



RAADSINFORMATIEBRIEF Oudewater

18R.00287

Van : College van burgemeester en wethouders

Datum : 8 mei 2018

Portefeuillehouder(s) : Wethouder W.J.P. Kok

Portefeuille(s) : Wmo

Contactpersoon : A.H. Witteveen

Tel.nr. : 06-21257230

E-mailadres : witteveen.h@woerden.nl

Onderwerp:

Bestuursopdracht evaluatie toegang Sociaal Domein: analyse Wmo

Kennisnemen van:

De analyse Wmo en het advies daarover van de Participatieraad Oudewater.

Inleiding:

De gemeente Oudewater werkt continue aan goede zorg en ondersteuning in het Sociaal Domein. Dat doen wij vanuit het uitgangspunt: één gezin, één plan, één regisseur. Er vonden reeds analyses plaats om de dienstverlening te evalueren en te verbeteren. Deze zijn versneld sinds in november 2017 bleek dat het Sociaal Domein in Oudewater kampt met een fors financieel tekort. In januari ontving uw raad reeds de analyse Jeugd (nogmaals bijgevoegd als bijlage).

Bijgaand aan deze raadsinformatiebrief treft u de analyse Wmo. Hiervoor hebben wij gesproken met het stadsteam, huisartsen, participatieraad (advies als bijlage) en betrokken beleidsadviseurs. Na de analyse Wmo volgende nog de analyses over het functioneren van de algemene/voorliggende voorzieningen en "Werk en Inkomen" in Oudewater.

Kernboodschap:

Op hoofdlijnen volgen uit de analyse Wmo Oudewater vijf conclusies met bijbehorende aanbeveling. Ze staan hieronder.

1. **Conclusie:** het voornaamste deel van de Wmo functioneert goed. Het grootste deel van alle zorg en ondersteuning wordt uitgevoerd door vijf á zes zorgaanbieders en die zijn goed bekend bij het Stadsteam en andersom. De samenwerking verloopt goed en het gebeurt eigenlijk nooit dat er zorgaanbod ontbreekt. Er is dus goed ingekocht.

- Aanbeveling:** voor de verbetering van de effectiviteit, efficiëntie en de dienstverlening kan het Stadsteam inwoners nog meer en beter begeleiden. In vakjargon: voer casemanagement in.
2. **Conclusie:** Oudewater is een gemeente met een rijke sociale structuur. Er zijn veel activiteiten, maar die hebben ook allemaal hun eigen oorsprong, doelstelling en doelgroep. Daardoor worden voorzieningen niet altijd als laagdrempelig en algemeen/vrij toegankelijk ervaren. Er vindt ook geen coördinatie plaats op het aanbod van algemene en voorliggende voorzieningen. Dit belemmert mogelijk de transformatie van het Sociaal Domein.
Aanbeveling: Voer (nader) onderzoek uit naar vraag en aanbod van voorliggende/algemene voorzieningen in Oudewater.
3. **Conclusie:** bij oprichting besloot Oudewater dat het Stadsteam een onafhankelijke en zelfstandig positie in de stad nodig heeft. Deze keuze heeft voor- en nadelen. Door recente ontwikkelingen is het nodig dat de gemeente de positie van het Stadsteam heroverweegt.
Aanbeveling: bepaal wat het beste is voor het Stadsteam: zelfstandigheid noodzaakt tot een goede aansluiting op gemeentelijke systemen en procedures. Integratie met de gemeentelijke organisatie vraagt om voldoende ruimte voor professionaliteit.
4. **Conclusie:** het Sociaal Domein in Oudewater kent een hoge mate van functiescheiding. Zo ook de uitvoering van de Wmo. Inkoop, beleid, toegang en administratie/informatievoorziening worden door verschillende partijen uitgevoerd. Dat vereist een goede samenwerking met heldere werkprocessen en een krachtige regisseur die ingrijpt als partijen er onderling niet uitkomen. Dat zien we in de praktijk echter niet. Werkprocessen en systemen sluiten niet goed op elkaar aan. De fragmentatie in het stelsel draagt er uiteindelijk ook toe bij dat partijen een te beperkte taakomvang hebben om boven partijen uit te stijgen, regie te voeren en daarmee knelpunten op te lossen.
Aanbeveling: maak een ontwikkelagenda, concentreer daarbij werkzaamheden en benoem een regisseur.
5. **Conclusie:** ook voor de Wmo (evenals Jeugd) geldt dat Oudewater niet uitkomt met het geld dat ze krijgt voor de uitvoering van de nieuwe (Wmo)taken. Per saldo ontvangt Oudewater wel voldoende geld als de middelen uit de (vrij besteedbare) Algemene Uitkering erbij worden betrokken. Het is noodzakelijk om maatregelen te treffen en de begroting te wijzigen.
Aanbeveling: wijzig de begroting op basis van de realisaties van afgelopen jaren.

Financiën

De begrotingswijziging volgt na vaststelling van de jaarrekening 2017.

Vervolg:

Na de analyse Wmo volgen de laatste twee onderdelen van de Bestuursopdracht, namelijk de analyse van de algemene/voorliggende voorzieningen en "Werk en Inkomen".

Bijlagen:

- Raadsinformatiebrief Bestuursopdracht brede evaluatie Sociaal Domein: analyse toegang jeugdstelsel (23-01-2018) geregistreerd onder corsanummer 18R.00027;
- Analyse toegang WMO geregistreerd onder corsanummer 18.008889;
- Advies Participatieraad Oudewater geregistreerd onder corsanummer 18.008665;
- Bestuursopdracht Brede evaluatie van de toegang tot het sociale domein in Oudewater geregistreerd onder corsanummer 18.008116.

De wnd. secretaris,

ir. W.J. Tempel

De burgemeester,

mr. drs. P. Verhoeve

ANALYSE TOEGANG WMO

Bestuursopdracht Oudewater

26 april 2018

Samenvatting

De kracht van Oudewater is onze omvang. Klein maar fijn. In onze mooie stad kennen wij elkaar en kijken we naar elkaar om. Als het niet meer gaat, dan onderzoekt de gemeente vanuit de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) of en welke zorg en ondersteuning nodig is. Dat doet de gemeente met het uitgangspunt één gezin, één plan, één regisseur.

De gemeente voert de nieuwe Wmo inmiddels ruim 3 jaar uit. Een mooi moment om te evalueren. Daarnaast zien we financiële tekorten op het Sociaal Domein. Daarom wil de gemeente in overleg met betrokken partijen zoals het Stadsteam, de participatieraad, beleidsadviseurs en huisartsen analyseren hoe het Sociaal Domein werkt. Dat doen wij met een bestuursopdracht die bestaat uit een aantal deelopdrachten. In januari besprak de gemeenteraad de analyse Jeugd. Met deze analyse onderzoeken wij de Wmo. Hierna volgen de voorliggende voorzieningen en Werk en Inkomen.

Een aantal dingen gaat ronduit goed. We constateren dat het aanbod van maatwerkvoorzieningen goed aansluit op de behoefte van inwoners en dat het Stadsteam hier goed mee kan werken. Maatwerkvoorzieningen zijn alle voorzieningen voor zorg en ondersteuning waar je een beschikking voor nodig hebt van de gemeente. Er is een klein aantal zorgaanbieders die het overgrote deel van de zorg op zich neemt en hun aanbod is goed bekend. We denken overigens wel dat de ondersteuning van inwoners beter kan als het Stadsteam inwoners intensiever zou begeleiden. In vakjargon: *we pleiten voor het invoeren van casemanagement bij het Stadsteam.*

We zien ook dat een aantal zaken in de uitvoering van de Wmo beter op elkaar moet worden afgestemd. Taken, rollen en verantwoordelijkheden zijn gescheiden, op afstand geplaatst en versnipperd. Dit vereist hele goede samenwerkingsafspraken, kraakheldere werkprocessen en constructief samenwerkende en deskundige partners, maar dat zien wij in de praktijk nog onvoldoende terug. *Het is onze aanbeveling om een ontwikkelagenda op te stellen, werkzaamheden te concentreren en een stevige regisseur te benoemen die boven de partijen kan staan. Voor het Stadsteam geldt dat de huidige situatie noodzaakt om na te denken over haar zelfstandigheid..*

Algemene voorzieningen zijn het tegenovergestelde van maatwerkvoorzieningen. Ze zijn laagdrempelig en doorgaans vrij toegankelijk. In Oudewater zijn er veel voorzieningen, maar doordat ze allemaal hun eigen oorsprong en doelgroep hebben zijn ze niet allemaal even toegankelijk. *Het zou eigenlijk goed zijn om te inventariseren aan welke voorzieningen we in Oudewater behoefte hebben om vervolgens gericht te kunnen subsidiëren en het Welzijn te kunnen coördineren.*

Tot slot constateren wij dat ook op de uitvoering van de Wmo een tekort zit. Het geld dat wij van het Rijk krijgen voor de nieuwe taken is te weinig. We kunnen het er niet voor doen. Ook

niet als de prognoses wat lager zouden uitvallen. *We bevelen daarom aan om de begroting (na jaarrekening) te wijzigen en daarbij de middelen uit de Algemene Uitkering te betrekken.*

Op hoofdlijnen zien wij daarom de volgende vijf aanbevelingen.

1. Voer casemanagement in bij het Stadsteam Oudewater.
2. Voer (nader) onderzoek uit naar vraag en aanbod van voorliggende/algemene voorzieningen in Oudewater.
3. Bepaal wat het beste is voor het Stadsteam: zelfstandigheid noodzaakt tot een goede aansluiting op gemeentelijke systemen en procedures. Integratie met de gemeentelijke organisatie vraagt om voldoende ruimte voor professionaliteit.
4. Maak een ontwikkelagenda, concentreer daarbij werkzaamheden en benoem een regisseur.
5. Wijzig de begroting op basis van de realisaties van afgelopen jaren.

Inhoudsopgave

Samenvatting	2
Inleiding	5
<i>Leeswijzer</i>	6
De maatschappelijke ondersteuning	7
<i>Bevindingen</i>	7
<i>Conclusies</i>	15
Het zorgstelsel	16
<i>Bevindingen</i>	16
<i>Conclusies</i>	20
De financiën	22
<i>Bevindingen</i>	22
<i>Conclusies</i>	23
Conclusies en aanbevelingen	24

Inleiding

De gemeente Oudewater werkt doorlopend aan haar dienstverlening aan inwoners. Sinds 2015 voert de gemeente veel nieuwe taken uit in het Sociaal Domein. In deze analyse bestuderen wij de ontwikkeling van de uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo 2015).

Voor 2015 voerde de gemeente ook al onderdelen uit van de huidige Wmo. Daaronder vielen bijvoorbeeld Welzijn, de hulpmiddelen (zoals rolstoelen, trapliften en woningaanpassingen) en huishoudelijke hulp. Nu ruim drie jaar geleden werd de nieuwe wet uitgebreid met de verantwoordelijkheid voor onder meer dagbesteding, begeleiding, kortdurend verblijf (respijtzorg) en vervoer. De letter van de wet veranderde ook: inwoners hebben niet langer recht op een specifieke voorziening, maar de gemeente heeft de plicht een voorziening te treffen die past bij de behoefte van de inwoner.

De gemeente kocht zorg en ondersteuning in, richtte het Stadsteam Oudewater op, maakte beleid en zorgde ervoor dat de administratie op orde was. Voor de uitvoering van de Wmo, maar ook de Jeugd- en Participatiewet) geldt in Oudewater het uitgangspunt één gezin, één plan, één regisseur. Dit uitgangspunt vertaalt zich indirect in de veronderstelling dat zorg en ondersteuning laagdrempelig en toegankelijk is, de dienstverlening aan inwoners beter is en dat de uitvoering van de Wmo uiteindelijk goedkoper is.

Met name dat laatste blijkt nog niet uit de cijfers. Meer inwoners maken gebruik van de Wmo, waardoor de kosten stijgen. De prognose in november 2017 was dat de kosten voor het Sociaal Domein niet langer binnen de begroting pasten.

Tabel 1. prognose Sociaal Domein (november 2017)

Onderdeel	2016 jaarrek.	2017 begroot	2017 prognose	Vershil begroting / prognose
Totaal Ferm Werk	2.175	2.360	2.360	00
Totaal Jeugd, incl. SAVE	1.585	740	1.829	-1.089
Totaal Wmo	862	696	896	-200
Totaal Wmo Voorzieningen	886	1.033	924	109
Totaal PGB	239	270	287	-17
Totaal Voorliggende voorzieningen	1.093	1.263	1.263	00
Totaal	6.840	6.362	7.559	-1.197

Het verwachte tekort van ruim € 1,2 miljoen (zie tabel) werd voornamelijk veroorzaakt door de uitvoering van de Jeugdwet, maar ook de kosten voor de Wmo stijgen. Het college besloot om een bestuursopdracht uit te laten voeren. Uw raad ontving in januari 2018 de analyse Jeugd. Dit onderzoek bevat de analyse Wmo. Hiervoor analyseerden wij de relevante

data en spraken wij onder anderen met het Stadsteam, huisartsen, beleidsadviseurs en het college.

Leeswijzer

Het onderzoek bestaat uit vier hoofdstukken. In het eerste hoofdstuk staan wij stil bij de uitvoering van de maatschappelijke ondersteuning. Daaronder vallen alle voorzieningen die de gemeente treft om te voorzien in de zorg- en ondersteuningsbehoefte van haar inwoners. Hoofdstuk 2 gaat nader in op de keuzes die de gemeente maakt in de inrichting van het zorgstelsel en hoe die keuzes vervolgens in de praktijk uitpakten. Het derde hoofdstuk zet de financiën uiteen. Tot slot volgen de conclusies en aanbevelingen.

De maatschappelijke ondersteuning

De gemeente is verantwoordelijk voor de uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Dat is voor veel inwoners een belangrijke wet, omdat het hun dagelijkse zorg en ondersteuning regelt. U kunt daarbij denken aan ouderen die een aanpassing nodig hebben in hun woning om langer thuis te kunnen blijven wonen. Of hulp in de huishouding. Maar bijvoorbeeld ook aan dagbesteding en begeleiding voor mensen met niet aangeboren hersenletsel of sociale problemen.

In de praktijk wordt de uitvoering van de wet opgedeeld in twee categorieën, namelijk de algemene voorzieningen en het maatwerk. Voorliggende voorzieningen zijn doorgaans vrij toegankelijk en vallen onder de noemers “welzijn” en “preventie”. Dat betekent dat in principe iedereen er (gratis) gebruik van kan maken. De maatwerkvoorzieningen zijn minder laagdrempelig en niet vrij toegankelijk. Om er gebruik van te kunnen maken heb je een verwijzing/beschikking nodig van de gemeente.

Bevindingen

In dit hoofdstuk analyseren wij vooral het gebruik van de maatwerkvoorzieningen. In het volgende hoofdstuk komen wij terug op de voorliggende voorzieningen/Welzijn. Daarvoor zetten wij op een rijtje welke zorgvormen er zijn gebruikt voor zover de data van de gemeente reikt. Dat is van 2015 tot en met (deels) 2017. Daarbij stellen wij onszelf de volgende vragen:

1. Welke zorgvormen worden er gebruikt?
2. Wat zijn de percentages inwoners die er gebruik van maken?
3. Wat zijn de bijbehorende kosten?
4. Om welke zorgaanbieders gaat het?
5. Hoe zien de zorgpaden van de Wmo in Oudewater eruit?

Voor het lezen van de tabellen over de zorgpaden geldt dat de zorgvormen met namen en nummers worden aangeduid. U treft hieronder een legenda.

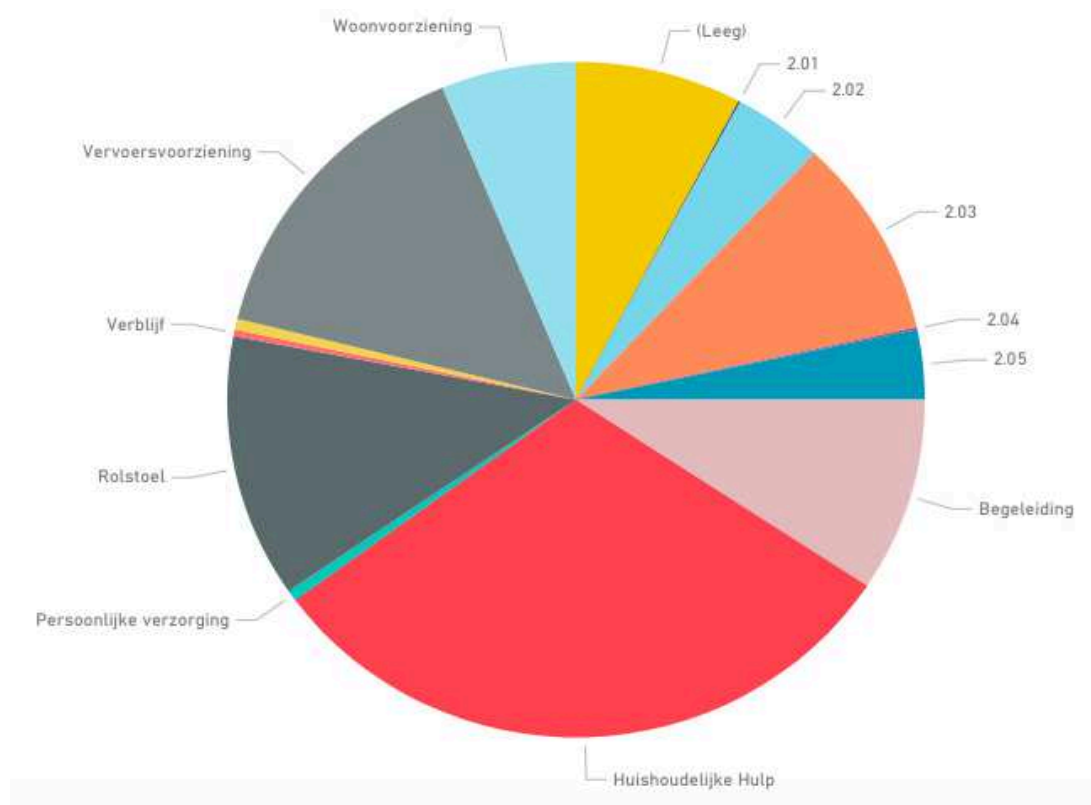
Legenda

2.01	(Arbeidsmatige) dagbesteding
2.02	Begeleiding Groep
2.03	Begeleiding Individueel
2.04	Kortdurend Verblijf (respijtzorg)
2.05	Vervoer
Begeleiding	Dit betreft vormen van begeleiding die vanuit de Jeugdwet worden doorgezet in de Wmo.
Huishoudelijke hulp	Betreft een beschikking voor hulp in de huishouding
Persoonlijke verzorging	Persoonlijke verzorging die gekoppeld is aan andere vormen van zorg en ondersteuning die een inwoner van de gemeente krijgt.
Rolstoel	Een beschikking voor een rolstoel

Vervoersvoorziening	Bijvoorbeeld een aangepaste fiets, driewieler of scootmobiel
Woonvoorziening	Aanpassingen in huis zoals een traplift
Leeg	Bij de registratie is niet/kon niet worden vastgesteld welke zorgvorm het betrof.

Hieronder treft u in tabel 1 een overzicht van het gebruik van de onderscheiden zorgvormen in de Wmo in Oudewater

Figuur 2. Aandeel cliënten per zorgvorm in Oudewater

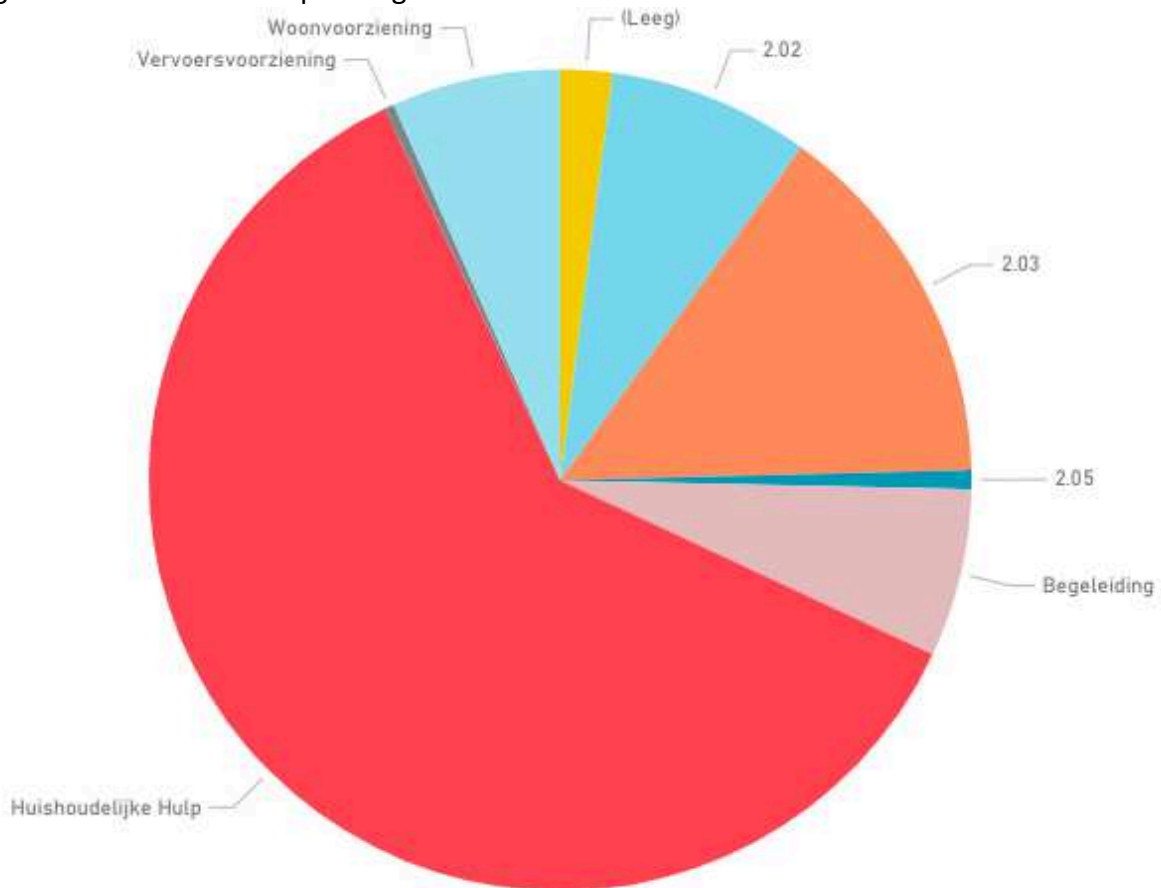


Toelichting

- Over het geheel zijn er 616 unieke cliënten geregistreerd. Daarvan maakt het grootste deel gebruik van huishoudelijke hulp (30,6%).
- Vervolgens maken er ook veel inwoners gebruik van vervoersvoorzieningen (14,9 %), een rolstoel (12,6 %) en begeleiding (individueel 9,6% en Groep 4,2%).
- Het aandeel begeleiding vanuit de Jeugdwet betreft 9,3%.
- Daarentegen zien wij dat er nauwelijks inwoners gebruikmaken van persoonlijke verzorging. Dit is dan ook een relatief kleine taak voor de gemeente.
- Wat verder opvalt is dat er weinig inwoners gebruikmaken van respijtzorg. Daar is het actieplan Mantelzorg op gericht.

In figuur 3 treft u een overzicht van het aandeel van de kosten per zorgvorm.

Figuur 3. Aandeel kosten per zorgvorm

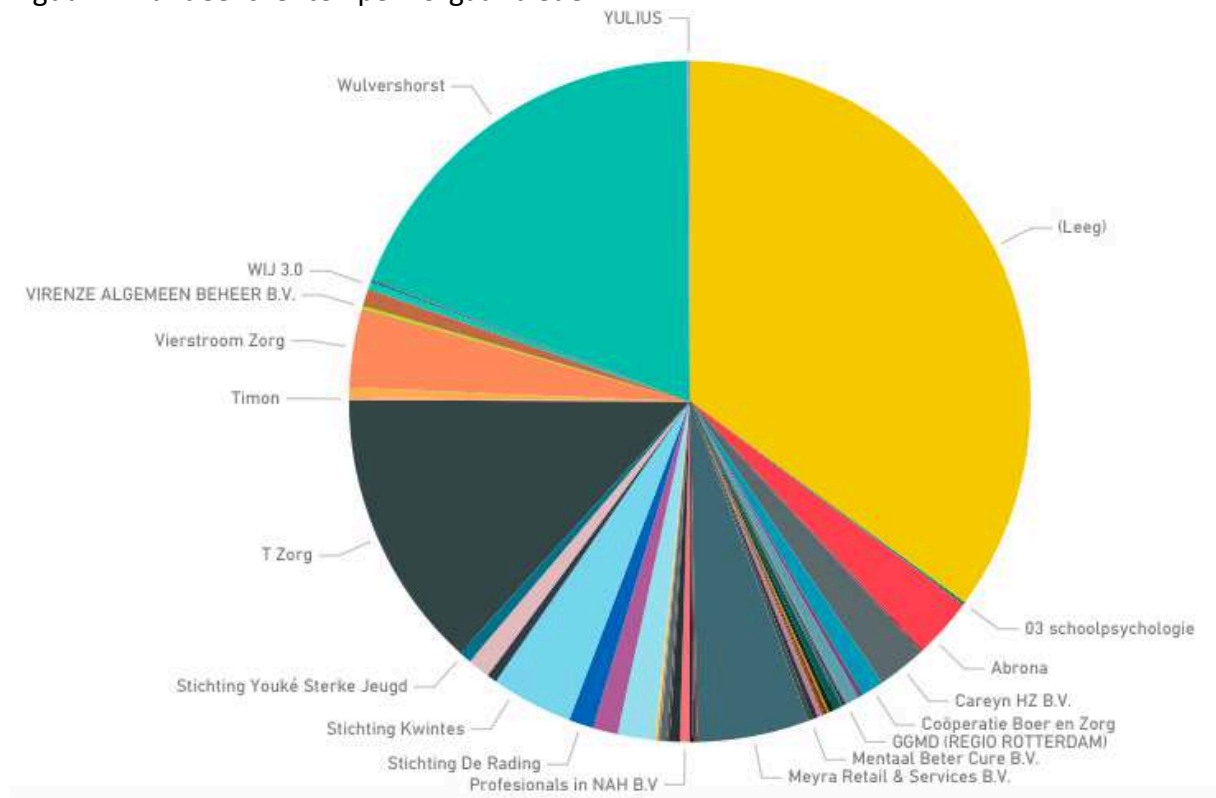


Toelichting

- Het totaal van de kosten aan deze zorgvormen in onze data over 2015, 2016 en (deels) 2017 betrof € 2,8 miljoen euro.
- Zoals u ziet ging het overgrote deel naar de huishoudelijke hulp, namelijk 61%
- Na de huishoudelijke hulp maakte de gemeente vooral kosten aan vormen van begeleiding, namelijk 14,6% voor individuele begeleiding, 7,9% voor begeleiding groep en 6,6% voor begeleidingstrajecten die werden doorgezet vanuit de Jeugdwet.
- Wat verder opvalt is dat er relatief veel beschikkingen zijn afgegeven voor vervoersvoorzieningen (14,9%), maar dat het aandeel in de kosten gering is (0,4% en dat is ongeveer € 10.000,-). Daarvoor bestaan meerdere mogelijke verklaringen waar nader onderzoek naar nodig is. Het is bijvoorbeeld mogelijk dat er veel beschikkingen worden afgegeven die uiteindelijk niet worden gebruikt. Het kan ook een registratiefout zijn doordat andere zorgvormen inclusief vervoer beschikt kunnen worden, waardoor dit niet apart wordt gedeclareerd.

Hierna treft u overzicht van de zorgaanbieders die voor de gemeente Oudewater diensten leveren. In figuur 4 staat het percentage cliënten per aanbieder. In tabel 4 treft u het aandeel in de kosten per aanbieder.

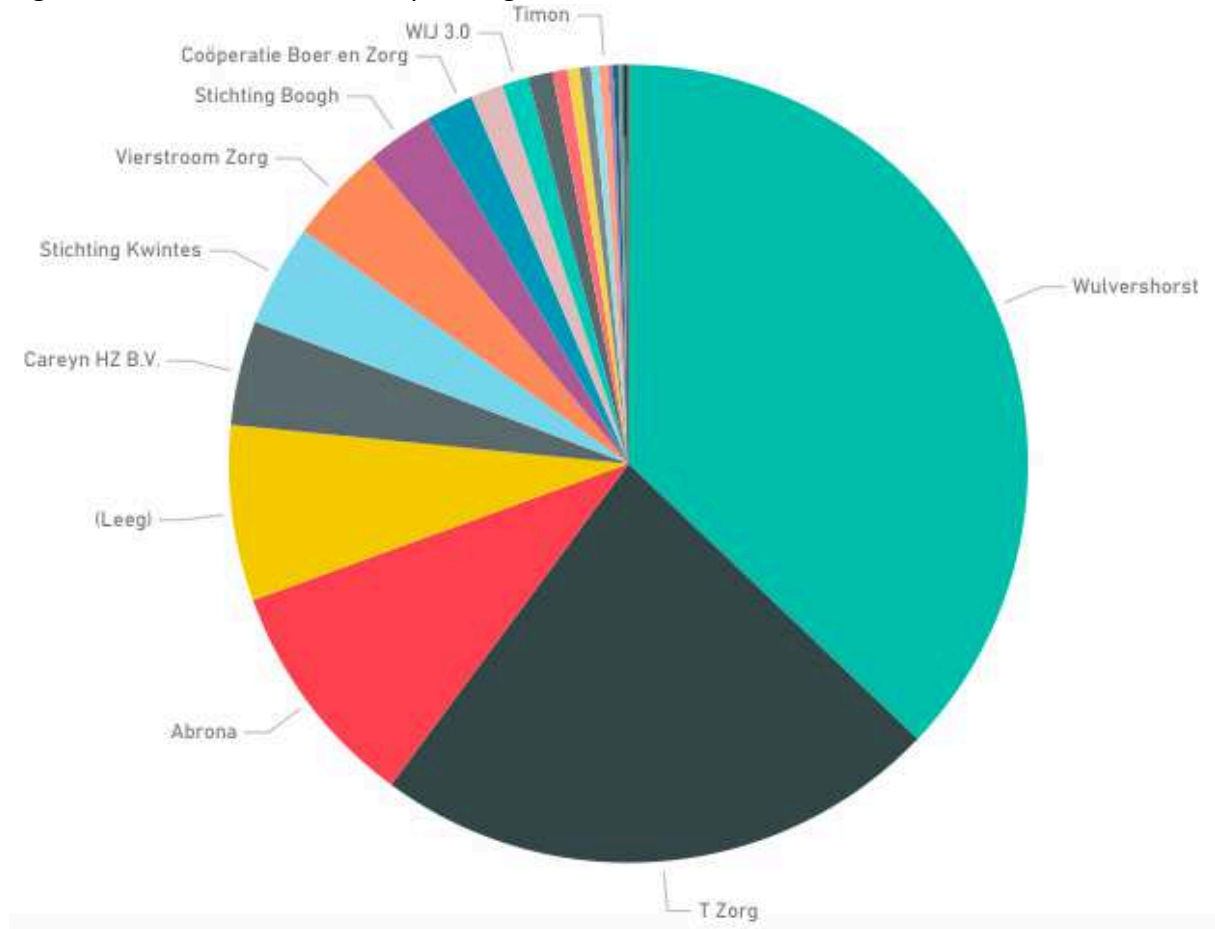
Figuur 4. Aandeel cliënten per zorgaanbieder



Toelichting

- Wat meteen opvalt is dat we van ruim 35% van de cliënten niet weten welke zorgaanbieder zij gebruiken. Dat is een vertekend beeld, doordat van inwoners met een persoonsgebonden budget (PGB) vaak niet bekend is bij welke aanbieder zij hun diensten afnemen. Het is overigens logisch dat de gemeente dit niet weet, omdat dit in principe een zaak is tussen inwoner, aanbieder en Sociale Verzekeringsbank (SVB). In figuur 5 zien we dat het (categorie Leeg) ongeveer 7% van het budget bedraagt. Dat kan kloppen, omdat in de Wmo in Oudewater 9,5% aan PGB wordt besteed.
- De aanbieders die wel bekend zijn en waar veel inwoners gebruik van maken zijn Wulverhorst (19,1%), T-zorg (13,3%), Kwintes (3,9%) en Meyra (5,3%).
- Dit komt goed overeen met het beeld van het aandeel cliënten per zorgvorm. Het betreft aanbieders van huishoudelijke hulp, begeleiding en hulpmiddelen.
- Het aandeel cliënten lijkt overigens vrij gespreid over een flink aantal aanbieders. Dat beeld kan worden bijgesteld als wij tabel 4 betrekken in de analyse.

Figuur 5. Aandeel in de kosten per zorgaanbieder



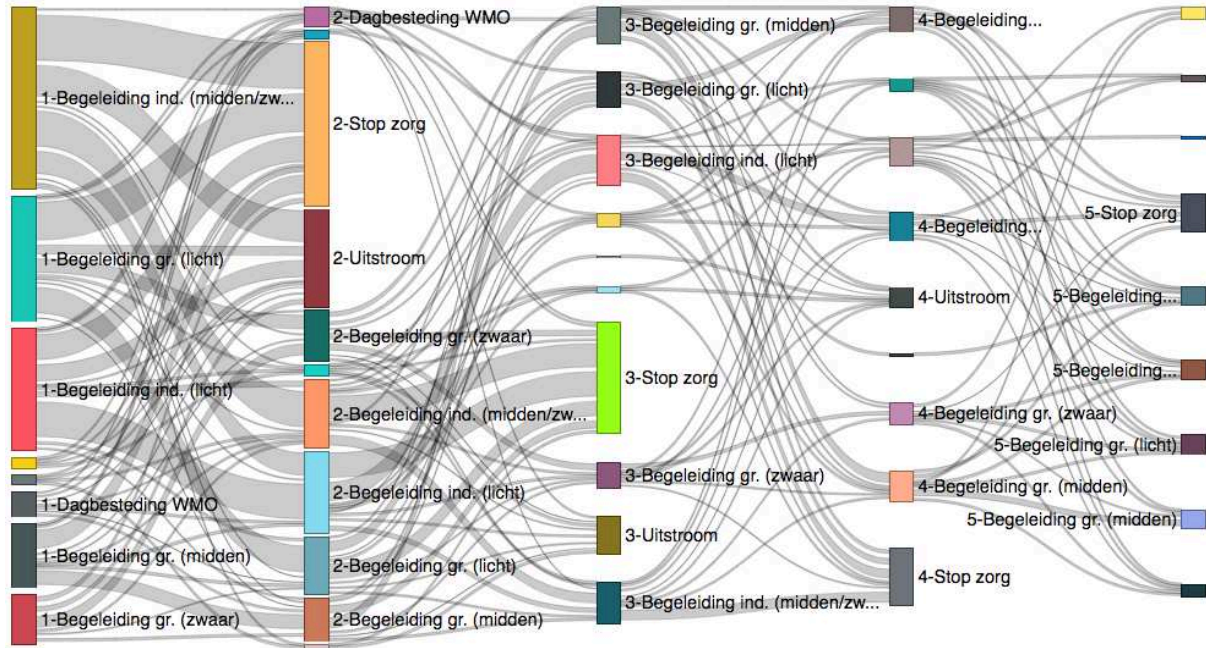
Toelichting

- Uit figuur 4 blijkt dat er veel aanbieders actief zijn als je kijkt naar het aandeel cliënten per aanbieder. Maar, als we het geld volgen, dan wordt dit beeld genuanceerder. Feitelijk gaat meer dan 80% van de kosten naar ‘slechts’ zes zorgaanbieders.
- De Wulverhorst is een grote lokale zorgaanbieder met ruim 37% van het aandeel in de kosten.
- Daarna volgen T-zorg (23%), Abrona (9,3%), Careyn (4,2%), Kwintes (4,1%) en Vierstroom (4%).

Dit beeld wordt erkend door het Stadsteam. Ook zij geven aan dat de uitvoering van de Wmo (in tegenstelling tot de Jeugdwet) relatief overzichtelijk is.

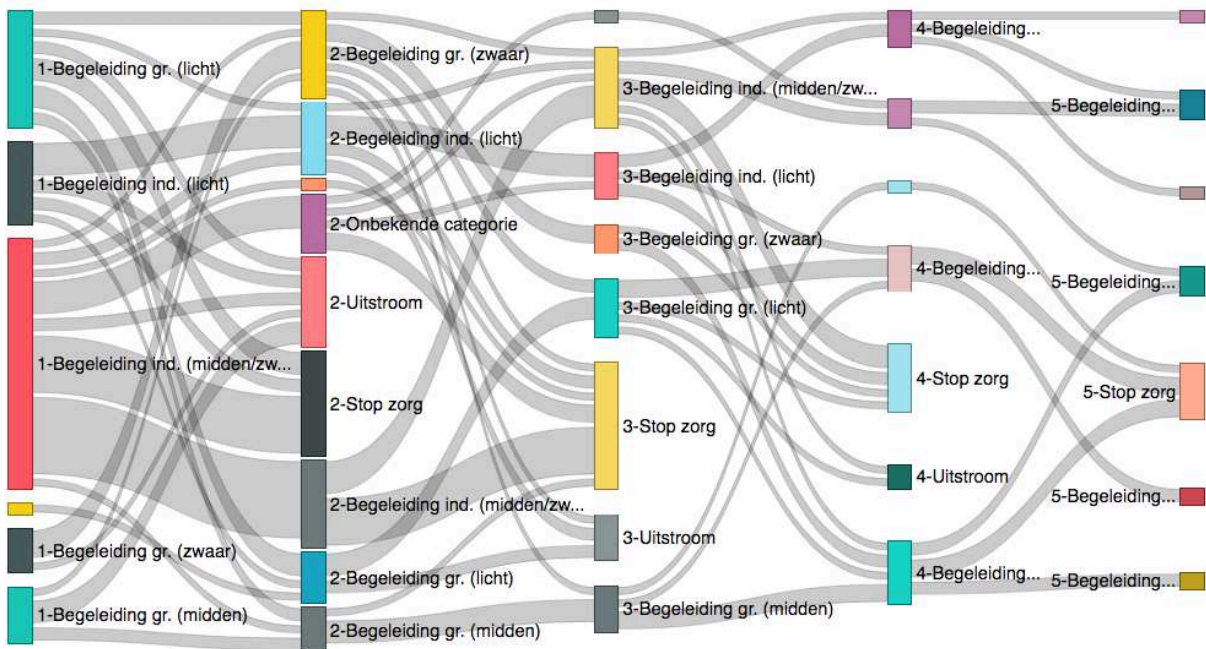
Tot slot kijken we nog naar de zorgpaden. Dat is een (online) instrument van de regio Utrecht West (De Ronde Venen, Montfoort, Oudewater, Stichtse Vecht en Woerden) om het zorggebruik voor de nieuwe Wmo-voorzieningen te meten. De overzichten zijn dus exclusief huishoudelijke hulp en hulpmiddelen. Bij Zorgpaden wordt per (anonieme) cliënt vastgelegd welke zorgtrajecten er gelijktijdig en navolgend starten. Zo kunnen wij zorgvormen, aanbieders en uitstroom meten. De zorgpaden zijn vastgelegd over 2015, 2016 en de eerste twee kwartalen van 2017. Zoals u ziet is Zorgpaden een online tool. Daardoor is een papierenweergave niet optimaal. In figuur 6 treft u de zorgpaden voor de regio Utrecht West. In figuur 7 ziet u de zorgpaden voor de Wmo van Oudewater. Per traject treft u het percentage uitstroom.

Figuur 6. Zorgpaden Wmo Utrecht West



Uitstroom 1	Uitstroom 2	Uitstroom 3	Uitstroom 4
10,3%	3,9%	1,6%	0,8%

Figuur 7. Zorgpaden Wmo Oudewater



Uitstroom 1	Uitstroom 2	Uitstroom 3	Uitstroom 4
6,9%	3,8%	1,8%	1%

Toelichting

- In de analyse over de Jeugdwet stelde de gemeente reeds vast dat jongeren en hun ouders moeilijk uit zorg geraken als ze er eenmaal in zitten. Dat beeld is nog sterker bij de Wmo. In de Jeugdwet stroomt na het eerste traject (afhankelijk van de zorgvorm) tussen de 20 en 35% uit.
- In de Wmo is dat gemiddeld in Utrecht West 10,3%. Oudewater scoort onder het gemiddelde met een uitstroom na het eerste Wmo-traject van 6,9%.
- Dat de uitstroom in de Wmo lager is dan in de Jeugdwet is overigens logisch. Veel cliënten zijn ouderen, waarbij de zorg gericht is op een blijvende inzet.
- Na het eerste traject scoort Oudewater gemiddeld of licht bovengemiddeld op de uitstroom.

Het stadsteam geeft in reactie aan dat de gemeente Oudewater ook voor de uitvoering van de Wmo meer kan inzetten op het intensiever en beter begeleiden en ondersteunen van inwoners. In vakjargon: casemanagement. Als inwoners altijd dezelfde contactpersoon hebben bij het Stadsteam die bovendien consequent hun ontwikkeling monitort, dan kan de uitstroom verhogen.

Ontwikkelingen

Er zijn tot slot drie relevante ontwikkelingen waar de gemeente rekening mee moet houden, te weten de bevolkingsprognose, de tarieven voor huishoudelijk hulp en het abonnementstarief voor de eigen bijdrage van het nieuwe kabinet.

Huishoudelijke hulp

De regering legt gemeenten met een Algemene maatregelen van bestuur (Amvb) op om hogere (cao-conforme) tarieven te betalen voor de huishoudelijke hulp. Voor Oudewater betekent dit concreet een gemiddelde tariefsverhoging en verwachte uitgavestijging van 13%.

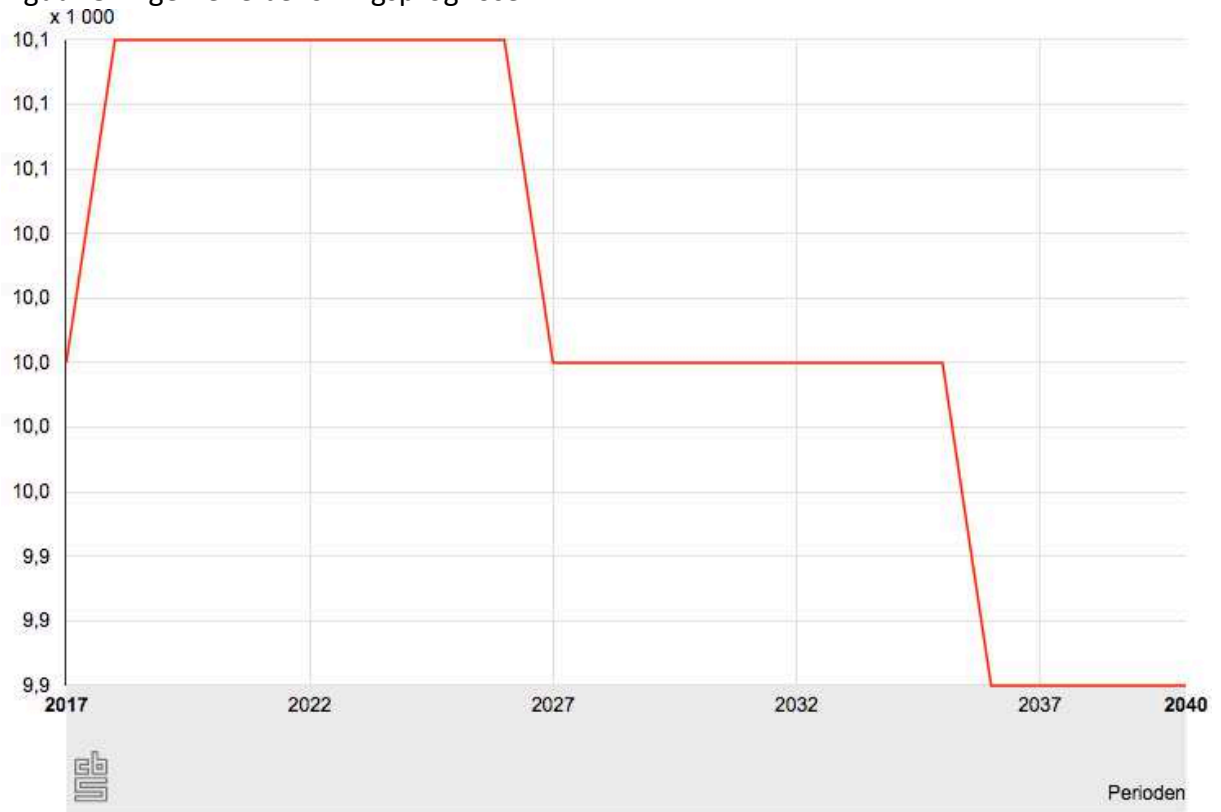
Abonnementstarief

Momenteel betalen inwoners een eigen bijdrage per voorzieningen. Het huidige (nieuwe) kabinet is voornemens om dit om te zetten naar een abonnementstarief. Dat betekent dat huishoudens niet meer per voorziening een eigen bijdrage betalen, maar per vier weken 17,50 eigen bijdrage betalen. Het Rijk kondigde in de maartcirculaire aan hiervoor te zoeken naar co-financiering. Met andere woorden, gemeenten betalen mee aan de verminderde inkomsten en extra lasten.

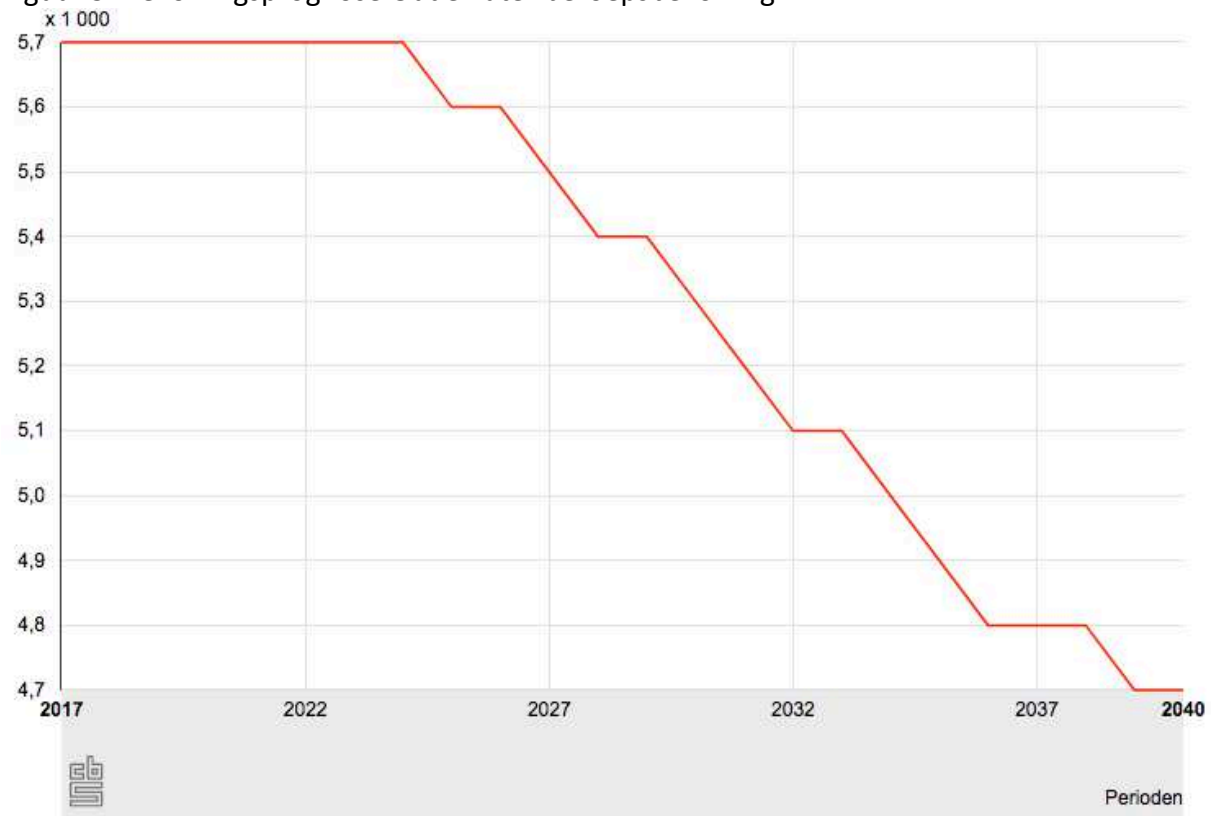
Bevolking Oudewater

Voor het gebruik van zorg en ondersteuning in de Wmo is de ontwikkeling van de bevolking er relevant. In het algemeen maken vooral ouderen gebruik van Wmo-voorzieningen. Daarom gaan de volgende drie figuren over de bevolkingsprognose van het CBS (Statline).

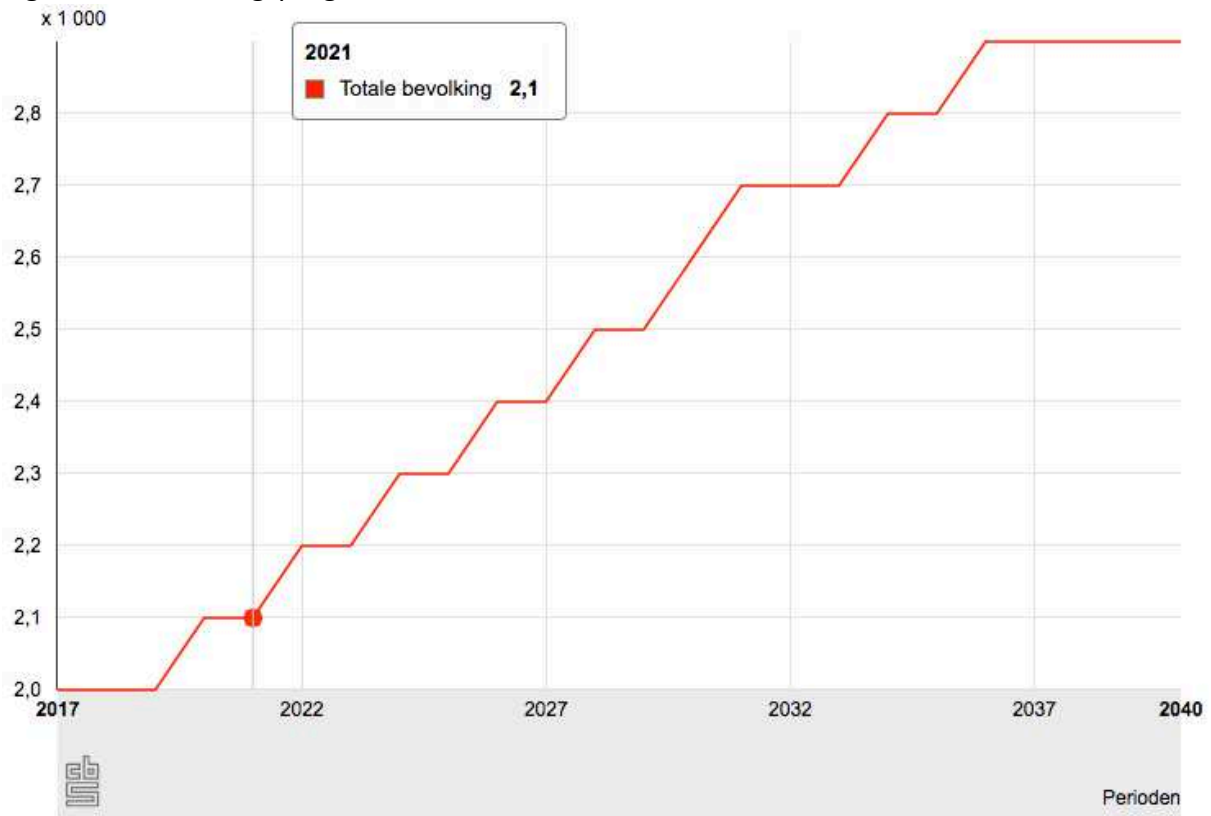
Figuur 8. Algemene bevolkingsprognose



Figuur 9. Bevolkingsprognose Oudewater beroepsbevolking



Figuur 10. Bevolkingsprognose Oudewater 65+



We zien dat de totale bevolking tot aan 2040 licht stijgt, om vervolgens licht te dalen. Wat opvalt is dat het aantal jongeren en de beroepsbevolking (figuur 9) dalen en dat het aandeel 65+ toeneemt. Over het algemeen zal deze ontwikkeling gepaard gaan met stijgende kosten voor de Wmo.

Conclusies

De uitvoering van de Wmo is aanzienlijk overzichtelijker dan de uitvoering van de Jeugdwet. Er is slechts één verwijzer in het Wmo-stelsel en dat is de gemeente zelf. Het Stadsteam ziet dus alle inwoners - die gebruikmaken van maatschappelijke ondersteuning - zelf. Vervolgens kent de Wmo aanzienlijk minder zorgvormen en –producten. En tot slot zien wij dus ook dat het aantal relevante zorgpartijen eigenlijk op één hand te tellen zijn. Als de gemeente Oudewater wil sturen op de grote aantallen, dan lijkt het voordehand te liggen om te concentreren op de zorgvormen huishoudelijke hulp en begeleiding en daarvoor de samenwerking met vijf á zes partijen te intensiveren. Om ervoor te zorgen dat meer inwoners op eigen kracht zo zelfstandig mogelijk kunnen leven, kan de gemeente inwoners beter en meer begeleiden. Dit kan door casemanagement te beleggen bij het Stadsteam.

Het zorgstelsel

De gemeente Oudewater voert de Wmo uit op basis van keuzes die (impliciet of juist expliciet) in het verleden zijn gemaakt. In dit hoofdstuk schrijven wij die keuzes uit. Samen met betrokkenen (intern en extern) hebben wij ons vervolgens een beeld gevormd van de wijze waarop deze keuzes in de praktijk uitpakken.

Voor deze analyse onderscheiden wij (evenals bij de analyse van het Jeugdstelsel) zeven uitgangspunten. Ze staan hieronder.

Uitgangspunten		
<i>Op afstand</i> <-----	Positie Oudewater	-----> <i>direct betrokken</i>
<i>Marktwerking</i> <-----	De markt	-----> <i>Partnerschap</i>
<i>Per zorgvorm</i> <-----	Generalistisch/specialistisch	-----> <i>Gebiedsgericht</i>
<i>Functiescheiding</i> <-----	Het stelsel	-----> <i>Functiebundeling</i>
<i>Inkoop in regio</i> <-----	Invloed gemeente	-----> <i>inkoop gemeente</i>
<i>Prijs maal eenheid</i> <-----	Bekostiging	-----> <i>Uitkomsten/effecten</i>
<i>Bij gemeenten</i> <-----	Financieel risico	-----> <i>Bij aanbieder</i>

In principe zijn de uitgangspunten voor de inrichting van het stelsel dezelfde als in voor de Jeugdwet, maar ze werken door de verschillen tussen Jeugd en Wmo in de praktijk anders uit.

Bevindingen

In deze paragraaf volgt een uiteenzetting van de keuzes van de gemeente Oudewater op de uitgangspunten van het zorgstelsel.

1. Positionering gemeente

<i>Direct betrokken</i> <---	Positie gemeenten	---> <i>Op afstand</i>
✓ <i>Zelf uitvoeren</i>		✓ <i>Ander voert uit</i>
✓ <i>Directe lijnen</i>		✓ <i>Goede monitoring</i>
✓ <i>Expertise nodig</i>		✓ <i>Expertise inkopen</i>

Toelichting uitgangspunt

De mate waarin gemeenten betrokken zijn in de uitvoering van het zorgstelsel, is bepalend voor de inrichting van afspraken met samenwerkingspartners en de wijze waarop je stuurt. Sturen op afstand betekent weinig zelf uitvoeren, maar goed monitoren hoe

samenwerkingspartners presteren. Het inkopen van diensten ontzorgt. De gemeente hoeft zelf geen expertise op te bouwen, maar laat het aan de professionals. Soms is sturen op afstand zelfs principiële (overheid hoort geen zorg aan te bieden) Het uitplaatsen van diensten kan ertoe leiden dat de gemeente minder grip ervaart dat op de inrichting en uitvoering van (werk)processen.

Keuze Oudewater

De gemeente Oudewater kiest ervoor om het stelsel op afstand aan te sturen.

- De gemeente beschikt over één coördinator voor het Sociaal Domein. Overige beleidscapaciteit is overeengekomen met de gemeente Woerden in de Uitvoeringsovereenkomst voor de ambtelijke samenwerking.
- Het Stadsteam Oudewater is uitgeplaatst en werd begeleid door Movactor. Door gewijzigde omstandigheden is de inbedding van het Stadsteam als gemandateerde verwijzer (namens de gemeente) een actueel vraagstuk. Het Stadsteam geeft aan op de lange termijn niet zelfstandig verder te kunnen. De aansluiting op relevante (gemeentelijke) systemen ontbreekt en in het primaire proces ontbreekt het aan professionele ondersteuning vanuit de bedrijfsvoering. Het Stadsteam heeft bijvoorbeeld zelf geen personeelszaken, financials en juristen.
- Wat opvalt is dat de regie en/of de coördinatie van Welzijnstaken niet expliciet is belegd. Oudewater kent een rijk verenigingsleven dat overigens als sterk verzuild wordt ervaren. Er is vanuit de gemeente geen actieve coördinatie of gericht beleid op het aanbieden van voorliggende en algemene voorzieningen. Sinds de decentralisaties was wel de coördinatie van mantelzorg en vrijwilligerswerk belegd bij het Stadsteam.
- De inkoopfunctie en het contractbeheer zijn belegd in de regio Utrecht West.
- De bedrijfsvoering van het Sociaal Domein wordt grotendeels overeengekomen in de ambtelijke samenwerking met Woerden en voor een deel met de regio Utrecht West.

2. Ordening van de markt (1)

Partnerschap <---

Aanbieders

---> Marktwerving

- ✓ Continuïteit
- ✓ Risicodeling
- ✓ Overzicht

- ✓ Keuzevrijheid
- ✓ Concurrentie
- ✓ Veelzijdig

Toelichting uitgangspunt

Marktwerving veronderstelt voldoende zorgaanbieders die tegen elkaar kunnen concurreren op aanbod en prijs en veronderstelt impliciet ook lagere tarieven. Strategisch partnerschap biedt de voordelen van een langdurige samenwerking, waardoor de levering van zorg en ondersteuning wordt gegarandeerd. Het veronderstelt eveneens dat partners geneigd zijn meer in elkaar te investeren en door betere samenwerkingsafspraken te maken die gericht zijn op continuïteit.

Keuze Oudewater

De wijze waarop de regio Utrecht West inkoopt is voornamelijk gebaseerd op marktwerking. Door middel van een open aanbesteding (best value procurement) worden aanbieders gegund die voldoen aan de eisen. Momenteel heeft de regio (en daarmee ook Oudewater) 180 contractpartners voor het Sociaal Domein, zoals gebruikelijk voor de decentralisaties.

Ondanks de vele contractpartners in het Sociaal Domein, ervaart het Stadsteam de uitvoering van de Wmo als duidelijk en overzichtelijk. Er wordt goed samengewerkt met een beperkt aantal partijen. Vanuit de Wmo lijkt het niet nodig om het aantal contractpartners verder terug te dringen.

3. Ordening van de markt (2)

Gebiedsgericht <---

Inkoop

---> Per type zorg

- ✓ *Generalistisch*
- ✓ *Kenmerken gebied*

- ✓ *Specialistisch*
- ✓ *Concurrentie*

Toelichting uitgangspunt

Er zijn in Nederland regio's die zorg inkopen voor een wijk en/of stad. Er zijn ook regio's die inkopen per zorgvorm. Dit principe werkt uit in welke mate de geselecteerde aanbieder wordt ingezet als specialist binnen de gegunde zorgvorm, of als generalist voor een bepaald gebied.

Keuze Oudewater

De regio Utrecht West – en daarmee ook Oudewater – koopt zorg in per zorgvorm. Doordat de schaal van Oudewater beperkt is, ligt het niet voor de hand om de gemeente verder op te delen in deelgebieden. Er is echter ook niet voor gekozen om één hoofdaannemer voor de hele gemeente te selecteren. In plaats daarvan wordt dus per zorgvorm/perceel openbaar aanbesteed.

4. Ordening van het stelsel

Functiescheiding <---

Inrichting selsel

---> Functiebundeling

- ✓ *Checks and balances*
- ✓ *Specialisatie*

- ✓ *Effectief*
- ✓ *Integraal*

Toelichting uitgangspunt

In een zorgstelsel zijn verschillende functies waarneembaar. Denk aan beleidsbepaler, toezichthouder, verwijzer, zorgverlener, financier, etc. Doorgaans zie je in grote organisaties een hogere mate van functiescheiding (en daarmee specialisatie) dan in kleinere organisaties.

Keuze Oudewater

Het Oudewaterse stelsel kenmerkt zich door een hoge mate van functiescheiding. Omdat Oudewater een kleine gemeente is zou je verwachten dat de gemeente een klein kernteam kent en dat het eenvoudig is om uitvoering (Stadsteam), administratie en informatievoorziening, inkoop en beleid goed op elkaar aan te sluiten.

De dagelijkse praktijk blijkt weerbarstiger. Juist vanwege haar geringe schaalomvang besteedt de gemeente Oudewater veel taken uit. Beleid, administratie, informatievoorziening, inkoop en uitvoering zijn verdeeld over drie partijen (ambtelijke samenwerking met Woerden, Inkoop en monitoring Utrecht West en het Stadsteam. De samenwerking tussen de partijen behoeft verbetering. Werkprocessen zijn onvoldoende of niet uitgeschreven en de partijen weten niet van elkaar welke informatie is, wie erover beschikt en welke samenwerkingsafspraken er zijn. Er ontstaat daardoor een eilandjes- en afschuifcultuur.

Binnen de ambtelijke samenwerking is er vervolgens sprake van verdere functiescheiding. Beleidsdossiers zijn belegd bij meerdere (teveel) medewerkers die vervolgens onvoldoende gelegenheid hebben om zich te verdiepen in de specifieke behoeften van Oudewater. Het beeld dat ontstaat is een sterke versnippering van beleidstaken en te weinig samenhang tussen beleid, inkoop, administratie en uitvoering.

5. De regio

0% invloed <---

Gemeente

---> 100% invloed

- ✓ Regionale expertise
- ✓ Schaalgrootte regio
- ✓ Besluiten in regio

- ✓ Eigen inkoop
 - ✓ Kleiner
- ✓ Zelf besluiten

Toelichting uitgangspunt

Of zorgvormen lokaal of regionaal worden ingekocht is een afweging over autonomie, solidariteit, ratio, verevening en meer. Doorgaans zie je dat de grotere gemeenten in staat zijn om zelf invloed uit te oefenen door bijvoorbeeld zelf in te kopen, terwijl kleinere gemeenten daar niet de benodigde schaalgrootte voor kunnen organiseren.

Keuze Oudewater

In Oudewater wordt zorg en ondersteuning vanuit een regionaal samenwerkingsverband ingekocht. Dat is logisch gezien de schaal van de gemeente. Doorgaans leidt dit in veel gemeenten ook tot het idee dat de invloed op het ingekochte aanbod beperkter is. Het is dan voor zorgaanbieders niet lucratief om per inkoopperceel aparte afspraken te maken doordat de verwachte omzet te laag is. Er zijn echter wel gemeenten die bijvoorbeeld de gehele jeugdzorg of Wmo uitbesteden aan één hoofdaannemer.

6. De wijze van bekostiging

<i>Beschikbaarheid <---</i>	Bekostiging	<i>---> Uitkomsten/effecten</i>
✓ <i>Partnerschap</i>		✓ <i>Sturen op uitkomst</i>
✓ <i>Zorggarantie</i>		✓ <i>Kwaliteitsselectie</i>

Toelichting uitgangspunt

Op basis van de strategische afwegingen in voorgaande basisprincipes komt de vraag aan bod hoe zorg en ondersteuning het beste kan worden bekostigd. Soms dicteert een marktmonopolie dat bekostiging op basis van beschikbaarheid de meest optimale optie is. Een tussenliggende oplossing als pxq-bekostiging (prijs maal eenheid) bestaat natuurlijk ook.

Keuze Oudewater

Feitelijk worden de meeste zorgvormen nog prijs maal volume bekostigd. Met andere woorden: Oudewater spreekt een prijs per eenheid af. Ondanks de voornemens in de meest recente aanbesteding, maken gemeenten en zorgaanbieders nog weinig vorderingen in het afrekenen op uitkomsten en effecten van zorg en ondersteuning.

7. Risicodeling

<i>Bij gemeenten <---</i>	Financieel risico	<i>---> Bij aanbieder</i>
✓ <i>Meer invloed</i>		✓ <i>Vrijheid uitvoerder</i>
✓ <i>Keuzevrijheid</i>		✓ <i>Partnerschap</i>
✓ <i>Openeinderegeling</i>		✓ <i>Gesloten budget</i>

Toelichting uitgangspunt

Het idee achter dit principe is simpel: als zorgaanbieders meer ruimte (inhoudelijk en financieel) krijgen, dan zullen zij doorgaans geneigd zijn om zich als strategisch partner te gedragen en risico's te delen. Als een gemeente geen ruimte biedt (en bovendien veel samenwerkt met concurrenten), dan zal de aanbieder ook niet investeren en daarmee financiële risico's voorkomen.

Keuze Oudewater

De inkoop van Utrecht West gaat ervan uit dat het financiële risico bij gemeenten ligt. Er zijn nauwelijks/geen contractuele afspraken over financiële risicodeling als bijvoorbeeld het aantal trajecten hoger uitvalt dan voorzien.

Conclusies

De inrichting van het zorgstelsel in Oudewater zit voor de Wmo logisch in elkaar. De keuzes liggen logisch in elkaars verlengde. Dat is voor een deel bewust, maar soms zijn keuzes ten tijde van de decentralisaties ook onbewust gemaakt.

Ondanks de logische inrichting van het stelsel, functioneren onderdelen van het stelsel anders dan voorzien en/of gewenst. De gemeente zal in 2018 voor een aantal concrete ontwikkelingen oplossingen moeten realiseren en het stelsel opnieuw moeten inrichten. Feitelijk kunnen de verscheidene aandachtspunten worden samengevat in twee knelpunten.

1. Het op afstand plaatsen van de uitvoering blijkt te kwetsbaar.

Het Stadsteam werd tot afgelopen jaar ondersteund door de organisatie Movactor. Door omstandigheden is die ondersteuning beëindigd. Het stadsteam constateerde reeds dat het niet is aangesloten op relevante (gemeentelijke) systemen en informatie die nodig is voor de uitvoering van de Wmo. Een voorbeeld daarvan is de gemeentelijke basisadministratie voor een check op het woonplaatsbeginsel.

Daarnaast constateren gemeente en Stadsteam dat het de uitvoeringsorganisatie momenteel ontbreekt aan ondersteuning vanuit de bedrijfsvoering. Voorbeelden daarvan zijn financiële en administratieve ondersteuning, juridisch advies en personeelszaken. Het Stadsteam functioneert momenteel feitelijk op zichzelf staand, maar ontbeert de omvang en middelen om op de lange termijn zelfstandig door te kunnen.

2. De sterk versnipperde uitvoering mist een sterke regisseur in het stelsel.

Het op afstand plaatsen van werkzaamheden en het in hoge mate scheiden van functies vereist een sterke regisseur in het stelsel. Een regisseur die voor ogen heeft in welke richting het sociaal zich moet ontwikkelen, welke stappen daarvoor nodig zijn en in staat is om uitvoerende partijen bij elkaar te brengen. Iemand die het geheel overziet en beleid, uitvoering, inkoop en bedrijfsvoering integreert tot een samenwerkende keten.

Daarbij zou het de gemeente vermoedelijk goed doen om de uitvoering (beleid, stadsteam en bedrijfsvoering) meer te bundelen. Dit kan door bijvoorbeeld het Stadsteam weer onder de hoede van de gemeente te nemen, beleidsdossiers enkelvoudig bij een enkele dossierhouder te beleggen en de informatiebehoefte beter met de administratie door te spreken. Dit is organisatorische opgave.

Tot slot lijkt de coördinatie van het Welzijn onvoldoende te zijn belegd. Stadsteam en beleidsadviseurs geven aan dat dit de transformatie tegenwerkt. Het aanbod en algemene en voorliggende voorzieningen in Oudewater is sterk verzuild (opgericht vanuit specifieke stichtingen en verenigingen voor specifieke doelgroepen). Er is onderzoek nodig naar de wijze waarop welzijnsactiviteiten in Oudewater meer integraal en gecoördineerd kunnen worden vormgegeven.

De financiën

Eén van de aanleidingen voor de bestuursopdracht in het Sociaal Domein was het verwachte tekort. In de analyse van de Jeugdzorg constateerde het college dat begroting, inkomsten en uitgaven zich niet goed tot elkaar verhielden. Daarom onderzoeken wij in dit hoofdstuk in welke mate dit voor de Wmo het geval is. Hieronder treft u nogmaals de prognose met daarin het verwachte tekort.

Tabel 8. Prognose Sociaal Domein (november 2017)

Onderdeel	2016 jaarrek.	2017 begroot	2017 prognose	Verschil begroting / prognose
Totaal Ferm Werk	2.175	2.360	2.360	00
Totaal Jeugd, incl. SAVE	1.585	740	1.829	-1.089
Totaal Wmo	862	696	896	-200
Totaal Wmo Voorzieningen	886	1.033	924	109
Totaal PGB	239	270	287	-17
Totaal Voorliggende voorzieningen	1.093	1.263	1.263	00
Totaal	6.840	6.362	7.559	-1.197

In dit hoofdstuk concentreren wij ons op de financiën van de Wmo.

Bevindingen

Voor onze analyse beginnen we bij de inkomsten van de Wmo. Het uitgangspunt in Oudewater is dat de middelen van het Rijk voor de nieuwe taken leidend zijn voor de uitvoering en de begroting. Daarom kijken we eerst gericht naar de integratie-uitkering Sociaal Domein (nieuwe taken Wmo) en de integratie-uitkering Wmo (oude taken Wmo). Op basis van de aanleiding voor de bestuursopdracht zetten wij de inkomsten en verwachte uitgaven voor 2017 tegen elkaar af.

Tabel 9. Inkomsten en uitgaven Wmo

	Inkomsten 2017	Uitgaven 2017	
Totaal	€ 1.598.548	€ 2.320.000	Totaal
IUSD	€ 1.009.837	€ 896.000	Wmo nieuw
IUWmo	€ 588.711	€ 924.000	Wmo oud
		€ 150.000	PGB
		€ 350.000	Uitvoering*

*Is een schatting. Totale uitvoeringslasten ongeveer € 550.000,- voor Jeugd en Wmo.

De inkomsten vanuit het Rijk zijn bedoeld voor de bekostiging van de maatwerkvoorzieningen (Zorg in Natura en persoonsgebonden budget) en de uitvoering/toegang tot de maatwerkvoorzieningen. Het geschatte verschil tussen inkomsten (€ 2.320.000,-) en de verwachte uitgaven (€ 1.598.548) in 2017 is € 721.000,-.

Dat is op de schaal van Oudewater een fors tekort. Het betekent dat Oudewater haar eigen uitgangspunt niet uitvoert, namelijk dat de taken in het Sociaal Domein worden uitgevoerd met de middelen die zij daarvoor krijgt. Dit verschil heeft echter op twee onderdelen nuance.

1. De laatste prognoses (maart 2018) over de realisatie van 2017 zijn lager dan de prognose van november 2017. Dat is gunstiger voor het totaalbeeld en de uitkomst van de analyse. Het college kiest ervoor om het eindbeeld van de realisatie in het Sociaal Domein te presenteren in de jaarrekening 2017 en daarmee om tussentijds geen concrete verwachtingen te wekken op basis van nieuwe tussenstanden.
2. Dit beeld laat wederom (evenals bij Jeugd) onverlet dat de gemeente ook middelen voor het Sociaal Domein ontvangt in de Algemene Uitkering. Deze uitkering is niet gebonden aan het Sociaal Domein en dus ook niet door de gemeente zelf gekoppeld aan de nieuwe taken. De gemeente is autonoom in haar afweging waaraan zij dit geld wil besteden. De gemeente Oudewater ontving (2017) in de Algemene Uitkering in totaal € 2,3 miljoen voor het Sociaal Domein, waarvan € 1,1 voor het cluster Wmo.

Nogmaals, de gemeente is geheel autonoom in het besteden van deze middelen. Het Rijk verdeelt ze in principe voor de realisatie van voorzieningen die zijn gericht op algemeen welzijn, preventie en volksgezondheid.

Conclusies

De gemeente Oudewater kan haar uitgangspunt in de begroting ook voor de uitvoering van de Wmo niet gestand doen. Ook bij een lagere prognose komt Oudewater niet uit met het geld voor de integratie-uitkeringen. Een wijziging van de begroting is noodzakelijk. Voor de uitvoering van het Sociaal Domein lijkt het verstandig om daarbij de middelen uit de Algemene Uitkering te betrekken. Zonder aanvullende middelen blijft het Sociaal Domein, waaronder de Wmo, in Oudewater uitkomen op een tekort.

Conclusies en aanbevelingen

Na analyse van de voorzieningen in de Wmo, het zorgstelsel en de bijbehorende financiën, werken wij in dit hoofdstuk de conclusies en aanbevelingen uit.

Conclusie 1. Het (ingekochte) aanbod werkt goed.

We constateerden dat 1) in Oudewater zes zorgaanbieders meer dan 80% van het zorgaanbod verzorgen en dat deze 2) goed bekend zijn bij het Stadsteam. Daarnaast gaf het Stadsteam aan in de praktijk geen voorbeelden te zien van het ontbreken van zorgaanbod.

We zien wel dat de uitstroom van inwoners die meer zelfstandig verder gaan kan worden verhoogd na het eerste traject. Ook het Stadsteam zelf geeft aan meer voor inwoners te kunnen betekenen als zij inwoners beter kan begeleiden. Dit intensificeert de samenwerking met inwoners, maar ook met de zorgaanbieders. Het verbetert de dienstverlening aan de inwoners en verhoogt de mogelijkheden om mensen sneller naar zorg toe te leiden, maar ook om van zorg af te schalen naar voorliggende of goedkopere voorzieningen.

Aanbeveling 1. Voer casemanagement in. Zorg ervoor dat inwoners een vast aanspreekpunt hebben die op de hoogte is van hun persoonlijke situatie.

Conclusie 2. Er is geen regie op welzijn en algemene/voorliggende voorzieningen.

Oudewater heeft een rijke sociale cultuur met clubs, verenigingen en stichtingen die omkijken naar hun stadsgenoten. Deze cultuur is in de loop der jaren ontstaan en ieder initiatief kent z'n eigen oorsprong. Dat is van grote waarde.

Tegelijk kent het beperkingen. De voorzieningen die er zijn worden als minder laagdrempelig en minder vrij toegankelijk ervaren doordat ze zijn bedoeld voor specifieke doelgroepen. Sommige voorzieningen zijn dubbel. Ander aanbod ontbreekt weer. In de gemeente leeft de wens om de behoefte aan voorliggende voorzieningen te inventariseren en daar vervolgens gericht vanuit de gemeente op te coördineren/regisseren.

Aanbeveling 2. Voer nader onderzoek uit naar de vraag en aanbod van voorliggende voorzieningen en werk aanbevelingen uit om gestalte te geven aan de uitkomsten van het onderzoek.

Conclusie 3. De huidige status van de uitvoerder (het Stadsteam) is kwetsbaar.

Het Stadsteam wordt vanaf 2018 niet meer ondersteund door Movactor. Hierdoor is er geen ondersteuning op de bedrijfsvoering (financiën, juridische en personele zaken). Daarnaast ontbreekt relevante informatie in de werkprocessen van het Stadsteam doordat zij niet (goed) zijn aangesloten op gemeentelijke systemen.

Aanbeveling 3. Bepaal wat het beste is voor het Stadsteam: zelfstandigheid noodzaakt tot een goede aansluiting op gemeentelijke systemen en procedures. Integratie met de gemeentelijke organisatie vraagt om voldoende ruimte voor professionaliteit.

Conclusie 4. De functies binnen de Wmo zijn te versnipperd belegd.

Oudewater kiest voor het uitplaatsen van taken, sturen op afstand en een hoge mate van functiescheiding. Dat vraagt van uitvoerende partijen dat ze goed met elkaar afspreken wat ze moeten doen en samen problemen oplossen. Dat gebeurt in de praktijk onvoldoende. Werkprocessen zijn onvoldoende afgestemd. Sturing(informatie) ontbreekt en individuele medewerkers zijn onvoldoende betrokken om het grote plaatje te zien en daarop te acteren. De uitvoering van de Wmo mist een sterke regisseur die in staat is om uitvoering, beleid, inkoop en bedrijfsvoering met elkaar te verbinden.

Aanbeveling 4. Maak voor de Wmo (of het gehele Sociaal Domein) een ontwikkelagenda. Prioriteer daarin de uitwerking van aanbevelingen en adviezen. Benoem vervolgens een multidisciplinair (Oudewater)team dat werkt aan het oplossen van knelpunten om meer samenhang aan te brengen tussen beleid, inkoop, uitvoering en bedrijfsvoering. Het is daarbij wenselijk om dossiers/werkzaamheden eenduidiger (en minder gefragmenteerd) bij medewerkers te beleggen, zodat zij tijd en gelegenheid hebben om zich in de Oudewaterse opgave te verdiepen. De directeur Sociaal Domein bewaakt de voortgang van de opdracht.

Conclusie 5. De huidige wijze van begroten leidt tot een tekort. Ook op de Wmo. Oudewater geeft (ook bij lagere prognoses/realisatie) meer uit dan er aan middelen binnenkomen op het Sociaal Domein. Voor een eventuele oplossing kan de Algemene Uitkering worden betrokken, maar dit vereist wel dat de gemeente keuzes maakt op andere beleidsterreinen.

Aanbeveling 5. Maak een begrotingswijziging op basis van de jaarrekening 2017. Na de jaarrekening kan de gemeente de realisatie van 2015, 2016 en 2017 naast elkaar leggen en een betrouwbare begroting maken voor 2018 en verder.

Participatieraad - Oudewater

Twijnen 28 , 3421JN Oudewater | 0348 56 1638 | E-mail:participatieraad-oudewater@outlook.com

Aan College van Burgemeester en Wethouder
Van de gemeente Oudewater
Postbus 100
3420 DC OUDEWATER
t.a.v. Mevr. I. Vlooswijk en Hans Witteveen

Betreft: advies Analyse toegang WMO 29 maart 2018.

Oudewater, 25-04-2018

Verzonden via mail!

Geachte mevrouw Vlooswijk en meneer Witteveen, beste Ivonne en Hans,

Naar aanleiding van uw verzoek van 13 april 2018 betreffende een advies over het conceptrapport:

- Analyse toegang WMO

laten wij u het volgende weten:

Tijdens de ingelaste bijeenkomst van de Participatieraad (hierna te noemen “de Raad”) op 17-04-2018 is er uitgebreid over bovenstaand stuk gesproken. Afsproken werd om u een schriftelijke reactie via de mail te doen.

In de bijlage zijn onze verschillende overwegingen en adviezen verwoord die betrekking hebben op het onderwerp.

Wij zien uw reactie met belangstelling tegemoet en wensen u veel succes met de verdere uitwerking en besluitvorming.

Met vriendelijke groet,

Drs. G.A. Hoogendoorn,
Voorzitter

Dhr. J.W. van Zijl, MSc
Secretaris

Bijlage: inhoudelijke advies bijlage

I.v.m. elektronische verzending is dit stuk niet ondertekend.

Participatieraad - Oudewater

Twijnen 28 , 3421JN Oudewater | 0348 56 1638 | E-mail:participatieraad-oudewater@outlook.com

INHOUDELIJKE ADVIES BIJLAGE

Zoals in het begeleidend schrijven werd toegelicht heeft de Raad zich op 17-04-18 gebogen over de concept analyse toegang WMO, onderdeel van de bestuursopdracht van 6 november.

Het stuk is doorgenomen en de Raad heeft zich met name gericht op commentaar ten aanzien van de conclusies en de daaruit voortvloeiende aanbevelingen. Deze zijn te vinden op pagina 22 en 23 van het desbetreffende concept stuk. De teneur van het stuk lijkt zich overigens te richten op de plaatselijke situatie van Oudewater, we vermoeden echter dat conclusies en aanbevelingen ook regionaal of zelfs landelijk zullen gelden. Verder stellen we vast dat het Stadsteam van Oudewater terecht een zeer grote rol speelt in deze nota. Veel taken en onderzoeken worden opgedragen aan het Stadsteam, nergens wordt echter vermeld hoe het Stadsteam daartoe verder wordt uitgerust of ondersteunt. Dit baart de Raad zorgen.

Over de conclusies en aanbevelingen:

1. Conclusie en aanbeveling 1:

Het invoeren van casemanagement om daarmee de inwoners beter van dienst te kunnen zijn is uiteraard een prima idee. Alles wat de dienstverlening verbeterd is positief. De vraag is echter of daar budget voor beschikbaar komt en wie de uitvoering ter hand neemt. Het zou in ieder geval een uitbreiding voor het Stadsteam betekenen lijkt de Raad.

2. Conclusie en aanbeveling 2:

De conclusie wordt door de Raad niet betwist, alhoewel bekend is dat het NIO vanuit het Stadsteam hier een goede rol in speelt. De aanbeveling ten aanzien van het onderzoek vinden we echter weinig SMART. Wie gaat het doen, wat gaan we onderzoeken en vooral: wie pakt de uitkomsten op,....etc. Om een mening te kunnen vormen over deze aanbeveling zien we graag een nadere toelichting tegemoet..

3. Conclusie en aanbeveling 3:

Nu er sprake is van een kwetsbaar positie van het Stadsteam lijkt het de Raad helder dat er in overleg met het Stadsteam gekeken wordt naar de meest adequate oplossing. Niet alleen voor de Gemeente, maar vooral voor het Stadsteam. Niet alleen uit het onderhavige stuk blijkt dat de workload van het Stadsteam groot en zwaar is, maar ook uit andere bronnen blijkt dit. Alleen al daarom is het zaak dat het Stadsteam betrokken wordt bij een keuze.

Vooralsnog lijkt het de Raad goed om onafhankelijke ondersteuning te overwegen.

4. Conclusie en aanbeveling 4:

Het voeren van regie binnen een organisatie op het uitvoeren van werkzaamheden en taken is een logische organisatie keuze. Zo ook in dit geval. Het bevreemd de Raad wel dat dit als een aparte aanbeveling moet worden opgevoerd en niet als "een opmerking in de kantlijn".

5. Conclusie en aanbeveling 5:

De manier van begroten moet natuurlijk reëel zijn, maar de basis van de begroting moet goede bereikbaarheid van het Sociaal domein waarborgen. Dat betekent dat wij als Raad ons blijven inzetten voor een goede en betaalbare toegang tot de WMO, inclusief de middelen voor de bewoners van Oudewater.

Daarbij is het voor de Raad de vraag of landelijke budgetten inderdaad niet geormerkt zijn.

Naast bovenstaande aanbevelingen met betrekking tot de RIP, wil de Raad u nog het volgende (uit ervaring van een van de raadsleden) meegeven:

De gemeente maakt een doorontwikkeling door op WMO, maar ook op jeugd. Het is bekend dat meerdere gemeenten in de provincie bezig zijn met deze doorontwikkeling en tevens het vraagstuk om het stadsteam in een stichting te laten bestaan of op te nemen binnen de gemeente. De gemeente kan hierin de afwegingen en ervaring meenemen van de andere gemeentes.

p.s. Deze overweging is niet gedeeld met alle Raadsleden, maar zou mogelijk als bespreekpunt weer ingebracht kunnen worden als er meer bekend is over dit onderwerp.



18R.00027



RAADSINFORMATIEBRIEF Oudewater
18R.00027

Van : College van burgemeester en wethouders
Datum : 23 januari 2018
Portefeuillehouder(s) : Wethouder J.I.M. Duindam
Portefeuille(s) : Jeugd
Contactpersoon : A.H. Witteveen
Tel.nr. : 0621257230
E-mailadres : witteveen.h@woerden.nl

Onderwerp:

Bestuursopdracht brede evaluatie toegang Sociale Domein: analyse toegang jeugdinstel

Kennisnemen van:

Het rapport Analyse Toegang Jeugdinstel Oudewater.

Inleiding:

In het najaar van 2017 raamde de ambtelijke ondersteuning een fors tekort (€ 1,2 mio) op het Sociaal Domein. Het grootste deel (€ 1,1 mio) van het verwachte tekort ontstond in de uitvoering van de Jeugdwet. Het college stelde een bestuursopdracht (zie bijlage) op en gaf daarmee opdracht voor een evaluatie van de toegang tot het Sociaal Domein. De brede analyse, de evaluatie van de Wmo, de regelingen voor Werk en Inkomen en de voorliggende voorzieningen volgen later. Het college besloot dat door de begrotingsoverschrijding de analyse over de uitvoering van de Jeugdwet prioriteit heeft. Voor deze analyse is gesproken met de huisartsen, de participatieraad en het Stadsteam betrokken. Het college informeert u met deze raadsinformatiebrief over het resultaat.

Kernboodschap:

Op hoofdlijnen zien wij twee oorzaken voor het ontstane tekort in de uitvoering van de Jeugdwet.

1. De begroting is niet up to date.

In 2014 is (bij gebrek aan beter) besloten om de Integratie-Uitkering Sociaal Domein (IUSD) als uitgangspunt te hanteren voor het begroten van de uitgaven voor de nieuwe taken. Inmiddels heeft de gemeente met de realisaties van 2015, 2016 en (bijna) 2017 meer zicht op aantallen en kosten.

Wij constateren enerzijds dat de IUSD niet volstaat om de nieuwe taken uit te voeren. Anderzijds stellen wij vast dat de gemeente van het Rijk vrij besteedbare middelen krijgt in de Algemene Uitkering (AU) voor het

Sociaal Domein, maar daar het geld niet aan uitgeeft. Dat mag, de gemeente is autonoom en bevoegd om deze middelen vrij te besteden. Als we de middelen (IUSD en AU) echter bij elkaar optellen, dan krijgt Oudewater voldoende geld van het Rijk voor de uitvoering van het Sociaal Domein. Een discussie met het Rijk over tekorten achten wij daarom niet zinvol.

Conclusie

1) Uitgaven worden in Oudewater niet realistisch geraamd en 2) inkomsten en uitgaven voor het Sociaal Domein zijn in Oudewater scheef gegroeid.

2. Onderdelen van het Jeugdstelsel functioneren anders dan verwacht.

In tegenstelling tot bijvoorbeeld de Wmo, is de gemeente niet de enige verwijzer voor de uitvoering van de Jeugdwet. Zoals bekend mogen ook huisartsen, jeugdartsen, rechtbanken, gecertificeerde instellingen (SAVE) en medisch specialisten verwijzen. Hier geldt de metafoor van de supermarkt: wij staan met de pinpas bij de kassa, terwijl anderen achter ons producten in het winkelwagentje doen. De gemeente betaalt wel de rekening, maar heeft tot op heden beperkt grip op toeleiding naar zorg en ondersteuning. In 2017 ziet het Stadsteam zelf 23% van onze jongeren en hun ouders. De rest (77%) dus niet.

Naast dat de gemeente beperkt zicht heeft op de verwijzingen, constateren huisartsen en gemeente dat het ontbreekt aan grip na verwijzing. Zorgaanbieders, vooral in de jeugd Geestelijke Gezondheidszorg (jGGZ) blijven na verwijzing zorgtrajecten inzetten. Wat daarbij opvalt is dat cliënten (in toenemende mate) niet uitstromen. Daarbij geldt dat de kans op uitstroom kleiner wordt naarmate er meer zorgtrajecten volgen. Dat is op zichzelf logisch: de zwaardere en complexere problematiek blijft over. Wij zien daarbij echter wel verschillen in prestaties tussen –aanbieders en zorgvormen.

Wat de situatie compliceert is dat de regio Utrecht West (en daarmee ook Oudewater) open inkoop. Voor Jeugd en Wmo zijn er 180 contractpartners. Dat is goed voor de keuzevrijheid, maar niet bevorderlijk voor het overzicht op het functioneren van het stelsel. Betrokken partijen ervaren dat het moeilijk is om afspraken te maken. Voor verwijzers is het niet inzichtelijk wat er bij wie is ingekocht. We zien wel dat hier sprake is van een 80/20-regel. Feitelijk levert slechts een beperkt aantal zorgaanbieders het overgrote deel van de zorg (zowel in aantallen als budget).

Conclusie 2

Er zijn teveel zorgaanbieders waardoor het moeilijk is om goede en sluitende afspraken te maken tussen de partijen in het jeugdstelsel. Jongeren blijven na de eerste verwijzing lang in zorg. Verwijzers hebben geen beeld bij aantallen, kosten en kwaliteit van zorgaanbieders.

3. Beheersmaatregelen

We onderscheiden twee type beheersmaatregelen, namelijk werkzaamheden die per direct kunnen worden opgestart en acties een langere periode beslaan.

Korte termijn

Het is op korte termijn niet realistisch om grote wijzigingen door te voeren in het jeugdstelsel. De inkoopafspraken liggen bijvoorbeeld nog een jaar vast. Daarom richten de aanbevelingen voor de korte termijn zich op aanpassingen op de huidige uitvoering die wij meteen kunnen opstarten en uitvoeren. Ze staan hieronder.

1. **Beperk het aantal zorgaanbieders.** Maak met deze zorgaanbieders afspraken over doelstellingen zoals effectiviteit van zorg, in- en uitstroom, het monitoren ervan, het gesprek daarover en de dagelijkse samenwerking om dit te bereiken. Dit biedt duidelijkheid en richting aan de uitvoering (Stadsteam), maar ook aan de inkoopfunctie (contractmanagement) en op den duur aan het beleid.
2. **Voer casemanagement op uitstroom.** Richt casemanagement door het Stadsteam in op situaties waarin zorgaanbieders meerdere vervolgotrajecten aanbieden die steeds zwaarder worden. Bouw hiervoor een signaal in vanuit het berichtenverkeer tussen zorgaanbieder en gemeente. Ga vervolgens de dialoog aan met de zorgaanbieder over oplossingsmogelijk om te de-escaleren en uitstroom te bevorderen. Het is overigens niet toegestaan om bijvoorbeeld op te bellen en het behandelplan van een inwoner op te vragen. In meer algemene zin is echter een intensievere samenwerking gericht op uitstroom mogelijk.
3. **Bouw het contact uit met de verwijzers** in Oudewater over het Jeugdstelsel. Het wordt gewaardeerd

en biedt betrokkenen inzicht in zorgverloop en zorgaanbieders. Het kan andere verwijzers er mogelijk ook toe bewegen om te verwijzen naar zorgaanbieders die voor cliënten het beste resultaat behalen door constructief met andere partijen in het stelsel samen te werken.

4. **Breng de basis op orde in de bedrijfsvoering:** goede monitoring is voorwaardelijk voor inzicht in het stelsel en het goede gesprek met betrokken partijen.

3.1. Lange termijn

5. **Start een verkenning** naar de meest optimale vorm van inkopen en aanbesteden voor de gemeente Oudewater en welke samenwerkingspartners daarbij passen. Iedere gemeente bepaalt zelf hoe onderdelen van het Jeugdstelsel worden ingericht. Zo zullen gemeenten die veel belang hechten aan keuzevrijheid of concurrentie op prijs zoveel mogelijk zorgaanbieders willen selecteren. Weer andere gemeenten kiezen ervoor om een strategisch partnerschap aan te gaan met één of enkele partners en (financiële) risico's af te dekken door goede afspraken te maken, of zelfs te delen.

Voorafgaand aan de aanpak van het aantrekken van een hoofdaannemer staat momenteel nog ver af van de huidige werkwijze van de gemeente Oudewater en de regio Utrecht West. Het is de aanbeveling om voorafgaand aan de volgende inkoopronde een strategische verkenning uit te voeren naar de gewenste inrichting van de uitgangspunten van het (jeugd)stelsel en welke vorm van gemeentelijke samenwerking daarbij past. Gezien de relatief beperkte schaal van Oudewater is het verstandig om een markt oriëntatie uit te voeren op de uitkomst. Het is vervolgens belangrijk om tijd in te ruimen voor het aanpassen en/of inrichten van (nieuwe) samenwerkingsverbanden voordat de aanbesteding feitelijk start.

Financiën

De analyse van het Sociaal Domein resulteert in een begrotingswijziging voor de Programmabegroting 2018-2021 waarover uw raad besluit.

Vervolg:

Na de analyse van de toegang tot het jeugdstelsel volgt de evaluatie van de toegang tot de Wmo en de regelingen op het gebied van Werk en Inkomen.

Bijlagen:


1. Rapport Analyse Toegang Jeugdstelsel Oudewater

De wnd. secretaris

ir. W.J. Tempel

De burgemeester

mr. drs. P. Verhoeve





BESTUURSOPDRACHT

Onderwerp:	Brede evaluatie van de toegang tot het sociale domein in Oudewater.		
Bestuurlijk opdrachtgever:	Wethouder Duindam	Versie:	3
Ambtelijk opdrachtgever:	P.F. van de Burgt	Datum:	6 november 2017

Probleemstelling *Wat is er aan de hand (in een of twee zinnen)?*

In Oudewater vormen FermWerk (werk&inkomen), PlanGroep (schuldhulpverlening), het RBL (regionaal bureau leerplicht), Veilig Thuis/Save en het Stadsteam Oudewater (Wmo & jeugd) de toegang tot het Sociaal Domein in Oudewater. Voor de uitvoering van de jeugdwet zijn ook (huis)artsen verwijzers. Inmiddels is bijna drie jaar ervaring opgedaan en zijn trends en ontwikkelingen gesignaleerd. Daarnaast willen we met de uitvoering van deze taken binnen de begroting blijven. Dat is met een open einde regeling bij jeugd en wmo een flinke opgave. In 2017 prognosticeren we een forse stijging van de uitgaven jeugd en wmo. Deze zullen anders dan in 2016 niet meer opgevangen kunnen worden binnen programma 3. Dit vraagt om een heldere analyse en passende maatregelen. Het zou ook aanleiding kunnen geven tot een fundamentele heroverweging van de inrichting van het sociaal domein in Oudewater.

Opdracht:

- maak een brede evaluatie van de toegang tot het sociale domein in Oudewater.
- onderzoek of een heroverweging van de inrichting van het sociaal domein in Oudewater noodzakelijk is.

Realiseer een businesscase die inrichting geeft aan het sociaal domein van Oudewater binnen de gestelde ambities en budgetten.

Achtergrond / Aanleiding / Uitgangssituatie *Hoe manifesteert het probleem zich?*

1. De omslag naar preventie, mantelzorg, informele zorg, en de bijbehorende transformatie van professionele instellingen gaat trager dan verwacht in 2015. Instellingen worden vanuit hun businessmodel niet geprikkeld om aan deze door gemeenten aangestuurde transformatie bij te dragen. Tegelijk de zelf onderzoekende vraag in hoeverre de aannames over transformaties nog kloppend zijn na drie jaar.

Wat is transformatie en wat is er nodig om deze op gang te krijgen?

2. De toegang tot het stadsteam betreft 96% van de WMO maar slechts 23% van de jeugdhulp aanvragen. 77% van de jeugdhulp loopt via (huis)artsen en SAVE team waarop ons stadsteam en wij als gemeente geen of te weinig grip hebben.

Via welke organisatievorm en andere maatregelen kan een voldoende grip worden, zodanig dat binnen het ter beschikking gestelde budget gewerkt wordt, de kwaliteit van de interventies door instellingen stijgt, en de cliënt tevredenheid toeneemt?

3. De zorgpaden analyse laat zien dat veel kosten gemaakt worden in een tweede, derde en volgend interventietraject bij eenzelfde cliënt (hulp recidive). Deze analyse laat ook zien dat veel interventies niet succesvol zijn en opgevolgd worden door hulp die niet logisch voortvloeit uit eerder verleende zorg. De vrees bestaat dat er sprake is van een zichzelf versterkend effect naar de zwaarste, residentiële, zorg, waarna de cliënt met het bereiken van de leeftijd van 18 jaar uitstroomt naar de ziektekostenverzekering en WLZ.

Hoe staan de inspanningen ten behoeve van preventie en voorliggende voorzieningen in relatie tot de toezicht op effectieve hulpverlening.

4. Op de gecontracteerde zorginstellingen wordt onvoldoende gemonitord als het gaat om de kwaliteit van de zorg, de contractuele afspraken waaronder die hulp verleend zou worden, de effectiviteit van hun interventies en hun bijdrage aan de gewenste transformatie.

Op welke wijze gaat de gemeente Oudewater gecontracteerde instellingen gemonitord en aangesproken worden op de door hen geleverde zorg (prestaties)?



5. Integraliteit van zorg is nu onvoldoende gewaarborgd. De basis opzet van “een gezin, een plan, een regisseur met een budget” is onvoldoende uit de verf gekomen. Er van uitgaande dat dit de meest effectieve aanpak van multi-problematiek is:

Wat is er nodig om alsnog volgens dat credo gezinnen en cliënten in Oudewater te helpen?

6. Welke demografische en overige ontwikkelingen moeten worden meegenomen in de herijkte inrichting van het sociaal domein in Oudewater en hoe verhoudt dit zich tot de kader-, controlerend- en vertegenwoordigende rol van de gemeenteraad.

Op welke ontwikkelingen kan de gemeente Oudewater anticiperen en hoe wil de gemeenteraad hierin worden betrokken.

Doelstelling en Resultaat / Product

Hoe ziet de nieuwe situatie eruit (wat is er af als het af is)?

- Analyse van de hierboven omschreven trends en ontwikkelingen
- Het beleggen van “een benen op tafel overleg” (even kijken hoe dit past bij de gemeenteraad van Oudewater) om de gemeenteraad/commissie mee te nemen in de analyse, te informeren over de ontwikkelingen, de voorgenomen stappen en te bespreken hoe deze hierin betrokken wil worden.
- Advies over de herijking van de inrichting van het sociaal domein in Oudewater

Urgentie / Termijn

Wat gaat er fout als het niet op korte termijn wordt opgelost?

Is er een uiterste datum waarop het resultaat behaald moet zijn?

De prognoses op de open einde regelingen van het sociale domein een forse stijging van de uitgaven zien, veel meer dan verwacht. Deze zullen anders dan in 2016 niet meer opgevangen kunnen worden binnen programma 3.

Tijdschema:

November

- Overleg wethouders, gemeentesecr.
- Overleg met de participatieraad
- Analyse over instroom, doorstroom en uitstroom cliënten
- Analyse over cliënten behandeld door het wijkteam die niet in de maatwerkvoorzieningen zijn gekomen

December

Benen op tafel met raad/commissie

- Terugblik / vooruitblik
- Inventariseren “heilige huisjes” raad/forum
- Analyse wijkteam - verrichting
- Analyse backoffice / bedrijfsvoering – inrichting
- Bespreking Zorgpaden
- Toekomstige ontwikkelingen
- Aandachtspunten voor de nieuwe inrichting (richting)

Januari

- Bespreken advies wethouders / gemeentesecretaris / Wijkteam / Bedrijfsvoering Woerden / beleid
- Advies richting raad – eind januari.

Beleidskaders

Welk bestaand beleid geeft kaders voor de uitwerking?

Van welk item uit de programmabegroting / afdelingsplan is dit een invulling?

- Beleidskader sociaal domein 2017-2019
- Evaluatie Stadsteam (binnenkort beschikbaar)
- Zorgpaden

Afbakening

Wat is het niet?

Nog invullen

Voorwaarden / Uitgangspunten / Dwarsverbanden

Waarmee moet rekening gehouden worden?

Nog invullen



Kostendekking Welk budget(nr.) is beschikbaar?

Nog invullen

Risico's Voor zover nu bekend

Nog invullen

Voor akkoord

Bestuurlijk opdrachtgever: wethouder Duindam

Ambtelijk opdrachtgever: P.F. van de Burgt

Datum: 6 november 2017

Datum: 6 november 2017