verricht of inlichtingen gevraagd na 1 juli 2019. Dit rapport voorziet niet in gevolgen, gebeurtenissen of omstandigheden welke mogelijk aan het licht zijn gekomen na deze datum.

2. De ambitie

2.1. Inleiding

In deze paragraaf analyseren we hoe de gemeente Zevenaar de ambities op het terrein van de Wmo en Jeugdhulp heeft vastgesteld.[1] We geven daarbij antwoord op de volgende vragen:

- Hoe ziet de PDCA-cyclus er in de praktijk uit? Hoe past dit in de gewenste PDCA-cyclus?
- Analyse P: wat ligt er aan beleidskaders, inkoop/ prestatieafspraken met aanbieders, werkwijze bij toegang (integraal, breed, doelgerichtheid), kennis over de samenstelling van de bevolking, over de sociale kaart van Zevenaar?

2.2. PDCA-cyclus

Plannen begint met een beleidsplan. Dit plan sluit aan op de missie, het beleid en de strategie van het college. In het plan staan heldere doelen die iedereen begrijpt.

Op 6 maart 2018 is de beleidsnotitie Jeugd en Maatschappelijke Ondersteuning 2018 en verder 'Met elkaar, goed voor elkaar' afgerond. Dit beleid is gebaseerd op zeven uitgangspunten. De uitgangspunten zijn:

- inclusie, gastvrije samenleving;
- nabijheid, verbonden samenleving;
- participatie, actieve samenleving;
- preventie, attente samenleving;
- jeugd en gezin;
- vergrijzing;
- kwetsbaarheid.

Op basis van gesprekken met stakeholders en inwoners is het beleid vertaald naar tien ontwikkelroutes, waarlangs de geschetste uitganspunten worden vertaald naar concrete uitvoering.

Wat opvalt, is dat de zeven uitgangspunten een hoog abstractieniveau kennen: er zijn meerdere keuzemogelijkheden binnen de uitgangspunten die in theorie ook tegenstrijdig kunnen zijn. De uitgangspunten zijn daarmee niet aan te merken als leidende principes en onvoldoende richtinggevend. Onder leidende principes verstaan we politiek/bestuurlijke uitgangspunten die vertaald worden/zijn naar de uitvoeringspraktijk. In het land zijn best practices waar dit goed is uitgewerkt en dit helpend blijkt in de kwaliteit en beheersbaarheid van de uitvoering in het sociaal domein. Ook de tien ontwikkelroutes zijn nog breed en veelomvattend; ze zijn een verzameling van bestaand beleid, uitvoering en ambities. Binnen de ontwikkelroutes zijn nog geen keuzes/prioriteiten gesteld. Mogelijk dat dit geambieerd is voor de volgende fase: de vertaling naar uitvoeringsplannen.

In de beleidsnotitie wordt geen verbinding gemaakt met data over Zevenaar en/of prognoses voor de toekomstige ontwikkelingen van Zevenaar, bijvoorbeeld in bevolkingssamenstelling of aard van veelvoorkomende ondersteuningsvragen. Van de in de ontwikkelroutes benoemde interventies is niet duidelijk wat de gewenste/te verwachten effecten voor inwoners zijn. We constateren dat deze zaken nog onvoldoende in kaart zijn gebracht.

De fusie tussen de voormalige gemeenten Zevenaar en gemeente Rijnwaarden is van invloed geweest op dit proces. De beleidsmatige samensmelting is pas per 1 januari 2018 van start gegaan, waardoor er een vertraging is opgelopen ten opzichte van andere gemeenten. Ook de data zijn door de fusie pas in de loop van 2018 beschikbaar gekomen.

Er zijn geen prestatie-indicatoren geformuleerd anders dan de landelijk verplichte indicatoren. Het formuleren van aanvullende prestatie-indicatoren (kpi's) is onderdeel van het opgavegericht werken waar de afdeling maatschappelijke ontwikkeling (MO) mee is gestart. Om realistische streefwaarden te kunnen koppelen aan doelen, moeten eerst de beschikbare gegevens vastgesteld, verklaard en vergeleken worden. Vanuit de afdeling MO wordt aangegeven dat men daar op dit moment mee bezig is. De vertaling van de ambities naar prestatie-indicatoren wordt op dit moment vormgegeven in het zogeheten

[1] Conform de aan ons verstrekte opdracht richt het onderzoek zich op Jeugd en Wmo. Een onderzoek naar de uitvoering van de participatiewet en andere delen van het sociaal domein (bijvoorbeeld het minimabeleid) vormt geen onderdeel van de opdracht. Hoewel in dit onderzoek alleen wordt ingegaan op Jeugd en Wmo is de uitvoering van de Participatiewet (RSD) en bijvoorbeeld minimabeleid onlosmakelijk onderdeel van de gesignaleerde problemen binnen het sociaal domein en daarmee ook van de oplossingsrichtingen. We verwijzen hier in het rapport meermalen naar en adviseren zeker om de oplossingen in de breedte van het sociaal domein op te pakken.

resultaatplan sociaal domein. We hebben de versie van het resultaatplan van 12 juni 2019 ontvangen. Onze analyse is dat het resultaatplan een voortzetting is van de tien ontwikkelroutes in de beleidsnotitie: proces en inhoud lopen door elkaar, nieuw beleid en bestaand /regulier werk lopen door elkaar, de vertaling naar maatschappelijke effecten is (nog) niet aanwezig.

Op basis van het resultaatplan ontstaan bovendien een aantal nieuwe vragen: hoe vult de gemeente Zevenaar de regierol in; wat verstaan de medewerkers hieronder; welke positie wil Zevenaar in de regio innemen zowel ambtelijk als bestuurlijk?

Inhoudelijk positief beoordelen we de breedte waarin wordt gewerkt: de verbinding ook met onderwijs, sport en cultuur als middel om de sociale samenhang in Zevenaar te versterken.

Wat mist, is de aandacht voor de mogelijkheden die het voorliggende veld daadwerkelijk kan bieden: hier wordt onvoldoende op gestuurd zowel vanuit beleid als uitvoering.

In de begroting en kadernota worden de landelijk verplichte indicatoren opgenomen. Hier zijn streefwaarden aan gehangen. Op dit moment beschikt de organisatie nog niet over een goede onderbouwing bij deze indicatoren. De cijfers die bij het opstellen van de teksten voor de kadernota en jaarrekening vanuit waarstaatjegemeente.nl gehaald worden, kunnen nu nog niet (volledig) onderbouwd worden met een verklaring.

De planfase van de gemeente Zevenaar kent – in elk geval voor de onderdelen Wmo en Jeugd(wet) – nog een aantal verbeterpunten. Wat daarbij ook niet geholpen heeft, is het aantal personeelswisselingen en de tijdelijke personeelstekorten bij de afdeling MO waardoor potentiele ontwikkelingen stagneerden (zie verder onder kopje organisatie-inrichting).

De vertaling van Plan naar Do is tot nog toe onvoldoende. Er is sinds kort wel een begin gemaakt met het verbinden van beleid, uitvoering en data door het instellen van de driehoeksoverleggen. In deze overleggen zitten beleid, uitvoering en data gezamenlijk om tafel rondom de onderwerpen Wmo, jeugd en armoede (drie separate overleggen). Deze driehoeksoverleggen zijn zo recent van start gegaan dat het nog niet mogelijk is een oordeel te vormen over de effectiviteit van deze inzet. De insteek van deze overleggen is veelbelovend als het gaat om grip krijgen en de verbinding tussen beleid en maatschappelijke effecten.

Do vindt verder plaats in de dagdagelijkse werkzaamheden: inkoop/contractbeheer van Wmo- en Jeugdwetvoorzieningen; het verstrekken van subsidies; en de werkzaamheden van de gebiedsteams. Doordat de Plan te weinig richtinggevend is, wordt ook bij de Do niet consequent en resultaatgericht gehandeld. De consequentie van de onvoldoende vertaling van de Plan naar de Do leidt ertoe dat de Check en Act van de PDCA-cyclus geen uitvoering hebben gekregen in Zevenaar.

2.3. Zorginkoop

Het merendeel van de zorg wordt ingekocht vanuit de modulair gemeenschappelijke regeling (MGR) centraal Gelderland. De gemeente Zevenaar heeft hierbij in de afgelopen jaren vaak op afstand gestaan in het inkoopproces. Momenteel zijn via de MGR centraal Gelderland met 498 zorgaanbieders contracten afgesloten voor de Wmo BG, Wmo HbH en Jeugdzorg. Hiervan zijn er ongeveer 200 actief binnen de gemeente Zevenaar. De grote hoeveelheid van gecontracteerde aanbieders brengt beheersingsproblemen met zich mee. Zo moet met elke individuele zorgaanbieder een goede informatie-uitwisseling tot stand worden gebracht. Ook heeft de gemeente een rol in het aantonen van de rechtmatigheid van de zorguitgaven (zorglevering). Formele beheersingsmaatregelen spelen hierin een rol. Een gemeente kan via contractafspraken invulling geven aan deze formele beheersingsmaatregelen. Binnen de huidige contractering zijn geen productieplafonds, resultaat-, prestatieafspraken of andere vormen van formele beheersingsmaatregelen afgesproken. Naast de formele beheersingsmaatregelen biedt contractmanagement ook de mogelijkheid om te sturen op transformatie bij de aanbieders. Ook dit is echter ondoenlijk wanneer wordt gewerkt met grote aantallen aanbieders.

De huidige inkoopsystematiek is op basis van geleverde uren ondersteuning maal een vaste prijs, de zogenoemde PxQ-financiering. Daarbij is er sprake van schotten tussen de budgetten voor jeugd, participatie en Wmo (en onderwijs). Dit stimuleert zowel in beleid als uitvoering niet de gewenste transformatie naar één gezin één plan, met de te verwachten efficiency voor zowel het gezin als de professionals (aanbieders en gemeente). Vanuit de aanbieders is al aangegeven dat ze in gesprek willen over resultaatgerichte financiering en het ontschotten van budgetten. De huidige systematiek biedt namelijk geen prikkel tot samenwerking of vernieuwing. De aanbieders wijzen op de voordelen die voor zowel aanbieder, gemeente als cliënten gelden op het moment dat er ontschotting plaatsvindt en er

resultaatgerichte afspraken worden gemaakt.

Behalve de hoeveelheid aanbieders die een uitdaging vormen voor de beheersbaarheid, is ook nog een grote hoeveelheid ‘producten’ ingekocht: 300 producten. Dit is inclusief de maatwerkvoorzieningen beschermd wonen. Medewerkers zeggen dat het onmogelijk is om het complete aanbod te overzien. De productomschrijvingen blijken in de praktijk niet voldoende helder voor de medewerkers, waardoor zij niet altijd de meest optimale producten kiezen.

Sterker nog: doordat medewerkers in de uitvoering door de bomen in het bos niet zien, maken zij in incidentele gevallen ook nog afspraken met nieuwe aanbieders voor nieuwe producten. Dit is mogelijk binnen de huidige inkoopsystematiek.

Kortom: om de ondersteuning van inwoners “transformatieproof” te maken en uit het oogpunt van beheersbaarheid is het dringend noodzakelijk de huidige wijze van contractering aan te passen.

In het land zijn voorbeelden van aanbestedingsprocedures, waarbij een beperkt aantal zorgaanbieders wordt gecontracteerd en waarbij met deze zorgaanbieders afspraken worden gemaakt over transformatie van het aanbod. De gemeente geeft hierbij aan welke doelstellingen zij wil (laten) realiseren binnen welke kaders, en de zorgaanbieder geeft aan hoe deze te realiseren. Op deze wijze kunnen bijvoorbeeld afspraken worden gemaakt over afschaling of efficiënter gebruik maken van locaties.

De gemeente heeft geen eigen contractmanagers in dienst. Vanuit de gemeente wordt wel aangesloten bij overleggen vanuit de MGR, maar dit is tot nog toe reactief en als er tijd over is. De (nieuwe) beleidsmedewerkers zien wel de noodzaak om aan te sluiten bij contractgesprekken van de MGR. De business controller is vanaf het begin af aan wel bij de gesprekken aangesloten.

Om de beheersbaarheid te vergroten, spelen naast de hiervoor benoemde harde beheersingsmaatregelen ook zachte beheersingsmaatregelen een rol (soft controls). Een zachte beheersingsmaatregel kan vertrouwen zijn binnen een relatie met een zorgaanbieder. Een recente ontwikkeling die wij in het land zien, is dat veel gemeenten eigen contractmanagers in dienst hebben, ook als zij via de regio inkopen. Het hebben van eigen contractmanagers brengt als voordeel met zich mee dat vanuit de gemeente een relatie met zorgaanbieders kan worden opgebouwd en dat er terzake deskundigheid is over wat er binnen de betreffende gemeente nodig is.

2.4. Samenvatting bevindingen

In onderstaande tabel is een samenvatting opgenomen van de bevindingen die in dit hoofdstuk naar voren zijn gekomen.

Ambitie	
Onderwerp	**Bevinding**
PDCA-cyclus wordt niet doorlopen	Plannen blijven te abstract, onvoldoende vertaling naar concrete doelstellingen en richtinggevende keuzes. De vertaling van Plan naar Do is onvoldoende, mede ten gevolge van de kwaliteit van de producten in de planfase. Check en daarmee ook Act vinden niet plaats.
Ontbreken leidende principes	Er zijn zeven uitgangspunten benoemd: deze uitgangspunten geven te weinig richting aan handelen.
Vertaling van beleid naar resultaatgerichte doelstellingen (kpi’s)	Dit proces is net opgestart. Er wordt onvoldoende gebruik gemaakt van data of prognoses.
Breedte van het beleidskader	In de beleidsnotitie wordt breder gekeken dan alleen naar jeugdwet en Wmo. Ook andere relevante leefgebieden van inwoners, zoals onderwijs en sport worden meegenomen.
P*Q contracten	De contracten kennen een PxQ bekostiging, hiermee worden mogelijkheden tot het maken van resultaatgerichte afspraken met zorgaanbieders niet benut.
Beheersbaarheid	498 gecontracteerde aanbieders waarvan ongeveer 200 actief in Zevenaar, 300 producten. Daarnaast zijn er incidenteel contracten met nieuwe partijen afgesloten vanuit de afdeling Maatschappelijke Dienstverlening. De veelheid aan gecontracteerde aanbieders en aantal producten brengt beheersingsproblemen met zich mee. Op dit moment loopt voor een deel van de contracten een nieuwe aanbesteding. Er wordt naar gestreefd om in deze ronde het aantal producten drastisch te decimeren.

3. Organisatie-inrichting

3.1. Inleiding

In dit hoofdstuk geven wij weer hoe de gemeente Zevenaar invulling geeft aan de uitvoering voor de Wmo en Jeugdhulp. We geven daarbij antwoord op de volgende vragen:

- Wie zijn de verwijzers?
- Wat is een gemiddelde doorlooptijd voor toewijzing van de Wmo en Jeugdhulp?
- Wat is een gemiddelde tijdsbesteding voor de toewijzing (toekennen) van Wmo en Jeugdhulp?
- Is de toekenning van de Wmo en Jeugdhulp kwalitatief juist? Met andere woorden: worden er niet teveel of te zware vormen van ondersteuning in kader van Wmo en Jeugdhulp ingezet?
- Beloopt de gemeente Zevenaar de juiste route, ook in relatie met het Klant Contact Centrum. Welke slagen moeten er t.a.v. data gemaakt worden? Welke ondersteuning vanuit andere ondersteunende afdelingen (Financiën) c.q. welke ondersteuning is nodig/mag verwacht worden?

3.2. Verwijzers: intern en extern

De gebiedsteams van de gemeente zijn zelf de belangrijkste interne verwijzers naar de jeugdhulpverlening. Alle vragen rond zorg, opvoeding, ondersteuning of werk komen binnen bij de afdeling Maatschappelijke Dienstverlening. Deze aanvragen komen onder andere binnen via de huisarts, de JGZ, scholen, (jeugd)GGZ, Veilig Thuis of schuldhulpverlening. De huisarts is de belangrijkste verwijzer naar het gebiedsteam. Een medewerker van de afdeling Maatschappelijke Dienstverlening bedeelt de aanvragen toe aan individuele consulenten van de drie gebiedsteams. Bij *welk team* een vraag terecht komt, wordt in principe bepaald door de wijk waar de aanvrager woont. In de gebiedsteams werken professionals van verschillende zorg- en welzijnsorganisaties zoals MEE, Caleidoz, STMR en de gemeente Zevenaar. De medewerkers in het gebiedsteam geven een advies voor een maatwerkarrangement. De backoffice maakt de beschikkingen.

Naast de gebiedsteams zijn er ook andere verwijzers naar de jeugdhulpverlening: de huisarts en de jeugdarts kunnen verwijzen naar Jeugd GGZ bijvoorbeeld. Deze verwijzers geven ook zelf de indicatie af.

In het geval van ambulante jeugdhulp, pleegzorg, en hulp in een instelling is het gebiedsteam de belangrijkste verwijzer. Maar ook bij de andere vormen is het gebiedsteam een verwijzer, of wordt het gebiedsteam ingeschakeld. Een verwijzing naar het ‘gedwongen kader’ (Jeugdbescherming) en Jeugdzorg Plus kan worden ingediend door de Raad voor de Kinderbescherming, een gecertificeerde instelling of de Officier van justitie. Veelal wordt in deze gezinnen ook het gebiedsteam ingeschakeld, al hebben we geen zicht op de vraag of dit altijd gebeurt. Alleen de zorg voor kinderen met ernstige lichamelijke of verstandelijke beperkingen volgt een andere route. Deze zorg valt onder de Wet langdurige zorg (Wlz), en de huisarts doet een aanvraag voor een Wlz-indicatie bij het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ).

De organisatie had tot voor kort geen cijfers beschikbaar inzake het aandeel van jeugdhulp dat via de gemeente verloopt en het aandeel dat via externe verwijzers verloopt. Recentelijk is dit op verzoek van het college uitgezocht. Het aandeel van jeugdhulp dat via de gemeente verloopt is ongeveer 50%. Het andere deel van de jeugdzorg verloopt grotendeels via externe verwijzers. D*e huisarts* is een belangrijke andere verwijzer naar verschillende vormen van jeugdhulp. Om de toestroom richting Jeugd GGZ via de huisarts beter te beheersen, is de pilot *Praktijk Ondersteuner Jeugd Geestelijke Gezondheidszorg* (POH-JGGZ) gestart in de gemeente Zevenaar bij de helft van de huisartsen. Jongeren die zich bij de huisarts melden met vragen rond hun geestelijke gezondheid, krijgen een gesprek met de praktijkondersteuner, die hen ofwel zelf kan begeleiden ofwel verwijst naar de 2e lijn. De pilot wordt op dit moment geëvalueerd. De verwachting is dat het aantal verwijzingen naar de Jeugd GGZ afneemt ten gevolge van de inzet van de praktijkondersteuner. De ondersteuning voor de jongere komt hiermee sneller beschikbaar, dichterbij huis en is ook goedkoper. Als de evaluatie zoals verwacht positief uitvalt, is dit al een eerste resultaat voor terugdringing van de tekorten. Een resultaat wat relatief eenvoudig kan worden uitgerold over heel Zevenaar.

Bij de herindeling is naar aanleiding van een door BMC uitgevoerd onderzoek gekozen voor het hanteren van het model dat voorheen in Rijnwaarden werd gebruikt voor de uitvoering. Dit model onderschrijft de generalistische aanpak van de medewerkers van het team. Wat niet wil zeggen dat iedereen dan als een generalist moet werken. De werkwijze betekende dat de inzet van de jeugdconsulent kwam te vervallen. Er is nog wel consultatie mogelijkheid voor het team beschikbaar. Dit wordt echter niet als een goed alternatief ervaren.

De opdracht om generalistisch te werken is vertaald naar de opgave dat alle medewerkers als generalisten aan de slag moesten gaan. Dit was naar onze mening echter niet de insteek van het advies van BMC. Dit advies was om als team generalistisch te gaan werken. Wat iets anders is dan ieder individu. Het gevolg van de gekozen aanpak is dat consulenten veel werkdruk ervaren en dat zij soms specifieke kennis missen. Consequentie is dat de cliënten bijna altijd de indicatie krijgen die wordt aangevraagd en dat de benodigde specifieke kennis niet altijd aanwezig wordt ingezet bij specifieke casussen. Overigens geldt dit met name voor voormalig team Rijnwaarden. De twee teams van voormalig Zevenaar hebben een eigen interpretatie van de opdracht om generalistisch te werken.

Ten aanzien van de werkwijze van consulenten geldt dat zij eerst op huisbezoek gaan om in een 'keukentafelgesprek' de hulpvraag te verhelderen. In principe kan de consulent ofwel zelf lichte hulp aanbieden, ofwel verwijzen naar een gecontracteerde zorgaanbieder. De praktijk is inmiddels anders: *"We zijn steeds meer een beschikkingenteam geworden: op huisbezoek, beschikking uitwerken, volgende aanvraag."* De druk om snel beschikkingen af te geven, resulteert erin dat men snel kiest voor professionele hulp, in plaats van het verkennen van eenvoudigere oplossingen al dan niet in het eigen netwerk van de cliënt.

Zodra de beschikking is afgegeven, houden de consulenten een regiefunctie In het hele hulpverleningsproces: zij plannen evaluatiemomenten in met cliënten en aanbieder, waarbij bepaald wordt of de doelen zoals die in het zorgplan beschreven staan, behaald zijn. Met name indicaties, waarbij gezinnen en jeugdigen betrokken zijn, worden nogal eens verlengd: doordat kinderen en jongeren zich ontwikkelen, ontstaan over de tijd weer nieuwe (opvoed)problemen, waarvoor nieuwe doelstellingen geformuleerd worden. De medewerkers van een van de teams hebben een training kostenbewustzijn gevolgd. Ook bij de andere teams wordt druk ervaren om kosten te besparen en kortere indicaties af te geven. Consulenten hebben geen tools om hier echt iets aan te veranderen: "*je kunt niet tegen gezinnen met veel problemen zeggen dat ze geen hulp krijgen*".

Als verder wordt gekeken naar de inrichting bij de gebiedsteams zien wij dat er twee functies bestaan. De functie coördinator en de functie werkbegeleider. Uit de interviews maken wij op dat verschillende beelden bestaan over de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden (TVB) van deze functies. Onduidelijkheid omtrent TVB leidt tot inefficiëntie en ineffectiviteit binnen de organisatie. Ook ontbreekt bij medewerkers houvast. Welke medewerker dient bijvoorbeeld welke taken uit te voeren?

Daarbij constateren wij ook dat de daadwerkelijke integratie van beide oorspronkelijke gemeentelijke organisaties ten aanzien van het sociaal domein ná 1 januari 2018 in gang is gezet. De ervaring bij andere gemeenten leert dat er enkele jaren over heen kunnen gaan voordat het geheel goed georganiseerd is.

3.3. Doorlooptijd

Jeugdzaken zijn bijna allemaal langlopende trajecten geworden, vooral wanneer het gezinnen betreft waarin meer problemen tegelijk aan de orde zijn. Volgens de consulenten spelen de volgende factoren een belangrijke rol in de doorlooptijd:

- in de oude situatie, waarbij consulenten zelf lichte hulp aanboden, was er een prikkel om de hulp snel af te ronden ("even wat begeleiding en dan weer snel uit het gezin, meer tijd had je ook niet"), maar die prikkel is in de nieuwe situatie weg: de professionele aanbieder heeft voldoende tijd, en in zekere zin een financieel belang bij het continueren van de zorg;
- cliënten raken na verloop van tijd gewend aan de hulp of de begeleiding. Als een hulptraject langer duurt, creëer je een zekere afhankelijkheid;
- kinderen ontwikkelen zich, dus ook de problemen waarmee ouders te maken krijgen, 'groeien mee' over de tijd. Dat maakt dat het nodig is om na verloop van tijd nieuwe doelstellingen te formuleren en resulteert in een verlenging van de indicatie (zie ook paragraaf 3.2).

Uit het dossieronderzoek blijkt dat de gemiddelde doorlooptijd in tien willekeurig geselecteerde jeugd zaken 24 maanden is (variërend van 9 tot en met 36 maanden).

3.4. Tijdsbesteding bij toewijzing

Hoeveel tijd de consulenten gemiddeld nodig hebben voor de toewijzing (toekennen) van Wmo en Jeugdhulp, kunnen we op basis van de interviews niet beantwoorden, omdat dit zeer wisselend is. Beslissende factoren zijn de complexiteit van de aanvraag en de expertise van de consulent. Hoewel er mogelijkheden zijn voor consultatie (consulenten kunnen advies vragen bij specialistische teams en bij een medewerker van Jeugdbescherming) missen ze vooral praktische ondersteuning bij het uitwerken van de beschikking.

Uit de interviews met de consulenten van de drie gebiedsteams blijkt dat er geen afspraken zijn gemaakt over de caseload van de medewerkers. Consulenten zelf hebben nauwelijks zicht op het aantal zaken dat ze onder hun beheer hebben. Het registratiesysteem ervaart men niet als ondersteunend daarbij: om de caseload in kaart te brengen moet men zelf een bestand aanmaken. Ook op teamniveau is er onvoldoende zicht op de caseload, en het thema 'werklast' wordt vrijwel niet bespreekbaar gemaakt in de teams of in bilaterale werkoverleggen. Consulenten ervaren dat er alleen maar zaken bijkomen: "*alle casussen die op jouw naam staan en waar jij hulp ingezet hebt, blijven openstaan. Er wordt wel gezegd 'wat je af kunt sluiten, moet je afsluiten', maar heel vaak komen gezinnen terug, of is er meer hulp nodig*."

In twee van de drie teams leeft de indruk dat de capaciteit van het gebiedsteam niet goed verdeeld is over de teams, en dit geeft onderlinge wrijving: "*Ik zou wel eens willen weten hoeveel fte er per team beschikbaar is, team Noord West heeft aantoonbaar meer aanvragen dan Gelders Eiland*." De formatie is niet geënt op data ('waar is meer inzet nodig op basis van samenstelling van wijk/dorp?'), maar op historie. Alle geïnterviewde consulenten zijn van mening dat méér inwoners sinds 2015 een beroep doen op hulp of ondersteuning, omdat die hulp nu meer zichtbaar is geworden voor inwoners. Het aantal aanvragen voor de gebiedsteams is toegenomen, terwijl medewerkers zijn uitgevallen (ziekte, andere werk) en de formatie gelijk is gebleven. De teams kampen met een achterstand en aanvragen blijven soms lang liggen.

3.3 Is de toekenning van de Wmo en Jeugdhulp kwalitatief juist?

Uit de interviews met de consulenten van de drie teams komt een beeld naar voren van gedreven professionals die gemotiveerd zijn om kwalitatief goede ondersteuning te bieden: men voelt zich vaardig in het brengen van de huisbezoeken, de vraagverheldering en het afgeven van een indicatie; ook de regiefunctie waarbij de consulent regelmatig de hulp evalueert met aanbieder en cliënt waardeert men als positief: "fijn om zicht te hebben op het hele proces". De consulenten hanteren geen specifiek model of methodiek voor gespreksvoering of het indiceren. Wel worden alle beslissingen in het proces zoveel mogelijk samen met cliënten genomen.

De volgende ***knelpunten*** zetten de kwaliteit van het werk onder druk:

- men ervaart een hoge werkdruk en er is weinig ondersteuning. Medewerkers die uitvallen, worden niet vervangen;
- in de aansturing van de teams is veel ruis/onduidelijkheid, waardoor medewerkers zelf keuzes gaan maken: *"De ene keer hoor ik A, de ander keer hoor ik B, dan ga ik het op zo'n manier doen, dat het voor mij werkbaar blijft"*.
- consulenten hebben zoveel taken dat ze keuzes moeten maken, maar missen een heldere aansturing hoe ze die keuzes moeten maken: *"Eerst moesten we vooral indiceren, nu is het kosten besparen, ondertussen moet je ook de VIRA vullen en de huisartsen op de hoogte houden, we moeten dossiers afsluiten, en elke keer evalueren, en korte indicaties maken. Dan vallen mensen uit en die worden niet vervangen. Dat maakt dat we als team in een negatieve spiraal terecht gekomen zijn."*
- over de volgende punten bestaat geen eenduidigheid bij de drie teams:
  - alleen beschikkingen uitwerken, of ook zelf (als consulent) lichte hulp aanbieden;
  - 'zaken snel afsluiten' versus 'zaken open houden' (als slapend) in het registratiesysteem;
  - 'breed werken, met oog voor de context' waarbij de consulent ook eventuele achterliggende problematiek achter een aanvraag meeneemt versus 'vraaggericht werken', waarbij alleen de concrete hulpvraag van de cliënt afgehandeld wordt;
  - het onderscheid tussen basishulp en specialistische hulp: "feitelijk bepaalt de aanbieder dat";
- de verstandhouding tussen de drie teams is stroef en er wordt niet goed samengewerkt.

Dossieronderzoek

Tien willekeurig geselecteerde jeugdzaken van de drie gebiedsteams zijn bekeken. Zoals gezegd is de looptijd in deze zaken lang: slecht één zaak had een looptijd korter dan een jaar (namelijk negen maanden), vier zaken duren tussen één à twee jaar, en vijf zaken variëren van twee tot drie jaar. Zes van de tien zaken zijn actief, en vier staan als slapend geregistreerd. Die status hangt echter niet samen met de duur: in beide groepen (actief en slapend) is de gemiddelde looptijd circa twee jaar. Uit de informatie in de dossiers is niet te achterhalen waarom een dossier op slapend wordt gezet.

De dossiers zijn omvangrijk, met name door de vele bijlages: gespreksverslagen van het keukentafelgesprek, van (tussentijdse) evaluaties met cliënt en aanbieder, een verwijsbrief, een besluit tot herindicatie of een schriftelijke klacht die ouders hebben ingediend. De hoeveelheid bijlages wisselt sterk per casus, en het is bij langlopende zaken moeilijk om snel een beeld te vormen van het hulpverleningstraject. Ook is niet eenvoudig te achterhalen of evaluatiegesprekken plaatsvinden op afgesproken momenten (als een indicatie afloopt).

Uit de verslaglegging blijkt dat ouders en jeugdigen een duidelijke stem hebben in het beslissen over passende hulp: wat cliënten zelf willen, wordt nauwkeurig verwoord. Om te kunnen bepalen of de juiste hulp in een casus toegekend wordt, is het nodig om belangrijke informatie in de dossiers (zoals diagnoses) te kunnen wegen. Juist deze informatie mist soms: diverse diagnoses (ADHD, autisme, hechtingsstoornis, borderline) worden gemeld zonder dat in alle gevallen achterhaald kan worden of deze diagnoses door bevoegde diagnostici gesteld zijn.

Tenslotte: in vijf van de tien zaken krijgen de gezinnen een opeenstapeling van ondersteuning: begeleiding voor de jeugdige, begeleiding voor de ouder(s), en daarnaast ook nog een vorm van dagbesteding voor de jeugdige(n) om ouders te ontlasten. Op basis van de informatie in het dossier kan niet bepaald worden of een dergelijke stapeling van hulp altijd nodig is. De dossiers lijken de indruk te geven dat het hierbij om ouders gaat die de weg naar de hulpverlening gevonden hebben en daar optimaal van 'profiteren': een gezin met twee kinderen krijgt psychiatrische gezinsbehandeling, dochter en zoon zijn bekend met ADHD. Moeder geeft aan dat ze voor beide kinderen dagbesteding wil na school, voor haar dochter "denkt zij aan twee dagen per week, voor haar zoon aan meer". De consulent gaat vervolgens in overleg. Dergelijke verslagen roepen een beeld op waarin cliënten in alle gevallen die ondersteuning krijgen waarom gevraagd wordt. Het feit dat ouders en jeugdigen beiden al in een omvangrijk hulptraject zitten, lijkt geen overweging te zijn voor de consulent.

Samenvattend: Is de toekenning van de Wmo en Jeugdhulp kwalitatief juist in de gemeente Zevenaar? De consulenten hebben de motivatie om goede ondersteuning te bieden, maar hoge werkdruk en het gebrek aan praktische ondersteuning, onduidelijkheid in de aansturing van de drie teams bedreigen de kwaliteit van het werk. Verder stellen we vast dat jeugdzaken steeds langer gaan duren, dat de dossiers (te) omvangrijk zijn, en dat cliënten altijd die ondersteuning krijgen waarom gevraagd wordt. Goede samenwerking en afstemming met cliënten zelf is een kwaliteitseis vanuit de landelijke richtlijnen voor jeugdhulp en jeugdbescherming. Dat betekent echter niet dat de cliënten zelf aan het stuur staan, zoals nu het geval lijkt te zijn.

3.5. De rol van het Klant Contact Centrum (KCC)

Gemeente Zevenaar beschikt over een algemeen KCC en een KCC zorg. Binnen het KCC zorg is 2,4 fte werkzaam. Momenteel zien de werkzaamheden van het KCC zorg toe op het verwerken van de zorgmeldingen. Een jaar geleden is een onderzoek gestart naar de samenvoeging van de beide KCC's. Tot op heden is de voortgang van het onderzoek niet bekend bij de geïnterviewden. Wij merken op dat het voorgenomen onderzoek nog niet heeft geleid tot executie.

3.6. De rol van data

Binnen de gemeente wordt het belang van datagedreven werken onderkend. Momenteel is hier echter nog geen structurele invulling aan gekregen. Wel zien we positieve ontwikkelingen in het starten met werken met data. Binnen de gemeente bestaat nu een sterke afhankelijkheid van één (ingehuurde) functionaris. Medewerkers geven aan dat het een kritische rol betreft binnen het sociaal domein en dat zij graag zien dat deze rol sterker en structureel wordt verankerd in de organisatie. Wij onderschrijven deze wens van de medewerkers. Zonder data is sturing binnen de processen niet mogelijk. Om deze sturing mogelijk te maken dienen gegevens op een juiste manier te worden geregistreerd (schone data), dient iemand deze te kunnen interpreteren en te kunnen vertalen naar de bedrijfsvoering. De analyse van de zorgvraag binnen de gemeente vraagt bijvoorbeeld kennis van data-analyse.

Wij verwachten dat de rol van data binnen de gemeente Zevenaar belangrijker gaat worden de komende jaren. Zoals reeds beschreven in hoofdstuk 2 is voor een goede sturing ook richting nodig, doelstellingen en resultaatgerichte afspraken moeten duidelijk zijn. Op het moment dat de gemeente beschikt over resultaatgerichte afspraken kan data worden gebruikt voor de monitoring. Deze stap dient binnen de gemeente nog gezet te worden.

3.7. De rol van ondersteunende afdelingen

Als ondersteunende afdelingen zijn in de interviews de afdelingen IA, juridisch, financiën, communicatie en inkoop besproken. Uit de verschillende interviews halen wij op dat onderling veel onduidelijkheden bestaan over taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Daarnaast ervaren veel medewerkers een eilandcultuur, waarbij vooral naar andere eilanden wordt gekeken om bruggen te bouwen. In de interviews hebben wij nu vooral uitvraag gedaan naar de gewenste rol van afdelingen.

Van IA wordt een meer faciliterende rol gevraagd. Men wil graag proactief van informatie en advies over mogelijkheden inzake het gebruik van informatie voorzien worden. De wens is hierbij bijvoorbeeld uitgesproken dat meer afstemming van processen plaatsvindt binnen de gemeente. Voor de juridische afdeling geldt dat de uitvoering graag meer samenwerking wil. Momenteel heeft men niet de beschikking

over een eerstelijns jurist. Van de afdelingen financiën en control verwacht men input voor een actuele monitor en ondersteuning bij het opzetten hiervan. De business controller heeft hierbij een sleutelrol. De positionering van de business controller als onderdeel van de uitvoering of control is hierbij een aandachtspunt. Financiën heeft vooral een ondersteunende rol ten aanzien van het leveren van gegevens inzake het personeel. Van communicatie wordt een actievere houding gevraagd. Dit om te zorgen dat bewoners meer betrokken raken bij wat er speelt en leeft in de gemeente. Ook speelt communicatie een belangrijke rol in het faciliteren van inwonerinitiatieven. Tot slot is de wens uitgesproken een inkoopadviseur aan te stellen. Deze ontbreekt momenteel.

Ook is gesproken over de rol van de afdelingen beleid en uitvoering. Aangegeven is dat beleid en uitvoering nauwer met elkaar in verband moeten staan, gefaciliteerd door data en monitoren. De ervaring is dat de invoering van de driehoeksoverleggen hierin een eerste stap is. In de PDCA cyclus moet de afstemming tussen beleid en uitvoering terugkomen. Budgetverantwoordelijkheid gaat in dit model belegd worden bij beleid. Dat is nu nog niet zo georganiseerd.

3.8. Overige bevindingen

Naast het beantwoorden van de onderzoeksvragen zijn ons vanuit ons onderzoeksmodel nog een aantal andere zaken opgevallen in de organisatie-inrichting. Deze bevindingen zijn gerelateerd aan de historie en cultuur van de organisatie.

Allereerst spelen de na-ijleffecten van de fusie. Doordat het sociaal domein feitelijk pas is begonnen met fuseren na 1 januari 2018, is er een achterstand opgelopen ten opzichte van andere gemeenten: met name op het gebruik van data. De data van beide organisaties moest verbonden en ontsloten worden. Er is sinds de fusie veel werk verzet om data te ontsluiten en te analyseren. Wij zien dat het gevolgde tempo niet altijd aansluit op de interne verwachtingen. Zo wordt vanuit het college gevraagd om informatie, waarbij de organisatie tijd nodig heeft deze informatie aan te leveren. Idealiter voorziet de organisatie het college en de raad proactief van informatie. De beleving van informatieachterstand leidt tot vragen die acuut beantwoord moet worden. Die vragen geven weer werkdruk bij de verschillende afdelingen. Dit soort processen gaan vrijwel altijd ten koste van de effectiviteit en doelmatigheid van de organisatie. *“Raad zit op de stoel van de wethouders, wethouders zitten op de stoel van het management en soms bij de medewerkers op schoot.”*

Daarnaast heeft de organisatie op beleidsniveau te maken gehad met personeelstekorten. Er zijn veel interim medewerkers ingevlogen die niet aan ontwikkelopdrachten hebben gewerkt. Ze hadden met name de opdracht de boel draaiende gehouden.

De eerder benoemde eilandcultuur hangt samen met het wel/niet nemen van verantwoordelijkheid. Wij signaleren dat het management en medewerkers zich met name verantwoordelijk voelen voor hun eigen onderdeel/opgave. Een risico hierbij is dat men oog verliest voor de volledige breedte van de opgaven van de gemeente Zevenaar en de hiervoor benodigde samenwerking over de eigen onderdelen heen. Zo is de inrichting van de begroting niet gekoppeld aan de inhoudelijke beleidsthema’s. Op basis van de gesprekken lijkt dit wel een bewuste, maar geen integrale keuze. Het niet nemen van integrale verantwoordelijkheid en wellicht ook het ontberen van deze integrale blik vanuit beleid en de ondersteunende afdelingen is een van de aanleidingen voor dit onderzoek.

3.9. Samenvatting bevindingen

In onderstaande tabel is een samenvatting opgenomen van de bevindingen die in dit hoofdstuk naar voren zijn gekomen.

Organisatie-inrichting	
Onderwerp	**Bevinding**
Onduidelijkheid over taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden	Uit de verschillende interviews halen wij op dat onderling veel onduidelijkheden bestaan over taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Daarnaast ervaren veel medewerkers een eilandcultuur. Daarbij constateren wij ook dat de daadwerkelijke integratie van beide oorspronkelijke gemeentelijke organisaties ten aanzien van het sociaal domein ná 1 januari 2018 in gang is gezet.
Positieve verwachting uitkomst pilot POH-JGGZ	Om de toestroom richting Jeugd GGZ via de huisarts beter te beheersen, loopt de pilot Praktijk Ondersteuner Jeugd Geestelijke Gezondheidszorg (POH-JGGZ) bij de helft van de huisartsen. De pilot wordt op dit moment geëvalueerd. De verwachting is dat het aantal verwijzingen naar de Jeugd GGZ afneemt.

Organisatie-inrichting	
Onderwerp	**Bevinding**
Onvoldoende richting, sturing en handelingsverlegenheid binnen de uitvoering	De ervaren werkdruk bij uitvoering is zo groot dat het afhandelen van aanvragen belangrijker is dan de kwaliteit van de indicatie. De medewerkers sturen nog te weinig op doelen en resultaten voor inwoners. Dit wordt mede veroorzaakt doordat beleid hier weinig richting aan geeft.
Invloed van generalistische aanpak / borgen specifieke kennis	De opdracht om generalistisch te werken is vertaald naar de opgave dat alle medewerkers als generalisten aan de slag zijn gegaan. Dit was naar onze mening echter niet de insteek van het generalistisch werken. De aanpak onderschrijft een generalistische aanpak, maar niet dat elke medewerker een generalist moet zijn. Het vervallen van de inzet van de jeugdconsulent hierbij en het alternatief hiervoor worden als onvoldoende beoordeeld door het team. Gevolg van het voorgaande is dat de cliënten bijna altijd de indicatie krijgen die wordt aangevraagd en dat de benodigde specifieke kennis niet altijd aanwezig wordt ingezet bij specifieke casussen. De drie teams werken niet uniform.
Beperkt gebruik voorliggend veld	Voorliggende mogelijkheden in het hulpaanbod worden onvoldoende benut: de consulenten hebben door het grote aantal aanvragen onvoldoende tijd om zelf lichte hulp te bieden, en het voorliggende veld is min of meer ‘wegbezuinigd’.
Veel wordt individueel beschikt	Veel zorg wordt op individuele basis geïndiceerd, terwijl in het verleden ook aanbod beschikbaar was in groepsverband, zoals de sociale vaardigheidstrainingen of weerbaarheidstraining voor kinderen met autisme. Individuele begeleiding is veelal dure zorg.
Integrale aanpak in uitvoering ontbreekt vaak	De medewerkers zijn zich bewust van het belang van de integrale aanpak. Meerdere medewerkers geven echter aan geen tijd te hebben om te komen tot een integraal plan voor het gezin.
Stapeling van hulp	Veel ondersteuning wordt gestapeld: misschien zijn de wensen van de cliënten te bepalend voor de beschikkingen die het gebiedsteam afgeeft.
Doorlooptijd dossiers	Uit het beperkte dossieronderzoek en de interviews lijkt dat de doorlooptijd van de dossiers lang is. Daarnaast hebben wij vernomen dat afgesloten dossiers open blijven staan (slapende dossiers).
Geen inzicht in caseload per medewerker	De medewerkers geven aan geen inzicht te hebben in de caseload. Technisch is dit wel mogelijk.
Beperkte kennisuitwisseling in teams / ontbreken intervisie	De uitvoerende teams zijn opgedeeld naar werkgebieden, en er is onvoldoende interactie tussen de teams.
Kostenbewustzijn bij gebiedsteams en sturing	De medewerkers van de gebiedsteams zijn zich bewust van de kosten maar missen de tools om hierop te sturen.
Ontbreken prikkel voor zorgaanbieders	Vaak wordt op verzoek van de zorgaanbieder een indicatie verlengd. Aanbieders missen de financiële prikkel om hulp in een andere/goedkopere vorm aan te bieden.
KCC Zorg	De taken van het KCC Zorg zijn op dit moment nog beperkt.
Borging functie data-analist	Binnen de gemeente wordt het belang van datagedreven werken onderkend om beleid te kunnen maken en toetsen. Momenteel is hier echter nog geen structurele invulling aan gegeven. Binnen de gemeente bestaat nu een sterke afhankelijkheid van één (ingehuurde) functionaris die werkzaam is als business controller.
Positionering business controller	De business controller vervult op dit moment een sleutelrol tussen beleid en uitvoering. Voor de borging van de onafhankelijkheid van deze functionaris is het raadzaam deze hiërarchisch te positioneren onder de concern controller.
Ondersteunende afdelingen	Er wordt niet integraal samengewerkt door beleid, uitvoering en de ondersteunende afdelingen.
Eilandcultuur	Medewerkers ervaren een eilandcultuur. Mede hierdoor gaan ze op elkaars stoel zit. Dit gaat door de hele organisatie heen: van politiek naar ambtenaren, van beleid naar uitvoering.

4. Financiën

4.1. Inleiding

In dit hoofdstuk behandelen wij de financiering van de Wmo en Jeugdhulp. We geven daarbij antwoord op de volgende vragen:

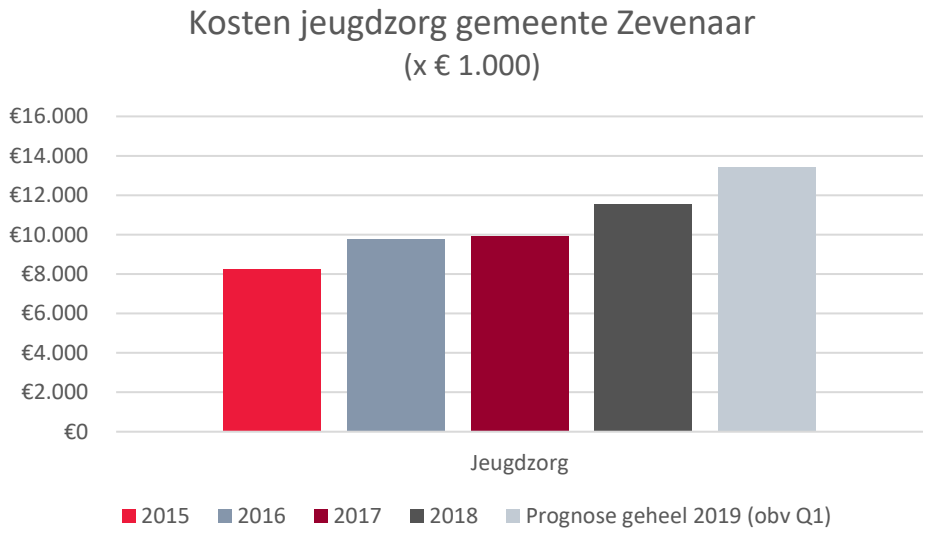
- vergelijking cijfers 2015 - 2018: trends en ontwikkelingen. Is de vraag veranderd? Of is het aanbod veranderd? Analyse, ook in relatie tot regio: hoe is de ontwikkeling daar?
- meerjarige ontwikkelingen financiën: van 2015 tot nu, prognose van 2019 tot 2022. Vergelijking met landelijk beeld en regio: wijkt Zevenaar af?
- Welke mogelijkheden zijn er om de oplopende tekorten terug te dringen?

4.2. Beschikbare informatie

Uit de door ons gehouden interviews volgt dat de gemeente inzicht heeft in de zorguitgaven, maar geen informatie heeft over de aantallen cliënten en voorzieningen in de eerste jaren. In de eerste jaren na decentralisatie werd nog veel gewerkt met papieren declaraties van zorgaanbieders. Hierdoor is de informatie omtrent aantallen cliënten en voorzieningen voor de eerdere jaren lastig te ontsluiten uit de systemen. Ook is de fusie tussen de voormalige gemeenten Zevenaar en gemeente Rijnwaarden van invloed geweest op de verzameling en analyse van data. Veel van de data is pas in de loop van 2018 beschikbaar gekomen. Dit heeft tot gevolg dat wij beperkte informatie tot onze beschikking hadden voor het onderzoek, wij missen bijvoorbeeld gegevens inzake de jaarlijkse gemiddelde kosten per cliënt vanaf 2015 en het onderscheid naar gebruik van de onderliggende voorzieningen. In ons onderzoek richten wij ons daarom op de ontwikkeling van de totale zorguitgaven (kosten).

4.3. Analyse 2015-2018 jeugdzorg

In lijn met de landelijke trend wordt de gemeente Zevenaar geconfronteerd met stijgende kosten en tekorten binnen het sociaal domein. Grafiek 1 is gebaseerd op de cijfers zoals deze zijn opgenomen in de eerste voortgangsrapportage van 2019 van de gemeente Zevenaar. Grafiek 1 laat zien dat sprake is van een jaarlijkse stijging van de kosten binnen de Jeugdzorg.



Grafiek 1: Ontwikkeling kosten jeugdzorg Gemeente Zevenaar, periode 2015-2019

Recentelijk is een rapport aan het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport gepresenteerd waarin de uitkomsten zijn opgenomen van een onderzoek naar de ontwikkeling van het jeugdhulpgebruik. Uit het rapport volgt dat het merendeel van de gemeenten een stijging in het jeugdhulpgebruik kent vanaf het moment van decentralisatie (2015).

“Bij 72% van de gemeenten is het totale volume jeugdhulp, uitgedrukt in het aantal unieke cliënten, in de periode 2015-2017 toegenomen. Wanneer we kijken naar de ontwikkeling van 2016 naar 2017 is er ook

sprake van een toename van het volume. Cijfers over geheel 2018 ontbreken vooralsnog." (Significant, 2019[2])

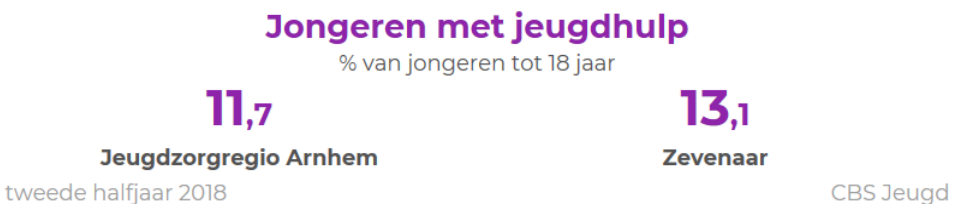
Een stijging van het aantal unieke cliënten (jeugdigen) in de jeugdzorg betekent niet direct een stijging van de kosten. Indien de gemiddelde kosten per cliënt jaarlijks dalen, kan sprake zijn van gelijkblijvende kosten. Het onderzoek toont echter aan dat naast een stijging van het aantal unieke cliënten ook sprake is van een stijging van de gemiddelde kosten per cliënt.

"Tot slot hebben we bij 23 gemeenten gekeken naar de ontwikkeling van de gemiddelde uitgaven per unieke cliënt per jaar. Uit deze analyse blijkt dat gemiddeld genomen voor deze gemeenten de gemiddelde uitgaven per cliënt zijn toegenomen in de periode 2015-2017." (Significant, 2019[1])

De stijging van de gemiddelde kosten per cliënt heeft een versterkend effect op de stijging van de zorgkosten.

Bovenstaande toont aan dat de gemeente Zevenaar zich niet in een unieke situatie bevindt. Veel gemeenten worden geconfronteerd met een groeiende hulpvraag en stijgende kosten voor de Jeugdzorg.

Gemiddeld krijgt 10% van de jongeren in 2018 jeugdzorg in Nederland[3]. Het CBS presenteert gegevens waaruit blijkt dat in het Noordoosten van Nederland deze gegevens hoger liggen. Uit figuur 2 blijkt dat in de jeugdzorgregio Arnhem het gemiddelde percentage van jongeren met jeugdhulp 11,7% bedraagt. Dit percentage ligt voor de gemeente Zevenaar hoger met 13,1%. Voor een vergelijking binnen de regio hebben wij de gemeente Rheden geselecteerd. Deze gemeente kent een inwonersaantal dat ongeveer gelijk is aan het inwonersaantal van de gemeente Zevenaar. De gemeente Rheden kent een percentage dat meer in lijn ligt met gemeente Zevenaar (12,7%, figuur 3).



Figuur 2: Jongeren met jeugdhulp Jeugdzorgregio Arnhem versus gemeente Zevenaar



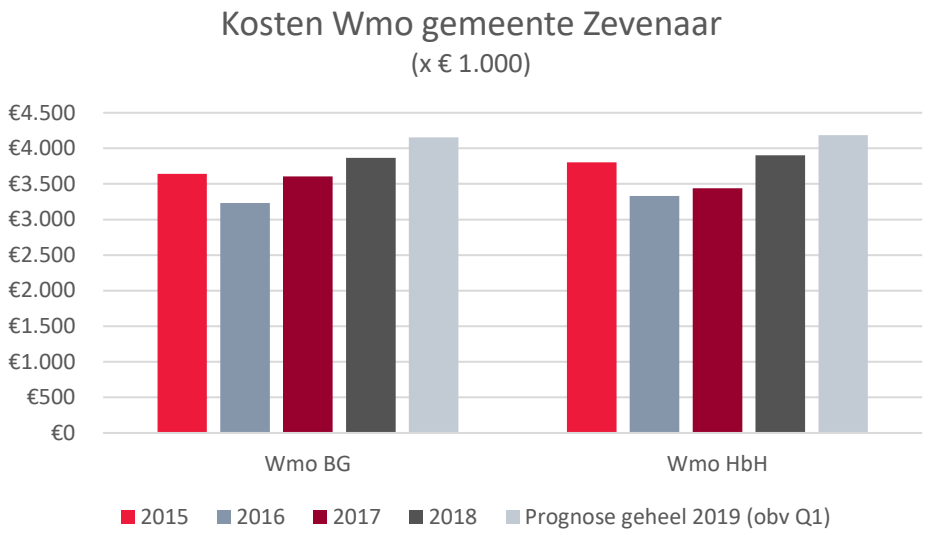
Figuur 3: Jongeren met jeugdhulp gemeente Rheden versus gemeente Zevenaar

Uit bovenstaande volgt dat de gemeente Zevenaar relatief veel jongeren in de jeugdzorg heeft. Op basis van de verkregen informatie hebben wij geen verklaring voor het relatie hoge percentage jongeren met jeugdhulp.

4.4. Analyse 2015-2018 Wmo

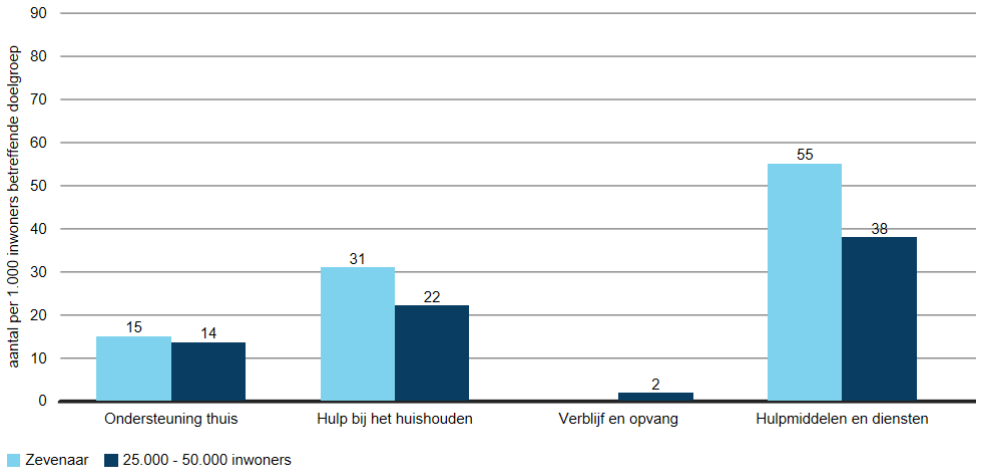
Uit grafiek 2 volgt dat de kosten van de Wmo in het eerste jaar na 2015 dalen. Vanaf het jaar 2018 komen de kosten weer boven het kostenniveau van 2015 uit. De stijging van de kosten in het jaar 2018 zijn onder andere gerelateerd aan stijging van de tarieven in het jaar 2018. Deze stijging is enerzijds het gevolg van uniformering van tarieven binnen de regio en anderzijds het gevolg van looncompensatie als gevolg van de invoering van een nieuwe. Figuur 2 is gebaseerd op de cijfers zoals deze zijn opgenomen in de eerste voortgangsrapportage van 2019 van de gemeente Zevenaar.

[2] Eindrapportage Analyse volume jeugdhulp t.b.v. Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 19 april 2019, Significant.
[3] https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2019/18/428-duizend-jongeren-in-jeugdzorg



Grafiek 2: Ontwikkeling kosten Wmo Gemeente Zevenaar, periode 2015-2019

De Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein (GMSD) van de VNG en het CBS geeft een beeld van de situatie van het sociaal domein in een gemeente. Voor elke Nederlandse gemeente is een rapport beschikbaar van de GMSD. Het GMSD geeft onder andere inzicht in het aantal Wmo voorzieningen per inwoner. Uit de GMSD blijkt dat de gemeente Zevenaar meer voorzieningen per inwoner heeft dan gemeenten met een vergelijkbaar inwonersaantal (grafiek 3). Op basis van de verkregen informatie hebben wij geen verklaring hiervoor.



Grafiek 3: Aantal inwoners met Wmo-voorzieningen in vergelijking met de referentiegroep (per 1.000 inwoners), tweede halfjaar 2018[4]

4.5. Tussentijdse informatie en prognose

Eind 2018 is een nieuw format voor de kwartaalrapportage sociaal domein voorbereid, deze is momenteel nog niet in gebruik in afwachting van het besluit over het format. De kwartaalrapportage geeft inzicht in de ontwikkeling van de zorguitgaven, aantallen cliënten en voorzieningen. Wij zien dat belangrijke externe ontwikkelingen die van invloed zijn op de ontwikkeling van de kosten worden onderkend. Het betreft hier bijvoorbeeld effecten van de invoering van het abonnementstarief Wmo en de invoering van een nieuwe loonschaal voor het personeel dat hulp bij het huishouden verleend. Deze ontwikkelingen worden vertaald naar financiële gevolgen in de prognose voor het jaar 2019. Deze informatie is eveneens opgenomen in de eerste voortgangsrapportage van 2019 en vertaald naar effecten op de begroting.

Als wij de wijze van begroten bezien, stellen wij vast dat deze voor verbetering vatbaar is. In plaats van een begroting op te stellen op basis van een verwachte ontwikkeling in de zorgvraag (aantallen cliënten en gebruik van de voorzieningen), is gekozen voor het hanteren van de uitgaven in voorgaande jaren als uitgangspunt. Als gevolg hiervan zijn de kosten in het verleden te laag begroot. Dit is inmiddels onderkend en onder de aandacht gebracht van het college en de raad.

[4] https://www.waarstaatjegemeente.nl/Jive/report?id=gmsd&input_geo=gemeente_1680

“Bij het opstellen van de kadernota 2018-2022 is op basis van toen beschikbare gegevens, waaronder met name de werkelijke zorgkosten in 2017, een inschatting gemaakt van de te verwachte kosten voor het jaar 2019. Daarbij is geen post opgenomen voor prijsontwikkeling 2019. Voor de jeugdzorg, de Wmo huishoudelijke hulp en de Wmo-2015 hebben we echter in 2019 wel te maken met een stijging van kosten door een prijsontwikkeling.” (gemeente Zevenaar, 2019[5])

4.6. Mogelijkheden om oplopende tekorten terug te dringen

Niet alleen de gemeente Zevenaar kampt met tekorten, het zijn meerdere gemeenten in Nederland. Tegelijkertijd zijn er ook gemeenten die het wel ‘goed’ doen. We hebben een verkenning gedaan van verbetervoorstellen (Zoetermeer, Drechtsteden (o.a. Dordrecht, Papendrecht, Zwijndrecht etc.), Wageningen) en bij gemeenten die het goed doen (Almere, Hilversum, Utrecht). Onderstaand volgt indicatief wat we hebben opgehaald bij de andere gemeenten. De genoemde bedragen zijn de bedragen zoals zij benoemd zijn door deze gemeente en deze dienen nog vertaald te worden naar de situatie van Zevenaar. Nadere analyse is nodig om van daaruit te vertalen naar het op te stellen verbeterplan.

Mogelijke maatregelen:

- investeren in gebiedsteams: inzet meer professionaliteit en deskundigheid in het begin van het proces, bespaart verder in de pijplijn. Bijvoorbeeld:
  - toevoegen GGZ expertise aan gebiedsteams voor begeleiding op locatie orthopedagoog en volwassen GGZ. Kost € 100.000 per fte bespaart € 200.000 per fte;
  - kostenbewust handelen : inzet op scholing. Besparingspotentieel op Jeugdwet € 2.300,- per casus door meer resultaatgericht te werken;
  - “aandacht werkt” – verlagen caseload gebiedsteams: meer tijd levert besparing op.
- investeren in voorliggende voorzieningen zoals lichte (opvoed)ondersteuning en algemeen maatschappelijk werk.
- integrale aanpak schulden en ondersteuningstraject (hier is afdelingsmanager Maatschappelijke Dienstverlening overigens al mee bezig): geen besparingspotentieel, wel voorkomen van meer kosten[6];
- doorontwikkeling POH Jeugd en schoolmaatschappelijk werk. Potentieel per fte € 32.000 besparing aan duurdere zorg;
- ontwikkeling Jeugdhulparrangement speciaal (basis) onderwijs;
- Verlagen PGB tarieven;
- verschuiven hoog gespecialiseerd naar regionaal specialistische jeugdhulp (besparingspotentieel € 1.000 per jeugdige);
- integrale zorg en ondersteuning: één gezin, één plan, één regisseur. Besparingspotentieel € 35.000 per multiproblemgezin. Investering € 5.000 per gezin;
- nieuwe inkoopstrategie door middel van arrangementen (geen besparingspotentieel, we kunnen wel aangeven dat er besparingspotentieel is bij JeugdGGZ).

4.7. Samenvatting bevindingen

In onderstaande tabel is een samenvatting opgenomen van de bevindingen die in dit hoofdstuk naar voren zijn gekomen.

Financiën	
Onderwerp	**Bevinding**
Stijgende kosten jeugdzorg in lijn met landelijke ontwikkelingen	Uit onderzoek blijkt dat het aantal cliënten in de jeugdzorg is gestegen in de periode 2015 tot en met 2017 en dat tevens de gemiddelde kosten per cliënt zijn gestegen. De gemeente Zevenaar bevindt zich met de stijgende kosten en oplopende tekorten daarom niet in een unieke situatie.
Eerste jaren beperkt inzicht	In de eerste jaren na decentralisatie werd nog veel gewerkt met papieren declaraties van zorgaanbieders. Hierdoor is de informatie van cliënten lastig te ontsluiten uit de systemen. Op basis van onze ervaringen merken wij op dat de gemeente meer tijd nodig heeft gehad dan andere bij ons bekende gemeenten om te komen tot sturings- en verantwoordingsinformatie. Ook is door de fusie tussen de voormalige gemeenten Zevenaar en gemeente Rijnwaarden veel van de data pas in de loop van 2018 beschikbaar gekomen.

[5] Eerste voortgangsrapportage 2019, gemeente Zevenaar
[6] NB vanuit MT kwam nog de vraag of dit thema zo goed is belegd. Deze vraag staat nog open.

Financiën	
Onderwerp	**Bevinding**
Gemeente Zevenaar kent een relatief hoog percentage jongeren met jeugdhulp	Het percentage van 13,1% jongeren met jeugdhulp in het tweede half jaar van 2018 in de gemeente Zevenaar ligt hoger dan het landelijke gemiddelde van circa 10%. In de jeugdzorgregio Arnhem bedraagt het gemiddelde percentage van jongeren met jeugdhulp 11,7%. Voor een vergelijking binnen de regio hebben wij de gemeente Rheden geselecteerd. Deze gemeente kent een inwonersaantal dat ongeveer gelijk is aan het inwonersaantal van de gemeente Zevenaar. De gemeente Rheden kent een percentage dat meer in lijn ligt met gemeente Zevenaar (12,7%).
Kosten Wmo stijgen vanaf 2016	De Wmo kosten zijn gedaald tussen 2015 en 2016. Vanaf het jaar 2018 komen de kosten weer boven het kostenniveau van 2015 uit. De stijging van de kosten in het jaar 2018 zijn onder andere gerelateerd aan stijging van de tarieven in het jaar 2018 (aanbesteding). Deze stijging is enerzijds het gevolg van uniformering van tarieven binnen de regio en anderzijds het gevolg van een compensatie richting de zorgaanbieders voor de stijgende lonen als gevolg van een nieuwe cao .
Realistisch begroten	Als wij de wijze van begroten bezien, stellen wij vast dat deze voor verbetering vatbaar is. Bij de begroting is gekozen voor het hanteren van de uitgaven in voorgaande jaren als uitgangspunt voor de hoogte van de kosten in het begrotingsjaar. Als gevolg hiervan zijn de kosten in het verleden te laag begroot. Dit is inmiddels onderkend en onder de aandacht gebracht van het college en de raad.

5. Plan van Aanpak

5.1. Inleiding

In dit hoofdstuk behandelen wij de verbetervoorstellen die wij hebben gesignaleerd naar aanleiding van onze analyse van de andere invalshoeken. We geven daarbij in dit hoofdstuk antwoord op de volgende vragen:

- Wat zijn verbeterpunten voor de PDCA-cyclus?
- Welke andere bijzonderheden signaleren wij verder?

De bevindingen sluiten hierbij één op één aan op de bevindingen in de afsluitende paragrafen van de voorgaande hoofdstukken. U kunt dit lezen als een samenvatting van de eerdere hoofdstukken.

5.2. Wat valt ons op en wat zijn de verbetervoorstellen - Ambitie

Ambitie		
Onderwerp	**Bevinding**	**Verbetervoorstel**
PDCA-cyclus wordt niet doorlopen	Plannen blijven te abstract, onvoldoende vertaling naar concrete doelstellingen en richtinggevende keuzes. De vertaling van Plan naar Do is onvoldoende, mede ten gevolge van de kwaliteit van de producten in de planfase. Check en daarmee ook Act kunnen hierdoor niet plaatsvinden.	De tien ontwikkelroutes zoals voorgenomen daadwerkelijk opstellen: hierin keuzes maken, prioriteiten aanbrengen en vertaling naar gewenste maatschappelijke effecten. Daarnaast inrichten van een monitor waaruit blijkt of beleid gerealiseerd wordt zodat bijsturing of bijstelling mogelijk is.
Ontbreken leidende principes	Er zijn zeven uitgangspunten benoemd: deze uitgangspunten geven echter te weinig richting aan handelen.	Benoemen leidende principes, politiek/bestuurlijk accorderen en doorvertalen naar de uitvoering.
Vertaling van beleid naar smart doelstellingen (kpi's)	Dit proces is net opgestart. Er wordt onvoldoende gebruik gemaakt van data of prognoses.	Zie hierboven.
Breedte van het beleidskader	In de beleidsnotitie wordt breder gekeken dan alleen naar jeugdwet en Wmo. Ook andere relevante leefgebieden van inwoners, zoals onderwijs en sport worden meegenomen.	N.v.t.
P*Q contracten	De contracten kennen een PxQ bekostiging, hiermee worden mogelijkheden tot het maken van resultaatgerichte afspraken met zorgaanbieders niet benut.	Komende jaren gebruiken om bestuurlijk aan te besteden: resultaatgerichte inkoop, meerjarige contracten met een beperkt aantal aanbieders.
Beheersbaarheid	498 gecontracteerde aanbieders waarvan ongeveer 200 actief in Zevenaar, 300 producten. Daarnaast zijn er incidenteel contracten met nieuwe partijen afgesloten vanuit de afdeling Maatschappelijke Dienstverlening. De veelheid aan gecontracteerde aanbieders en aantal producten brengt beheersingsproblemen met zich mee. Op dit moment loopt voor een deel van de contracten een nieuwe aanbesteding. Er wordt	Zie hierboven. In aanvulling hierop: Contractmanagement beleggen binnen de gemeente en aanstellen van een eigen inkoop-deskundige.

Ambitie		
Onderwerp	**Bevinding**	**Verbetervoorstel**
	naar gestreefd om in deze ronde het aantal producten drastisch te decimeren.	

5.3. Wat valt ons op en wat zijn de verbetervoorstellen - Organisatie-inrichting

Organisatie-inrichting		
Onderwerp	**Bevinding**	**Verbetervoorstel**
Onduidelijkheid over taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden	Uit de verschillende interviews halen wij op dat onderling veel onduidelijkheden bestaan over taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Daarnaast ervaren veel medewerkers een eilandcultuur.	Opstellen TVB matrix en deze afstemmen en delen met medewerkers.
Positieve verwachting uitkomst pilot POH-JGGZ	Om de toestroom richting Jeugd GGZ via de huisarts beter te beheersen, is de pilot Praktijk Ondersteuner Jeugd Geestelijke Gezondheidszorg (POH-JGGZ) gestart in de gemeente Zevenaar bij de helft van de huisartsen. De pilot wordt op dit moment geëvalueerd. De verwachting is dat het aantal verwijzingen naar de Jeugd GGZ afneemt.	Afhankelijk van uitkomst evaluatie.
Onvoldoende richting, sturing en handelingsverlegenheid binnen de uitvoering	De werkdruk bij uitvoering is zo groot dat het afhandelen van aanvragen belangrijker is dan de kwaliteit van de indicatie. De medewerkers sturen nog te weinig op doelen en resultaten voor inwoners. Dit wordt mede veroorzaakt doordat beleid hier weinig richting aan geeft.	Concretiseren beleid, zie hiervoor voorgaande paragraaf en ruimte bij medewerkers creëren om hier invulling aan te geven.
Invloed van generalistische aanpak/borgen specifieke kennis in uitvoering	De opdracht om generalistisch te werken is vertaald naar de opgave dat alle medewerkers als generalisten aan de slag zijn gegaan. Dit was naar onze mening echter niet de insteek van het generalistisch werken. De aanpak onderschrijft een generalistische aanpak, maar niet dat elke medewerker een generalist moet zijn. Het vervallen van de inzet van de jeugdconsulent hierbij en het alternatief hiervoor worden als onvoldoende beoordeeld door het team. Gevolg van het voorgaande is dat de cliënten bijna altijd de indicatie krijgen die wordt aangevraagd en dat de benodigde specifieke kennis niet altijd aanwezig wordt ingezet bij specifieke casussen. De drie teams werken niet uniform.	Herzien werkwijze en inzet generalisme en specialisme in de gebiedsteams. Werken aan uniformiteit en uitwisselbaarheid. Hiervoor gebruik maken van ervaringen bij teams elders in het land.

Organisatie-inrichting		
Onderwerp	**Bevinding**	**Verbetervoorstel**
Beperkt gebruik voorliggend veld	Voorliggende mogelijkheden in het hulpaanbod worden onvoldoende benut: de consulenten hebben door het grote aantal aanvragen onvoldoende tijd om zelf lichte hulp te bieden, en het voorliggende veld is min of meer 'wegbezuinigd'.	Tijd creëren bij medewerkers en training op inzet voorliggend veld om kostenbesparing te realiseren.
Veel wordt individueel beschikt	Veel zorg wordt op individuele basis geïndiceerd, terwijl in het verleden ook aanbod beschikbaar was in groepsverband, zoals de sociale vaardigheidstrainingen of weerbaarheidstraining voor kinderen met autisme. Individuele begeleiding is veelal dure zorg.	Meer inzet op gebruik en aanbod van groepstrajecten en -voorzieningen. Investeren in basisinfrastructuur (beleidskeuzes).
Integrale aanpak ontbreekt vaak.	De medewerkers zijn zich bewust van het belang van een integrale aanpak één gezin, één plan, één regisseur. Meerdere medewerkers geven echter aan geen tijd te hebben om te komen tot een integraal plan voor het gezin.	Inhaalslag doen: hiervoor tijd voor maken.
Veel stapelingen van hulp: cliënten krijgen de ondersteuning waarom gevraagd wordt	Veel ondersteuning wordt gestapeld: misschien zijn de wensen van de cliënten te bepalend voor de beschikkingen die het gebiedsteam afgeeft.	Zorgstapelingen onderzoeken en herbeoordeling noodzaak ingezette zorg, waar mogelijk afschalen.
Doorlooptijd dossiers	Uit het dossieronderzoek en de interviews blijkt dat de doorlooptijd van de dossiers lang is. Daarnaast hebben wij vernomen dat afgesloten dossiers open blijven staan (slapende dossiers).	In verband met verkrijgen goede sturingsinformatie dossiers tijdig afsluiten. Waar mogelijk looptijd indicaties inkorten voor meer sturing in een lopend jaar.
Geen inzicht in caseload per medewerker	De medewerkers geven aan geen inzicht te hebben in de caseload. Technisch is dit wel mogelijk.	Inzicht in de caseload per medewerker biedt houvast voor gesprekken inzake werkdruk. Wij adviseren de caseload inzichtelijk te maken.
Beperkte kennisuitwisseling in teams/ontbreken intervisie.	De uitvoerende teams zijn opgedeeld naar werkgebieden en er is onvoldoende interactie tussen de teams.	Wisselen in teams om samenwerking en kennisuitwisseling en samenwerking te stimuleren. Formatie op basis van kengetallen vaststellen. Dit ook flexibel houden (vraagvolgend). Daarnaast intervisie invoeren voor de kwaliteit van beschikkingen en hulp.
Kostenbewustzijn bij gebiedsteams en sturing	De medewerkers van de gebiedsteams zijn zich bewust van de kosten maar missen de tools om hierop te sturen.	De tools dienen toegankelijk te worden gemaakt voor de medewerkers. Duidelijke opdrachten en sturing.
Ontbreken prikkel voor zorgaanbieders	Vaak wordt op verzoek van de zorgaanbieder een indicatie verlengd. Aanbieders missen de financiële prikkel om hulp in een andere/goedkopere vorm aan te bieden.	Bij verlenging dient nut en noodzaak beoordeeld te worden. Het onderwerp afschaling moet hierbij niet gemeden worden. Ook in inkoop meenemen.

Organisatie-inrichting		
Onderwerp	**Bevinding**	**Verbetervoorstel**
KCC Zorg	De taken van het KCC Zorg zijn op dit moment nog beperkt.	Er bestaan mogelijkheden om de ondersteunende rol van het KCC zorg te versterken. Dit kan bijvoorbeeld door het plannen van afspraken eveneens te beleggen bij het KCC zorg alsmede een stuk triage.
Borging functie data-analist	Binnen de gemeente wordt het belang van datagedreven werken onderkend om beleid te kunnen maken en toetsen. Momenteel is hier echter nog geen structurele invulling aan gekregen. Binnen de gemeente bestaat nu een sterke afhankelijkheid van één (ingehuurde) functionaris die werkzaam is als business controller.	De functie van data-analist dient structureel ingevuld te worden.
Positionering business controller	De business controller vervult op dit moment een sleutelrol tussen beleid en uitvoering. Voor de borging van de onafhankelijkheid van deze functionaris is het raadzaam deze hiërarchisch te positioneren onder de concern controller.	Besluitvorming over de positionering van de functie business controller met aandacht voor de onafhankelijkheid en samenwerking met meerdere afdelingen.
Ondersteunende afdelingen	Er wordt niet integraal samengewerkt door beleid, uitvoering en de ondersteunende afdelingen.	Werken vanuit leidende principes en daar op sturen, heldere TVB opstellen en daar naar werken en optimaliseren afstemming.
Eilandcultuur	Medewerkers ervaren een eilandcultuur. Mede hierdoor gaan ze op elkaars stoel zit. Dit gaat door de hele organisatie heen: van politiek naar ambtenaren, van beleid naar uitvoering.	Werken vanuit leidende principes en daar op sturen, heldere TVB opstellen en daar naar werken en optimaliseren afstemming.

5.4. Wat valt ons op en wat zijn de verbetervoorstellen - Financiën

Financiën		
Onderwerp	**Bevinding**	**Verbetervoorstel**
Stijgende kosten jeugdzorg in lijn met landelijke ontwikkelingen	Uit onderzoek blijkt dat het aantal cliënten in de jeugdzorg is gestegen in de periode 2015 tot en met 2017 en dat tevens de gemiddelde kosten per cliënt zijn gestegen. De gemeente Zevenaar bevindt zich met de stijgende kosten en oplopende tekorten daarom niet in een unieke situatie.	Door te investeren in het voorveld en ondersteuning vanuit gebiedsteam besparingen realiseren.

Financiën		
Onderwerp	**Bevinding**	**Verbetervoorstel**
Eerste jaren beperkt inzicht	In de eerste jaren na decentralisatie werd nog veel gewerkt met papieren declaraties van zorgaanbieders. Hierdoor is de informatie van cliënten lastig te ontsluiten uit de systemen. Op basis van onze ervaringen merken wij op dat de gemeente meer tijd nodig heeft gehad dan andere bij ons bekende gemeenten om te komen tot sturings- en verantwoordingsinformatie. Ook is de fusie tussen de voormalige gemeenten Zevenaar en gemeente Rijnwaarden van invloed geweest op de verzameling en analyse van data. Veel van de data is pas in de loop van 2018 beschikbaar gekomen.	Momenteel is verbetering op dit punt zichtbaar. Gezien het belang van data adviseren wij sterk in te zetten op de juiste registratie van gegevens.
Gemeente Zevenaar kent een relatief hoog percentage jongeren met jeugdhulp	Het percentage van 13,1% jongeren met jeugdhulp in het tweede half jaar van 2018 in de gemeente Zevenaar ligt hoger dan het landelijke gemiddelde van circa 10%. In de jeugdzorgregio Arnhem bedraagt het gemiddelde percentage van jongeren met jeugdhulp 11,7%. Voor een vergelijking binnen de regio hebben wij de gemeente Rheden geselecteerd. Deze gemeente kent een inwonersaantal dat ongeveer gelijk is aan het inwonersaantal van de gemeente Zevenaar. De gemeente Rheden kent een percentage dat meer in lijn ligt met gemeente Zevenaar (12,7%).	Inzicht verkrijgen in de achterliggende redenen voor het hogere percentage jongeren met jeugdhulp (bijvoorbeeld middels opstellen sociale kaart Zevenaar). Op basis van inzicht lokale aanbod versterken.
Kosten Wmo stijgen vanaf 2016	De Wmo kosten zijn gedaald tussen 2015 en 2016. Vanaf het jaar 2018 komen de kosten weer boven het kostenniveau van 2015 uit. De stijging van de kosten in het jaar 2018 zijn onder andere gerelateerd aan stijging van de tarieven in het jaar 2018 (aanbesteding). Deze stijging is enerzijds het gevolg van uniformering van tarieven binnen de regio en anderzijds het gevolg van een compensatie richting de zorgaanbieders voor de stijgende lonen als gevolg van de invoering van een nieuwe cao Hulp bij het Huishouden.	Verdiepend inzicht verkrijgen in de achterliggende oorzaken van de stijging van de Wmo kosten en waar mogelijk bijsturen. Betreft het enkel een ontwikkeling van de tarieven of ook de vraag?
Realistisch begroten	Als wij de wijze van begroten bezien, stellen wij vast dat deze voor verbetering vatbaar is. Bij de begroting is gekozen voor het hanteren van de uitgaven in voorgaande jaren als uitgangspunt voor de hoogte van de kosten in het begrotingsjaar. Als gevolg hiervan zijn de kosten in het verleden te laag begroot. Dit is inmiddels onderkend en onder de aandacht gebracht van het college en de raad.	Wij adviseren een begroting op te stellen op basis van een verwachte ontwikkeling in aantallen cliënten en gebruik van de voorzieningen (ontwikkeling zorgvraag) en te rekenen met de voor het jaar bekende tarieven. Op basis van deze ‘realistische’ begroting is taakstelling mogelijk.

5.5. Welke andere bijzonderheden signaleren wij

In onderstaande tabel zijn de overige bevindingen opgenomen die niet uit de vastlegging in de vorige hoofdstukken volgen.

Overig		
Onderwerp	**Bevinding**	**Verbetervoorstel**
Samenspel politiek en ambtelijke medewerkers	Druk vanuit de politiek wordt als zeer hoog ervaren en gaat -momenteel- ten koste van effectiviteit en doelmatigheid organisatie. "*We zijn overal achteraan aan het rennen waardoor we de dingen die eerder zijn afgesproken, niet meer kunnen doen.*" "*Raad zit op de stoel van de wethouders, wethouders zitten op de stoel van het management en soms bij de medewerkers op schoot.*" De geschetste handelswijze lijkt onderdeel van de vigerende bedrijfscultuur.	Programma opstellen, dit met de Raad bespreken. Bestuurlijk dit programma onder een verantwoordelijk wethouder brengen. Programmamanager inzetten die rechtstreeks onder de gemeentesecretaris valt en bestuurlijk onder de genoemde wethouder.
Proces van bezuinigingen	Momenteel wordt onderzoek gedaan naar mogelijke bezuinigingsmaatregelen binnen het sociaal domein. Dit proces wordt vrij ad hoc en snel doorlopen. Wij merken dat de huidige werkwijze leidt tot druk op de organisatie. Doordat niet een zorgvuldig proces wordt doorlopen en voldoende tijd wordt genomen, onderkennen wij het risico dat niet alle mogelijke maatregelen worden geïdentificeerd en dat voorstellen mogelijk niet haalbaar blijken bij implementatie.	Wij stellen voor een projectmatige aanpak te hanteren om te komen tot maatregelen die geïmplementeerd kunnen worden. In de hierna volgende paragraaf volgt ons advies inzake deze aanpak. Ook adviseren wij breder te kijken dan het sociaal domein voor bezuinigingsvoorstellen.

5.6. Advies

De in de voorgaande paragrafen opgenomen bevindingen en verbeteringsvoorstellen geven oplossingsrichtingen weer. De uitdaging waar de gemeente Zevenaar voor staat is echter groter dan de diverse losse oplossingsrichtingen: het gaat hier deels ook om het implementeren van een andere manier van werken. Dit vereist programmamanagement en een projectmatige aanpak. Wij stellen daarom voor om dit in te regelen om te komen tot duurzame oplossingen met hierbij aandacht voor:

- totstandkoming concreet verbeterplan met concrete acties op basis van de bevindingen op basis van de PDCA werkwijze. College zal daar de Raad in mee moeten nemen, om ze comfort te geven. Ook nodig om ieder weer in zijn/haar rol te krijgen en meer afstand te bewaren naar de organisatie toe. De wijze waarop dit verbeterplan tot stand komt en tot uitvoer wordt gebracht is meteen een vorm van action learning voor de nieuwe manier van werken.
- verdieping concrete besparingsmogelijkheden (combinatie van wat de organisatie zelf in beeld brengt en aanvullend onderzoek).
- PDCA verbeteren, te beginnen met de P in de vorm van resultaatgericht beleid.
- TVB-matrix strak opstellen.
- professionaliseren uitvoering (methodisch werken, intervisie, kostenbewustzijn, inkoop).

Op die manier komt politiek, bestuur en organisatie weer meer in control. Momenteel loopt binnen de gemeente Zevenaar het project bezuinigingen. Wij adviseren dit project onderdeel van een breder verbeterprogramma te laten zijn en deze trajecten samen te laten lopen.

5.7. Randvoorwaarden

Via deze rapportage hebben wij u inzicht gegeven in de verbeteringsmogelijkheden die er bestaan voor uw gemeente. Nu komt het moment dat deze voorstellen in uw organisatie geïmplementeerd dienen te worden.

Graag geven wij in aanvulling op het voorgaande nog een aantal aandachtspunten mee die van belang zijn bij de implementatie van ons advies:

- beleg verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het verbeterplan. Het beste is om hiervoor een programmamanager verantwoordelijk te maken, die mandaat heeft van het college van B&W en de gemeentesecretaris;
- werken aan en met het verbeterplan zoveel mogelijk leggen bij de medewerkers die daarna ook verder werken aan de nieuwe werkwijze;
- neem medewerkers mee in het proces. Wees hierbij concreet, dat vermindert de weerstand tegen de verandering;
- ga na of er voldoende verandervermogen bij de organisatie aanwezig is.

A. Geraadpleegde documenten

- 1e Voortgangsrapportage 2019 - versie BDO
- 2017-06-27 Visie toegang sociaal domein
- 827155 Beleidsnotitie jeugd en maatschappelijke ondersteuning 2018 en verder (Zevenaar beleidsnotitie versie def)
- 897277 RIB 2019-050 Kwartaalrapportage zorgkosten Jeugd en Wmo Q1 2019 (897277_2)
- 898258 Voortgangsrapportage SD Q1 2019 (voortgangsrapportage SD Q1 2019)
- 904399 RIB 2019-068 Effecten meicirculaire 2019 op Kadernota 2020 - 2023
- 20170327 bijlage schema evaluatie doelstellingen Zevenaar – Rijnwaarden
- 20170425 definitieve versie evaluatie Beleidsnotitie Jeugd en Maatschappelijke ondersteuning Zevenaar
- 2019-05-20 Vragen en antwoorden BDO onderzoek
- Ambitiegericht Werken Sociaal Domein SG
- Beleidsnota Armoede en Schulden Zevenaar
- Bijlage 1 Eerste Voortgangsrapportage 2019
- Bijlage a. Overzicht dossier onderzoek BDO
- Bijlage b. Privacy convenant sociaal team Zevenaar
- Bijlage c. AVG RSD MD Zevenaar
- Bijlage d. Toestemmingsformulier Zevenaar
- Bijlage e. Verordeningen besluiten richtlijnen beleidsregels en nadere regels
- Bijlage f. Passende zorg en ondersteuning 20190402
- Bijlage g. AVE Stroomschema Zevenaar
- Bijlage h. Resultaat Optimalisering Proces Schuldhulpverlening
- Bijlage i Implementatiepunten Optimalisatie SHV
- Bijlage k. Beleid Armoede en Schuldhulpverlening
- bijlage l. 20190508 Inkoopjournaal sociaal domein april
- BMC Onderzoek toegang gemeente Zevenaar
- Kadernota 2018-2022 - versie BDO
- Kopie van Jeugd en Maatschappelijke ondersteuning resultaatplan
- Kopie van Resultaatplan Sociaal Domein versie 20190301 SG
- Kwartaalrapportage SD 2018Q1 20180425
- Meerjarenbegroting 2019-2022 - versie BDO
- Onderlegger voor stuurgroep 2018
- Oplegnotitie SG
- Regionaal Transformatieplan definitief 7 september 2018
- RIB 2018-100 Ontwikkeling zorgkosten en actieplan Sociaal Domein in Control
- RIB nr 2019-050 Kwartaalrapportage zorgkosten jeugd en Wmo 2019.pdf - Getekend exemplaar RIB 2019-050 Kwartaalrapportage zorgkosten jeugd en Wmo Q1 2019
- uitvoeringsagenda - def versie
- voortgangsrapportage SD Q4 2018
- voortgangsrapportage SD Q1 2019
- Zevenaar - CONCEPT verordening Jeugdwet - v20190508
- Zevenaar - CONCEPT verordening maatschappelijke ondersteuning - v20190508

B. Geïnterviewden

namen zijn vanwege privacy verborgen

nieuwe perspectieven

In de nieuwe economie doen kansen zich sneller voor dan ooit. Nieuwe spelregels geven een boost aan zakelijk werken. En een nieuwe generatie staat klaar om het anders te doen. Beter, slimmer, innovatiever. Wie succesvol wil ondernemen, moet zelf ook vernieuwen. Open staan voor verandering. En met open vizier kijken naar de mogelijkheden die voor ons liggen.

Nieuwe perspectieven, dát is wat BDO u wil bieden. En kan bieden, dankzij onze unieke combinatie van lokale marktkennis en een internationaal netwerk. Persoonlijke dienstverlening en een professionele aanpak. BDO helpt u graag om vanuit een andere invalshoek naar uw business te kijken. Zodat u de juiste beslissingen neemt om uw organisatie sterker, wendbaarder en succesvoller te maken. Of u nu een mkb-bedrijf, familiebedrijf, publieke organisatie of internationale onderneming bent.

BDO kijkt graag met u vooruit. Samen komen we tot nieuwe inzichten en nieuwe kansen in uw markt. Samen creëren we nieuwe perspectieven.