

Werkagenda maatschappelijke ondersteuning

1. Inleiding

Met de informatienota *Eindrapportage versterking sturing sociaal domein (2020/294615)* is de raad geïnformeerd over de resultaten van verschillende projecten om de sturing en beheersing in het sociaal domein te versterken. Deze werkagenda is een vervolg daarop en beschrijft de kaders waarbinnen de aanbevelingen uit het eindrapport worden geïmplementeerd voor de gemeentelijke taken op grond van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo).

2. Vijf jaar na de decentralisatie

Op 1 januari 2015 werd de gemeente verantwoordelijk voor ambulante begeleiding, dagbesteding, kortdurend verblijf en beschermd wonen voor ouderen, mensen met een psychische kwetsbaarheid, een verstandelijke of lichamelijke beperking of een chronische ziekte. We zijn erin geslaagd om de transitie goed te begeleiden. We hebben de randvoorwaarden gerealiseerd om uitvoering van de nieuwe taken zo te organiseren dat de inwoner hier zo min mogelijk hinder van heeft ondervonden.

Op grond van de leidende patronen sociaal domein zijn nieuwe afspraken gemaakt met partners over de uitvoering van de Wmo. Bij begeleiding is een onderscheid gemaakt tussen lichte, middelzware en zware ondersteuning om beter in te kunnen spelen op de behoefte van de inwoner. Een flink deel van de dagbesteding is gekanteld van een maatwerkvoorziening naar een algemene voorziening, waardoor deze laagdrempeliger toegankelijk is. Bij beschermd wonen is een arrangementenmodel ontwikkeld om meer maatwerk te kunnen leveren. In de sociale basis is meer ruimte geboden aan bewonersinitiatieven en sociaal ondernemers en is een begin gemaakt met een meer wijkgerichte benadering.

Verder is er in de afgelopen jaren flink geïnvesteerd in de doorontwikkeling van de Sociaal Wijkteams, waarvan er nu negen in de stad actief zijn. Ook de gemeentelijke uitvoeringsorganisatie is versterkt en werkprocessen zijn geoptimaliseerd.

Tot slot is de samenwerking met partners versterkt door middel van ontwikkeltafels en proeftuinen met aanbieders van maatwerkvoorzieningen en diverse overlegtafels met partners in de sociale basis. Afspraken zijn vastgelegd in werkinstructies en handboeken. Zicht op aantallen cliënten, kosten en effecten van ondersteuning is verbeterd met behulp van nieuwe verantwoordingsmethodieken, dashboards en rapportages.

Tegelijkertijd zien we de afgelopen jaren ontwikkelingen die de transformatie onder druk zetten. De vraag naar ondersteuning blijft meer stijgen dan op grond van demografische ontwikkelingen (o.a. vergrijzing) verwacht mag worden. Dit komt onder andere doordat ouderen langer zelfstandig thuis wonen en er ook in de geestelijke gezondheidszorg sprake is van het afbouwen van intramurale capaciteit. Landelijke wet- en regelgeving en jurisprudentie beperkt bovendien de ruimte van gemeenten om lichte ondersteuning in te zetten waar dat kan. Maar ook binnen de invloedssfeer van de gemeente wordt zwaardere ondersteuning nog te weinig afgeschaald en voorkomen. Gevolg van deze ontwikkelingen is dat er grote tekorten ontstaan op het Wmo-budget. In 2019, 2020 en 2021

zijn daarom al financiële maatregelen genomen, maar het meerjarig financieel beeld blijft sterk negatief.

Daarnaast hebben we de afgelopen jaren gezien dat het toegangssysteem vastliep. Dit resulteerde in te lange wachttijden voor Wmo-meldingen en -aanvragen en een te grote focus op maatwerkvoorzieningen waar ondersteuning in de sociale basis beschikbaar is. Dat kwam door de toenemende vraag, maar ook doordat werkprocessen en systemen verouderd waren, er dubbelingen bestaan in de werkprocessen van het gemeentelijk Wmo-loket en het Sociaal Wijkteam en er verschillen worden ervaren in werkwijze tussen de Sociaal Wijkteams. Op al deze punten zijn de afgelopen periode verbeteringen gerealiseerd, maar we zijn nog niet waar we willen zijn: er blijft druk op de wachttijden en er wordt nog te vanzelfsprekend een maatwerkvoorziening ingezet waar lichtere ondersteuning passend is.

Rode draad is dat de transformatiedoelen zijn geformuleerd, dat er onder die vlag al veel gerealiseerd en bereikt is, maar dat het beleid nog onvoldoende is vertaald naar de uitvoering. Dat geldt zowel voor de eigen gemeentelijke organisatie en het Sociaal Wijkteam, als voor de aanbieders van maatwerkvoorzieningen en ondersteuning in de sociale basis. Conclusie is dat een sterkere sturing nodig is om maatschappelijke ondersteuning passend en betaalbaar te laten zijn.

3. De transformatie afmaken: van transformatie naar normalisatie

De komende jaren willen we de transformatie afmaken om een meer inclusieve samenleving te bevorderen én om de kosten van professionele ondersteuning beheersbaar te houden: *passend en betaalbaar*. Dat willen we bereiken door minder uitgaven aan maatwerkvoorzieningen en de organisatie van de uitvoering en meer ondersteuning van inwoners vanuit de sociale basis. Die uitwerking vindt plaats aan de hand van de drie 'knoppen' (sturingsmogelijkheden) waar wij als gemeente over beschikken: verwerving, toegang en governance. Per knop hanteren we een aantal uitgangspunten:

Bij verwerving gaat het om het 'wat': de opdracht die wij meegeven aan de partners. We gebruiken de term 'verwerven' omdat het over contracteren én subsidiëren gaat. Het gaat ook over waar wij als gemeente voor betalen (bekostiging). De komende jaren wordt in onze opdracht aan partners het principe 'licht waar het kan, zwaar waar nodig' concreter geformuleerd. We willen daarbij meer aansluiten op wat er in de verschillende wijken van de stad nodig en mogelijk is. En waar dat kan willen we betalen voor maatschappelijke resultaten in plaats van voor producten en kosten beheersen door middel van budgetplafonds.

Toegang gaat over de wijze waarop inwoners passende ondersteuning krijgen. Die toegang moet zo laagdrempelig mogelijk zijn, zo snel mogelijk (minimale wachttijden) en met zo min mogelijk administratieve rompslomp. De komende jaren organiseren we zowel de brede ondersteuningsvraag van een inwoner als ook de oplossing daarvan meer integraal en herkenbaar in de wijk. Het Sociaal Wijkteam vervult daarbij een spilfunctie. Een brede ondersteuningsvraag leidt op deze manier minder vanzelfsprekend tot een maatwerkvoorziening. Vragen naar enkelvoudige maatwerkvoorzieningen, zoals hulp bij het huishouden, vervoer of woningaanpassingen, moeten versneld afgehandeld worden. Een heldere toegang moet herkenbaar zijn voor inwoners en professionals en maakt voor de gemeente een betere sturing op aantallen klanten en doorverwijzingen mogelijk.

Governance gaat over de wijze waarop wij de samenwerking met onze partners organiseren. Hoe wordt de opgave waar we voor staan meer een gezamenlijke opgave van gemeente en partners? Daarvoor is de komende jaren een meer strategische samenwerking voor een langere termijn nodig. Een dergelijke intensieve samenwerking is alleen mogelijk met een overzichtelijk aantal partijen. Om strategische doelen te vertalen naar concrete werkafspraken is het daarnaast nodig de samenwerking met partners te versterken op tactisch en operationeel niveau en in de verschillende wijken van de stad. De samenwerking op al die niveaus moet bovendien ruimte en ondersteuning bieden aan initiatieven van inwoners en sociaal ondernemers.

Transformeren is een proces van continu leren en verbeteren. Daarvoor moet systematisch informatie verzameld worden over de uitvoering van de afspraken met partners, het Sociaal Wijkteam en onze eigen uitvoeringsorganisatie. Die informatie moet samen met alle belanghebbenden geanalyseerd worden om op basis daarvan te besluiten over aanpassing of vernieuwing van de afspraken. De gemeenteraad wordt over de voortgang geïnformeerd door middel van jaarlijkse rapportages en de planning- en controlcyclus en kan waar nodig de kaders tussentijds bijstellen.

4. Verwerving

Waar staan we nu?

Er zijn grenzen aan de sturing die mogelijk is binnen de huidige contracten met aanbieders van maatwerkvoorzieningen. Binnen deze grenzen worden in 2020 en 2021 enkele versoeringen en interventies doorgevoerd om kosten te beheersen.

In april 2020 is een evaluatie afgerond van de maatwerkvoorziening ambulante begeleiding. Deze laat zien dat er al vanaf 2016 sprake is van een stijging van het gebruik van deze voorziening – met name in de categorie ‘middelzwaar’ – en dat de uitgaven navenant stijgen. Op cliëntniveau is onvoldoende sturing op het behalen van doelen en ondersteuning in de sociale basis wordt onvoldoende benut. De gehanteerde tarieven bieden weinig ruimte voor besparing, waardoor een haastige aanbesteding kostentechnisch niet veel effect heeft. Mede om die reden zijn de contracten voor begeleiding (en hulp bij het huishouden) met één jaar verlengd tot en met 31 december 2021.

Voor de subsidies in de sociale basis voor 2021 zijn hoofd- en subdoelen (‘beoogde maatschappelijke effecten’) geformuleerd voor zeven leefgebieden en vijf wijken (stadsdelen). De hieraan ten grondslag liggende wijkanalyses zijn uitgevoerd met behulp van beschikbare data en inbreng van opbouwwerkers, sociaal wijkteamleden, gebiedsmedewerkers en sleutelfiguren uit de verschillende gebieden. Daarnaast is een nieuwe systematiek van verantwoorden en evalueren ontwikkeld om gezamenlijk te leren van wat wel en niet goed gaat en op basis daarvan regelmatig verbeteringen door te voeren. Deze aanpak kan ook worden benut voor het formuleren van de opdracht aan aanbieders van maatwerkvoorzieningen.

Wat willen we nog doen en bereiken?

In vervolg op de versoeringen die in 2020 al binnen de bestaande kaders worden doorgevoerd, worden aanvullende versoeringen voor 2021 voorbereid. Deze staan uitgewerkt in de informatienota ‘ontwikkelingen en maatregelen kostenbeheersing jeugd en wmo 2021 en verder’ en zijn aan de raad voorgelegd in de programmabegroting 2021.

Meer duurzame verbeteringen en beheersmaatregelen kunnen gerealiseerd worden met de verwerving van maatschappelijke ondersteuning per 2022, door middel van contractafspraken en subsidierelaties voor meerdere jaren. Daarvoor is nodig dat we formuleren welke doelen we willen bereiken met maatwerkvoorzieningen en ondersteuning in de sociale basis. We baseren ons daarbij op analyses per wijk, thema/leefgebied en doelgroep, aan de hand van data en gesprekken met inwoners en partners. Voor de ondersteuning in de sociale basis betreft dit een verfijning en verdieping van de analyses en doelen uit de uitvraag voor 2021 en koppeling aan de programmabegroting.

Voor de maatwerkvoorzieningen bouwen we voort op deze systematiek, inclusief een meer wijkgerichte programmering. Voor de verwerving van maatwerkvoorzieningen hebben we de volgende doelen geformuleerd:

1. We werken samen met aanbieders op basis van de leidende principes, co-creatie en medeverantwoordelijkheid op 3 niveaus: het systeem, de opgaven en de klant
2. We blijven binnen het gemeentelijk budget
3. We brengen substantieel meer Wmo ondersteuning onder in algemene voorzieningen in de sociale basis en het sociaal wijkteam
4. We nemen het resultaat van de ondersteuning aan de klant als uitgangspunt

De doelen die we voor maatwerkvoorzieningen formuleren moeten voor een deel van die voorzieningen een resultaatgerichte bekostiging mogelijk maken¹. Door scherper te formuleren *wat* het beoogde maatschappelijk effect van ondersteuning is kunnen we daarover duidelijker afspraken maken met aanbieders, en hen meer ruimte geven *hoe* ze dat effect bereiken. Op die manier werken we vanuit een meer gedeelde verantwoordelijkheid van gemeente en partners voor maatschappelijke effecten en beheersing van de kosten. Aanvullend zullen we budgetplafonds inzetten om kosten te beheersen. Deze budgettaire kaders zullen door de gemeenteraad in de programmabegroting vastgesteld worden.

De verwerving van maatwerkvoorzieningen voor 2022 en verder heeft betrekking op de huidige productcategorieën hulp bij het huishouden, ambulante begeleiding, dagopvang, kortdurend verblijf, jongvolwassenen (perceel 5) en woningaanpassingen. De mogelijkheden van resultaatgerichte bekostiging en wijkgerichte programmering zullen verschillen per productcategorie. Bij hulp bij het huishouden zal het nieuwe normenkader richtinggevend zijn voor het bepalen van het 'wat'.

De verwerving van deze maatwerkvoorzieningen staat uiteraard niet op zichzelf. De doelen die we willen bereiken en de ondersteuning die we daarvoor inzetten zullen we afstemmen op ontwikkelingen in andere beleidsterreinen, zoals jeugd, werk, wonen, gezondheid en beschermd wonen. Deze laatste wordt extra relevant als de regionale middelen worden verdeeld over de afzonderlijke gemeenten. Deze 'doordecentralisatie' is voorzien per 2022 en raakt met name de maatwerkvoorziening ambulante begeleiding.

5. Toegang

¹ Hierbij kan onderscheid gemaakt worden tussen resultaatbekostiging op het niveau van individuele inwoners en op het niveau van een groep inwoners (populatie). Op grond van jurisprudentie is een dergelijke bekostiging op dit moment problematisch; het Kabinet bereidt daarom een wetsvoorstel voor dat naar verwachting medio 2021 in werking zal treden.

Waar staan we nu?

Begin 2019 zijn twee proeftuinen gestart – proeftuin Hulp bij het huishouden en proeftuin Ambulante Begeleiding - om toe te werken naar een meer integrale en heldere toegang tot maatwerkvoorzieningen en oplossingen in de wijk. Over het resultaat van deze proeftuinen hebben wij de raad in het voorjaar geïnformeerd in de nota 'Eindrapportage versterking sturing sociaal domein' (BBV 2020/294615).

Om achterstanden bij de afhandeling van Wmo-meldingen weg te werken zijn in het project Procesoptimalisatie alle stappen en doorlooptijden in het Wmo-proces geïnventariseerd. Dit heeft geresulteerd in een groot aantal aanbevelingen. De verdere uitwerking en implementatie van deze aanbevelingen heeft tot nu toe geresulteerd in een betere en snellere doorverwijzing binnen de afdeling en een snellere afronding van het proces. Ook hierover is de raad periodiek geïnformeerd.

Wat willen we nog doen en bereiken?

Toegang gaat over de plek waar een inwoner naar toe kan met een ondersteuningsvraag en het proces dat wordt doorlopen om die vraag te beantwoorden. De toegang helpt de inwoner bij het oplossen van problemen met informatie en advies, (tijdelijke) ondersteuning en verwijst de inwoner - daar waar nodig - naar aanvullende (specialistische) vormen van ondersteuning. De komende jaren willen we het startpunt voor een brede ondersteuningsvraag van een inwoner meer integraal en herkenbaar in de wijk organiseren. Vragen naar enkelvoudige maatwerkvoorzieningen, zoals Hulp bij het Huishouden, vervoer of woningaanpassingen, moeten versneld afgehandeld kunnen worden. Het beoogde resultaat is:

- De inwoner wordt snel en passend geholpen (geen wachttijden, versnelde procedures en warme overdracht).
- De oplossing van de ondersteuningsvraag ligt zoveel mogelijk in de wijk (eigen mogelijkheden, eigen netwerk, voorliggende voorzieningen in de sociale basis en aanvullende maatwerkvoorzieningen) vanuit het principe: 'licht waar het kan, zwaar waar nodig'.
- Sturing op aantallen klanten en doorverwijzingen en beheersing van de kosten van de Wmo.

In vervolg op de twee proeftuinen worden de enkelvoudige route voor hulp bij het huishouden via het gemeentelijk Wmo-loket, en de route voor brede levensvragen (begeleiding) via het Sociaal Wijkteam op korte termijn voor heel Haarlem geïmplementeerd.

Vervolg vraag is hoe we de toegang voor de inwoner meer herkenbaar en makkelijker kunnen maken en tegelijkertijd de inzet van dure ondersteuning kunnen voorkomen of afschalen in de wijk. Deze vraag hangt samen met de opdracht en organisatievorm van het Sociaal Wijkteam. Mede om die reden wordt de evaluatie van het Sociaal Wijkteam – die was voorzien voor 2021 – naar voren gehaald en dit najaar uitgevoerd. Daarbij wordt ook gekeken naar de positie van medewerkers Werk & Inkomen en Schulddienstverlening in het wijkteam.

Een vraagstuk is nog het voeren van regie over de ondersteuning vanaf het moment dat deze geboden wordt. Hierbij wordt voortgebouwd op de praktijk '1 huishouden - 1 plan - 1 regisseur'. De regie ligt primair bij de inwoner, maar wordt indien nodig aangevuld door regieondersteuning uit het Sociaal Wijkteam of van een zorgaanbieder of een andere partij. Altijd moet afgesproken worden wie samen met de inwoner in regie is. Dit hangt af van de ondersteuningsvraag en wie dichtbij en langdurig bij de inwoner staat. De inwoner en de regieondersteuner zijn samen verantwoordelijk om het overzicht (integraliteit, samenhang en intensiteit) te houden op de ondersteuning. Zij

verminderen de ondersteuning waar dit kan, maar breiden de ondersteuning uit als dit nodig is. De oplossingen worden altijd zo dicht mogelijk in de eigen leefomgeving en zo veel mogelijk in de wijk gevonden.

6. Governance

Waar staan we nu?

De afgelopen jaren zijn flinke stappen gezet om de samenwerking met partners te versterken. Op strategisch-bestuurlijk niveau neemt de wethouder deel aan het RBS-overleg met het ziekenhuis en eerste- en tweedelijns zorgaanbieders, en is het overleg met de grootste zorgverzekeraar nieuw leven ingeblazen. Met aanbieders van maatwerkvoorziening zijn per productcategorie ontwikkeltafels ingesteld en wordt in proeftuinen samen opgetrokken (tactisch en operationeel niveau). Met subsidiepartners in de sociale basis heeft aan verschillende tafels (tactisch) overleg plaatsgevonden en zijn op wijkniveau tactisch-operationele driehoeksoverleggen ingesteld tussen gebiedsverbinder, Sociaal Wijkteam en opbouwwerk.

Recent zijn voor maatwerkvoorzieningen verbeteringen voorbereid in de beschikbaarheid van stuurinformatie op strategisch (bestuurlijk/directie), tactisch (budgethouder/manager) en operationeel (contractmanager) niveau door middel van dashboards en rapportages. Voor de subsidies in de sociale basis is een nieuwe systematiek voor 'leren en verbeteren' ontwikkeld. Kern hiervan is verantwoording door partners over de uitvoering van activiteiten, het monitoren van doelgroepbereik en meten van ervaren effectiviteit bij deelnemers. Op basis van deze informatie wordt jaarlijks geëvalueerd hoe partners bijdragen aan de beoogde maatschappelijke effecten.

Wat willen we nog doen en bereiken?

Op korte termijn willen we de ontwikkelde samenwerkingsstructuur verder stroomlijnen (ontbrekende schakels aanvullen en overlap eruit halen) en de beschikbare stuurinformatie op de juiste manier inzetten. We maken daarbij onderscheid naar samenwerking op drie niveaus:

- Strategisch: visie/doelen/beoogde maatschappelijke effecten en inrichting/organisatie van het stelsel
- Tactisch: voortgang/toetsen/ontwikkelen van (de uitvoering van) beleid
- Operationeel: professionele uitwisseling van informatie

Op de middellange termijn (vanaf 2022) willen we toe naar een meerjarig strategisch partnerschap met gedeelde verantwoordelijkheid van gemeente en partners voor resultaten en kosten. Dit partnerschap krijgt deels stedelijk (en regionaal) vorm, maar strategisch partnerschap is ook van belang op wijkniveau vanwege het streven ondersteuning meer vanuit de sociale basis te organiseren. Een dergelijk partnerschap is alleen mogelijk met een overzichtelijk aantal partijen. Daar maken we de komende anderhalf jaar – deels door middel van de verwerving – keuzes in.

Het ontwikkelen van strategisch partnerschap met minder partijen mag niet ten koste gaan van diversiteit en keuzevrijheid in het aanbod. Dat kan bijvoorbeeld door consortia, allianties of coöperaties te vormen of met onderaannemers te werken. Afspraken voor meerdere jaren mogen bovendien niet ten koste gaan van vernieuwing, door nieuwe initiatieven van inwoners en sociaal ondernemers te blijven steunen gedurende de contract- of subsidieperiode.

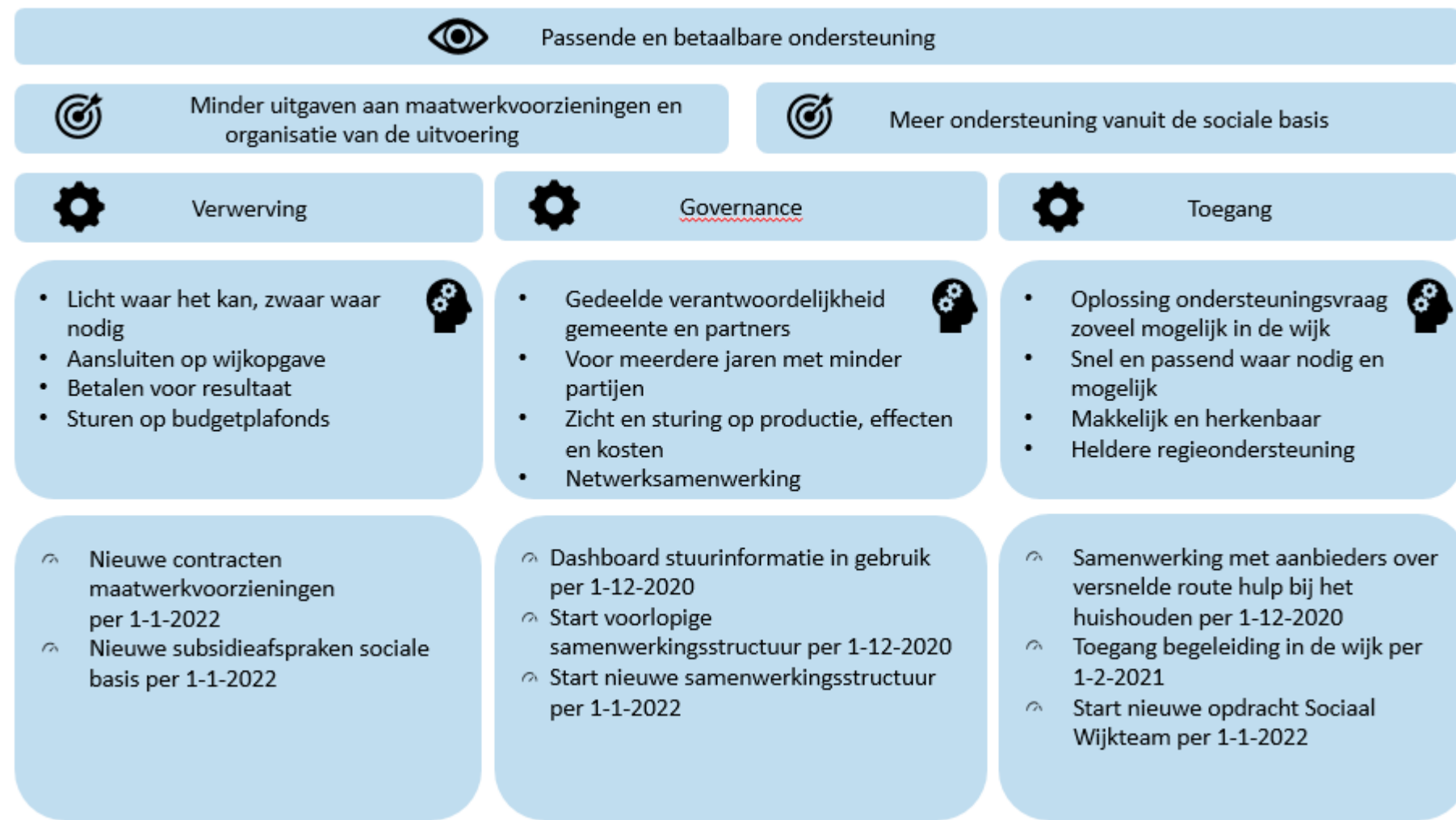
Tot slot is het van belang inwoners meer invloed te laten hebben op de ondersteuning die wordt geboden. Hier willen we in samenspraak met de Participatieraad en via het programma Nieuwe Democratie meer handen en voeten aan geven.

7. Van strategie naar actie

In het voorgaande is beschreven wat we willen bereiken, hoe we daar denken te komen en welke sturingsmogelijkheden ('knoppen') we daarvoor hebben. 2022 is daarbij een belangrijk jaar waarin verschillende ontwikkelingen samenkomen en duurzame verbeteringen en beheersmaatregelen in samenhang doorgevoerd kunnen worden. Maar ook het komende jaar zijn verbeteringen mogelijk en is kostenbeheersing van groot belang.

De volgende stap is dat we dat we dit vertalen in bestuurlijke besluiten en ambtelijke implementatie. In bijlage 2 is een overzicht opgenomen van besluiten en projecten die daarvoor nodig zijn.

BIJLAGE 1. Schematische weergave werkagenda maatschappelijke ondersteuning



BIJLAGE 2. Detailplanning bestuurlijke besluiten en implementatieprojecten

Product	Route	2021												
		jan	feb	mrt	apr	mei	jun	jul	aug	sep	okt	nov	dec	
VERWERVING														
Verwervingsstrategie inkoop maatwerkvoorzieningen	College													
	Commissie													
Programma van eisen maatwerkvoorzieningen	College													
	Commissie													
Gunningsbesluit contracten maatwerkvoorzieningen	College													
	Implementatie													
Opinienota sociale basis	College													
	Commissie													
Uitvraag sociale basis	College													
	Commissie													
	Raad													
Besluit subsidies sociale basis	College													
	Implementatie													
TOEGANG														
Versnelde route hulp bij het huishouden	Implementatie													
Begeleiding in de wijk	Implementatie													
Evaluatie sociaal wijkteam	College													
	Commissie													
Besluit nieuwe opdracht sociaal wijkteam	College													
	Commissie													
	Implementatie													
Nieuwe verordening	College													
	Commissie													
	Raad													
	Implementatie													