

Korte Houtstraat 20 a-b
2511 CD Den Haag

POSTADRES
Postbus 10242
2501 HE Den Haag

TELEFOON
070 - 310 38 00

WEBSITE
www.bmconderzoek.nl

Op weg naar een toekomstbestendige Wmo-dienstverlening

Rapport
Gemeente Zoetermeer

BMC Onderzoek
Mei 2018
drs. H. Rijnkels
K.J van de Werfhorst MSc
Correspondentienummer: DH-0905-9195

INSCHRIJVING KVK
nr. 32078667

ABN-AMRO
NL91ABNA0504035754

BTW
NL80.86.63.598 B.01

INHOUD

HOOFDSTUK 1	INLEIDING	1
1.1	Doel van het onderzoek en onderzoeksvraag	1
1.2	Onderzoeksaanpak	2
1.3	Leeswijzer	3
HOOFDSTUK 2	SAMENVATTING KWANTITATIEVE ANALYSE	4
2.1	Populatie Zoetermeer	4
2.2	Aantallen en uitgaven Wmo-dienstverlening	4
HOOFDSTUK 3	TOETSSTENEN VOOR DE TRANSFORMATIE	8
3.1	Toetssteen 1: Vraag/populatie	9
3.2	Toetssteen 2: Toegang, vraagverheldering en casusregie	9
3.3	Toetssteen 3: Ondersteuning	10
3.4	Toetssteen 4: Bekostiging en contracteren	12
3.5	Toetssteen 5: Monitoren en verantwoorden	13
3.6	Toetssteen 6: Leren	14
HOOFDSTUK 4	SAMENVATTING ANALYSE.....	15
HOOFDSTUK 5	SCENARIO'S STURINGSSTRATEGIE	17
HOOFDSTUK 6	ADVIES VOOR INRICHTING EN ORGANISATIE	21
6.1	Keuze voor een sturingsstrategie	21
6.2	Zicht op populatie en vraag	23
6.3	Toegang en resultaten	23
6.4	Allocatie van budgetten	24
6.5	Aanbod	25
6.6	Samenspel en samenwerking	25
6.7	Contracteren en bekostigen	26
6.8	Monitoren en verantwoorden	26
6.9	Leren en opdrachtgeverschap	26

Hoofdstuk 1

Inleiding

De gemeente Zoetermeer heeft in 2013 de volgende ambitie geformuleerd: 'het realiseren van een nieuw stelsel voor een kwalitatief goede maatschappelijke ondersteuning, dat uitgaat van de eigen kracht en verantwoordelijkheid van inwoners en ruimte geeft aan professionals en bovendien uitvoerbaar is binnen de door het Rijk beschikbaar gestelde budgetten'.¹

In de voorbereiding op de decentralisaties van 2015 is er gekozen voor een breed en divers aanbod binnen de Wmo. Er is ruimte gecreëerd voor vernieuwing door veel verschillende partijen met hun aanbod toe te laten tot de gemeente. Uit de tussenevaluatie van het sociaal domein blijkt dat de gemeente veel verschillende vormen van ondersteuning biedt, waaronder maatwerkvoorzieningen, algemene voorzieningen en vrij inzetbare voorzieningen.²

1.1 Doel van het onderzoek en onderzoeksvraag

De gemeente Zoetermeer heeft de kaders voor de Wmo beschreven in het beleidsprogramma 'Zorg in Zoetermeer voor elkaar'. Na de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2018 gaat het college de nieuwe beleidskaders voor het sociaal domein vaststellen, waarbij sturen op resultaat voor inwoners centraal staat. Daarnaast wordt er op dit moment ook gewerkt aan het actualiseren van de maatschappelijke opgaven³.

Om de nieuwe beleidskaders goed te kunnen stellen, is er behoefte aan een verkenning van het stelsel van maatschappelijke ondersteuning op grond van de Wmo. Een analyse van de huidige inrichting van de Wmo-dienstverlening dient als basis voor onder andere de toekomstige vormgeving van beleid en inkoop. De leidende vragen daarbij zijn hoe de gemeente het best kan aansluiten bij (de leefwereld van) de inwoners van Zoetermeer, hoe gestuurd kan worden op resultaat en welke bekostiging en inrichting van de Wmo-dienstverlening hierbij passend is.

De hoofdvraag bij het onderzoek luidt:

Draagt de huidige inrichting van de Wmo-dienstverlening in de gemeente Zoetermeer bij aan het realiseren van de transformatiedoelstellingen voor 2018 en verder?
En welke mogelijkheden zijn er voor de gemeente om te sturen op het geheel aan Wmo-dienstverlening, zodat er resultaten behaald worden binnen de budgettaire kaders?

¹ Koers in het sociaal domein. Visie en uitgangspunten, december 2013.

² Rapport Tussenevaluatie Sociaal Domein Zoetermeer, eerste kwartaal 2017.

³ Sterke sociale basis, ondersteuning en zorg op de juiste plek, passende woon- en leefomgeving, investeren in gezondheidsbevordering.

Het onderzoek richt zich op de Wmo-dienstverlening. Daaronder vallen de volgende Wmo-voorzieningen:

- Recreatieve en arbeidsmatige dagbesteding
- Individuele begeleiding
- Algemene voorzieningen welzijn
- Maatschappelijk werk
- Cliëntondersteuning (inzet MEE)
- Maatschappelijke opvang, (inloop)GGZ, OGGZ

Deze voorzieningen kennen drie vormen:

- Maatwerkvoorzieningen.
- Vrij inzetbare voorzieningen (VIV): wat betreft inhoud zijn dit maatwerkvoorzieningen, maar VIV-variant kan onder bepaalde voorwaarden direct ingezet worden zonder indicatie.
- Algemene voorzieningen.

Niet onderzocht zijn de 'oude' Wmo-voorzieningen zoals hulp bij het huishouden, woningaanpassingen en voorzieningen ten behoeve van mobiliteit. Ook de maatwerkvoorziening 'beschermd wonen' is geen onderdeel van dit onderzoek. De toegang tot en uitvoering van deze voorziening valt op dit moment onder centrumgemeente Den Haag. Uiteraard zijn er wel raakvlakken met de Wmo-dienstverlening die wel onderzocht worden. Zo heeft de gemeente Zoetermeer voorstellen voor de (toekomstige) organisatie en inrichting van beschermd wonen, onder andere aan de hand van een werkagenda (O)GGZ.

1.2 Onderzoeksaanpak

De inventarisatie van de huidige situatie is gemaakt door middel van een kwantitatieve analyse van gegevens uit de gemeentelijke registratie en openbare data. Gegevens van de gemeente betreffen onder andere: aanbieders maatwerkvoorzieningen en algemene voorzieningen, subsidiebudgetten, indicaties en verzilverde indicaties, inclusief bedragen van maatwerkvoorzieningen, aantal cliënten en producten maatwerkvoorzieningen. Openbare data die gebruikt is, betreft onder andere: demografische gegevens en kenmerken populatie op wijkniveau, prognose vergrijzing en gebruik voorzieningen.

Op basis van deze gegevens is het volgende dashboard gemaakt:

<https://onderzoek.bmc.nl/zoetermeer2017⁴>

De kwantitatieve analyse is aangevuld met een documentenstudie en gesprekken met beleidsmedewerkers en netwerkregisseurs van de gemeente Zoetermeer. Op deze manier ontstond een breder zicht op de huidige situatie.

Naast het beschrijven van de huidige situatie is samen met betrokkenen binnen de gemeente een aantal werksessies gehouden. Hierin zijn de transformatiedoelen, ambities en oplossingsrichtingen voor de toekomstige periode verkend.

⁴ Het wachtwoord dat toegang geeft tot het dashboard is op te vragen bij de ambtelijk opdrachtgever van dit onderzoek.

Op basis van de eigen gegevens en de input van de gemeente Zoetermeer is vervolgens een analyse en advies geformuleerd. Deze geven een antwoord op de geformuleerde onderzoeksvraag.

Deze onderzoeksrapportage biedt een kapstok om beleidsontwikkeling, inkoop en uitvoering de komende jaren vorm te geven (eerste vertaling vindt inmiddels al plaats bij de herpositionering van de recreatieve dagbesteding). Ons advies is om de inzichten uit deze rapportage niet alleen 'toe te passen' op de Wmo-dienstverlening, maar te verbreden naar de opgaven in het sociaal domein.

Belangrijke kanttekening bij de onderzoeksaanpak is dat de onderzoekers hun materiaal hebben verzameld op basis van documenten, gesprekken en data die door de gemeente zijn verstrekt. In het onderzoek is geen informatie verzameld waar maatschappelijke partners of inwoners direct bij betrokken waren. Deze input wil de gemeente graag in een volgend stadium toevoegen.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 starten we met een beknopte weergave van de kwantitatieve analyse van de Wmo-dienstverlening in Zoetermeer.

Hoofdstuk 3 beschrijft op basis van zes toetsstenen voor de transformatie de ambities en oplossingsrichtingen van de gemeente Zoetermeer.

Hoofdstuk 4 biedt een samenvattende analyse van de informatie uit hoofdstuk 2 en 3.

Hoofdstuk 5 beschrijft het bredere kader waarbinnen de inrichting en organisatie van dienstverlening plaatsvindt: de verschillende sturingsstrategieën.

Hoofdstuk 6 geeft een aantal adviezen voor de toekomstige inrichting en organisatie. Hierbij is zoveel mogelijk de systematiek van de toetsstenen voor de transformatie aangehouden.

Hoofdstuk 2

Samenvatting kwantitatieve analyse

2.1 Populatie Zoetermeer

De inwoners van Zoetermeer worden ouder, en ouderen wonen bovendien langer thuis. Dat betekent dat bij ongewijzigd beleid het beroep van ouderen op Wmo-voorzieningen in absolute zin zal toenemen. Het aantal thuiswonende 75-plussers is tussen 2010 en 2017 met ongeveer 1.500 personen toegenomen. Het totaal aantal inwoners van 75 jaar en ouder zal toenemen van ongeveer 8.000 inwoners in 2017 tot ongeveer 11.500 in 2025. Het percentage thuiswonende inwoners van Zoetermeer met dementie zal tussen 2016 en 2020 met ongeveer 400 personen toenemen⁵. Het aantal inwoners met somatische problemen zal in 2020 met ongeveer 1.150 personen toenemen.

In de GGZ vindt ambulantisering plaats; het aantal intramurale plaatsen in GGZ-instellingen wordt tussen 2008 en 2020 met ongeveer een derde afgebouwd. Mensen met psychiatrische problematiek blijven dan ook langer in hun eigen woonomgeving, en hebben daarbij ondersteuning nodig. Het exacte aantal mensen met psychische kwetsbaarheid in Zoetermeer is niet bekend. In 2016 waren er in Zoetermeer ongeveer 1.600 personen met een ernstige psychiatrische aandoening (EPA)⁶. Dit is hoger dan het landelijk gemiddelde. De omvang van de OGGZ-doelgroep in gemeenten bedraagt ongeveer 1% van de volwassen bevolking. Voor Zoetermeer betekent dat ongeveer 1.000 inwoners⁷.

De gemeente Zoetermeer kent relatief veel inwoners met een niet-westerse migratie-achtergrond. De groep oudere migranten kent specifieke wensen en behoeften bij Wmo-ondersteuning en (mantel-)zorg⁸.

Uit de kwantitatieve analyse blijken duidelijke verschillen tussen de wijken. In de wijken Meerzicht, Buytenwegh en Centrum wonen relatief meer mensen met een laag inkomen. Het aantal inwoners met angst- en stemmingsproblematiek is in deze wijken hoger dan in de andere wijken van de stad. In deze wijken is het aantal Wmo-cliënten per 1.000 inwoners duidelijk hoger dan in de andere wijken van Zoetermeer. In deze wijken zijn de uitgaven per inwoner aan Wmo-maatwerk en VIV ook hoger dan in de andere wijken.

2.2 Aantallen en uitgaven Wmo-dienstverlening

In de volgende tabellen zijn de aantallen gefactureerde indicaties weergegeven van vrij inzetbare voorzieningen en maatwerkvoorzieningen van het jaar 2017. Ook de uitgaven aan algemene voorzieningen op het gebied van de Wmo-dienstverlening worden weergegeven. Voor een uitgebreider overzicht van de aantallen en uitgaven verwijzen we naar het dashboard bij deze rapportage.

⁵ <https://provincie.woonzorgwijzer.info/map/zuidholland>

⁶ 1.716 personen EPA per 100.000 verzekerden. <https://www.zorgprismapubliek.nl/producten/geestelijke-gezondheidszorg/ernstige-psychiatrische-aandoeningen/>

⁷ Referentiekader Maatschappelijke Zorg voor mensen in Multiprobleemsituaties <http://www.impuls-onderzoekscentrum.nl/userfiles/Niemand%20tussen%20wal%20en%20schip%20Referentiekader%20maatschappelijke%20zorg.pdf>

⁸ <https://www.kis.nl/sites/default/files/bestanden/Publicaties/literatuuroverzicht-wonen-zorg-oudere-migranten.pdf>

Vrij inzetbare voorzieningen

De grootste uitgaven aan VIV in 2017 werden gedaan aan recreatieve dagbesteding. Het product recreatieve dagbesteding specialistisch wordt door negen aanbieders gefactureerd. De helft van het totaal gefactureerde bedrag wordt echter gefactureerd door Vierstroom.

Het grootste aantal cliënten binnen de VIV valt onder het product kortdurende ambulante begeleiding. Dit product werd in 2017 door ongeveer twintig aanbieders gefactureerd aan de gemeente. Ruim 60% van de cliënten en de uitgaven valt onder drie aanbieders (Impegno, Jan Arends BV en Benita Home).

Tabel 1 Vrij inzetbare voorzieningen, periode 1-1-2017 tot 15-10-2017

	Aantal gefactureerde indicaties	Gefactureerd bedrag
Kortdurende ambulante begeleiding	312	€ 301.390
Recreatieve dagbesteding basis	169	€ 263.486
Recreatieve dagbesteding specialistisch	272	€ 1.139.331
Waakvlamcontact	59	€ 18.446
Zorgcoördinatie	2	€ 300
Totaal	812	€ 1.722.954

Maatwerkvoorzieningen

Sinds 2016 is een geleidelijke stijging te zien van het totaalbedrag dat maandelijks gefactureerd wordt. Het aantal indicaties waarover gefactureerd wordt, neemt ook toe (er is meer instroom dan uitstroom).

De grootste uitgaven aan maatwerkvoorzieningen in 2017 werden gedaan aan begeleiding individueel specialistisch. Dit product wordt door ongeveer 30 aanbieders gefactureerd. Daar moet worden opgemerkt dat ruim 50% wordt gedeclareerd door twee aanbieders (Limor Haaglanden en RIBW Fonteynenburg). Deze aanbieders hebben ook het grootste aantal cliënten binnen dit product.

Tabel 2 Maatwerkvoorzieningen, periode 1-1-2017 tot 15-10-2017

	Aantal gefactureerde indicaties	Gefactureerd bedrag
Arbeidsmatige dagbesteding basis	84	€ 322.266
Arbeidsmatige dagbesteding specialistisch	11	€ 40.804
Begeleiding individueel basis	406	€ 924.566
Begeleiding individueel specialistisch	541	€ 2.152.813
Totaal	1042	€ 3.440.449

Uit gegevens van het CAK blijkt dat bijna 25% van het totaal aantal cliënten dat individuele begeleiding ontvangt jonger is dan 30 jaar. In vergelijking met de leeftijdsopbouw van de gemeente Zoetermeer lijkt dat een lichte oververtegenwoordiging van deze leeftijdscategorie.

Combinaties maatwerk en VIV

In 2017 was het gebruik van maatwerkvoorzieningen en VIV in 83% van de gevallen enkelvoudig. Dat wil zeggen dat 83% van de cliënten in 2017 maar één van deze ondersteuningsvormen ontving. Als er combinaties van maatwerk en VIV volgtijdelijk worden ingezet, betreft het voornamelijk individuele begeleiding en kortdurende ambulante begeleiding (4%). In de periode van 1 januari 2016 tot 18 april 2018 werd 43% van de VIV kortdurende ambulante begeleiding gevolgd door de maatwerkvoorziening individuele begeleiding. Hier gaat het om volgtijdelijke inzet. Aanbieders zetten eerst kortdurende ambulante begeleiding in, waarna er wordt opgeschaald naar maatwerkbegeleiding. Bij de combinatie individuele begeleiding en recreatieve dagbesteding (3% van totaal), zien we wel gelijktijdige inzet van maatwerk en VIV.

Het is met de beschikbare data niet mogelijk om combinaties van maatwerk/VIV met algemene voorzieningen, zoals maatschappelijk werk of cliëntondersteuning, in beeld te brengen.

Algemene voorzieningen

Het grootste bedrag aan subsidies voor algemene voorzieningen wordt uitgekeerd aan ZoSamen. In deze samenwerking ontvangen Palet Welzijn, MEE en Stichting MOOI gezamenlijk ruim een derde van het totale bedrag aan subsidies algemene voorzieningen. Dit is voor cliëntondersteuning aan verschillende doelgroepen en de ondersteuning van mantelzorgers en vrijwilligers.

Palet Welzijn ontvangt verder ook nog een subsidie voor het seniorenwerk, en voor de huur van een ruimte.

De subsidie voor Piëzo betreft integratie en activering.

Kwadraad ontvangt 20% van het totaalbedrag aan subsidies voor het algemeen maatschappelijk werk, het Veilig Verder Team en Wijkcoaching.

Tabel 3 Subsidies algemene voorzieningen Wmo-dienstverlening 2017

Aanbieder	Subsidiebedrag
Palet Welzijn	€ 1.527.771
Stichting MEE	€ 1.344.000
Kwadraad	€ 1.313.920
Stichting Mooi	€ 860.296
Stichting Piëzo (exclusief vluchtelingenwerk)	€ 490.320
Parnassia	€ 264.636
Vierstroom	€ 52.961
Buddy Netwerk	€ 52.502
Parnassia Bavo Groep	€ 46.038
GGZ Rivierduinen	€ 45.028
STAK	€ 37.470
Limor	€ 33.563
Totaal	€ 6.068.505

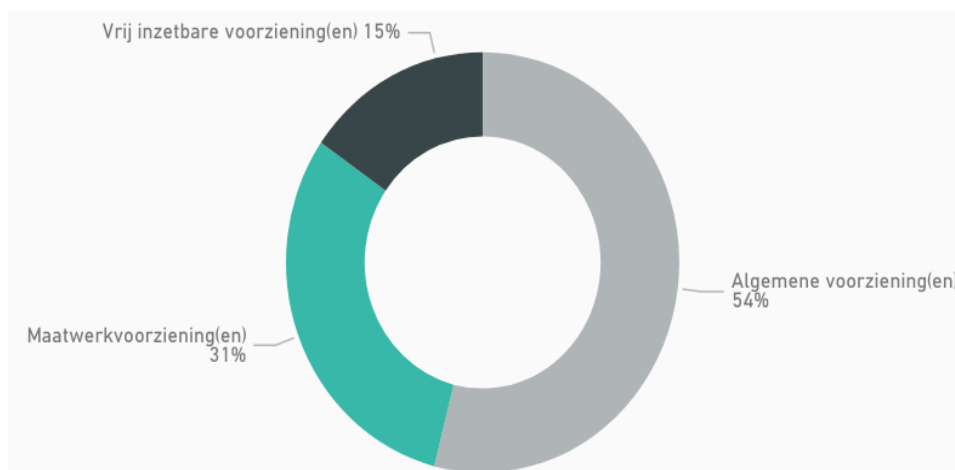
In de volgende figuur is voor het jaar 2017⁹ de verhouding weergegeven tussen de uitgaven aan maatwerkvoorzieningen, vrij inzetbare voorzieningen en subsidies voor algemene voorzieningen.

⁹ Voor maatwerk en VIV zijn de gegevens gebruikt van de periode 1-1-2017 tot 15-11-2017. In de loop van 2018 worden vaak nog declaraties ingediend over 2017. Dat betekent dat het aandeel maatwerk en mogelijk ook van VIV over het hele jaar ten opzichte van de algemene voorzieningen enkele procenten hoger ligt.

Daarbij moet worden opgemerkt dat de figuur alleen de uitgaven aan Wmo-dienstverlening toont. Dat is een beperkt deel van de totale begroting Wmo.

De 'oude Wmo-voorzieningen' (hulp bij het huishouden, woon-, rol- en vervoersvoorzieningen) zijn niet betrokken bij het onderzoek, en daarom ook geen onderdeel van de uitgaven zoals in onderstaande figuur weergegeven.

Figuur 1 Verhouding uitgaven Wmo-dienstverlening 2017



Hoofdstuk 3

Toetsstenen voor de transformatie

In Zoetermeer is een rijk geschakeerd palet aan Wmo-voorzieningen beschikbaar. Of deze passen bij de transformatiedoelen van de gemeente is een vraag die we in dit hoofdstuk onder de loep nemen. Omdat de beleidsstukken voor een gedeelte al wat ouder zijn (uit 2013 en 2014), een meer recent stuk (2017) een visie op hoofdlijnen is en de maatschappelijke opgaven voor de komende periode nog in ontwikkeling zijn, hebben we in een aantal werksessies een nadere verkenning gemaakt van de ambities op het gebied van de Wmo-dienstverlening.

Het denkkader dat we hiervoor hebben gebruikt zijn de zogenaamde toetsstenen voor de transformatie. Deze bieden een analysekader om de ambities te benoemen.

Figuur 2 Zes toetsstenen voor de transformatie



Per toetssteen hebben we op basis van gesprekken, werksessies en een documentenanalyse de werkwijze, ideeën en strategieën van de gemeente Zoetermeer in beeld gebracht.

De ambities per toetssteen zijn ontleed aan de volgende documenten:

- Beleidsplan Wmo en Jeugd 2014
- Organisatieplan het verschil is de bedoeling 2018
- Werkagenda GGZ op weg naar 2020
- Tussenevaluatie Sociaal Domein 2017
- Maatschappelijke opgaven Wmo 2018-2022 (concept)

Kortom, het gaat in de volgende paragrafen om de ambities van de gemeente Zoetermeer. In hoofdstuk 6 worden deze ambities verbonden met adviezen van BMC.

3.1 Toetssteen 1: Vraag/populatie

Ambitie

- Om ondersteuning op wijkniveau te kunnen geven, is kennis van de wijk (populatie) het uitgangspunt.
- Het is belangrijk om analyses te maken van de populatie (op wijkniveau) waarbij inzichtelijk is wat de mate van zelfredzaamheid van onze inwoners is. Dit kan onder andere door een systematische verzameling en analyse van doelen/resultaten uit ondersteuningsplannen en door wijkverkenningen te doen (sociaal, economisch en fysiek). Op basis van deze kennis zullen wijkcompassen opgesteld worden.
- We willen meer investeren in kennis van vraag en vraagontwikkeling (voorspellen) en minder uitgaan van beperking of de klassieke doelgroepbenadering. De wijkbewoners staan centraal. Voor twee specifieke groepen is extra aandacht: positie van ouderen en mensen met een psychische kwetsbaarheid.
- We streven naar meer eigenaarschap bij inwoners. Daarvoor is het nodig hun vragen te kennen en aan te sluiten bij initiatieven in de wijk/buurt.
- Beter inzicht in de verdeling huidige aanbieders/locaties over de stad, zodat de aansluiting met de vraag(ontwikkeling) beter gemaakt kan worden.

Huidige situatie

Beleidsmatig is er veel aandacht voor gebiedsgericht werken. Ook in de maatschappelijke opgaven die recent zijn geformuleerd, neemt kennis van de populatie en aandacht voor verschillen tussen wijken een centrale plaats in.

In de praktijk blijkt het gebiedsgerichte werken echter nog niet systematisch te zijn doorgezet. Veel voorzieningen zijn stedelijk georganiseerd en/of sluiten niet per se aan op de specifieke populatie van een wijk. Ook is onduidelijk in hoeverre het denken in doelgroepen nog ingezet wordt.

Medewerkers van de gemeente geven aan dat aanbieders het lastig vinden om een breed toegankelijk aanbod te bieden dat laagdrempelig voor inwoners beschikbaar is. Ook medewerkers zelf zijn niet altijd overtuigd van het nut van een brede benadering.

3.2 Toetssteen 2: Toegang, vraagverheldering en casusregie

Ambitie

- We streven naar integrale dienstverlening. Minder toegangskanalen zien we als een van de middelen om deze ambitie te bereiken.
- Voor enkelvoudige vragen hebben we een kort en lean werkproces.
- Inwoners kunnen informatie en advies in de eigen wijk krijgen.
- De professional in de toegang maakt samen met de inwoner een ondersteuningsplan. Hierbij gebruiken professionals allemaal de Zelfredzaamheidsmatrix of een ander gestandaardiseerd en geüniformeerd instrument.
- In de toegang werken we volgens het principe van één huishouden, één plan, één regisseur. De casusregie is in handen van de professional die de toegang verleent.
- Cliënt houdt zelf zoveel mogelijk regie op zijn ondersteuningsplan.
- In het ondersteuningsplan staan naast een doel ook de gewenste voorzieningen (dit is een arrangement van verschillende zorg- en ondersteuningsvormen, zowel op basis van

eigen kracht, inzet van netwerk als de inzet van algemene voorzieningen en/of maatwerkvoorzieningen)

- Als sprake is van multiproblematiek neemt één hulpverlener de zorgcoördinatie op zich.
- We zorgen ervoor dat er professionele ruimte is om ongelijke gevallen ongelijk te behandelen.

Huidige situatie

Er wordt in Zoetermeer niet gewerkt met een vorm van 'sociale teams'. Er zijn meerdere toegangspoorten voor de Wmo-dienstverlening. Voor een deel ligt die verantwoordelijkheid bij de gemeente (maatwerkvoorzieningen) en voor een deel bij aanbieders (vrij inzetbare voorzieningen en algemene voorzieningen). De vraagverheldering en het maken van een ondersteuningsplan (het vaststellen van de doelen) gebeuren daarmee op verschillende plekken.

De toegangstaken worden op verschillende manieren ingevuld. Hier geldt geen uniforme werkwijze voor. Er is wel gestart met het gebruik van de Zelfredzaamheidsmatrix maar deze wordt niet systematisch toegepast en is ook geen monitorinstrument.

Kwetsbaar aan deze vorm van organisatie is dat het overzicht ontbreekt. De toegang is versnipperd door de verschillende kanalen en de verschillende werkwijzen. Worden inwoners goed doorverwezen wanneer de ondersteuningsvraag daar aanleiding toe geeft? En sluit het geboden ondersteuningsaanbod aan bij de leefwereld en ondersteuningsvraag van de inwoner? Het is niet duidelijk wie hierin het overzicht bewaakt en wie daarbij de regie houdt.

3.3 Toetssteen 3: Ondersteuning

Ambitie

- In elke wijk is de basinfrastructuur op orde in de vorm van informatie en advies, ontmoeting, vrijwillige inzet en vormen van dagbesteding.
- We organiseren de ondersteuning in de basisinfrastructuur in de wijk niet voor elke doelgroep apart.
- Door de bundeling van activiteiten van de zorgaanbieders op diverse locaties wordt het aanbod overzichtelijker (intensieve samenwerking tussen zorg en welzijn).
- Doel van de wijkzorgnetwerken is het versterken en verbeteren van de samenwerking tussen verschillende professionals (zorg en welzijn) op wijkniveau met als resultaat een betere dienst- en hulpverlening richting inwoners.
- We versterken de sociale basisstructuur, algemene voorzieningen en vrijwillige inzet (waardoor er minder beroep op specialistische voorzieningen nodig is).
- Eén organisatie wordt, idealiter door de cliënt zelf, aangewezen om het overzicht te houden en de centrale aansturing op het ondersteuningsplan te voeren samen met de cliënt (dit hangt samen met de wijze waarop de toegang wordt vormgegeven).
- We geven meer ruimte aan professionals.
- We geven het ondersteuningsaanbod vorm vanuit de wens/vraag van inwoners en niet op basis van historisch gegroeide afspraken met aanbieders.

Huidige situatie

Zoetermeer stuurt vooral op de aanbieders (welke producten leveren ze en hoeveel en of ze binnen de financiële afspraken blijven) en minder op het resultaat voor de inwoner.

De aanbieder is verantwoordelijk om het resultaat voor de inwoner te behalen. Vanuit de gemeente is hier echter weinig directe sturing op.

Er is een ruim aanbod. Voor verschillende doelgroepen, naast elkaar. Er is weinig beweging in het zorglandschap: welke aanbieders actief zijn en welke producten ze leveren, is vooral historisch bepaald. Er is veel keuzevrijheid maar deze wordt slechts ten dele gebruikt. De meeste ondersteuning wordt door een klein aantal aanbieders geleverd. Subsidierelaties bestaan vaak al jarenlang en worden regelmatig voorzien van nieuwe of extra activiteiten. Er is weinig onderlinge samenwerking of verschuiving tussen aanbieders. De netwerkorganisatie ZoSamen heeft vooral een gemeenschappelijke 'voorkeur'. In veel gevallen leveren de aanbieders losse producten en/of een combinatie van losse producten. In de toegang is geen prikkel voor samenwerking tussen aanbieders, het inzetten van lichte ondersteuning en/of het afschalen van ondersteuning.

- Maatwerkvoorzieningen

De aanbieders van maatwerkvoorzieningen leveren voornamelijk nog dezelfde producten als in de tijd van de AWBZ.

- Vrij inzetbare voorzieningen

Het gaat om met name recreatieve dagbesteding en kortdurende individuele begeleiding. De andere VIV worden maar zeer beperkt gebruikt. Door middel van een lichte toets krijgen aanbieders cliënten binnen. Hoewel de kortdurende ambulante begeleiding (KIB) met name gericht is op (multi)probleemgevallen waar snel hulp ingezet moet worden, wordt deze voorziening ook wel gebruikt als voorportaal van maatwerk (ongeveer 43% van de gevallen). Verder wordt de kortdurende ambulante begeleiding gebruikt voor vragen die binnen 50 uur opgelost kunnen worden (en dus niet tot een maatwerkvoorziening leiden). Kortdurende ambulante begeleiding onderscheidt zich daarmee voornamelijk in de toegangstoets van het algemeen maatschappelijk werk en cliëntondersteuning.

- Algemene voorzieningen

Er is overlap van producten en activiteiten tussen aanbieders van algemene voorzieningen. Dat geldt bijvoorbeeld voor individuele ondersteuning. Er is cliëntondersteuning door MEE, ondersteuning door Palet Welzijn (ouderen), maatschappelijk werk en de vrij inzetbare voorziening kortdurende begeleiding. Zowel bij gemeenten als bij aanbieders ontbreekt de scherpste wat het onderscheid is tussen de aangeboden producten.

Cliëntondersteuning is de ondersteuning die MEE geeft aan mensen met een (licht) verstandelijke beperking. Dit is in Zoetermeer een uitgebreider product dan de onafhankelijke cliëntondersteuning zoals de Wmo die voorschrijft in de wet. Medewerkers van de gemeente krijgen nog onvoldoende scherp wat het nut/belang van de omvang van deze bredere inzet is. MEE geeft aan dat uitgebreide begeleiding nodig is omdat cliënten anders door het ijs zakken. Kennelijk ontbreekt het aan indicatoren/doelen om hierover met elkaar in gesprek te gaan.

Combinaties van maatwerk, VIV en algemene voorzieningen zijn niet goed in beeld te brengen op basis van de beschikbare informatie uit registratiesystemen. Onduidelijk is of de slimste combinaties gemaakt worden.

Het streven was generiek beleid. In de praktijk wordt er nu gewerkt met aanbieders die ieder een eigen doelgroep bedienen, vanuit verschillende toegangskanalen (ouderen, migranten, mensen met psychische kwetsbaarheid, et cetera).

3.4 Toetssteen 4: Bekostiging en contracteren

Ambitie

- We willen samenhang tussen voorzieningen. Zorgaanbieders die nu sectoraal ondersteuning bieden op basis van een indicatie in hun eigen locaties, gaan dit anders organiseren.
- We willen budgetten koppelen aan resultaten of resultaatgebieden die zijn geformuleerd op basis van de vraaganalyse (zie toetssteen 1). Hierdoor wordt het mogelijk om producten minder smal te definiëren.
- De bekostiging kiezen we zo dat partners uitgedaagd worden om (gezamenlijk) de afgesproken resultaten te behalen (bijvoorbeeld door budgetplafond, populatiegebonden bekostiging en resultaten uit het ondersteuningsplan die leidend zijn voor de inzet van ondersteuning).
- Om in aanmerking te komen voor subsidie moeten organisaties en instellingen aantonen in welke mate hun activiteiten bijdragen aan de gewenste resultaten, opgaven en doelen:
 - langer zelfstandig wonen mogelijk maken;
 - sociaal isolement voorkomen;
 - het ontsluiten van zelfredzaamheid en zelfregie;
 - meedoen mogelijk maken.
- We zoeken een goede afweging tussen keuzevrijheid, kwaliteit en beschikbaarheid van voorzieningen.

Huidige situatie

In de huidige inrichting kan een snelle start gemaakt worden in de vrij inzetbare voorzieningen. Hier is geen plafond, geen gemaximeerd aantal uren (met uitzondering van de 50 uur bij KIB) of dagdelen en geen toegangstoets door de gemeente. De inrichting nodigt uit tot instroom van 'dure' cliënten, zonder samenwerking en is er geen prikkel gericht op uitstroom.

Zowel in maatwerk als in VIV blijven de uitgaven stijgen. Met de ouder wordende populatie en de ambulantisering van de GZZ is er nu duidelijk behoefte de uitgaven te gaan beheersen. De afdeling WZI (maatwerk) werkt met een scherpe toegang en inkoopcontracten. Deze scherpe contracten hebben echter niet geleid tot een afname van het gebruik van maatwerkvoorzieningen. Voor aanbieders is er geen prikkel om cliënten uit te laten stromen naar lichtere vormen van ondersteuning.

Algemene voorzieningen werken met subsidies zonder toegangseisen maar wel met een budgetplafond. De prikkel op financiële overschrijding is hierdoor kleiner. De vraag is of de juiste inwoners bereikt worden en/of mensen niet te snel worden doorverwezen naar maatwerkvoorzieningen.

VIV hebben een lichte toegangstoets bij de aanbieder zelf. De pxq en open eind financiering nodigen uit tot productie, de toegang grenst dit niet af (met uitzondering van de 50 uur bij KIB).

Door de gemeente wordt niet gestuurd op samenhang tussen deze vormen van contracteren/bekostigen/toegang. Er worden weinig afspraken gemaakt over resultaten en doelen. Er bestaat hierdoor weinig samenspel tussen de aanbieders omdat de (financiële) prikkels hiervoor ontbreken. Het is niet lonend om af te schalen en oplossingen te organiseren die dicht bij de leefwereld van de inwoner liggen.

3.5 Toetssteen 5: Monitoren en verantwoorden

Ambitie

- Onze sturingsfilosofie is afgestemd op het leveren van een passende oplossing voor de inwoner. Dat betekent: inhoudelijke kwaliteitscriteria, klanttevredenheid en maatschappelijk resultaat zullen er meer toe doen.
- Verantwoorden van papier naar praktijk (dat vraagt een investering in het contact met aanbieder en cliënt).
- We willen meer bij inwoners zelf toetsen wat ze vinden van aanbod, activiteiten en bejegening.
- Onze rol als gemeente verandert van meer voorschrijvend en bepalend naar meer faciliterend en regisserend. Ontschotting van budgetten binnen de Wmo is hierbij van belang. Dat is een manier om tot integrale oplossingen te komen.
- Investeren in onafhankelijke cliëntondersteuning zodat cliënten in positie komen om de kwaliteit van ondersteuning te beoordelen.
- We hebben een totaalbeeld van het effect van de dienstverlening (waaronder de verschuiving van zwaar naar licht).
- Monitoren en verantwoorden doen we vanuit doelen en resultaten voor de inwoner.

Huidige situatie

Het perspectief van de inwoner wordt onderzocht met het Cliëntervaringsonderzoek Wmo. Daarbij worden extra vragen gesteld aan bezoekers van dagbestedingslocaties. Deze uitkomsten worden echter niet gerelateerd aan de doelen van de cliënten, het betreffen algemene vragen over de mate waarin de geboden ondersteuning bijdraagt aan zelfredzaamheid en participatie.

Signaal vanuit de gemeente is dat er met name op de algemene voorzieningen weinig grip is. Onduidelijk is wat de opbrengst is van de subsidies die worden gegeven. Er is vanuit de netwerkregisseurs en beleidsmedewerkers het gevoel te afhankelijk te zijn van wat aanbieders bereid zijn om te leveren. Binnen algemene voorzieningen zijn de indicatoren om resultaten inzichtelijk te maken beperkt voorhanden. In de beschikkingen is er wel aandacht voor, maar de grote stap van output naar outcome blijft een moeilijke. Aanbieders bieden hierin ook geen eigen inbreng voor een bruikbaarere systematiek.

Onduidelijk is wie toeziet op de voortgang van een ondersteuningsplan. Als de toegangstoets gedaan wordt door een aanbieder, ligt daar dan ook de verantwoordelijkheid voor het monitoren van de voortgang? Is dat gekoppeld aan verantwoording van aanbieder naar opdrachtgever?

De structuur (wijze van financieren en verantwoorden) staat samenwerking en transformatie in de weg. Zorgaanbieders hebben de eigen organisatie te bekostigen, hun primaire doel is niet om de transformatie vorm te geven.

Verantwoording gebeurt vooral op basis van aantallen producten en cliënten.

3.6 Toetssteen 6: Leren

Ambitie

- We willen onorthodoxe oplossingen bevorderen, onder andere door het organiseren van het leren (lerend werken en werkend leren). Bijvoorbeeld door innovatie en leren als voorwaarde te stellen binnen de financiering.
- Een belangrijke opgave wordt het leren uit casuïstiek, zodat op termijn het accent beter op preventie kan komen te liggen.
- De uitvoeringsteams van de gemeente hebben als gezamenlijke opdracht om, waar dat de dienstverlening aan inwoners ten goede komt, de caseloads integraal in te richten.
- We willen budget vrijhouden voor nieuwe initiatieven.

Huidige situatie

Leren zit in de PC-cyclus maar verder wordt het niet specifiek vormgegeven.

De gemeente werkt in een verkokerd systeem, zowel beleidsmatig als financieel. De begroting is in verschillende onderdelen van het sociaal domein en de Wmo opgesteld. Uitwisseling tussen de verschillende budgetten (om zo te komen tot integrale oplossingen voor inwoners) is niet vanzelfsprekend. Accountmanagers, contractmanagers en beleidsmedewerkers vormen geen integraal team. Ook bestaat er een behoorlijke scheiding tussen mensen die zich met algemene voorzieningen en met maatwerkvoorzieningen bezig houden en tussen de beleidsvelden Wmo, Jeugd en Participatie.

Netwerkgregisseurs proberen verbinding te leggen met wijkregisseurs. Dit komt in de praktijk lastig van de grond.

De gemeente voert haar rol van stelselverantwoordelijke mager in. De rol van opdrachtgever wordt vooral ingevuld in de verticale relatie (opdracht verstrekken aan aanbieder en verantwoording daarop). De gemeente is minder actief in het beheren van de horizontale relaties in het stelsel van het sociaal domein (hoe maak ik als regisseur uitvoerende partijen op een goede manier afhankelijk van elkaar zodat ze samen tot resultaat komen) en in het gezamenlijk leren van de uitvoering.

Rol van de gemeente in de wijkzorgnetwerken wordt niet helder. Kan/wil de gemeente hier een sturende rol in spelen (bijvoorbeeld om samenwerking af te dwingen/te stimuleren)?

Hoofdstuk 4

Samenvatting analyse

Dit hoofdstuk is een analyse op hoofdlijnen van de input die de gemeente Zoetermeer heeft gedaan door de huidige situatie te schetsen. Daarmee is dit hoofdstuk de schakel tussen het verzamelen en analyseren van de opgehaalde gegevens (hoofdstuk 2 en 3) en de adviezen (hoofdstuk 5 en 6).

Populatie

- Informatie over populatie en zorggebruik is beperkt vertaald naar vraagstukken en prioriteiten.
- Wijkgericht werken is niet systematisch doorgezet in de praktijk. In beleid wel veel aandacht voor, bijvoorbeeld nu met de maatschappelijke opgave.
- Onduidelijkheid over doelgroep-denken. Spanning tussen belang van specifieke voorzieningen voor cliënten met een bepaalde beperking en breder aanbod in de wijk.

Toegang

- Beleidstheorie over inrichting toegang ontbreekt: de toegangsfunctie (informatie en advies, vraagverheldering, ondersteuningsplan, casusregie) is versnipperd over diverse partijen.
- Er wordt niet integraal gewerkt (1g1p1r) wanneer ondersteuning J-wet en/of P-wet nodig is.
- In de toegang ontbreken prikkels om te komen tot een aanbod dat aansluit op de draagkracht van inwoners en waarin een combinatie zit van oplossingen.
- De wijze waarop de toegang is georganiseerd nodigt uit tot het verwijzen naar losse producten en het blijven leveren van eigen producten.
- De rol van regisseur is niet eenduidig belegd. Daarmee wordt de voortgang op cliëntniveau niet eenduidig gemonitord.
- Wie 'stuurt' op beweging van zwaar naar licht?

Zorg en ondersteuning

- Groot aanbod aan algemene voorzieningen en maatwerkvoorzieningen.
- Ruime keuze tussen aanbieders.
- Inhoud van voorzieningen sinds 2015 niet werkelijk veranderd (wel de toegang/bekostiging met VIV).
- Er is overlap tussen voorzieningen, een helder onderscheid ontbreekt. Denk aan: cliëntondersteuning, AMW, individuele begeleiding, kortdurende begeleiding, trajectbegeleiding Piëzo).
- Deel van het aanbod VIV wordt weinig gebruikt.
- Groot deel VIV uitgevoerd door klein aantal aanbieders.
- Voornamelijk enkelvoudig gebruik maatwerk (en VIV).
- Ruim en vrij toegankelijk aanbod in algemeen en VIV heeft niet geleid tot afname van maatwerkvoorzieningen.
- Onduidelijk is wat de (meer)waarde van wijkzorgnetwerken is.

Contractering en bekostiging

- Voor inkoop is gekozen voor bestuurlijk aanbesteden waarbij de dialoog centraal staat. Dit is een regionale strategie waar Zoetermeer ook voor gekozen heeft. Door de open eindfinanciering worden aanbieders 'uitgenodigd' veel te leveren. De samenhang met subsidies (hoe grijpen deze vormen goed op elkaar in) is onduidelijk of niet aanwezig.
- Bestuurlijk aanbesteden zorgt voor een groot aantal aanbieders. Het vraagt veel van de gemeente om de dialoog met deze aanbieders aan te gaan en afspraken over te leveren resultaten te maken.
- Welke uitgangspunten voor de bekostiging gelden, wordt niet duidelijk uit de documenten en gesprekken. Wel duidelijk is dat de samenhang tussen de verschillende bekostigingsvormen ontbreekt. Hierdoor ontstaat een aanzuigende werking vanuit maatwerkvoorzieningen.
- De samenwerkingsafspraken tussen aanbieders zijn gebaseerd op intenties en niet vertaald naar verantwoordingsafspraken en/of financiële afspraken.
- Gemeente heeft de ambitie om te sturen op resultaat voor inwoners maar de huidige sturing en inrichting is echter gericht op losse producten en aanbieders. Het overzicht op inzet maatwerkvoorzieningen is goed (aantallen en uitgaven redelijk in beeld) maar er zijn weinig handvatten om ook daadwerkelijk richting te geven. Of met de ondersteuning de resultaten voor de inwoner behaald worden, is niet duidelijk. Sturing op de algemene voorzieningen wordt als nog lastiger ervaren. De uitgaven zijn alleen in hoofdlijnen in beeld, het bereik is niet altijd duidelijk en of de ondersteuning helpt bij het bereiken van een resultaat is niet inzichtelijk.

Monitoren, verantwoorden en leren

- Monitoren en verantwoorden gebeurt tussen gemeente en aanbieder. Inwonerperspectief en samenhang tussen voorzieningen ontbreekt hierin.
- Door het ontbreken van informatie op casusniveau (helpt de ondersteuning), kan alleen gemonitord worden op bereik, aantallen en gemaakte kosten.
- Voor monitorinformatie over algemene voorzieningen is de gemeente 'afhankelijk' van de input van aanbieders, zoals vastgelegd in beschikkingen.
- Voor de maatwerkvoorzieningen is veel data beschikbaar. Dit wordt beperkt en ad-hoc omgezet naar beleidsinformatie.
- Het opdrachtgeverschap wordt smal ingezet. Er wordt vooral ingezet op verticale sturing tussen gemeente en losse aanbieders.
- Er zijn veel initiatieven en pilots. Deze worden niet systematisch gevolgd en geëvalueerd.
- 'Leren' is nu beperkt tot de P&C-cyclus. In 'Verschil is de bedoeling' wel duidelijke visie op belang van leren.
- Gemeentelijke organisatie afgelopen jaren nog verkokerd op 'oude domeinen.'

Hoofdstuk 5

Scenario's sturingsstrategie

In de voorgaande hoofdstukken hebben we de analyse van de huidige situatie gemaakt en de ambities benoemd. Er is werk aan de winkel de komende periode! Een heldere sturingsstrategie helpt om dit werk richting te geven. Het biedt een kader met afspraken over het samenspel tussen gemeente, inwoners en maatschappelijke partners en helpt om koers te houden. Een van de knelpunten van de afgelopen jaren is dat ambities onvoldoende op elkaar waren afgestemd of dat ambities na verloop van tijd 'verwaterden'.

Dit rapport gaat over de Wmo-dienstverlening. Dat is maar een (klein) stuk van het sociaal domein. Een sturingsstrategie mag zich niet beperken tot zo'n deelterrain. Vandaar het advies om een keuze te maken die werkt voor het hele sociaal domein en die goed aansluit op de strategische uitgangspunten van de gemeente Zoetermeer als geheel.

Figuur 3 Vier sturingsstrategieën in het sociaal domein



De rol van de gemeente in relatie tot maatschappelijke partners en inwoners is langs twee assen ingedeeld:

- Wat doen we zelf, wat doet de samenleving (zijn we van het wat, of ook van het hoe?)
- Hoe belangrijk vinden we samenwerking, het gezamenlijk komen tot afspraken en de uitvoering?

Deze vier strategieën zijn ideaaltypen, de praktijk komt nooit helemaal overeen met een van de kwadranten, maar helpt wel bij de keuze. Het is goed mogelijk om voor verschillende

typen ondersteuning of maatschappelijke opgaven andere accenten in de sturing te leggen. Zo kan het sturen op beschikbaarheid van crisishulp op een andere manier plaatsvinden dan samenwerking en ondersteuning in de basisinfrastructuur. De sturingsstrategieën zijn bedoeld als toetssteen en richtsnoer. De keuze voor een strategie helpt bij het richten van de ambities en het vasthouden aan een uitgezette koers.

Per strategie beschrijven we kort de kenmerken, welke voordelen deze strategie kent en ook welke risico's deze met zich meebrengt.

Scenario 1: Eigen beheer

Gemeente voert zelf de toegang en een deel van de ondersteuning aan inwoners uit.

Kenmerken

- Beter zicht op algemene voorzieningen.
- Samenwerkingsafspraken met aanbieders.
- Indicatoren voor prestaties.
- Sturen op samenhang tussen budgetten en voorzieningen (algemene voorzieningen en maatwerkvoorzieningen).
- Minder toegangskanalen via aanbieders.
- Inbesteden.

Kansen

- Verantwoordelijkheid voor budgetbeheersing en leveren van ondersteuning in één hand.
- Professional opereert onafhankelijk van aanbiedersbelang.

Risico's

- Op de stoel van de uitvoerder gaan zitten. Heeft de gemeente hier voldoende expertise voor?
- Gemeente is verantwoordelijk voor sturing op de inhoudelijke opdracht én tegelijkertijd voor de aansturing van de uitvoering. Dat zijn dubbele petten.
- Te veel accent op rechtmatigheid.
- Te weinig verbinding met uitvoeringsorganisaties.
- Vernieuwende ideeën in samenleving vinden moeilijk ingang.

Scenario 2: Marktmodel

Gemeente creëert het speelveld waarop aanbieders en burgers tot samenspel vraag en aanbod komen.

Kenmerken

- Klassieke aanbesteding (meer accent op onderlinge concurrentie, keuzevrijheid voor cliënt en minder accent op overleg).
- Toegang bij de gemeente (stelt doel/te behalen resultaat vast, cliënt kiest aanbieder) of bij de aanbieder (verantwoordelijk voor op te leveren resultaat).
- Keuzevrijheid voor inwoners.
- Veel aanbieders.
- Onderlinge concurrentie.
- Bekostiging op basis van geleverd product, resultaat of traject per cliënt.

Kansen

- Rol gemeente expliciet op stelselverantwoordelijkheid. Past bij regierol.
- Divers aanbod.
- Aanbieder krijgt veel ruimte op basis van resultaat ondersteuningsplan.
- Bonus/malus systeem bij wel/niet behalen resultaten.

Risico's

- Marktmodel veronderstelt een markt. Is die wel aanwezig in zorg en ondersteuning?
- Indien veel aanbieders inschrijven, is communicatie met alle partijen lastiger.
- Marktmodel nodigt aanbieders uit zich te gedragen als marktpartij waarbij financiële keuzen prevaleren boven maatschappelijke keuzen.
- Marktmodel vraagt stevige positie van inwoner. Is deze in staat keuze te maken uit aanbod?

Scenario 3: Cliëntvolgend

Gemeente faciliteert inwoners bij eigen regie in hun ondersteuning.

Kenmerken

- Relatie gemeente en cliënt staat centraal. Gemeente faciliteert cliënten bij het aanbieden van de juiste ondersteuning.
- Open house (open toelatingsprocedure voor alle geïnteresseerde aanbieders).
- Cliëntprofielen gekoppeld aan ondersteuningsvraag en resultaten.
- Onafhankelijke toegang (bij de gemeente) met integraal plan van de inwoner.
- Persoonsvolgende financiering (is geen PGB).
- Klantervaring belangrijk in monitoren resultaat aanbieders.

Kansen

- Keuzevrijheid voor inwoner.
- Ruimte voor eigen plannen inwoners.
- Combinaties van ondersteuning mogelijk.
- Inwoner wordt actief betrokken bij het zoeken naar oplossingen.

Risico's

- Kwetsbare burger heeft hier meer ondersteuning bij vraagverheldering, opstellen doelen en selecteren aanbieder.
- Kan vernieuwing in de weg staan, inwoner kiest niet per se een vernieuwend aanbod
- Positie aanbieders wordt verlengd tot leverancier.

Scenario 4: Wijkgericht

Nauwe samenwerking tussen gemeente, maatschappelijke partners en inwoners(perspectief) op basis van gezamenlijke doelstellingen en afspraken.

Kenmerken

- Bestuurlijk aanbesteden en/of subsidiëren (veel aandacht voor dialoog en resultaatafspraken).
- Hoofdaannemer per gebied en/of intensieve samenwerking tussen aanbieders waarbij ook de regie op de uitvoering hoort (dus niet alleen verantwoordelijk zijn voor het leveren van het eigen product).
- Partnerschap met (financiële) prikkels voor samenwerking.

- Voorzieningen koppelen aan opgaven en resultaten per gebied. Veel aandacht voor analyse gebied.
- Budget per gebied gekoppeld aan te behalen resultaten/populatiegerichte bekostiging. Financiële prikkel zo inrichten dat wijk/gebied baat heeft bij doelmatig werken (overschot komt ten goede aan initiatief in de wijk).
- Toegang zoveel mogelijk op wijkniveau. Beleggen bij partij die baat heeft bij het oplossen van vragen dichtbij inwoners.

Kansen

- Speelveld met ruimte voor rol en belang van inwoners, aanbieders en gemeente.
- Veel mogelijkheden om partijen te laten doen waar ze goed in zijn: aanbieders leveren goede ondersteuning, inwoners formuleren hun vraag en nemen eigen regie, gemeente neemt regie op de totale opdracht en verdeelt budget.

Risico's

- Door onduidelijkheid in rolverdeling geen gelijk speelveld als partnerschap verward wordt met gemeenschappelijk belang.
- Doet groot beroep op rol gemeente in de combinatie van zowel horizontale als verticale sturing.
- Leunt op partnerschap en gedeelde verantwoordelijkheid. Stelt hoge eisen aan rolbewustzijn en afbakening van taken en verantwoordelijkheden.

Hoofdstuk 6

Advies voor inrichting en organisatie

De huidige inrichting en organisatie van de Wmo-dienstverlening is weliswaar versnipperd, voorzien van overlap, gericht op het maximaliseren van productie en niet gericht op resultaat, maar biedt ook een rijk geschakeerd veld dat inwoners veel weet te bieden. De basis is op orde, met meer richting en scherpere keuze kan de volgende stap worden gezet naar een transformatieproof en financieel bestendig stelsel.

In het vorige hoofdstuk zijn vier strategieën voor sturing gepresenteerd. Door te kiezen voor een van deze strategieën, komt er meer samenhang in de inrichting en organisatie van de dienstverlening. Daarom staat de keuze voor een sturingsstrategie ook als eerste punt in dit hoofdstuk. Voor de adviezen geldt dat ze vooral in samenhang gelezen moeten worden. Dit hoofdstuk is dus geen keuzemenu, maar een agenda die in z'n geheel opgepakt moet worden. Bij alle onderwerpen moeten keuzen gemaakt worden, vervolgens is het zaak deze:

- systematisch op te pakken en door te voeren;
- er trouw aan te blijven en elkaar daar ook op aan te spreken.

6.1 Keuze voor een sturingsstrategie

In de huidige inrichting lopen verschillende strategieën door elkaar. De huidige praktijk laat elementen zien van het marktmodel (veel aanbieders, keuzevrijheid, niet per se gericht op samenwerking en vertrouwen) en eigen beheer (veel directe sturing, dicht bij aanbieders, verkaveling per doelgroep).

Advies is om een keuze voor een strategie te maken. Dat is de beste manier om meer samenhang in de inrichting te krijgen. Bovendien schept het helderheid in de wijze waarop verantwoordelijkheden belegd worden (in het samenspel gemeente, maatschappelijke partners en inwoners).

We adviseren te kiezen voor een sturingsstrategie die geldt voor de breedte van het sociaal domein en dus niet alleen voor de Wmo. De opgaven in het sociaal domein hangen zo nauw met elkaar samen dat alleen een brede blik op sturing helpt bij het aanbrengen van de nodige samenhang.

Op basis van de ambities zoals geformuleerd door de gemeente Zoetermeer in hoofdstuk 3, adviseren wij te kiezen voor het sturingsmodel gericht op wijkgericht werken. Dit onderbouwen we in de volgende punten:

- Uit verschillende stukken komt de ambitie naar voren om aan te sluiten bij de vragen en initiatieven van inwoners op wijkniveau. Er wordt vanuit beleidsstukken en in de gesprekken met ambtenaren benoemd dat analyses op wijkniveau nodig zijn, op basis waarvan resultaatgebieden benoemd kunnen worden voor de verschillende wijken. In wijkcompassen kunnen vraag en huidig aanbod van de wijken inzichtelijk worden gemaakt. Daarbij is er de ambitie om de versnipperde en gesegmenteerde toegang terug te brengen zodat er integraal gewerkt kan worden. Een gebiedsgerichte aanpak maakt het mogelijk om de toegang te organiseren op wijkniveau. Daarmee worden informatie en advies in de wijk beschikbaar voor alle inwoners. Toegang op wijkniveau kan uiteraard ook toegang verlenen tot voorzieningen die stedelijk georganiseerd zijn.

- Een van de ambities is het bundelen van activiteiten van aanbieders op een locatie. Het samenbrengen van de toegang op wijkniveau maakt het ook eenvoudiger om samen te werken met initiatieven die voortkomen uit de eigen leefwereld van de inwoners van de wijk, of daar direct op aansluiten. Zo kunnen in het aanbod welzijn en zorg dicht bij elkaar worden gebracht. Het versterken van de sociale basisinfrastructuur kan dan ook verbonden worden met het ondersteuningsaanbod in de wijk. Daarbij kan het aanbod in de wijk aangescherpt worden voor inwoners die extra aandacht behoeven, zoals inwoners met psychische kwetsbaarheid en ouderen.
- In de bekostiging en contractering is de ambitie om dit vorm te geven aan de hand van resultaten. Daarbij is er de behoefte aan het inbouwen van prikkels die aanbieders aanmoedigen om te vernieuwen en samen te werken. Een mogelijkheid hiertoe is het vaststellen van populatiegebonden budgetten. De maatschappelijke opgaven kunnen vertaald worden naar doelen en resultaatgebieden, waarin een of meerdere partijen in een wijk/gebied aangeven op welke wijze ze bijdragen aan:
 - langer zelfstandig wonen mogelijk maken;
 - sociaal isolement voorkomen;
 - het ontsluiten van zelfredzaamheid en zelfregie;
 - meedoen mogelijk maken.
- Bij de sturingsstrategie past ook de ambitie om de monitoring en verantwoording te organiseren aan de hand van kwaliteitscriteria, cliënttevredenheid en resultaten, in plaats van aantallen en uitgaven. Deze vorm van monitoren nodigt namelijk ook inwoners nadrukkelijk uit om bij te dragen. Van aanbieders wordt verwacht dat zij zich niet alleen verantwoorden over aantallen en kosten maar ook over de behaalde resultaten, de wijze waarop deze aansluiten op de vraag van de inwoner. Dit biedt tevens kansen om de dialoog over doorontwikkeling te starten.
- Vernieuwing vraagt investering. Per wijk kan een innovatiebudget afgesproken worden om nieuwe dingen mee te doen.

Om het denken over verschillende sturingsstrategieën verder nog te prikkelen, geven we hier voor elk van de andere strategieën een overweging mee.

- Het gebrekkige vertrouwen in aanbieders door recente ervaringen, en de wensen om het aanbod te vernieuwen, maken het marktmodel geen logische keuze. In een marktmodel kunnen aanbieders zich concentreren op economische overwegingen en desnoods de boel failliet laten gaan. Dat is onwenselijk vanuit het oogpunt van besteding van gemeenschapsgeld. Bovendien heeft Zoetermeer de behoefte om kwetsbare inwoners te beschermen tegen de grillen van de markt.
- Het model van eigen beheer legt te veel inhoud bij de gemeente. Dat is ouderwets, past niet bij het idee dat professionals de ruimte moeten hebben om tot onorthodoxe oplossingen te komen. Bovendien zal in dit model de gemeentelijke organisatie flink groeien. Dat is iets wat je moet willen als gemeente, je wordt in feite ook zorgaanbieder.
- In het sturingsmodel cliëntvolgend zit weinig prikkel om het aanbod te vernieuwen of van meer samenhang te voorzien. De verandering zit dan vooral in de vraagverheldering en toeleiding en minder in het aanbod. Er is weinig aanleiding te geloven dat aanbieders op

basis van vernieuwing hun klanten gaan lokken. Dan zou dat in het huidige stelsel ook kunnen en dat zien we nu ook niet gebeuren. Daarvoor is een prikkel nodig. Deze zal niet van individuele inwoners komen.

6.2 Zicht op populatie en vraag

Zicht op populatie en vraag is in de huidige situatie slechts gedeeltelijk aanwezig en wordt nog onvoldoende benut om doelen, aanbod en resultaten te formuleren. We adviseren te investeren in:

- Informatie over de populatie: wat zijn kenmerken, hoe ziet zorggebruik eruit, welke beleidsmaatregelen hebben effect op omvang en vraag populatie? Welke voorspelling kan hierover gedaan worden?
- Informatie over de cliënten die ondersteuning ontvangen: investeer in de wijze waarop gevolgd kan worden, welk doel wordt geformuleerd en aan de hand van welke inzet en activiteiten worden deze doelen bereikt (aan de hand van zrm of ander instrument)?
- Vertalen van kennis over vraag en populatie naar opgaven/resultaatgebieden op gemeentelijk niveau.

6.3 Toegang en resultaten

In de huidige inrichting is onduidelijk:

- of inwoners de ondersteuning krijgen die onderling samenhangt en is afgestemd;
- of de ondersteuning op de beste plek wordt geleverd;
- of de ondersteuning het gewenste resultaat oplevert.

Voordat we een aantal adviezen formuleren, lichten we toe wat we onder het thema toegang verstaan.

Toegang is een breed begrip. Dit valt uiteen in de volgende toegangstaken:

- Informatie en advies aan inwoners, zowel persoonlijk, telefonisch als digitaal (sociale kaart).
- Vraagverheldering (als eerste stap om een ondersteuningsplan te maken of om inwoner direct naar juiste informatiebron, voorziening of activiteit te leiden).
- Het maken van een ondersteuningsplan met doelen en resultaten (als lichte toets in de toeleiding naar algemene voorzieningen of als onderdeel van de toegang tot een maatwerkvoorziening).
- Het afgeven van een beschikking in geval van een maatwerkvoorziening.
- Het volgen van de inwoner bij het behalen van de doelen en resultaten uit het ondersteuningsplan in de vorm van casusregie.
- Het afschalen, verlengen of afronden van de ondersteuning.

Advies is om de toegang te herzien. Dit is een belangrijke voorwaarde om te komen tot een systeem van dienstverlening dat transformatieproof is. De herziene toegang moet in ieder geval voldoen aan:

- **Opheffen van de versnippering**
Helder moet zijn wie verantwoordelijk is voor de vraagverheldering, het opstellen van doelen (maken ondersteuningsplan) en de casusregie. Deze taken zijn nu niet gebundeld in één werkproces en ook niet vanuit een heldere verantwoordelijkheid toegedeeld. In de nieuwe situatie hoeft de toegang niet per se gebundeld te worden bij één partij, het gaat vooral om een eenduidige aanpak. Het gaat hier om toegang in de brede zin van het woord en beperkt zich dus niet tot de maatwerkvoorzieningen. Ook voor algemene voorzieningen en vrij inzetbare voorzieningen waarbij vraagverheldering plaatsvindt, is het goed om te werken vanuit een (klein) ondersteuningsplan.
- **Toegang en uitvoering**
Geef de verantwoordelijkheid voor de toegang alleen aan een partij die geen baat heeft bij het leveren van producten en/of aan een partij die baat heeft bij zuinige ondersteuning of die binnen het stelsel gecorrigeerd wordt door andere aanbieders bij te ruime toegang. Wees terughoudend om de toegang bij een partij te beleggen die gefinancierd wordt op basis van pxx of open eind financiering.
- **Ondersteuning op basis van doelen**
Zorg ervoor dat ondersteuning wordt geleverd op basis van een plan met doelen zodat de ondersteuning planmatig en doelgericht ingezet kan worden. Dit is een plan op maat (klein als het kan, groter als het nodig is). Doordat in een plan vanuit een doel gewerkt wordt, wordt het makkelijker om in de uitvoering verschillende producten te combineren, aanbieders te laten samenwerken en de voortgang op cliëntniveau te volgen.
- **Cliënt volgen**
Maak systematisch gebruik van een cliëntvolgsysteem en bepaal welke minimale set aan gegevens nodig is om de dienstverlening aan inwoners te kunnen volgen. Dat is niet alleen nodig om de ondersteuning te kunnen volgen en te sturen op het behalen van resultaat maar ook om de vraaganalyse door te ontwikkelen, de verantwoording naar de gemeenteraad goed te doen en de opdracht aan aanbieders scherp te kunnen formuleren.

6.4 Allocatie van budgetten

In de huidige situatie is de allocatie van budgetten vooral gebaseerd op historische feiten. Voor de maatwerkvoorzieningen wordt gekeken naar de geleverde productie in het afgelopen jaar. Bij de algemene voorzieningen worden de budgetten verdeeld op het 'bestaan' van organisaties. Meestal bestaat er al een langere subsidierelatie. Door deze mechanismen zijn de budgetten niet altijd gekoppeld aan de opgaven en doelen die Zoetermeer voor haar inwoners wil behalen.

Om de sturing op financiën te verbeteren adviseren we om:

- Niet meer te vertrekken vanuit producten maar vanuit resultaten;
- Budgetten te koppelen aan resultaatgebieden/maatschappelijke opgaven uit de programmabegroting. Hiermee ontstaat een indeling op hoofdlijnen.

- Per (cluster van) resultaatgebied/maatschappelijke opgave kan vervolgens een vertaling naar activiteiten gemaakt worden die voorzien worden van bijvoorbeeld een volume, een totaalbedrag en/of een tarief per eenheid. Dit is afhankelijk van het type activiteit.
- Het beeld dat dan ontstaat leggen op de huidige budgetverdeling en een aanpak ontwerpen hoe te komen van huidige naar gewenste situatie.

6.5 Aanbod

Het huidige aanbod is breed, divers en kent overlap. De afgelopen jaren is aandacht geweest voor de beschikbaarheid en de indeling in maatwerkvoorzieningen, algemene voorzieningen en het creëren van een aantal vrij inzetbare voorzieningen. Minder aandacht is gegaan naar de inhoudelijke vernieuwing en de onderlinge samenhang. Een deel van de dienstverlening is nog zoals overgenomen uit de AWBZ.

We adviseren in te zetten op:

- Overzicht creëren op het aanbod door voorzieningen in kaart te brengen op basis van hun bijdrage aan een resultaat (op de 'ladder' van zelfredzaamheid en participatie die loopt van volledig zelfredzaam tot niet zelfredzaam)¹⁰.
- Voorzieningen die bijdragen aan hetzelfde resultaat te clusteren.
- Te beschrijven op welke wijze een voorziening aan dat resultaat gaat bijdragen en welke vernieuwing van het aanbod daarvoor nodig is.
- Met aanbieders en inwoners verkennen welke witte vlekken er zijn of gezien de ontwikkelingen binnen de populatie en/of veranderend beleid dreigen te ontstaan.
- De vorm waarin ondersteuning geboden wordt, te zien als sluitstuk (maatwerk, algemeen, VIV).

6.6 Samenspel en samenwerking

De gemeente heeft de rol van stelselverantwoordelijke. Geef invulling aan die rol.

- Ga redeneren vanuit het stelsel. Contracten of opdrachten kunnen nooit alleen per aanbieder gemaakt worden. Zorg voor overzicht en neem verantwoordelijkheid om het hele stelsel (dus alle ondersteuningsniveaus, de dynamiek tussen aanbieders, het totaal aan resultaten voor de inwoners) te laten functioneren.
- Redeneren vanuit het stelsel vraagt om een sociaal domein-brede blik en om het ontschotten van budgetten.
- Dwing samenwerking tussen aanbieders af door het maken van contract- en procesafspraken en juiste financiële prikkels. Zorg ervoor dat uitvoeringspartijen afhankelijk van elkaar zijn voor het bereiken van de afgesproken resultaten met de gemeente (door bijvoorbeeld afspraken te maken over combinaties van maatwerk met algemene voorziening of vrijwillige inzet, afspraken over de wijze van op- en afschalen en procesafspraken over samenwerking).
- Geef inwoners een grotere stem, ook als tegenwicht tegen aandacht voor aanbieders.

¹⁰ Deze actie is inmiddels ingezet voor de recreatieve dagbesteding.

6.7 Contracteren en bekostigen

In de huidige situatie zien we verschillende vormen van bekostiging, die nog onvoldoende met elkaar in samenhang zijn gebracht.

We adviseren:

- Bij een sturingsstrategie gericht op wijkgericht werken liggen langere samenwerkingsverbanden voor de hand. Kies voor een looptijd van een contract die gezamenlijk ontwikkelen mogelijk maakt.
- Naast gezamenlijk ontwikkelen adviseren we ook in te zetten op meer gedeelde verantwoordelijkheid voor financiële risico's. In de huidige situatie ligt dit eenzijdig bij de gemeente. Te denken valt aan het verschuiven van budgetverantwoordelijkheid, het tegengaan van 'overproductie' en het belonen van afschaling.
- Durf het aantal aanbieders te verminderen. De cijfers laten zien dat inwoners lang niet van het hele palet aan dienstverleners gebruikmaken.
- Kies vormen die passen bij de geformuleerde resultaten en het ondersteuningsniveau. In de basisinfrastructuur ligt populatiegebonden bekostiging voor de hand en voor de persoonsgerichte trajecten resultaatbekostiging op persoons- of op populatieniveau en/of trajectfinanciering voor de meer specialistische vormen van ondersteuning.
- Zorg ervoor dat de vormen van bekostiging ook op stelselniveau kloppen. Anders ontstaan bijvoorbeeld ongewenste prikkels tot doorverwijzen en/of opschalen (op dit moment loont het om vanuit een algemene voorziening naar een VIV- of maatwerkvoorziening op te schalen; dan komt er meer geld beschikbaar. Andersom is het niet lonend om af te schalen naar een algemene voorziening).
- Schaf de vorm van vrij inzetbare voorzieningen af als tussenvariant van algemene voorzieningen en maatwerkvoorzieningen. Het heeft niet de juiste financiële prikkels (prikkel op veel productie zonder onafhankelijke toegangstoets). Daar waar snelle hulp geboden is, bijvoorbeeld in de vorm van kortdurende individuele begeleiding (KIB), zijn andere vormen van toegang mogelijk die dit kunnen borgen.
- Werk met zo weinig mogelijk verschillende tarieven. Dit heeft bijna altijd een prijsopdrijvend effect en het is moeilijk te beoordelen waarom het hoge tarief per se nodig is.

6.8 Monitoren en verantwoorden

- Volgen op macroniveau: maak inzichtelijk wat de effecten zijn op het niveau van de populatie.
- Volgen op cliëntniveau: maak inzichtelijk of de resultaten die geformuleerd zijn in het ondersteuningsplan voor de inwoner gehaald worden. En is de inwoner tevreden over de geleverde diensten?
- Volgen op aanbiederniveau: volgen of de afgesproken prestaties worden gehaald (dienstverlening aan inwoners, afspraken over samenwerking, innovatie en afschalen).

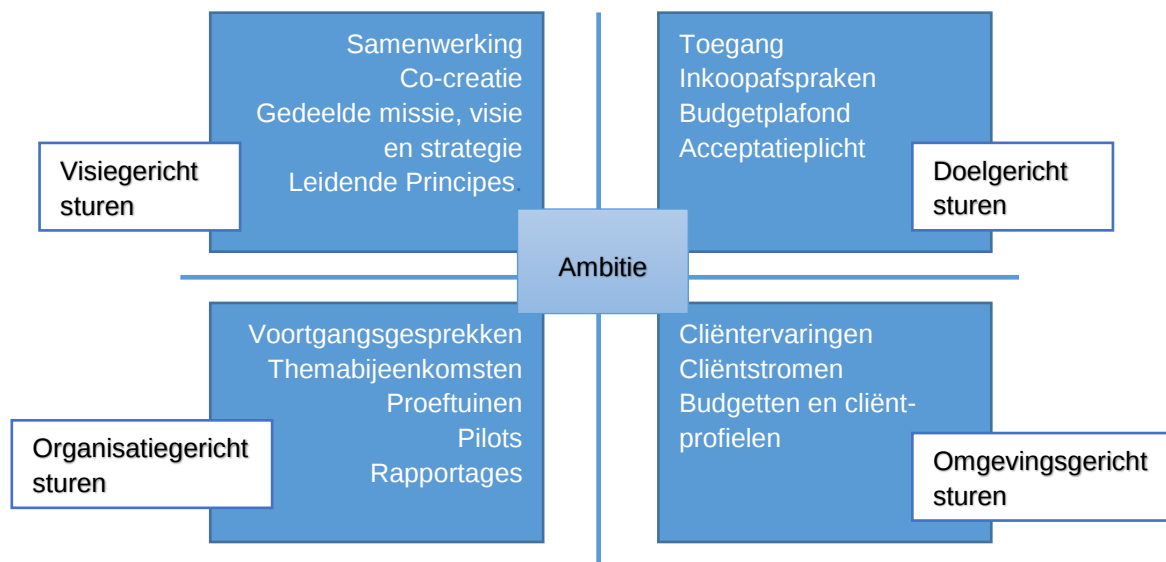
6.9 Leren en opdrachtgeverschap

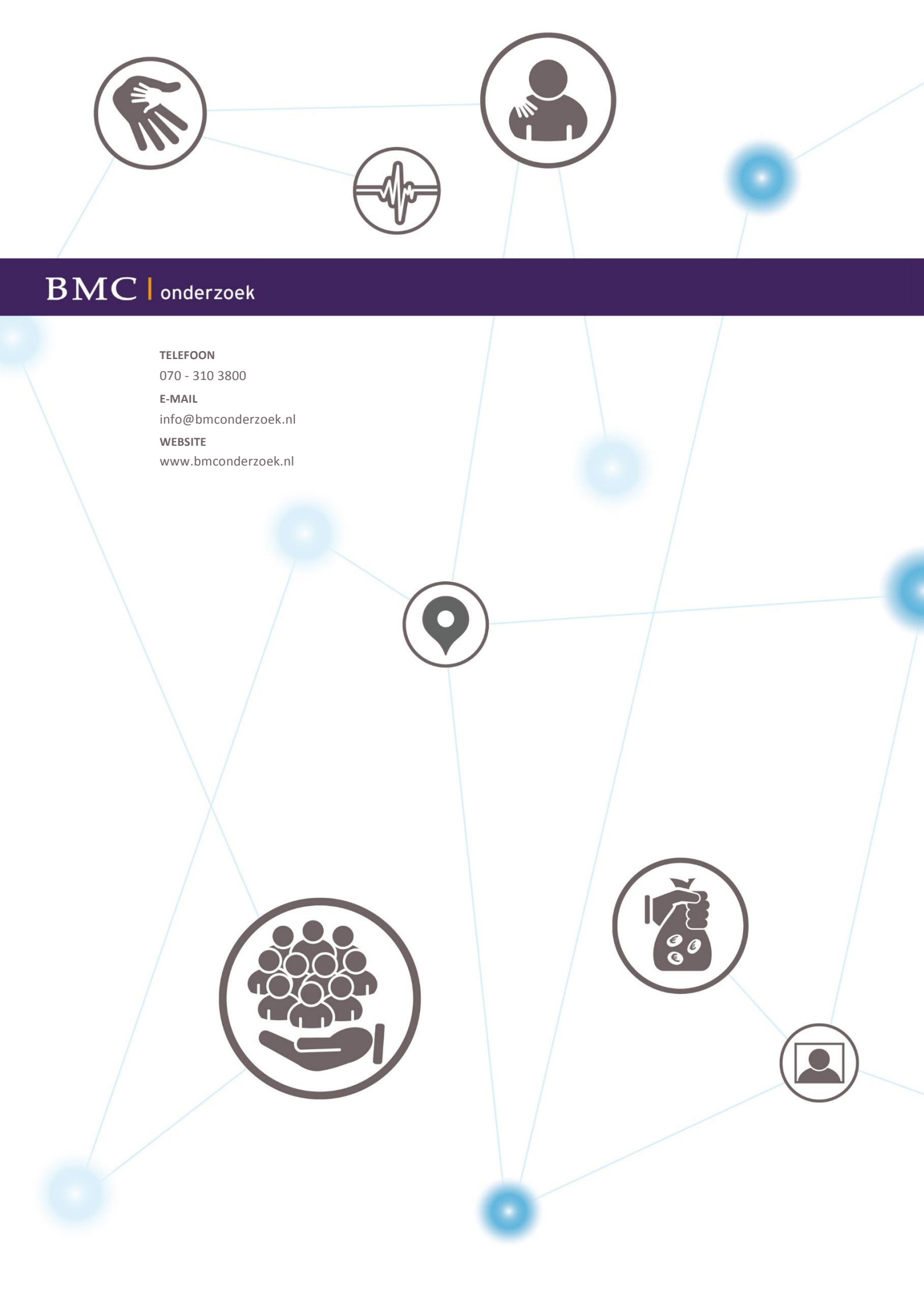
- Betrekken van inwoners en cliënten. In de vorm van panels, klankbordgroep, ervaringsdeskundigen, met extra aandacht voor specifieke doelgroepen, zoals mensen met psychische kwetsbaarheid. Aan de voorkant betrekken bij ontwikkeling van beleid. Ophalen bij inwoners zelf: wat is er nodig? Een volwaardige plek aan tafel geven bij ontwikkeling, met name voor mensen met psychische kwetsbaarheid rond voorzieningen in het kader van herstelwerk.
- Leren van casuïstiek (preventie).

- Een belangrijk onderdeel van leren is het doorontwikkelen van het opdrachtgeverschap. Dit opdrachtgeverschap moet passen bij gekantelde dienstverlening, leren van de praktijk en de dialoog met inwoners en maatschappelijk partners. Geef het opdrachtgeverschap vorm langs vier invalshoeken die elkaar aanvullen:
 - Visiegericht sturen
 - Doelgericht sturen
 - Omgevingsgericht sturen
 - Organisatiegericht sturen

Welke invalshoek functioneel is, hangt af van het moment, het onderwerp en het belang. Voor de verschillende invalshoeken van het opdrachtgeverschap kunnen vanuit de gemeentelijke organisatie verschillende mensen ingezet worden. Het gaat om de samenhang. In figuur 4 zijn de verschillende invalshoeken van opdrachtgeverschap weergegeven.

Figuur 4 Samenhang in opdrachtgeverschap: vier invalshoeken





BMC | onderzoek

TELEFOON

070 - 310 3800

E-MAIL

info@bmconderzoek.nl

WEBSITE

www.bmconderzoek.nl