

<b>Onderwerp</b> Versterking van de sturing op het sociaal domein	
Nummer	2019/608361
Portefeuillehouder	Meijs, M.-Th.
Programma/beleidsveld	2.1 Voorzieningen volwassenen
Afdeling	PG
Auteur	Simon Sijm
Telefoonnummer	023-5113658
Email	ssijm@haarlem.nl
Kernboodschap	<p>Het college gaat de sturing &amp; beheersing binnen het sociaal domein versterken. De afgelopen periode heeft de gemeente in het sociaal domein overwegend gestuurd op kwalitatieve uitgangspunten. Het belang van zorgcontinuïteit stond in de periode na de decentralisaties voorop. Om de sturing en beheersing in het sociaal domein te verbeteren is het wenselijk nu meer balans te brengen tussen kwaliteit en doelmatige inzet van zorg. Het college heeft door bureau AEF laten onderzoeken hoe dit op de beste wijze gestalte kan krijgen. Het bureau doet 6 aanbevelingen:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. zet in op verbetering van de stuurinformatie;</li> <li>2. ga over tot de invoering van programmering;</li> <li>3. versterk de governance in het sociaal domein;</li> <li>4. zorg voor een doorontwikkeling van de toegangsfunctie;</li> <li>5. zorg voor meer beheersmechanismen in de nieuwe contracten;</li> <li>6. zet in op een effectievere aanpak rond hoogcomplexere zorg.</li> </ol> <p>Het college heeft deze aanbevelingen uitgewerkt in een projectmatige aanpak waarmee het komend half jaar een forse stap wordt gezet in het versterken van het sturingsinstrumentarium. Dit kan vervolgens worden aangewend om met gerichte maatregelen de uitgaven zoveel mogelijk in balans te houden met de beschikbare middelen, zonder dat dit ten koste gaat van de kwaliteit en inzet van zorg voor de inwoner.</p>
Behandelaar voor commissie	Het college stuurt de informatienota ter bespreking naar de commissie Samenleving, om zo de commissieleden mee te nemen in de wijze waarop meer grip wordt verkregen op de uitgaven in de jeugdhulp en Wmo.
Relevante eerdere besluiten	Nvt





## 1. Inleiding

In 2018 is geconstateerd dat de uitgaven in het Sociaal domein oplopen. De Jaarrekening 2018 bevestigde het financiële beeld. Voor het eerst had ook Haarlem een tekort op het Sociaal domein. In de Programmabegroting 2019-2023 is daarom al aangekondigd dat het college maatregelen gaat treffen om de sturing te versterken, gericht op het in balans brengen van inkomsten en uitgaven. Het college heeft door bureau AEF laten onderzoeken hoe dit op de beste wijze gestalte kan krijgen. Het bureau AEF constateert dat de gemeente in de eerste jaren na de decentralisaties overwegend heeft gestuurd op kwalitatieve uitgangspunten. AEF bevestigt de overtuiging van het college dat de sturing verbeterd kan en dient te worden, en heeft daartoe een aantal aanbevelingen gedaan. Het rapport van AEF is bijgevoegd bij deze nota.

Het college herkent zich in de analyse en de aanbevelingen. De analyse geeft een adequate weergave van de huidige situatie. Wel is het goed om de bestuurlijke en historische context te schetsen. Deze context verklaart in belangrijke mate waarom de situatie is zoals deze is, en het laat zien op welke aspecten wij moeten letten bij het werken aan oplossingen. De context kan als volgt kort worden samengevat:

- College en raad hebben expliciet gekozen om kwaliteit en zorgcontinuïteit voorop te stellen;
- De budgetten voor het sociaal domein lieten in de beginjaren overschotten zien, waardoor de aandacht meer gericht werd op de vraag waar deze middelen ingezet konden worden, dan dat de noodzaak tot beperking van uitgaven werd gevoeld;
- Het thuisraken in nieuwe complexe taken met onduidelijke en onbetrouwbare cijfers en gegevens, maakte het inrichten van betrouwbare sturing lastig;
- De noodzaak om ambtelijke kosten beperkt te houden, want de dekking moest gevonden worden in de overgekomen budgetten, maakte de mogelijkheden beperkt om op professionele wijze sturingsinstrumentarium te ontwikkelen;

Deze factoren geven in belangrijke mate de verklaring voor de huidige situatie, en we herkennen dit beeld en voorgeschiedenis ook bij vele collega-gemeenten. Met deze analyse en met de wetenschap van oplopende uitgaven, is het zaak om vanaf nu de sturing te gaan versterken. Dat kan hand in hand gaan met behoud van de kwaliteit van geboden zorg en ondersteuning. Het college heeft de overtuiging dat een heldere sturing ons en onze partners juist helpt om de gewenste inhoudelijke transformatiebeweging tot stand te brengen. Deze nota informeert u over de analyse en aanbevelingen uit het onderzoek en beschrijft welke aanpak het college hierop inzet.

## 1. Kernboodschap

Het college gaat de sturing & beheersing binnen het sociaal domein versterken. De afgelopen periode heeft de gemeente in het sociaal domein overwegend gestuurd op kwalitatieve uitgangspunten. Het belang van zorgcontinuïteit stond in de periode na de decentralisaties voorop. Om de sturing en beheersing in het sociaal domein te verbeteren is het wenselijk nu meer balans te brengen tussen kwaliteit en doelmatige inzet van zorg. Het college heeft door bureau AEF laten onderzoeken hoe dit op de beste wijze gestalte kan krijgen. Het bureau doet 6 aanbevelingen:

1. zet in op verbetering van de stuurinformatie;
2. ga over tot de invoering van programmering;
3. versterk de governance in het sociaal domein;
4. zorg voor een doorontwikkeling van de toegangsfunctie;
5. zorg voor meer beheersmechanismen in de nieuwe contracten;
6. zet in op een effectievere aanpak rond hoogcomplexiteit zorg.

Het college heeft deze aanbevelingen uitgewerkt in een projectmatige aanpak waarmee het komend half jaar een forse stap wordt gezet in het versterken van het sturingsinstrumentarium.

Het college heeft daartoe een aanpak ontwikkeld waarmee het komend half jaar een forse stap wordt gezet in het versterken van het sturingsinstrumentarium. Dit kan vervolgens worden aangewend om met gerichte maatregelen de uitgaven zoveel mogelijk in balans te houden met de beschikbare middelen, zonder dat dit ten koste gaat van de kwaliteit en inzet van zorg voor de inwoner

## 2. Consequenties

Het bureau formuleert een zestal aanbevelingen gericht op het versterken van de sturing. Onderstaand worden deze aanbevelingen kort aangegeven en toegelicht aan de hand van de onderliggende analyse. Daarnaast worden drie 'sectorale aandachtspunten' benoemd die volgens AEF een nadere analyse verdienen.

Voor een uitgebreidere beschrijving wordt verwezen naar de bijgevoegde rapportage.



### **Aanbeveling 1: zet in op verbetering van de stuurinformatie**

De gemeente Haarlem heeft de filosofie achter de decentralisatie en de transformatie van het sociaal domein uitgewerkt in vier leidende principes:

1. Werken vanuit het perspectief van de inwoner;
2. De kracht van de wijk;
3. Samenhangende aanpak zonder schotten en kolommen;
4. Samenwerken met alle betrokkenen, met respect voor ieders rol en belang.

Het valt AEF op dat deze sturingsvisie *vooral kwalitatief geladen* is:

- De nadruk ligt sterk op kwaliteit en effectiviteit van zorg en *minder op doelmatigheid*. Dit is een visie waar gemeentebreed voor is gekozen door politiek, bestuur en ambtelijk apparaat;
- De sturingsvisie is vertaald in kwalitatieve uitgangspunten en slechts *beperkt in kwantitatieve en financiële doelstellingen*. Het is daardoor moeilijk vast te stellen wanneer de uitgangspunten goed worden ingevuld en de gewenste resultaten worden geleverd.
- Tactisch-strategische stuurinformatie over financiën en productie is nog te weinig aanwezig. Wel lopen op dit moment goede initiatieven om hier stappen in te zetten.

Op grond van deze analyse doet het bureau de aanbeveling om de stuurinformatie te verbeteren. Doel is om stuurinformatie in de vorm van een dashboard naar producten, instellingen en wijken te genereren.

### **Aanbeveling 2: ga over tot de invoering van programmering**

Er is volgens AEF geen sprake van pro-actieve 'programmering' van de productie en klantstromen in het sociaal domein (nb: met programmering wordt bedoeld een inschatting voorafgaand aan een jaar, van de te leveren productie inclusief een vertaling van de gewenste toe- of afname daarvan). In termen van productie zijn geen doelstellingen in een programmering opgenomen voor klantstromen bij de toegangsonderdelen (Sociaal wijkteam) en doorverwijzingen naar maatwerkvoorzieningen. Ook is onvoldoende inzicht in de beoogde in-, door- en uitstroom.

Op basis van deze analyse adviseert AEF de introductie van een jaarprogrammering sociaal domein. Deze programmering kan zich richten op aantallen klantcontacten in de 1<sup>e</sup> lijn, aantallen doorverwijzingen en aantallen trajecten *per product gemeentebreed en per wijk en per instelling*. Dit

vormt de basis voor monitoring, managementgesprekken en contractmanagement met instellingen. Dit maakt het mogelijk de realisatie te ijkten op de bedoeling en tussentijds bij te sturen op de realisatie.

### **Aanbeveling 3: versterk de governance in het sociaal domein**

Instellingen en hun professionals zijn in hoge mate verantwoordelijk voor de kwaliteit van de zorg, de gemeente is verantwoordelijk voor het budget. Er vindt volgens AEF weinig gesprek plaats hoe in Haarlem gemeente en instellingen samen *binnen de beschikbare maatschappelijke middelen voor de zorg* tot een *zo goed mogelijk zorgverlening* voor haar inwoners kunnen komen, en waar de optimale balans ligt tussen kwaliteit en doelmatigheid van zorg.

Aanbevolen wordt om samen met de partners de gewenste ontwikkeling vorm te geven. Sturing dient in partnerschap te gebeuren, waarbij overleg en afstemming op operationeel, tactisch en strategisch-bestuurlijk niveau in samenhang plaatsvindt. Alleen dan wordt stuurinformatie benut om effectief en slagvaardig beslissingen te nemen. Waar aan de orde vraagt dit ook om samenwerking met de gemeenten in de regio.

### **Aanbeveling 4: zorg voor een doorontwikkeling van de toegangsfunctie**

In Haarlem is het Sociaal Wijkteam (SWT) een belangrijke schakel in de toegang tot zorg en ondersteuning. AEF constateert met ons dat er dubbelingen bestaan in de werkprocessen tussen SWT en het Wmo-casemanagement, en dat het inzicht in en de sturing op klantcontacten en doorverwijzingen versterkt kan worden.

AEF adviseert daarom een doorontwikkeling van de toegang tot het sociaal domein, zowel op de wijze waarop de toegang is georganiseerd als de wijze waarop binnen de toegang wordt gestuurd op aantallen klantcontacten, doorverwijzingen, kostenbewustzijn, opschaling en afschaling van zorg en de samenwerking met de aanbieders.

### **Aanbeveling 5: zorg voor meer beheermechanismen in de nieuwe contracten.**

De sturing op de doelmatigheid van de maatwerkvoorzieningen is in de ogen van AEF te beperkt. Het vertrouwen in de professional staat voorop. Er wordt te beperkt gestuurd op het productievolume en het budgetbeslag. De hoge mate van maatwerk in de contractering maakt monitoring en beheersing slechts beperkt mogelijk.



AEF adviseert de huidige contractering te evalueren met aandacht voor de beheersmechanismen voor kwalitatieve en doelmatige zorg. Op grond van deze evaluatie kan dan met de regio en instellingen intensief het gesprek worden aan gegaan over een actievere vorm van gemeenschappelijke budgetbeheersing. Daarnaast adviseert AEF met de regio en instellingen het gesprek aan te gaan over een nieuwe wijze van contracteren met ingang van 2022.

#### **Aanbeveling 6: zet in op een effectievere aanpak rond hoog complexe zorg.**

Een kleine groep met meervoudige, complexe problematiek zorgt voor een groot deel van de kosten in het sociaal domein. Vaak is sprake van een groot aantal hulpverleners, die vaak versnipperd langs elkaar heen werken. Dit leidt tot verminderde effectiviteit van zorg en hoge inefficiency.

AEF stelt een geconcentreerde aanpak voor van de meest complexe zorgcasussen. Deze aanpak kan worden gestart met een pilot voor bijvoorbeeld 20 te selecteren gezinnen met een complexe, meervoudige problematiek.

#### **Sectorale aandachtspunten**

Naast de genoemde 6 aanbevelingen gaat AEF in de bijlage van de rapportage in op een drietal zogenoemde 'sectorale aandachtspunten' op het gebied van huishoudelijke ondersteuning, dagbesteding en sociale werkvoorziening. Op deze plaats worden deze kort benoemd en geven wij aan hoe deze punten worden opgepakt.

- Het valt AEF op dat de gemeente Haarlem een hoger aantal uren huishoudelijke ondersteuning toekent dan veel andere gemeenten.

Het ontwikkelen van een nieuwe norm voor huishoudelijke ondersteuning is onderdeel van de vervolgaanpak die verderop in deze informatienota uiteen wordt gezet. Op voorhand is een te bereiken besparing opgenomen als taakstelling in de begroting 2020-2023.

- Het valt AEF op dat ondanks de kanteling van delen van de dagbesteding naar de sociale basis toch een stijging van de uitgaven is opgetreden bij de geïndiceerde dagbesteding.

Dit aandachtspunt wordt momenteel nader onderzocht.

- Het valt AEF op dat de gemeente haar bijdrage aan Paswerk begroot inclusief prijsontwikkeling, terwijl aan de inkomstenkant de rijksbijdrage staat tegen het prijspeil van het lopend jaar.

Dit aandachtspunt hebben wij inmiddels verwerkt in de begroting 2020-2023.

### 3. Vervolg

De analyse en aanbevelingen zijn besproken in ambtelijke en bestuurlijke sessies met instellingen op het gebied van Jeugd en Wmo. De analyse wordt op hoofdlijnen gedeeld door de instellingen. De bereidheid om gezamenlijk verantwoordelijkheid te nemen voor een doelmatige inzet van middelen is groot. Aandacht wordt gevraagd voor een bestendige aanpak waarin partnerschap, continuïteit en het wederzijds benutten van elkaars expertise voorop staan. Kwaliteit en inhoud moeten voorop blijven staan, maar dat hoeft niet in tegenspraak te zijn met meer aandacht voor doelmatigheid.

Het college heeft vervolgens de genoemde aanbevelingen vertaald in een concrete, projectmatige aanpak, waarmee het komend half jaar een forse stap wordt gezet in het versterken van het sturingsinstrumentarium.

Het gaat om de volgende vier projecten:

1. Project versterking governance sociaal domein (okt-dec)
2. Project versterking sturing & programmering (okt-mrt)
3. Project optimaliseren toegang (okt-mrt)
4. Project integrale aanpak Multiprobleemgezinnen (okt-jun)

In de bijlage staan de betreffende projecten kort beschreven. Hiermee wordt invulling gegeven aan vijf van de genoemde aanbevelingen. De zesde aanbeveling over beheermechanismen in de contracten wordt te zijner tijd meegenomen in de voorbereidingen rond nieuwe contracten voor de maatwerkvoorzieningen. Vermeldenswaard is dat het project Versterking Sturing & programmering nauw wordt aangesloten op een programma Digitale Transformatie Sociaal Domein dat in ontwikkeling is en binnenkort aan de raad wordt voorgelegd.

Met de aanpak hebben wij het volgende voor ogen:

1. Met de gekozen aanpak komen wij binnen een relatief kort tijdsbestek tot meer grip op de uitgaven in het sociaal domein. De voorspelbaarheid over hoe uitgaven zich gaan ontwikkelen, wordt vergroot;
2. De aanpak biedt de kans om beter te volgen of en hoe de inhoudelijke uitgangspunten en ambities met betrekking tot de transformatie in de praktijk ook worden gerealiseerd;
3. Via een beter en tijdiger inzicht in gedane en te verwachten uitgaven en onderliggende productie, kunnen gerichte maatregelen en interventies worden getroffen om de uitgaven in balans te houden met de beschikbare middelen.





Met het versterken van de sturing zal meer grip ontstaan op de uitgaven in het sociaal domein. Dit betekent echter niet dat tekorten in de toekomst niet meer voor kunnen komen. Factoren als demografie, het effect van aanpalende domeinen als de Wet Langdurige Zorg, en ingrepen door het rijk zoals het abonnementstarief zijn door de gemeente niet of nauwelijks te beïnvloeden en hebben wel invloed op de vraag en daarmee de uitgaven.

Gezien de urgentie van oplopende uitgaven spreekt het voor zich dat de focus in eerste instantie ligt op de verbetervoorstellen op Jeugd(hulp) en Wmo. Bij de uitwerking wordt gezien hoe de verschillende onderdelen gefaseerd bij elkaar worden gebracht in één sturingsconcept voor het gehele sociaal domein.

#### **4. Uitvoering en financiering**

Een grotere nadruk op sturing en beheersing vraagt een aanzienlijke personele en financiële inzet. Het komende half jaar is die inzet gericht op het succesvol doorlopen van deze vier projecten. Na het afsluiten van deze projecten gaat het implementeren en uitvoeren van de nieuwe werkwijze eveneens extra aandacht vragen van onze organisatie.

De kosten hiervan worden nader in kaart gebracht en worden binnen de resterende middelen in de reserve Sociaal domein (dotatie € 1,0 miljoen in 2021, Kadernota 2019) gedekt. Het college verbindt aan deze dekking van incidentele kosten een te behalen structurele besparing vanaf 2021 (invulling van de taakstelling € 250.000 in de Begroting 2020-2023).

De vier genoemde projecten krijgen het komend half jaar hun beslag, in nauwe samenwerking met de betrokken lokale en regionale aanbieders. Voor de sturing en governance rond jeugdhulp wordt actief de afstemming gezocht met de gemeenten in de regio. De opbrengsten van de projecten worden betrokken bij de Kadernota 2020.

#### **5. Bijlagen**

*1. Korte projectbeschrijvingen*

*2. AEF-rapport Ontwikkelagenda Versterking Sturing & Beheersing Sociaal Domein*

## **Bijlage 1: korte projectbeschrijvingen**

### **Project versterking governance sociaal domein**

**Doelstelling:** Het project Versterking Governance heeft tot doel te komen tot een effectieve samenwerking tussen gemeente en haar partners, waarbinnen wordt toegewerkt naar een balans tussen kwaliteit van zorg en effectieve, doelmatige sturing.

**Resultaten:** een samenhangende governance-structuur voor de verschillende onderdelen van het sociaal domein, dwz:

- elk beleidsdomein (Jeugd, Wmo, Participatie) kent een eigen overlegstructuur op operationeel, tactisch en strategisch niveau;
- daarnaast wordt ook voorzien in de verbinding tussen deze structuren tbv de sociaal domeinbrede governance
- er wordt voorzien in zowel bilaterale lijnen tussen gemeente en instellingen, als in netwerkvorming tussen instellingen onderling.

**Doorlooptijd:** oktober tm december 2019

**Lopend:** Op het beleidsveld Jeugd loopt reeds een traject ter versterking van de governance, dit traject wordt aangesloten op het project.

### **Project versterking sturing & programmering**

**Doelstelling:** Het project Sturing & programmering heeft tot doel te komen tot een effectieve sturing op de maatwerkvoorzieningen jeugd en Wmo, beschermd wonen, en de toegangsonderdelen SWT en CJG.

**Resultaten:**

- De informatiebehoefte op maatwerkvoorzieningen Jeugd en Wmo, sociaal wijkteam en CJG is helder gedefinieerd;
- De kwaliteit van toekomstige data is op orde, kwaliteit van data 2018 en 2019 is zonodig en mogelijk hersteld/verbeterd;



- Benodigde applicaties en systemen zijn aanwezig en werkend
- Proces van dataverzameling, informatieanalyse tot sturingsbeslissingen is ingericht.

Doorlooptijd: oktober 2019 tm maart 2020

Lopend: Diverse stappen worden reeds gezet in het versterken van monitoring & sturing, het verbeteren van registraties en het inrichten van dashboards. Hierop zal worden voortgebouwd.

### **Project optimaliseren toegang**

Doelstelling: Het project Optimaliseren toegang betreft een brede, reeds lopende aanpak waarin in samenhang wordt gewerkt aan het versterken en optimaliseren van de aanpak en werkwijze in de sociaal wijkteams. Doelstelling is te komen tot een heldere, efficiënte aanpak, werkwijze van de toegang, binnen het bestaande model van de sociaal wijkteams, met een helder sturingsinstrumentarium.

Resultaten: In het kader van de nu voorliggende aanpak 'Versterking sturing en beheersing' wordt het komend half jaar de focus gelegd op:

- *Realiseren van een soepele en klantvriendelijke overdracht van SWT naar Casemanagement zodanig dat werkproces melding/aanvraag van maatwerkvoorziening Wmo zonder dubbelingen wordt doorlopen*
- *Onderzoek naar mogelijkheden om de Maatwerkvoorziening Begeleiding Ambulant beter te verbinden met SWT/ sociale basis om zo kansen voor afschaling van zware naar lichte ondersteuning beter te benutten.*
- *Ontwikkelen van een nieuw (goedkoper) normenkader huishoudelijke ondersteuning*

Doorlooptijd: oktober 2019 tm maart 2020

### **Project integrale aanpak multiprobleemgezinnen.**

Doelstelling: Een effectievere aanpak rond gezinnen met meervoudige problematiek. Met dit project wordt tevens beoogd een besparing te realiseren op de uitgaven voor jeugdhulp. Om die reden maakt dit project ook onderdeel uit van het gemeentebrede bezuinigingspakket.

Resultaten:

De aanpak rond een select aantal gezinnen met meervoudige problematiek wordt effectiever, efficiënter en goedkoper georganiseerd en leidt tot een betere ondersteuning van deze gezinnen;

Besparing op gemeentelijke uitgaven op jeugdhulp en andere onderdelen.

Doorlooptijd: oktober 2019 tm juni 2020

Lopend: Aanpak MPG (onderdeel Transformatieprogramma), wordt afgestemd op dit project.