



Evaluatie Sociaal Domein

verkorte versie

Gemeente Borger-Odoorn



Inleiding

Per 1 januari 2015 zijn de drie decentralisaties op het gebied van jeugdzorg, participatie en maatschappelijke ondersteuning van rijks- en provincietaken naar gemeenten een feit. De gemeente Borger-Odoorn heeft, in samenwerking met Pro Facto, een evaluatie uitgevoerd. Deze evaluatie maakt inzichtelijk welke doelen met het beleid waren beoogd. Daarnaast is gekeken op welke manier de werkzaamheden nu worden uitgevoerd. Er wordt als het ware een 'foto' gemaakt van de huidige situatie die wordt vergeleken met de oorspronkelijke doelen van het beleid. Komt de praktijk van nu overeen met hoe het ooit in beleid was bedoeld? Wat gaat goed en wat kan beter? Binnen de evaluatie is aandacht voor het beleid, de uitvoering en de (keten)samenwerking. Externe partijen, zoals welzijnsorganisatie Andes, de gemeente Emmen en zorgaanbieders, zijn niet in de evaluatie meegenomen.

In het vervolg van deze brochure zijn voor de tekstvlakken de betrokken organisatieonderdelen met icoontjes weergegeven. De duiding van deze iconen is te vinden op pagina 5 in 'de keten'.

Beleid en inrichting



DOELBOOM

Vanaf 2012 tot op de dag van vandaag ontwikkelt de gemeente Borger-Odoorn beleid voor van het sociaal domein. De figuur hieronder bevat de verkorte versie van de doelboom die aan de hand van de bestudeerde beleidsdocumenten is opgesteld. De figuur geeft het hoofddoel en de uitgangspunten weer.

Jeugd en mensen die (tijdelijk) verminderd zelfredzaam zijn kunnen zoveel mogelijk meedoen in de maatschappij en zo veilig en zelfstandig wonen.



Het is aan de mensen zelf om actief mee te doen.
De gemeente ondersteunt waar nodig.

EENVOUDIG EN LOKAAL OPLOSSINGEN ZOEKEN. DAARNA PAS HULP GEMEENTE

- regenboogmodel
- T-shaped professionals
- sociale teams met mandaat
- maatwerk leveren

EIGEN KRACHT INWONER NAAR VERMOGEN INZETTEN

- vraaggericht keukentafelgesprek

INTEGRALE BENADERING VAN PROBLEMEN

- 1 gezin, 1 plan, regisseur

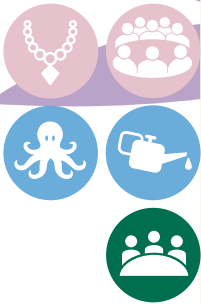
PREVENTIEF

- laaggeletterdheid aanpakken
- inzetten op gezonde levensstijl
- richten op voorliggend veld
- opbouwwerk
- leerplicht
- faciliteren brede school

WEDERKERIGHEID

DE GEMEENTE VOERT REGIE OP AFSTAND

- sturen op kwaliteit van de zorg en op financiën



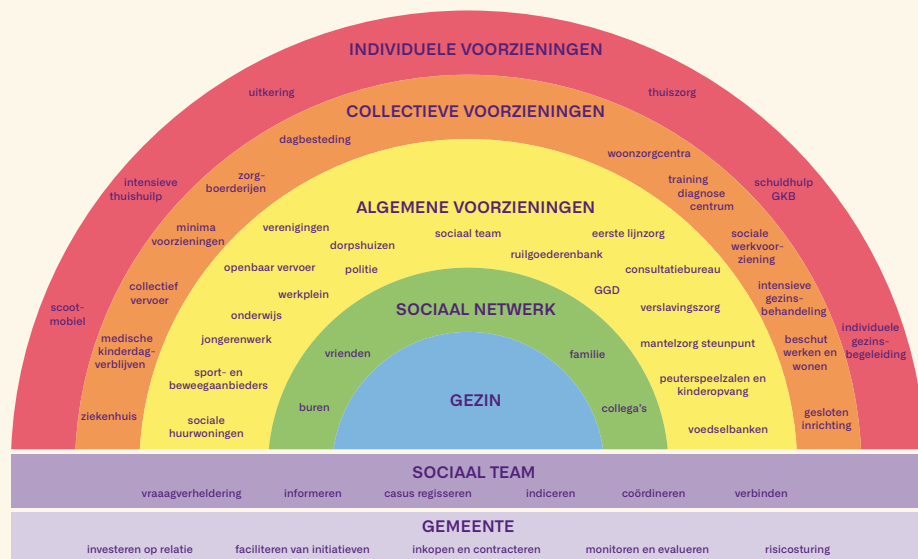
BELEID

Bij de oorspronkelijke uitgangspunten *regierol van de gemeente* en *preventief handelen* is zichtbaar dat de zoektocht naar verdere invulling van deze uitgangspunten nog steeds gaande is. Van het uitgangspunt van wederkerigheid (mensen zetten hun talenten in voor de lokale gemeenschap) lijkt de gemeente afstand te nemen. De nadruk lijkt in de beleidsstukken verschoven te zijn naar preventief handelen; hoewel hieraan aandacht wordt besteed is dit in de praktijk nog minder zichtbaar en merkbaar. Zowel door de stichting als door de gemeente wordt de behoefte gevoeld aan een herijking op het gebied van het beleid. Partijen hebben behoefte aan duidelijkheid over of het beleid toekomstbestendig is, breed gedragen is en vooral aan afspraken over wie wat doet. Er is onduidelijkheid over de verhouding tussen de gemeente en de stichting nu er meerdere manieren zijn waarop zij zich aan elkaar hebben verbonden.



STICHTING SOCIALE TEAMS BORGER-ODOORN

Om de doelen van het beleid te realiseren heeft de gemeente ervoor gekozen om (een groot deel van) de uitvoering van het sociaal domein onder te brengen bij een externe stichting: de *Stichting Sociale Teams Borger-Odoorn*. De sociaal werkers van de stichting werken in vier teams (drie sociale teams en een team werk) en maken gebruik van het gemeentelijke regenboogmodel. Het regenboogmodel laat zien welke vormen van hulp- en dienstverlening er zijn. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen de zwaarte van de hulp, de invloed die dit heeft op (de hulpvragen van) het gezin, de kosten van de hulp en de invloed op het gezin samenleven.



WERKWIJZE

De sociaal werkers stellen volgens dit model – samen met de inwoner – een ondersteuningsplan op. Het cluster ASD is vervolgens verantwoordelijk voor het opstellen van beschikkingen. De beschikking wordt afgegeven conform het advies van de sociale teams. Voor de motivering wordt verwezen naar de inhoud van het ondersteuningsplan. Dit plan wordt apart van de beschikking verzonden.



INRICHTING

Uit de evaluatie komt naar voren dat de keuze voor het werken met een onafhankelijke stichting breed wordt gedragen binnen zowel de gemeente als de stichting. De teams geven aan dat het regenboogmodel een goede basis is om een onderbouwde beslissing te nemen en ervaren hierin ook de vrijheid om hun eigen keuzes te maken. Het principe *één gezin, één plan, één regisseur* wordt breed gedragen en uitgevoerd.

INWONERS

De in het onderzoek betrokken inwoners zijn overwegend positief. Zij vinden het over het algemeen een prettig idee dat (zorg)gesprekken niet met medewerkers van de gemeente hoeven te worden gevoerd en zijn tevreden over de mate van ondersteuning en zorg die zij hebben ontvangen. Uit de resultaten van het (niet representatieve) cliëntervaringsonderzoek over Wmo-ondersteuning blijkt dat een grote meerderheid van de respondenten (zeer) tevreden is over de verleende ondersteuning. De veronderstellingen die destijds ten grondslag lagen aan de keuze om de (sociale) teams onder te brengen in een onafhankelijke stichting lijken daarmee valide geweest te zijn. Uit het onderzoek blijkt ook nadrukkelijk dat er gedreven en bevlogen mensen in het sociaal domein werken; de klant staat centraal.

PRESTATIEAFSPRAKEN

De (prestatie)afspraken die tussen de gemeente en de stichting zijn gemaakt zijn niet optimaal. Er ontbreken (voldoende) meetbare doelen, afspraken en prestatie indicatoren (kwantitatief en kwalitatief). Gevolg is dat college en gemeenteraad onvoldoende in staat zijn te sturen, regie te voeren, kaders te stellen en te controleren.

INTERN

De afdeling MO is op ambtelijk niveau verantwoordelijk voor het ontwikkelen van het beleid met betrekking tot de Participatiewet, de Jeugdwet en de Wmo 2015. De visiedocumenten zijn gezamenlijk opgesteld, maar gaandeweg zijn gemeente en stichting ieder hun eigen weg ingeslagen en leeft bij de stichting het idee dat de gemeente weinig feeling meer heeft met de praktijk van het sociaal domein. Onder de sociale teams leeft de wens om (meer) betrokken te worden bij het opstellen van beleid. Via de in 2019 gestarte beleids- en uitvoeringsoverleggen leveren de teamleiders van de stichting wel een bijdrage aan nieuw of veranderend beleid.

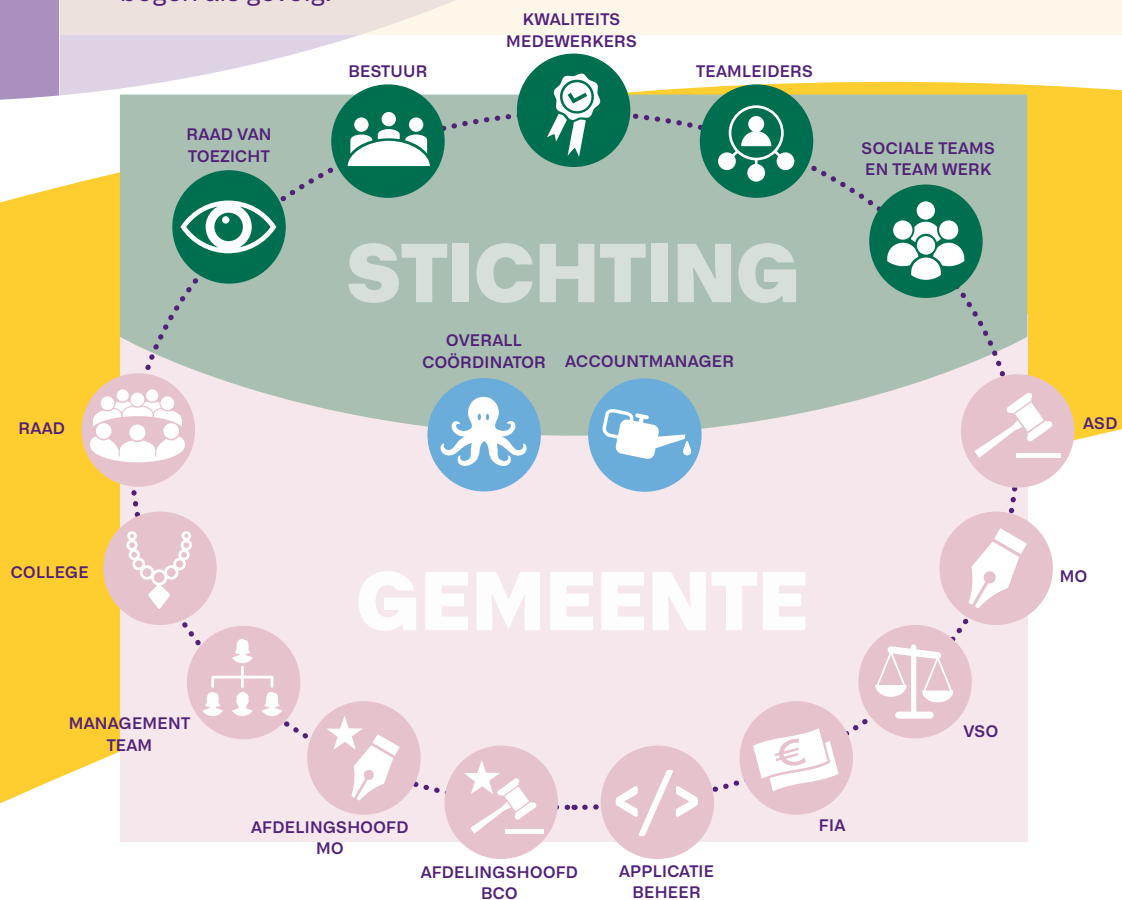
BELANG VAN DE SAMENLEVING

In het verlengde hiervan leeft bij de stichting ook het gevoel dat de gemeente weinig feeling meer heeft met het regenboogmodel en met de visie dat niet de rechtmatigheid, maar het belang van de samenleving leidend is. Dat laatste houdt in dat beschikkingen in juridisch opzicht onjuist mogen zijn als ze in het voordeel van de burger uitpakken. Van de bezwaarschriften heeft minimaal 70% van de bezwaren geleid tot een nieuw besluit. Dat lijkt strijdig met het uitgangspunt dat het belang van 'de samenleving' leidend moet zijn. De sterkere wens van de gemeente om rechtmatigheid voorop te zetten heeft geleid tot de (ervaren) verhoging van de administratieve druk en werkdruk. Ook de toenemende financiële druk op de budgetten in het sociaal domein speelt hierbij een grote rol.



VOORLIGGENDE VELD

De stichting vraagt zich af of het voorliggend veld wel (voldoende) aansluit op de behoeften van de cliënten en is geneigd zelf voorzieningen op te zetten. Het voorliggend veld bestaat uit algemeen toegankelijk voorzieningen zoals initiatieven die vanuit het dorp of de wijk worden georganiseerd. Maar ook door gemeente, Andes of andere organisaties opgezette voorzieningen vallen onder dit veld. Er is het een en ander aan voorliggend veld in kaart gebracht, maar dit wordt door de teams als onvoldoende, en daarmee onbruikbaar, ervaren. Door de onduidelijkheden en beperkte mate van beschikbaarheid van informatie is een situatie ontstaan die onwenselijk is in relatie tot het regenboogmodel. Het is onduidelijk op welke voorzieningen in de lagere bogen een beroep gedaan kan worden en daardoor worden deze niet ingezet. Dit heeft (soms onnodige) inzet in de hogere bogen als gevolg.



SAMENWERKINGSKETEN

De samenwerkingsketen binnen het sociaal domein kent de volgende partijen: de Raad van Toezicht van de stichting, het bestuur van de stichting, de teamleiders van de stichting, de drie sociale teams en team werk, de overallcoördinator, de accountmanager, cluster ASD, afdeling MO, cluster VSO, cluster FIA, de afdelingshoofden (MO en ASD hebben een ander afdelingshoofd), het managementteam, het college en de raad. Daarnaast zijn er ook nog externe partijen/factoren als welzijnsorganisatie Andes, de gemeente Emmen en huisartsen. De keten is lang en bestaat uit veel partijen. Dit maakt dat er sprake is van veel overleg- en afstemmingsmomenten in het beleids- en uitvoeringsproces, wat zorgt voor stroperigheid.



ONDERLINGE VERHOUDINGEN

De verhouding tussen de partijen binnen de keten is geregeld in het mandaatbesluit, de uitvoeringsovereenkomst en de piofach-overeenkomst. De uitvoeringsovereenkomst ziet op de feitelijk invulling van de taken die volgen uit het mandaatbesluit. In de piofach-overeenkomst is neergelegd in welke mate de gemeente de stichting ondersteunt in piofach-onderdelen. Op basis van deze documenten verhouden de gemeente en de stichting zich op vier manieren tot elkaar:

1. als opdrachtgever en opdrachtnemer
2. als mandaatverlener en gemandateerde
3. als faciliterend en gefaciliteerde
4. als ketenpartners

UITVOERINGSPROBLEMEN

In de basis is de inrichting van het sociaal domein goed, maar in de praktijk doen zich uitvoeringsproblemen voor. De 'radertjes' die de samenwerking in gang moeten houden zijn bijna of geheel gestopt met draaien. Hierdoor ontstaat ruis en frictie tussen betrokken partijen. Het maakt ook dat zowel de stichting als de gemeente eigenstandige keuzes maken en een eigen invulling van beleid kiezen. De beleidscyclus (pdca-cyclus) komt hierdoor in het geding.

ROLVERDELING

Doordat de samenwerking is geregeld in verschillende documenten en daaruit verschillende verhoudingen tussen partijen voortvloeien, bestaat er verwarring over de rolverdeling tussen betrokken partijen. Uit de evaluatie komt naar voren dat de gemeente zich vooral als opdrachtgever ziet, terwijl er vanuit de stichting meer vanuit de ketenpartner gedachte wordt gewerkt. Een complicatie hierbij is dat verschillende personen verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de piofach-overeenkomst en de uitvoeringsovereenkomst. Ook wordt de uitvoering van de taken bemoeilijkt door een organisatorische keuze. De overallcoördinator en de accountmanager zijn geen leden van het managementteam, hebben geen zelfstandige bevoegdheden en hebben geen mogelijkheden en/of mandaat gekregen om mensen (en de stichting) daadwerkelijk aan te sturen of processen te herorganiseren. Er is bij alle gesprekspartners behoefte aan meer regie op de keten: iemand die de gehele keten overziet, stichting en gemeente scherp houdt op de (gedeelde) visie en kan bijsturen waar nodig.

SAMENWERKING

De samenwerking binnen de gemeente en tussen de stichting en verschillende gemeentelijke afdelingen loopt over het algemeen goed. Zo geven de sociale teams en ASD aan dat de samenwerking op het gebied van beschikkingen goed verloopt: de lijnen zijn kort, er zijn geen belemmeringen om vragen te stellen en het contact verloopt snel. Ondanks dat de stichting op afstand zit, heeft het cluster ASD niet het idee dat ze informatie mist om een goede beschikking op te stellen. Ook de samenwerking tussen de stichting en VSO loopt over het algemeen goed. Er bestaat wel onduidelijkheid over de mate van inzet die gevraagd mag worden, en door wie (de eigen manager of rechtstreeks vanuit de stichting). Ook de rol van de kwaliteitsmedewerker van de stichting is onduidelijk waar het gaat om juridische vraagstukken en beleid.





PRIVACY

Het verbreden van hulpvragen en het integraal werken in het sociaal domein zoals Borger-Odoorn voorstaat wordt bemoeilijkt door de privacywetgeving. De Autoriteit Persoonsgegevens geeft aan dat de Jeugdwet, de Participatiewet en de Wmo 2015 onvoldoende grondslag geven om gegevens te delen tussen de gemeente en de teams. Het college heeft onlangs een privacyprotocol vastgesteld met daarin afspraken over welke gegevens wel en niet uitgewisseld mogen worden tussen de gemeente en de teams. Wetgeving om de integrale werkwijze die ook het rijk voorstaat, mogelijk te maken wordt in 2020 verwacht.



FINANCIËLE ADMINISTRATIES

De kosten van de stichting zoals die blijken uit de gemeentelijke boekhouding wijken af van de kosten uit de boekhouding van de stichting zelf. Deze verschillen zijn te verklaren doordat de gemeente kosten heeft gemaakt voor de stichting die niet in de boekhouding van de stichting tot uitdrukking komen. Dit komt doordat de gemeente in de afgelopen jaren nog verantwoordelijk was voor een gedeelte van de huisvestingskosten en de kosten van de ICT.



KOSTEN SOCIAAL DOMEIN

De kosten van het sociaal domein in de periode 2015–2019 stijgen, terwijl de uitkeringen van uit het rijk afnemen. Er bestaan daarmee tekorten en de gemeente kan haar principe van budgetneutraliteit niet langer hanteren.

Aanbevelingen

Op basis van de bevindingen worden de volgende aanbevelingen gedaan:

ALGEMEEN

1

Blijf werken met de gekozen inrichtingsvorm, de stichting, de sociale teams en het regenboogmodel.

GEMEENTERAAD

2

Zorg ervoor dat de huidige visie op het sociaal domein toekomstbestendig, geactualiseerd, bij alle partijen bekend en breed gedragen wordt. Vertaal ook de visie op het voorliggend veld door en voer deze visie uit. Zorg daarbij nadrukkelijk voor aansluiting tussen beleid en uitvoering. Zoek daarbij in gezamenlijkheid balans tussen de visie, de administratieve druk, de eisen die vanuit de rechtmatigheid worden gesteld en de financiële druk op de budgetten in het sociaal domein.

COLLEGE

3

Stel meetbare doelen en prestatieindicatoren (kwantitatief en kwalitatief) op.

4

Volg de beleidscyclus (pdca-cyclus) consequenter zodat beleid en uitvoering met elkaar verbonden blijven. Dit geldt voor alle bij beleid én uitvoering betrokken partijen.

5

Onderzoek of de boekhoudingen en registratiesystemen van gemeente en stichting voldoende op elkaar aansluiten en daarmee voldoende vergelijkbaar zijn. Zo niet, pas de administratie(s) aan.

6

Maak keuzes in wie de regie voert op de keten en in het monitoren, leg deze vast en voer deze keuzes uit.

7

Voer regie waar nodig en laat los waar het kan. Wees daarbij consequent en rolvast in het uitgangspunt dat de gemeente het beleid maakt.

8

Maak afspraken over de rolverdelingen in de keten, zowel binnen de stichting, binnen de gemeente als onderling. Handel vervolgens overeenkomstig de beschreven rollen.

9

Sluit één overeenkomst met de stichting waarin de inhoudelijke en de pofach onderdelen zijn opgenomen met meetbare prestatieindicatoren. Laat daarbij de overeenkomst zo veel mogelijk aansluiten bij de praktijk. Heroverweeg daarin de facilitering van pofach-taken en de juridische ondersteuning. Maak in de overeenkomst meetbare afspraken over wat een goed werkbaar caseload is.

10

Beoordeel de gevolgen van de huidige en in 2020 verwachte privacywetgeving en pas het handelen hier zo nodig op aan.

11

In deze evaluatie zijn externe partijen, zoals Andes en zorgverleners, niet meegenomen, maar zij zijn wel belangrijke partijen. Verricht aanvullend onderzoek naar de samenwerking met de externe partijen. Verricht daarbij nader onderzoek naar de effecten van het gevoerde beleid.

BEDRIJFSVOERING

12

Maak de keten korter en overzichtelijker. Breng de opties van de plaatsing van de interne onderdelen in de kortere keten in beeld en neem daarover een besluit.

13

Stuur de keten binnen de gemeente aan door één persoon in plaats van twee. Maak voor de nieuwe functie van 'ketencoördinator' een competentieprofiel en functiebeschrijving inclusief de benodigde bevoegdheden en doorzettingmacht om de coördinerrol waar te kunnen maken.

14

Wijs deze 'ketencoördinator' in de samenwerking met de stichting aan als aanspreekpunt bij de gemeente.

15

Werk met een overkoepelend overlegorgaan, bestaande uit vertegenwoordigers uit de verkorte keten.

16

Zorg in bezwaarzaken altijd voor afstemming tussen uitvoering en een afvaardiging van beleid, stichting en juridisch, zodat alle aspecten worden belicht en ook hier de visie wordt uitgedragen.

17

Zorg voor de inbedding van een kwaliteitscontrole binnen de gemeente, bijvoorbeeld door een kwaliteitsmedewerker aan te stellen bij de gemeente en beschrijf de rol van deze kwaliteitsmedewerker.

18

Onderzoek de mogelijkheden om in de beschikkingen een onderbouwing van de beslissing op te nemen.