

Rekenkamercommissie



**Uitvoering decentralisaties in het sociaal domein**  
*Verkennd onderzoek*

December 2016

## **Woord vooraf**

Voor u ligt het verkennend onderzoek naar de uitvoering van de decentralisaties in het sociaal domein binnen de gemeente Zaltbommel. De Rekenkamercommissie Zaltbommel heeft dit onderzoek eind 2015 geïnitieerd, omdat zij van mening is dat de decentralisaties een grote impact hebben op de gemeente Zaltbommel. Deze impact bestaat niet alleen uit een substantiële vergroting van de taken en de financiële middelen, maar ook in de wijze van werken van gemeente. Een verslag van deze veranderingen voor de gemeente kunt u teruglezen in dit rapport. De Rekenkamercommissie heeft vanuit bovenstaande overwegingen besloten de uitvoering van de decentralisaties te volgen. Niet alleen nu, maar ook in de komende jaren.

Het rapport bestaat uit drie delen. In het eerste deel treft u de conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamercommissie aan. In het tweede deel kunt u de reactie van het College van B&W op de conclusies en aanbevelingen lezen. Ten slotte treft u in de bijlage de nota van bevindingen aan. Deze nota is het verslag van het onderzoek naar de uitvoering van de decentralisaties in het sociaal domein. Dit onderzoek is door SeinstravandeLaar uitgevoerd.

Boudewijn Steur, voorzitter  
Zaltbommel, december 2016

## **Inhoudsopgave**

Conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamercommissie Zaltbommel

Bestuurlijke reactie College van B&W, Gemeente Zaltbommel

Bijlage Nota van bevindingen, SeinstravandeLaar

## Conclusies en aanbevelingen

De decentralisaties in het sociaal domein zijn misschien wel de grootste bestuurlijke vernieuwing van de afgelopen 100 jaar. De decentralisaties betekenen namelijk niet alleen een overdracht van een omvangrijk takenpakket aan gemeenten (transitie), maar tevens een geheel nieuwe manier van werken binnen het sociaal domein (transformatie). De inzet van de decentralisaties in het sociaal domein zijn ambitieus: meer maatwerk, een grotere zelfredzaamheid en betrokkenheid van burgers, minder verschillende hulpverleners rond één huishouden, het voorkomen van escalatie van problematiek én meer voor minder – dus goedkoper, efficiënter en effectiever. Met de overdracht van deze nieuwe taken is de gemeente (nog meer) de eerste overheid voor de burgers geworden.

Volgens de Rekenkamercommissie Zaltbommel (RKCZ) is de implementatie van de decentralisaties – en alles wat daarbij komt kijken – dé opgave voor de gemeente Zaltbommel in de komende jaren. Daarom heeft de RKCZ de implementatie en uitvoering van de decentralisaties in het sociaal domein als een aandachtspunt benoemd in het onderzoeksprogramma voor de komende jaren. Het voorliggende onderzoek vormt daarvan het eerste resultaat. Wij beschouwen dit onderzoek als een inventariserend en agenderend onderzoek, waarin twee doelen centraal staan:

1. Beeldvormend: het onderzoek geeft een eerste beeld van de wijze waarop de gemeente invulling heeft gegeven aan de implementatie en uitvoering van de decentralisaties in het sociaal domein
2. Agendavormend: het onderzoek schetst elementen die de RKCZ de komende jaren in haar onderzoeksprogrammering mee kan nemen

In ons onderzoek hebben we daarom de volgende vraag centraal gesteld:

*"In hoeverre draagt de organisatie-inrichting en uitvoering van de gemeente Zaltbommel bij aan de realisatie van doelstellingen van de gemeenteraad op het sociaal domein en welke organisatiefasen en organisatiethema's verdienen nadere aandacht en monitoring bij de versterking van de effectiviteit van de uitvoeringsorganisatie van het sociaal domein?"*

Het onderzoek is uitgevoerd door SeinstravandelAar (zie bijlage Nota van bevindingen). Op basis van de bevindingen uit het documentenonderzoek en de interviews komen wij tot de volgende conclusies. Allereerst gaan wij in op een aantal algemene beelden. Daarna gaan wij in op een aantal deelaspecten, die wij aan de hand van het gehanteerde analysekader<sup>1</sup> geclusterd hebben aan de hand van 'richten, inrichten, verrichten en berichten'.

### 1. Conclusies: Algemeen

Dit onderzoek naar de decentralisaties in het sociaal domein heeft als doel een eerste beeld te krijgen van de implementatie en uitvoering daarvan. Het onderzoek strekt zich vooral uit over de breedte en gaat niet in de diepte. Daaruit komt een overwegend positief beeld naar voren. Als wij kijken naar de implementatie van de decentralisaties (de transitie) dan achten wij een compliment op zijn plaats. De gemeente Zaltbommel is in een relatief korte periode, met veel onzekerheden, in staat geweest de organisatie en de partners gereed te maken voor de overgang van taken per 1 januari 2015. In deze implementatiefase is de gemeenteraad op de hoogte gehouden van de voortgang en de stappen die genomen zijn, hoewel sommige partijen hebben aangegeven dat zij zich niet altijd betrokken voelde bij alle keuzes die werden gemaakt. Veel van de keuzes van de gemeente hadden een pragmatisch karakter. Echter, de gemeente heeft wel duidelijk een eigen koers gevaren, zoals bij de keuze voor de lokale inkoop.

---

<sup>1</sup> Zie het inleidende hoofdstuk van het onderzoeksrapport.

Het is ingewikkelder algemene conclusies te trekken voor de ontwikkelingsfase waarin de uitvoering van de decentralisaties zich nu bevindt (de transformatie). Ons beeld is dat er op dit moment vooral gekeken wordt hoe bepaalde zaken in de praktijk werken. Ook constateren wij dat er op een aantal concrete punten nadere uitwerking plaatsvindt, zoals op de monitoring. Deze uitwerking vindt plaats binnen de gemeentelijke organisaties, maar de gemeenteraad wordt daar niet altijd in meegenomen. Vanuit zijn volksvertegenwoordigende rol en de grote betekenis van de decentralisaties heeft de raad daaraan wel behoefte.

## Richten

### Begin gemaakt met uitwerking maatschappelijke doelstellingen

De gemeente Zaltbommel heeft haar ambities en doelstellingen voor het sociaal domein vastgesteld en geoperationaliseerd. Deze zijn op samenhangende en overzichtelijke wijze uitgewerkt. Daarbij hangt de mate van concreetheid af van de historie en de ervaring van gemeente met het onderwerp. De mate van betrokkenheid van de gemeenteraad bij het bepalen van de doelstellingen is gevarieerd. Volgens diverse betrokkenen, met name bij de ambtelijke organisatie, bestaat het beeld, dat de raad goed meegenomen is in de kaderstelling voor het sociaal domein. Niet alleen bij het vaststellen van de kaders en doelstellingen op papier, maar ook bij het 'verhaal' daarachter. Aan de andere kant wordt vanuit sommige partijen binnen de gemeenteraad juist aangegeven dat de keuzeruimte inzake de kaderstelling in de voorbereidingen op de decentralisaties beperkt was. Een oorzaak daarvoor is het feit dat de werkorganisatie de ruimte is gegeven om het beleid te ontwikkelen en dit deels in regionaal verband is uitgewerkt. Bovendien zijn beleidskeuzes niet consequent vooraf gegaan aan organisatie- en vormkeuzes. Met bepaalde keuzes richting 1 januari 2015 lijkt het College van B&W vooral pragmatisch omgegaan te zijn.

### Vanuit de inhoud trekken gemeente en professionals samen op

De gemeente heeft er bewust voor gekozen om samen met de partners in het veld het sociaal domein in Zaltbommel vorm te geven. Om dit traject in te slaan, heeft de gemeente geïnvesteerd in de competenties van een groot deel van de ambtelijke organisatie. Vanuit deze basis heeft de gemeente veel tijd gestoken in het samen met de instellingen en maatschappelijke organisaties bepalen van de inhoudelijke richting. Daardoor ontstond een gemeenschappelijke 'taal' en hadden betrokkenen dezelfde beelden bij de verschillende begrippen en keuzes met betrekking tot het sociaal domein.

## Inrichten en verrichten

### Integraal denken en doen

In de voorbereidingen op de decentralisaties is ervoor gekozen om de decentralisaties Jeugd en Wmo apart van het Participatie-deel op te pakken. Daarmee is de vaart die er bij werk en inkomen was niet gehinderd door de voorzichtige stappen die gemaakt werden bij Jeugd en Wmo. Ook na de transitiedatum van 1 januari 2015 is men hier consequent in geweest, tot aan de oprichting van Werkzaak per 2016. Voor de gemeente ligt nu de uitdaging om de beide sporen weer met elkaar in verbinding te krijgen.

### Zoeken naar balans tussen gemeentelijke verantwoordelijkheid versus ruimte voor professionals

Ten aanzien van de wijkteams heeft de gemeente om verschillende redenen gekozen voor Buurtzorg. Primair vanuit inhoudelijke redenen als: laagdrempelig, zonder veel overhead en doen wat nodig is. De RKCZ constateert echter ook dat het feit dat Buurtzorg al actief was in de gemeente tevens een voorname rol heeft gespeeld. Er is bewust voor gekozen om medewerkers van de wijkteams niet in dienst van de gemeente te laten komen. De professionals zijn aan zet. In geval van specialistische zorg worden de indicaties afgegeven door gemeentelijke Wmo-

consulenten. De gemeente is nog zoekende naar de balans tussen deze eindverantwoordelijkheid en de ruimte voor professionals.

#### Bewuste keuze voor lokale inkoop met langetermijn-afspraken

Om verschillende redenen – waaronder goede invulling van de gemeentelijke regiefunctie en accounthouderschap – heeft Zaltbommel per 2016 gekozen voor lokale inkoop van veel voorkomende producten. Om dit mogelijk te maken heeft de gemeente veel geïnvesteerd in het in beeld brengen van cliëntgegevens en zorggebruik. Vervolgens zijn met de zorgaanbieders meerjarige contracten overeengekomen. Hiermee beoogt de gemeente de instellingen zekerheid te bieden en tegelijk ruimte voor innovatie. De eerste ervaringen zijn positief. Mogelijk dragen de aan zorgaanbieders gekoppelde accounthouders bij de gemeente en de frequente overlegtafels met een afvaardiging van de zorgaanbieders hieraan bij.

#### Goed samenwerkende ambtelijke organisatie die zich bewust is van ontwikkelopgaven

Daar waar dat voorheen anders was, is de samenwerking tussen beleid en uitvoering inmiddels goed. Als gevolg van het transitieproces heeft men elkaar leren kennen. Daardoor vindt men elkaar ook nu gemakkelijk, al is dat wel afhankelijk van individuen. In dat opzicht is sprake van kwetsbaarheid van de onderlinge verbindingen en is er ruimte om dit duurzaam te bestendigen.

#### Scherp blijven op regionale samenwerking

Op meerdere vlakken is de regionale samenwerking een aandachtspunt. De gemeente ervaart onvoldoende zicht op het regionale inkoopmanagement en de gegevens van de op deze schaal ingekochte zorg. Regionale solidariteit komt daarmee onder druk te staan. De uitvoering van de Veilig Thuis-taken is een onderwerp dat specifieke aandacht krijgt, omdat daar op meerdere fronten onvolkomenheden worden ervaren.

## Berichten

#### Verantwoording is in de basis op orde...

De huidige verantwoording is op orde, sluit aan bij de doelstellingen en de meeste (meetbare) prestatie-indicatoren, maar mist in sommige opzichten nog verdere uitwerking. Doordat de uitgangspunten, inrichting en nieuwe werkwijze binnen het sociaal domein veel aandacht vroegen, is monitoring eigenlijk momenteel pas concreet aan de orde. Monitoring is weliswaar al onderdeel van de beleidsdocumenten en een aantal rapportages is toegespitst op de nieuwe taakvelden, maar aan de bewuste inrichting en keuzes met betrekking tot monitoring wordt nog gewerkt.

#### ...en volop in ontwikkeling...

De gemeente Zaltbommel denkt actief na over aanvullende vormen van monitoring naast het meten van de kwantitatieve gegevens. Het meetbaar maken van de geformuleerde maatschappelijke effecten (outcome) en doelrealisatie is een volgende stap. De gemeente is daar volop mee bezig. Zo wordt momenteel gewerkt aan het koppelen van de verschillende data zodat de rechtmatigheid en doelmatigheid van de zorg en ondersteuning kan worden gevolgd. Tevens wordt gezien hoe de klanttevredenheid beter in kaart kan worden gebracht. Omdat de dataverzameling goed op orde is, zijn de voorwaarden aanwezig om de monitoring verder te ontwikkelen.

#### ...al mag dat actiever worden gecommuniceerd

Hoewel binnen de gemeente Zaltbommel de basis van de verantwoording op orde is en nader wordt uitgewerkt, is dat voor de gemeenteraadsleden niet altijd transparant. Zij onderkennen het belang van de decentralisaties en hebben behoefte aan inzicht in de wijze waarop de decentralisaties worden uitgevoerd. Het College is daarvoor aan zet.

#### Monitoren in vertrouwen

Voor de professional zijn ruimte en vertrouwen essentieel. Een bureaucratische en rigide monitoring past niet bij de werkwijze die Zaltbommel voor staat. Wel is het zaak om de uitvoering en uitkomsten van beleid te blijven volgen. Niet alleen om te rapporteren en verantwoording af te leggen aan de raad, maar ook om verdere inzichten te krijgen in vormen en volumes van zorg en ondersteuning, en in effectiviteit en doelmatigheid van het beleid. Monitoren om te kunnen evalueren in plaats van controleren krijgt in Zaltbommel de komende jaren verder vorm. Aandachtspunt is om dit 'sluitstuk' van de beleidscyclus niet steeds als laatste post te behandelen maar als volledig onderdeel op te nemen, ook om daarna opnieuw te kunnen richten.

## 2. Aanbevelingen

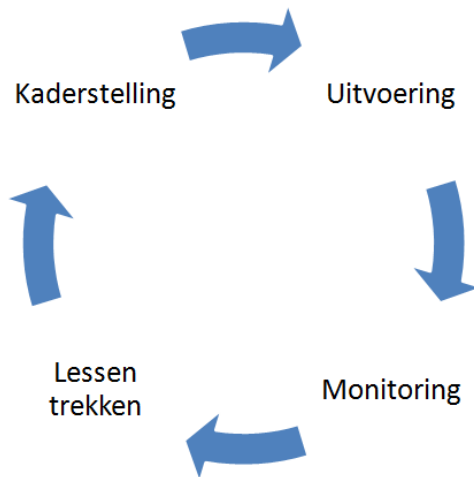
Op basis van de bevindingen en daaruit getrokken conclusies hebben wij hieronder een aantal aanbevelingen geformuleerd aan zowel het college als de gemeenteraad. De aanbevelingen aan de gemeenteraad hebben betrekking op de rol van de raad en op thema's voor volgende rekenkameronderzoeken naar het sociaal domein.

### Algemeen

In onze optiek zijn de decentralisaties in het sociaal domein de grootste bestuurlijke vernieuwing in de afgelopen 100 jaar. Dat betekent dat alles wat in dat kader wordt gedaan nieuw is. Het is op voorhand voor het College van B&W, de volksvertegenwoordiging en de partijen in de samenleving niet altijd duidelijk hoe bepaalde keuzes zullen uitpakken. In het algemeen willen wij dan ook aanbevelen de transformatie te beschouwen als een leertraject, waarin continu wordt gereflecteerd op de uitwerking van bepaalde keuzes in de praktijk. Wij pleiten dus voor een lerende houding van de gemeente en de betrokken partners in de uitvoering van de taken binnen het sociaal domein. Vanuit de continue reflectie op de uitvoeringspraktijk kan bekeken worden wat werkt en wat niet. Wij denken dat alleen een dergelijke innovatieve attitude tot succesvolle maatschappelijke uitkomsten zal leiden. Daarbij staan waarden centraal als onderling vertrouwen, professionaliteit, ruimte om te leren van fouten en de bereidheid elkaar aan te spreken. Wij willen daar als RKCZ graag een bijdrage aan leveren door op sommige deeltrajecten in de uitvoering mee te kijken. Dat kunnen wij op eigen initiatief doen, maar kunnen daartoe ook gevraagd worden door College of gemeenteraad of samenleving.

### De lerende gemeente

De lerende gemeente is een gemeente die de medewerkers stimuleert door continue reflectie, ontwikkeling en initiatief de uitvoering van taken aan te passen aan een voortdurend veranderende omgeving. Dit vergt een andere houding van de gemeente in het uitvoeringsproces. Het uitvoeringsproces moet niet gezien worden als een lineair proces van kaderstelling en uitvoering. Het is veeleer een iteratief proces, waarin binnen de uitvoering frequent wordt gekeken of de gestelde kaders tot gewenste maatschappelijke effecten leiden. In een schema ziet dat er als volgt uit.



Deze verandering in werkwijze van de uitvoering past beter bij het ongeëffende pad van de uitvoering van de decentralisaties. Het is ook een houding die beter past bij deze tijd, waarin veranderingen steeds sneller gaan en van de overheid wordt gevraagd effectief op deze veranderingen in te spelen. In het volgende zullen wij aan de hand van een aantal principes van de lerende gemeente een aantal aanbevelingen doen voor verbetering en versterking van de uitvoering van de taken in het sociaal domein.

De gemeente Zaltbommel dient zich te ontwikkelen naar een lerende organisatie, waardoor zij in staat is effectiever en efficiënter in te spelen op de uitdagingen die voortvloeien uit de verantwoordelijkheden binnen het sociaal domein i.r.t. de maatschappelijke dynamiek.

#### Principe 1. Stel duidelijke kaders

Een eerste belangrijke principe betreft duidelijke kaders over de doelen en de instrumenten om die doelen te bereiken. Belangrijke voorwaarden voor die duidelijkheid zijn een gezamenlijke taal en de onderlinge verbinding. Beide voorwaarden zijn binnen de gemeente aanwezig, maar ze zijn niet vanzelfsprekend. De borging van deze voorwaarden vergt een voortdurende inzet vanuit alle betrokken partijen: het college, het ambtelijke apparaat en de gemeenteraad, maar ook de externe partijen.

De gemeenteraad dient duidelijke kaders te stellen waarbinnen de uitvoering van de taken in het sociaal domein plaatsvindt. Binnen deze kaders wordt een helder onderscheid gemaakt in de doelen en de instrumenten.

#### Principe 2. Voer reflectieve gesprekken

Het gaat erom dat in het licht van de opgedane ervaringen de gezette kaders in samenspel met de gemeenteraad regelmatig opnieuw worden bekeken. Dat vergt enerzijds openheid en transparantie vanuit het college en anderzijds een open houding vanuit de gemeenteraad. Om als raad de volksvertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende rol ten aanzien van het sociaal domein goed in te kunnen vullen zijn kennis en eigen gedachtevorming over dit domein onontbeerlijk. Door de snelheid en de politiek-bestuurlijke werkelijkheid van het werk in de raad is echter vaak onvoldoende tijd voor fundamentele discussies en het goed met elkaar doorspreken van de impact van beleidskeuzes met betrekking tot de uitvoering van (de gedecentraliseerde taken in) het sociaal domein. Door raadsleden is aangegeven dat zij wel de behoefte hebben om periodiek met elkaar van gedachten te wisselen over het sociaal domein. Oftewel, een goed gesprek, voorafgaand aan (impactvolle) besluiten ten aanzien van het sociaal domein. De raad zelf dient hierbij het voortouw te nemen, daarbij ondersteund door de griffie. Allereerst door te bespreken op welke wijze hij de discussie wil vormgeven. Denk hierbij aan zaken als vorm, samenstelling en frequentie. Ook dient besproken te worden over welke thema's binnen het sociaal domein de onderlinge



gedachtewisseling plaats dient te vinden. Vervolgens is het aan de raad om te bewaken dat de discussiemomenten ook daadwerkelijk georganiseerd worden.

Op initiatief van de gemeenteraad wordt tweejaarlijks een open, reflectief gesprek gevoerd over de gestelde kaders binnen het sociaal domein.

### Principe 3. Versterk de professionaliteit

Een derde principe is de professionaliteit van de organisatie. Het succes van de uitvoering staat en valt met de kwaliteit van de mensen die het uiteindelijk moeten doen. Wij complimenteren de gemeente met haar medewerkers. Wij constateren dat de kwaliteit, de transparantie en de daadkracht van de ambtelijke organisatie groot is. Wij zien tevens dat gewerkt wordt met het creëren van duidelijke en zakelijke kaders waarbinnen de noodzakelijk professionele ruimte ontstaat. Ook hierbij willen wij aanbevelen dat het College en het management binnen de gemeentelijke organisatie deze professionele ruimte expliciet in de gaten blijft houden. In het bijzonder wijzen wij wel op de kwetsbaarheid van de organisatie. De gemeente Zaltbommel heeft een relatief klein ambtelijk apparaat met kwalitatief hoogstaande medewerkers. Deze omvang heeft voordelen, omdat de lijntjes kort zijn en de organisatie wendbaar en flexibel blijft. Gelijktijdig zien wij het risico dat als medewerkers wegvallen de uitvoering onder druk kan komen te staan. Het College en de gemeentelijke organisatie dient deze kwetsbaarheid te onderkennen en te bedenken hoe deze kwetsbaarheid geadresseerd moet worden.

Het College en ambtelijke organisatie dienen de professionele ruimte voor de uitvoering van taken in het sociale domein groot te houden. Tevens dienen zij de kwetsbaarheid van het relatief kleine ambtelijke apparaat te onderkennen en hebben de verantwoordelijkheid daarvoor voorzieningen te treffen.

### Principe 5. Verbreed de monitoring

Essentieel voor een lerende organisatie is de beschikbaarheid van informatie over hoe de uitvoering in de praktijk functioneert. Wij constateren dat de gemeente de dataverzameling inzake het zorggebruik goed op orde heeft. Voor een goede monitoring is het echter noodzakelijk een breder monitoringssysteem op te zetten om ook de voortgang van de uitvoering van de decentralisatie in zijn totaliteit te monitoren. Verder is het van belang dat de administratieve processen, waaronder een goed werkend gegevensknooppunt, op orde worden gebracht. Bij monitoring hoort ook een professionele informatievoorziening aan de Gemeenteraad. Het College dient een actievere invulling te geven aan de informatievoorziening aan de raad, in ieder geval over de cliëntparticipatie bij Werkzaak, de loketvoorziening van Werkzaak en de ontwikkeling in Pgb's (in relatie tot de voor 2020 gestelde doelstelling en in relatie tot ZIN)

Het College dient de monitoring van de uitvoering van taken in het sociaal domein te verbreden en verder te professionaliseren. Hiervoor dient een projectplan ontwikkeld te worden, dat de monitoring plaatst tegen de achtergrond van een lerende organisatie.

### Principe 6. Maak ruimte voor innovaties

Innovatie is nodig voor het oplossen van problemen en moet zich richten op die onderdelen van de keten waar het de meeste toegevoegde waarde kan creëren. Daarom is het belangrijk dat een positief saldo op de gemeentelijke begroting in het sociaal domein geherinvesteerd wordt. Op basis van de gesprekken is de indruk dat de gemeente voor de uitvoering van de gedecentraliseerde taken binnen de financiële kaders blijft. Indien dit daadwerkelijk het geval is en de reserve zich niet aantoonbaar verhoudt tot geïdentificeerde risico's, bevelen we de raad aan om dit saldo terug te laten vloeien naar het sociaal domein. Daarbij willen wij in het bijzonder pleiten dit saldo aan te wenden voor innovaties in de uitvoering binnen het sociaal domein. Zoals hierboven duidelijk wordt, zien wij de uitvoering van de taken in het sociaal domein als een ongeëffende weg. Dat betekent dat bekeken moet worden welke uitvoeringspraktijken het beste blijken te werken.

Gebruik een eventueel positief saldo (de uitvoering van de gedecentraliseerde taken) op de gemeentelijke begroting voor verdere innovaties in de uitvoering van taken in het sociaal domein.

#### Specifieke aanbevelingen

De hoofdaanbeveling betreft de transformatie naar een meer lerende organisatie. Een specifiek vraagstuk betreft nog de herijking van de solidariteitsafspraken in het licht van gemeentelijke risico's. De gemeente heeft verschillende maatregelen genomen om grote financiële risico's in het sociaal domein te beperken. Een daarvan betreft de solidariteitsafspraken die de gemeente voor bepaalde risicovolle producten gemaakt heeft met regiogemeenten. De afspraken hierover lopen nog tot het einde van 2016. Bij dergelijke solidariteitsafspraken hoort niet alleen het vertrouwen in een adequate inrichting van de toegang bij deelnemende gemeenten, maar ook bijbehorende zakelijke afspraken daarover. Daarnaast is het essentieel inzicht te krijgen in en de mate waarin de gemeente structureel nadeelgemeente is. Dit zou immers betekenen dat de gemeente feitelijk meer afdraagt aan de regionale 'verzekeringsspot' dan zij zelf aan (verwachte) kosten maakt. Afhankelijk van deze zaken kan de gemeente overwegen op termijn zelf een 'verzekeringsvoorziening' te treffen om schommelingen in de uitgaven in meerjarenperspectief op te vangen. De bestaande reserve van € 1 miljoen euro moet hierbij in ogenschouw worden genomen. Het verdient aanbeveling dat de gemeenteraad een fundamentele discussie voert over de financiële solidariteit met andere gemeenten. Als gekozen wordt voor solidariteit dan dienen goede afspraken gemaakt te worden in intergemeentelijk verband over de spelregels, zodat vooraf de deelnemende gemeenten kunnen beoordelen wat dit in praktische zin voor hen betekent.

Daarnaast hebben wij een aantal knelpunten geconstateerd in de huidige uitvoering van de taken in het sociaal domein. Wij bevelen daarom aan dat de volgende elementen nader aandacht behoeven:

- i. Formele afspraken over de verbinding tussen jeugd en Wmo enerzijds en werk en inkomen anderzijds;
- ii. Een brede herijking van de toegang, waaronder specifiek het punt van de digitale dienstverlening bij de gemeente en het punt van de Wmo-consulenten;
- iii. Heldere afspraken over de uitvoering van de Veilig Thuis-taken;
- iv. Helderheid over rollen en taakverdeling, waaronder regiehouderschap bij tweede- of derdelijnszorg;
- v. De verbinding door Buurtzorg met de uitvoerende professionals en de gespecialiseerde zorg om van daaruit te kunnen bouwen aan de nieuwe sociale infrastructuur;
- vi. Het vormgeven van burger- en cliëntparticipatie;

#### Onderzoeksprogramma Sociaal Domein

De uitvoering van de decentralisatie in het sociaal domein zullen de komende jaren de aandacht blijven houden van de RKCZ. De RKCZ staat open voor concrete suggesties van de gemeenteraad of het College voor het doen van vervolgonderzoeken. Op basis van dit onderzoek adviseren wij de raad de komende jaren een vinger aan de pols te houden op de volgende thema's:

Thema	Beknpte toelichting op een onderzoek naar dit thema
Kwetsbaarheid van de ambtelijke organisatie	De beperkte omvang van de ambtelijke organisatie, dat met veel passie een drijvende kracht is achter de vernieuwing van het sociaal domein in Zaltbommel, kent een keerzijde. Dit brengt namelijk tevens kwetsbaarheid met zich mee, hetgeen daarmee ook voor een bedrijfsmatig risico zorgt. Als gemeente is het zoeken naar de optimale schaal waarbinnen enerzijds elkaars krachten gebundeld kunnen worden en waar anderzijds vanuit een eenduidige visie gewerkt kan worden.
De toegang tot het sociaal domein	Het betreft hier met name de toegankelijkheid (laagdrempeligheid) van voorzieningen voor inwoners. Dit in relatie tot de organisatie van de toegang, met name aan de kant van de gemeente Zaltbommel, zowel digitaal (website) als fysiek (KCC).
Monitoring	Er is bij de raad een brede behoefte aan het ontwikkelen van een adequaat dashboard om de effecten van gevoerd beleid te monitoren. Hierbij laat de raad zich graag adviseren over de kwaliteit van doelformulering als basis voor gerichte verantwoording.
Verbinding tussen uitvoering Wmo/Jeugd en Participatiewet	De mate waarin de integraliteit tussen de verschillende taakvelden binnen het sociaal domein tot stand komt. Specifiek ook een evaluatie van de prestaties van Werkzaam en de samenwerking met Maasdriel op het terrein van werk en inkomen.
Lokale inkoop	De keuze voor de lokale inkoop van een groot aantal Wmo- en jeugdzorg-producten is geen gangbare geweest in vergelijking met de meeste gemeenten in Nederland. De eerste signalen zijn echter positief.
Effectstudie (maatschappelijke businesscase) naar de gevolgen van de gemaakte beleidskeuzes	Het in beeld brengen van de effecten op de korte en lange termijn. Voorbeelden: b. de duurzame verhouding tussen ontwikkelingen in het sociaal domein (doel: langer zelfstandig thuis wonen) en de woningbouw-/huisvestingsagenda; c. de doelgroepen die niet bereikt worden; d. de mate van het bereiken van de pgb-doelstelling voor 2020.
Regionale samenwerking	De regionale samenwerking ten aanzien van het sociaal domein verloopt op vele vlakken onvoldoende soepel.
Veilig Thuis	De ontwikkelingen en de stand van zaken van Veilig Thuis Gelderland-Zuid <sup>2</sup> , wellicht in relatie tot de landelijke stand van zaken op dit punt (een benchmark in enige vorm).

<sup>2</sup> Per 22 april 2016 is Veilig Thuis Gelderland-Zuid onder verscherpt toezicht gesteld voor een periode van zes maanden. Bron: [www.inspectiejeugdzorg.nl/actueel/nieuws/nw\\_detail.asp?nw\\_id=503](http://www.inspectiejeugdzorg.nl/actueel/nieuws/nw_detail.asp?nw_id=503).



Onderwerp : Bestuurlijke reactie rekenkameronderzoek  
sociaal domein

Uw brief van

Uw kenmerk :

Ons kenmerk : 260010

Aan de voorzitter van Rekenkamercommissie Zaltbommel  
t.a.v. de heer B. Steur  
Zonnehof 116  
2632 BJ Nootdorp

Zaltbommel,

Geachte commissieleden,

Op 31 oktober jl. heeft het college het verkennend onderzoek sociaal domein Zaltbommel en het rapport decentralisaties, conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamercommissie ontvangen.

Met veel belangstelling heeft het college het onderzoek en de conclusies en aanbevelingen gelezen en wij kunnen dit onderschrijven en volgen. We herkennen ons in het algemeen sfeerbeeld dat we vanuit vertrouwen en enthousiasme werken aan een kwalitatief hoogwaardige uitvoering van het sociaal domein en dat we de afgelopen periode moedige keuzes hebben gemaakt. Hieronder volgen een aantal opmerkingen en acties die al in gang zijn gezet:

#### **1. Lerende organisatie**

Het college onderschrijft de conclusie dat de ambtelijke organisatie met passie werkt en goede resultaten behaalt. Tevens past bij de transities dat er ruimte voor reflectie moet zijn en de professionaliteit van de medewerkers versterkt wordt en er, al lerende, verbeteringen plaatsvinden. We herkennen de conclusie dat de ambtelijke organisatie kwetsbaar is bij ziekte en doordat wij een kleinere gemeente zijn. Afgelopen zomervakantie is een verbeteringslag gemaakt door de verschillende functies aan te laten sturen door de programmamanager sociaal domein en niet door drie verschillende afdelingshoofden. Dit leidt tot een minder kwetsbare organisatie en tot een meer uniforme werkwijze.

#### **2. Raad in kaderstellende rol**

We onderschrijven de conclusie dat de raad actiever geïnformeerd kan worden door bijvoorbeeld 'benen op tafel sessies'. Wij werken hier graag aan mee en hebben dit in het verleden ook aangeboden. Tevens is het mogelijk om werkbezoeken aan professionals of instellingen te organiseren. In september jl. hebben wij een opiniërende nota voor het sociaal domein voorgelegd aan de raad. Daarnaast zijn de besluiten van de raad voor ons leidend bij het uitwerken van het sociaal domein.

Bijlage(n) : 3

Voor inlichtingen : E.J. de Ruiter

Telefoonnummer: 14 0418

Bezoekadres:

Hogeweg 11

5301 LB Zaltbommel

Postbus 10.002

5300 DA Zaltbommel

Telefoon: 14 0418

Fax: 0418 - 681 645

E-mail: [info@zaltbommel.nl](mailto:info@zaltbommel.nl)

Internet: [www.zaltbommel.nl](http://www.zaltbommel.nl)

BTW NL 8072.88.111.B.01

KvK Midden-Nederland

nr. 30276781

Bankrelatie:

IBAN: NL75BNGH0285081616

BIC: BNGHNL2G

### **3. Monitoring professionaliseren**

We hebben de basis op orde en er zijn veel gegevens voorhanden. Op dit moment zijn wij bezig met een inhoudelijke verbetering van de monitoring. Hiervoor hadden we sessies met ambtenaren, MT en wethouder. Een voorstel wordt momenteel voorbereid en met raadsleden besproken.

### **4. Innovaties**

Wij onderschrijven uw aanbeveling om te innoveren en de overgebleven middelen van het sociaal domein in te zetten en de reserve van het sociaal domein te handhaven. Wij zullen dit verwerken en als beslispunt opnemen in de definitieve beleidsnota sociaal domein, die wij in januari 2017 ter besluitvorming voorleggen aan de raad.

### **5. Knelpunten**

Hieronder lichten wij de knelpunten puntsgewijs toe:

- i. Formele afspraken voor de verbinding tussen jeugd en Wmo enerzijds en werk en inkomen anderzijds;  
De samenwerking met het domein werk en inkomen moet worden verbeterd. We hebben hier een eerste aanzet toe gedaan in de beleidsnota sociaal domein en in de organisatie sociaal domein verbeterpunten aangebracht, zoals overleg met de gemeente Maasdriel over de zorgtaken van de Sociale Dienst Bommelerwaard en Werkzaam.
- ii. Een brede herijking van de toegang, waaronder specifiek het punt van digitale dienstverlening bij de gemeente;  
De toegang van onze gemeentelijke website moet verbeterd worden. Wij pakken dit onderwerp op en dit wordt uitgewerkt in het jaarplan sociaal domein 2017.
- iii. Heldere afspraken over de uitvoering van Veilig Thuis taken:  
In Regio Rivierenland wordt dit samen met de andere negen gemeenten voorbereid, Veilig Thuis heeft onze blijvende bestuurlijke aandacht en we willen dat de organisatie en werkwijze wordt verbeterd.
- iv. Helderheid over rollen en taakverdeling, waaronder regiehouderschap bij tweede- of derdelijnszorg;  
De rollen en taakverdeling wordt besproken tijdens de fysieke overlegtafels met zorgaanbieders en de bijeenkomsten van de buurtteams en Buurtzorg Jong met de aanbieders. Dit wordt verder samen in overleg met de professionals uitgewerkt.
- v. De verbinding door Buurtzorg met de uitvoerende professionals en de gespecialiseerde zorg om van daaruit te kunnen bouwen aan de nieuwe sociale infrastructuur;  
Er worden diverse bijeenkomsten door Buurtzorg georganiseerd voor en verbindingen gelegd met de zorgaanbieders en andere instellingen, zoals kerken, dorps- en wijkraden. Van hieruit kan gebouwd worden aan een nieuwe sociale infrastructuur, dit is de komende jaren nog in ontwikkeling. We denken hierbij ook aan de samenwerking en verbinding met andere beleidsterreinen, zoals wonen, veiligheid, economie, kunst en cultuur, sport en gebiedsgericht werken.
- vi. Het vormgeven van burger- en cliëntparticipatie;  
In 2016 zijn de cliëntervaringsonderzoeken uitgevoerd. Daarnaast heeft de VU (Vrije Universiteit) en het Verwey-Jonker instituut onderzoek bij Buurtzorg Jong uitgevoerd. De cliëntparticipatie staat nog in de kinderschoenen en moet nog meer vorm gaan krijgen in overleg met cliëntenraden.

Het college kijkt uit naar het vervolg van het rekenkameronderzoek en de stappen. Ondertussen zullen wij, waar het kan, de aanbevelingen uitvoeren en oppakken.

Met vriendelijke groet,  
Burgemeester en wethouders van Zaltbommel

drs. L.H. Derksen  
secretaris

A. van den Bosch  
burgemeester





## Verkennend onderzoek sociaal domein Zaltbommel

Nota van bevindingen,  
in opdracht van de Rekenkamercommissie Zaltbommel





# Inhoud

Culemborg, 30 juni 2016

Joost Janssen MSc  
mr. Mirjam van der Bent-Crezee  
Jody van Diemen MSc

<b>1. Inleiding</b>	<b>1</b>
1.1 Aanleiding en context	1
1.2 Afbakening van het onderzoek	1
1.3 Centrale vraag en onderzoeksvragen	2
1.4 Analyse kader	3
1.5 Aanpak van het onderzoek	4
1.6 Leeswijzer	5
<b>Algemeen sferbeeld</b>	<b>7</b>
<b>2. Ambities sociaal domein Zaltbommel</b>	<b>8</b>
2.1 Beleidsdocumenten sociaal domein en hun aard	8
2.2 Beoogde maatschappelijke effecten	9
2.3 Logische en overzichtelijke samenhang tussen en binnen de beleidsambities	10
2.4 Kaderstellende rol van de raad niet volledig tot zijn recht gekomen	10
2.5 Beoordeling aan de hand van het normenkader	12
<b>3. Organisatie-inrichting en uitvoering</b>	<b>13</b>
3.1 Inrichtingskeuzes inzake de organisatie van de gedecentraliseerde taken grotendeels conform beleidskeuzes	13
3.2 Geen beoordeling mogelijk van samenhang van de organisatie- en projectplannen met de vastgestelde beleidsvoornemens	18
3.3 In belangrijke mate voldaan aan organisatorische randvoorwaarden voor een effectieve taakuitvoering	18
3.4 Successen en ontwikkelpunten bij de uitvoering van de gedecentraliseerde taken	20
3.5 Beoordeling aan de hand van het normenkader	23
<b>4. Monitoring en resultaten binnen het sociaal domein</b>	<b>25</b>
4.1 Monitoring van doelrealisatie in de praktijk: eerste stappen zijn gezet	25
4.2 Eerste beelden bij doelrealisatie van de gedecentraliseerde taken: (voorzichtig) positief	26
4.3 De informatievoorziening naar de raad mag weer als vanouds	27
4.4 Beoordeling aan de hand van het normenkader	28
<b>Bijlagen</b>	<b>30</b>
<b>A. Beoordeling aan de hand van normenkader</b>	<b>31</b>
<b>B. Lijst met gesprekspartners</b>	<b>34</b>
<b>C. Bestudeerde documenten</b>	<b>35</b>
<b>D. Overzicht van ambities, doelstellingen en uitgangspunten</b>	<b>37</b>

# 1. Inleiding

## 1.1 Aanleiding en context

Met de invoering van de Jeugdwet, de nieuwe Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (hierna: Wmo) en de Participatiewet hebben gemeenten per 1 januari 2015 de verantwoordelijkheid gekregen voor een groot deel van het sociaal domein. Hierdoor is tevens de volksvertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad veranderd en verzaamd. De taken brengen een grote (extra) verantwoordelijkheid en zichtbaarheid met zich mee, waarbij de financiële risico's voor gemeenten fors zijn toegenomen. De budgetten van de taken in het sociaal domein maken gemiddeld circa 50% van de totale gemeentelijke begroting uit. Niet voor niets heeft de transitie van de nieuwe taken in 2014 (en het eerste deel van 2015) grote maatschappelijke en politiek-bestuurlijke aandacht gehad. Momenteel ontstaat er bij veel gemeenten enerzijds de behoefte om de nieuwe taken verder eigen te maken en de basis (verder) op orde te brengen. Anderzijds maken gemeenten steeds meer plannen om werkwijzen, organisatie- en samenwerkingsvormen en sturingsarrangementen door te ontwikkelen en duurzaam in te richten.

De gemeenteraad van Zaltbommel (h)erkent bovenstaande gevolgen van de decentralisaties en ziet in dat met de taakverschuiving sprake is van wellicht de grootste bestuurlijke vernieuwing van de afgelopen decennia. Zij wil een vinger aan de pols houden bij de uitvoering de nieuwe taken met betrekking tot Wmo, Jeugd en Participatie. De Rekenkamercommissie Zaltbommel (hierna: RKCZ) wil hieraan een bijdrage leveren door het opzetten en uitvoeren van een meerjarig onderzoeksprogramma.

De RKCZ is zich bewust van het feit dat de organisatie van de nieuwe taken onder stoom en kokend water tot stand is gekomen. Een uitgebreide evaluatie van effectiviteit, efficiëntie en rechtmatigheid van de uitvoering van de nieuwe taken schiet daarom op dit moment haar doel voorbij. Om het meerjarig onderzoeksprogramma richting te geven, is de RKCZ op zoek naar indicaties die aanwijzen wat goed verloopt ('good to hold') in de uitvoering van de gedecentraliseerde taken, wat beter moet ('need to have') en wat beter kan ('nice to have'). Om hier zicht op te krijgen, voert RKCZ een breed, kwalitatief verkennend onderzoek uit naar de wijze waarop de gemeente tot op heden organisatorisch invulling geeft aan de ambities en doelstellingen van de gemeente en een eerste inzicht in de mate waarin de gevolgde aanpak effectief is.

## 1.2 Afbakening van het onderzoek

Het sociaal domein is een groot, gevarieerd en bovenal complex speelveld van organisaties, financieringsstromen en belangen. Voor het onderzoek is daarom gekozen voor de volgende afbakening en concretisering van het onderzoeksobject:

- a. richt zich primair op de organisatie van de nieuwe gedecentraliseerde taken in het sociaal domein, waarbij de taken die reeds bij de gemeente waren belegd slechts in relatie hiertoe worden gezien;
- b. gaat in op het specifieke karakter van de situatie van/in Zaltbommel. De factoren die landelijk spelen worden slechts kort aangestipt;
- c. de inventarisatie van beleidsambities, doelstellingen en beoogde resultaten focust op die aspecten die directe impact hebben op de organisatie van de taken;
- d. het onderzoek focust primair op de gemeente Zaltbommel in zijn rol als uitvoerder, opdrachtgever en toezichthouder. Dit betekent dat geen verbonden partijen onderzoek plaatsvindt en geen 'doorlichting' van de taakuitvoering door maatschappelijke of bestuurlijke samenwerkingspartners.

Onderhavig onderzoek betreft een kwalitatief onderzoek, waarbij openbaar beschikbare kwantitatieve gegevens (uit planning-en-controldocumenten) als ondersteuning of nuancering op de kwalitatieve bevindingen dienden.

## 1.3 Centrale vraag en onderzoeksvragen

De gemeente Zaltbommel wil zicht krijgen op de kwaliteit en samenhang van de uitvoering van de gedecentraliseerde taken: Wmo, Jeugd en Participatie. Om dit in kaart te kunnen brengen is een brede, verkennende onderzoeksvraag opgesteld. De onderzoeksvraag is tweeledig. De organisatie-inrichting en uitvoering worden onderzocht, in relatie tot de doelstellingen op het sociaal domein. Daarnaast is er aandacht voor de organisatie met het oog op de verdere optimalisering van de uitvoering van het sociaal domein. Kortweg: doet de gemeente Zaltbommel de juiste dingen en doet ze deze goed?

De onderzoeksvraag is als volgt geformuleerd:

*"In hoeverre draagt de organisatie-inrichting en uitvoering van de gemeente Zaltbommel bij aan de realisatie van doelstellingen van de gemeenteraad op het sociaal domein en welke organisatiefasen en organisatiethema's verdienen nadere aandacht en monitoring bij de versterking van de effectiviteit van de uitvoeringsorganisatie van het sociaal domein?"*

Vanwege het brede karakter is deze centrale onderzoeksvraag geoperationaliseerd in vier clusters van deelvragen om een breed en volledig antwoord te kunnen formuleren op de vraag van de raad. Hiermee wordt tevens aangesloten op het analysekader, wat in de volgende paragraaf wordt uitgewerkt.

### Ambities sociaal domein

1. Welke ambities, doelstellingen en concrete beoogde resultaten heeft de gemeenteraad van Zaltbommel vastgesteld?
2. Wat is de kwaliteit van de relatie tussen deze niveaus van beleidsvoornemens?
3. In hoeverre heeft een beoordeling van de impact van beleidsbeslissingen op de organisatie en budgetten expliciet plaatsgevonden in de politiek-bestuurlijke besluitvorming?

### Organisatie-inrichting en uitvoering

4. Welke inrichtingskeuzes en keten- en samenwerkingsafspraken heeft de gemeente gemaakt ten aanzien van de organisatie van de gedecentraliseerde taken in het sociaal domein?
5. In hoeverre zijn de organisatie- en projectplannen in lijn met de vastgestelde beleidsvoornemens?
6. In welke mate is voldaan aan de organisatorische randvoorwaarden voor een effectieve taakuitvoering?
7. Welke successen en knelpunten ervaren direct betrokkenen bij de uitvoering van de gedecentraliseerde taken in het sociaal domein?
8. In welke mate is aanpassing noodzakelijk in de spelregels (organisatie-inrichting) en/of in de toepassing hiervan (uitvoering)?

### Monitoring en resultaten

9. In hoeverre is de gemeente in staat doelrealisatie te monitoren en gebeurt dit in de praktijk?
10. In hoeverre heeft de gemeente haar doelstellingen bij de gedecentraliseerde taken tot op heden gerealiseerd?
11. Op welke wijze wordt de gemeenteraad geïnformeerd over de effectiviteit en efficiëntie van de gekozen organisatie- en uitvoeringswijze?

### Conclusies en thema's vervolgonderzoek

12. Welke zaken verlopen goed ('good to hold') en hoe kan hierop worden voortgebouwd ter verbetering van zaken die nadere aandacht behoeven ('need to have' en 'nice to have')?

13. Op welke thema's wordt de raad geadviseerd de komende jaren een vinger aan de pols te houden (via de rekenkamercommissie) bij de verdere uitvoering van de gedecentraliseerde taken in het sociaal domein?

## 1.4 Analyse kader

Door middel van vier opbouwende zoekrichtingen worden de organisatiefasen en organisatiethema's in dit onderzoek belicht. Deze vier richtingen sluiten aan bij bovenstaande vier thema's die onder de centrale vraag vallen. Door de vragen gericht te beantwoorden en de zoekrichtingen te gebruiken worden succesfactoren, aandachts- en knelpunten inzichtelijk gemaakt waardoor de indicaties voor vervolgonderzoek met betrekking tot de organisatie van het sociaal domein kunnen worden gemaakt waar de raad naar op zoek is: *'good to have'*, *'nice to hold'* en *'need to have'*.

### Zoekrichtingen binnen en tussen organisatiefasen

#### *Richten*

Een inventarisatie van ambities, doelstellingen en beoogde resultaten die tezamen het gewenste **maatschappelijke effect** verwoorden van de gedecentraliseerde taken. Het bevat:

- a. een beoordeling van de samenhang tussen deze drie niveaus van beleidsvoornemens, en;
- b. de mate waarin een beoordeling van de impact op de organisatie en het budget expliciet heeft plaatsgevonden bij vaststelling van beleidsvoornemens in beleidsplannen en programmabegrotingen.

#### *Inrichten*

Een beoordeling van de mate waarin de randvoorwaarden voor een succesvolle taakuitvoering zijn vervuld. Dit gaat om de principes en keuzes voor de organisatie, aansturing en samenwerking, zoals vastgesteld in werk- en uitvoeringsplannen. We beoordelen de mate van samenhang tussen deze **organisatiedoelen** en de beoogde maatschappelijke effecten.

#### *Verrichten*

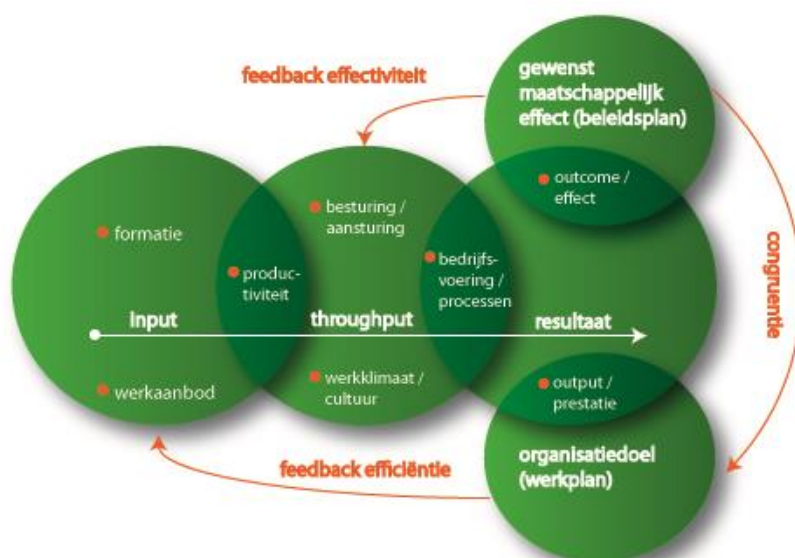
Een beoordeling van de praktische werking van de uitvoering van de taken. We bezien de relatie tussen **input, throughput en resultaat(sturing)**. We maken een beoordeling van de zaken die in de praktijk wel en niet werken, waarbij inzicht wordt gegeven in de noodzakelijke aanpassingen in de spelregels (*Inrichten*), of de toepassing hiervan (*Verrichten*).

#### *Berichten*

Om als gemeenteraad de realisatie van de maatschappelijke doelstellingen te kunnen beoordelen, moet aandacht worden gegeven aan monitoring, informatieverstrekking en evaluatie. Dit levert sturingsinformatie op voor de raad om het college te bevragen en/of te besluiten tot eventuele bijsturing van het beleid. Dit aspect is op twee manieren in het onderzoek betrokken:

1. een beoordeling van de mate waarin de gemeente haar 'voorwaarden' tot monitoring heeft ingevuld;
2. een eerste beoordeling van de **effectiviteit** en (indien mogelijk) **efficiëntie** van de taakuitvoering.

In figuur 1 hebben wij de relatie tussen de organisatiefasen en keuzes daarbinnen in een cyclus gevisualiseerd. De kwaliteit van de verbinding en de werking van keuzes daarbinnen worden hierin onderzocht.



Figuur 1: Beleids- en organisatiecyclus.

### Zoekrichtingen op organisatiethema's

De samenhang tussen en keuzes binnen de organisatiefasen, beoordelen wij op diverse organisatiethema's binnen het sociaal domein. Hieronder schetsen wij de thema's zoals deze volgen uit de ambities, doelstellingen en speerpunten uit de Programmabegrotingen van de gemeente Zaltbommel en onze actuele kennis van de ontwikkelingen in uitvoeringsorganisatie sociaal domein van gemeenten.

Wanneer we de beleidsvoornemens (*Richten*) vertalen naar de organisatie, uitvoering en verantwoording (*Inrichten, Verrichten en Berichten*), onderscheiden wij op voorhand de volgende organisatiethema's:

- de mate van integraliteit van het werkproces: toepassing en operationalisatie van het principe van 'één huishouden, één plan, één regisseur en één budget';
- de inrichting en werking van de teams: de wijze van afstemming en samenwerking tussen de Buurteams, Buurtzorg Jong en Wmo-team;
- de meerschalgheid van uitvoering en samenwerkings- en sturingsrelaties: keuzes voor schaalniveaus per soort taak en/of werkproces en congruentievraagstuk met samenwerkingspartners;
- de rollen en verantwoordelijkheden van de gemeente: de balans tussen de rollen van uitvoerder, opdrachtgever en toezichthouder;
- de afstemming tussen beleid en uitvoering;
- de wijze van regionale en lokale inkoop;
- de wijze van risicomangement: de inventarisatie en beheersing van risico's;
- de wijze van monitoring en verantwoording: inclusief vraagstukken rondom privacy en gegevensuitwisseling.

Voor de gemeente Zaltbommel wordt daarbij de samenhang tussen de ambities, doelstellingen en speerpunten gezien. We duiden bevindingen aan de hand van ons bekende stand van zaken op de thema's bij andere gemeenten en gaan met name in op zaken die specifiek zijn voor de situatie van/in Zaltbommel.

## 1.5 Aanpak van het onderzoek

Het onderzoek is uitgevoerd door de onderzoekers Joost Janssen MSc, mr. Mirjam van der Bent-Creze en Jody van Diemen MSc van SeinstravandelAar. Zij deden dit onder verantwoordelijkheid van en in afstemming met de rekenkamercommissie van Zaltbommel.



Ter beantwoording van de geformuleerde hoofd- en deelvragen is de volgende aanpak voor het onderzoek gehanteerd:

- a. Het onderzoek is gestart met het opstellen van een normenkader. Deze objectieve 'meetlat' is een waarborg voor een transparante uitvoering van het onderzoek. Het normenkader is richtinggevend geweest bij het inventariseren en analyseren van het onderzoeksmateriaal en vormt daarmee het fundament onder dit onderzoek. De toetsing aan het normenkader heeft vervolgens de basis gevormd voor het formuleren van de conclusies en aanbevelingen. Het gehanteerde normenkader, inclusief de toetsing daaraan, is opgenomen in bijlage A.
- b. In een startgesprek met de rekenkamercommissie zijn de onderzoeksvraag en deelvragen en het normenkader afgestemd.
- c. Vervolgens heeft een documentstudie plaatsgevonden, in drie categorieën: beleids- en begrotingsdocumenten, organisatiedocumenten en verantwoordingsdocumenten. Een overzicht van de bestudeerde documenten is opgenomen in bijlage C.
- d. De eerste bevindingen en verwonderpunten die uit de documentstudie naar voren kwamen zijn gedeeld met de rekenkamercommissie en diende als basis voor de ambtelijke en bestuurlijke gespreksronde.
- e. In de ambtelijke gespreksronde zijn interviews gehouden met medewerkers uit de verschillende onderdelen (beleid en uitvoering) van de organisatie. In de bestuurlijke gespreksronde zijn de portefeuillehouders van het sociaal domein aan het woord geweest. Een overzicht van de gesprekspartners is terug te vinden in bijlage B.
- f. Ter afsluiting van de gespreksronde is gesproken met een afvaardiging van de gemeenteraad, met een zo breed mogelijke vertegenwoordiging van de fracties.
- g. Op basis van de bevindingen uit de documentstudie, de interviews en de raadssessie is een concept Nota van Bevindingen opgesteld. Tevens is een voorstel voor conclusies en aanbevelingen geformuleerd. Dit is voorgelegd en besproken met de rekenkamercommissie.
- h. Op basis van deze bespreking zijn de stukken bijgesteld, waarna de Nota van Bevindingen is toegezonden aan de geïnterviewden ten behoeve van het ambtelijk wederhoor. De ambtelijke organisatie wordt daarmee in de gelegenheid gesteld om de inhoud van de Nota van Bevindingen te verifiëren op een juiste en volledige weergave van feiten.

## 1.6 Leeswijzer

In de voorgaande paragrafen hebben wij de opzet van onderhavige Nota van Bevindingen uiteengezet. In de volgende hoofdstukken zijn de bevindingen uiteengezet. Voorafgaand hieraan hebben wij een algemeen sfeerbeeld opgenomen waarin wij beknopt onze indruk van de gemeente op basis van dit onderzoek weergeven. De bevindingen van dit onderzoek hebben wij behandeld aan de hand van de organisatiefasen (zie paragraaf 1.4) waarbinnen de deelvragen van dit onderzoek zijn ingedeeld.

In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de ambities en doelstellingen die de gemeente Zaltbommel voor het sociaal domein hanteert. Dit betreft de fase van het '*Richten*': welke richtinggevende principes zijn voor Zaltbommel vastgesteld? Het hoofdstuk bevat een analyse van de uitwerking en de samenhang van de ambities. Tevens wordt bezien in hoeverre er bij de beleidskeuzes rekening is gehouden met de impact op de organisatie.

Hoofdstuk 3 gaat in op de fase van het '*Inrichten*' en '*Verrichten*': hoe is de organisatie, inclusief de uitvoering van het sociaal domein, opgebouwd? Sluit dit aan bij de ambities en zijn de organisatiedoelen in lijn met het maatschappelijk effect dat de gemeente wil bereiken?

De monitoring en resultaten komen in hoofdstuk 4 aan de orde. Dit betreft de fase van het '*Berichten*'. We beschrijven de mogelijkheden die de gemeente heeft gecreëerd om te kunnen monitoren en hoe dit in de praktijk daadwerkelijk voortgangs- en sturingsinformatie oplevert. De daadwerkelijke resultaten van het beleid komen hier ook aan de orde. De conclusies en aanbevelingen zijn aan bod gekomen in de bestuurlijke nota. Deze nota is aan het begin van deze rapportage opgenomen.

In onderhavig rapport hebben wij geregeld de situatie in Zaltbommel in vergelijkend perspectief gezet met landelijke context en voorbeelden van andere gemeenten. Daar waar dat het geval is zijn deze vergelijkende perspectieven in de betreffende alinea in een kader weergegeven.

Dit onderzoeksrapport bevat de volgende bijlagen:

- A. Normenkader
- B. Lijst met gesprekspartners
- C. Overzicht van bestudeerde documenten
- D. Overzicht van ambities en doelstellingen



## Algemeen sfeerbeeld

*Onder de noemer van 'algemeen sfeerbeeld' geven we hieronder onze indruk van de gemeente Zaltbommel op basis van dit onderzoek.*

'De burger weer centraal bij hulp- en ondersteuningsvragen op het gebied van zorg, welzijn en werk.' Om deze doelstelling te bereiken heeft de gemeente Zaltbommel samen met maatschappelijke partners met veel energie gewerkt aan een gekanteld stelsel ter uitvoering van de Jeugdwet, de Wmo en de Participatiewet. De gemeente heeft daarbij moedige keuzes gemaakt, waar in de meeste andere gemeenten van Nederland een andere invulling aan is gegeven. Men heeft het gevoel de dingen goed te doen, maar vraagt zich tegelijkertijd ook af of men de goede dingen doet.

In de gesprekken met bestuurders en verschillende medewerkers uit de ambtelijke organisatie viel het enthousiasme op en de gemeenschappelijke taal die men spreekt. Vanuit vertrouwen in elkaar werkt men aan een kwalitatief hoogwaardige uitvoering van het sociaal domein. Betrokkenen hebben het gevoel dat de onderlinge verhoudingen tot op zekere hoogte een stootje kunnen hebben, ook als het spannend wordt.

# 2. Ambities sociaal domein

## Zaltbommel

*De analyse van de organisatie van het sociaal domein begint met een blik op de fase van het Richten. Met andere woorden: een focus op de ambities van de gemeente Zaltbommel met een beoordeling van de samenhang en de kwaliteit ervan. De ambities zouden vervolgens richting moeten geven aan de fase van het concrete Inrichten van de organisatie, het Verrichten en het Berichten (onderwerpen die in de volgende hoofdstukken aan de orde komen). Het rRchten is de basis van het beleid, de uitvoering en daarmee de organisatie.*

### 2.1 Beleidsdocumenten sociaal domein en hun aard

De gemeente Zaltbommel heeft haar ambities en doelstellingen voor het sociaal domein vastgelegd in:

- a. het bestuursakkoord 'Dichter bij de burger' 2014-2018;
- b. de contourennota voor een sociaal Rivierenland: 'De Samenredzame Samenleving' (2013);
- c. de programmabegroting 2016;
- d. de beleidsvisie 'Samen in beweging', visie op het sociale domein 2013-2016;
- e. het beleidsplan Wmo 2013 – 2015 (in programma's);
- f. het beleidsplan Wmo en Jeugd (2014);
- g. de meerjarenbegroting Werkzaam Rivierenland (2016).

#### *Bestuursakkoord*

Dit akkoord bevat onderwerpen die volgens de coalitie in de periode 2014-2018 zeker aan de orde zouden komen. De opbouw van het akkoord volgt de indeling van de begroting. Per programma zijn ambities, uitgangspunten en kaders opgenomen. Ook bevat het bestuursakkoord operationele doelstellingen.

#### *Contourennota*

De contourennota geeft de regionale uitgangspunten weer voor het sociaal domein. Dit betreffen vooral 'leidende principes': "wat organiseren we lokaal, bovenlokaal en regionaal, sturing en kwaliteit, houding en gedrag en communicatie". Daarnaast zijn in de contourennota ontwikkelopgaven opgenomen. Tot slot bevat de nota een Zaltbommelse paragraaf met de stand van zaken met betrekking tot de transities.

#### *Programmabegroting*

In de programmabegroting zijn de ambities uit het bestuursakkoord uitgewerkt voor het jaar 2016. Per ambitie zijn de relevante ontwikkelingen beschreven, gevolgd door een toelichting op de ambitie (wat willen we bereiken). Dit is uitgewerkt in operationele doelstellingen (wat gaan we daarvoor doen). Telkens wordt afgesloten met een financieel meerjarenoverzicht.

#### *Beleidsdocumenten Wmo, Jeugd en Participatiewet*

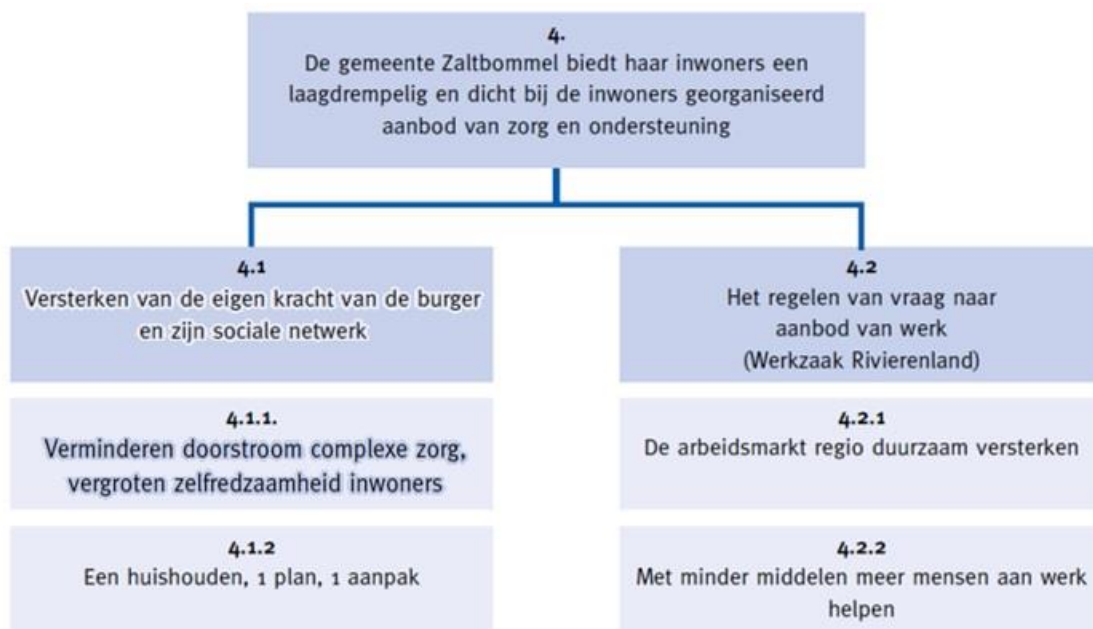
In de diverse beleidsdocumenten worden de ambities beleidsinhoudelijk specifiekier toegespitst op zorg en ondersteuning en werk en inkomen.

## 2.2 Beoogde maatschappelijke effecten

Het strekt voor dit onderzoek te ver om alle ambities, doelstellingen en beoogde resultaten uit de diverse beleidsnota's te vermelden. In dit hoofdstuk zijn de ambities en hun uitwerkingen daarom enkel op hoofdlijnen behandeld, in relatie tot de organisatie en inrichting van het sociaal domein. Daarbij is een onderscheid gemaakt naar inhoudelijke doelstellingen en randvoorwaarden. Bijlage D bevat een uitgebreidere beschrijving van de ambities en uitgangspunten voor het sociaal domein in Zaltbommel.

### *Inhoudelijke doelstellingen*

Zowel in de regionale als in de lokale uitgangspunten is 'een nieuwe sociale infrastructuur' de overkoepelende opgave die Zaltbommel wil bewerkstelligen: 'De gemeente Zaltbommel biedt haar inwoners een laagdrempelig en dicht bij de inwoners georganiseerd aanbod van zorg en ondersteuning'. Deze ambitie moet in gezamenlijkheid met burgers worden bereikt, zoals blijkt uit de bijbehorende doelstellingen: het versterken van de eigen kracht van inwoners en het bevorderen van participatie. De Programmabegroting bevat onderstaande 'doelenboom':



Opvallend is de splitsing tussen enerzijds jeugdhulp en Wmo en anderzijds de uitvoering van de Participatiewet. Dit is niet alleen terug te zien in de overkoepelende beleidsdocumenten, maar ook in de meer specifieke beleidsnotities. Het Wmo- en jeugdbeleid richt zich op het verminderen van de doorstroom naar complexe zorg en het vergroten van zelfredzaamheid van inwoners. 'Eén huishouden, één plan, één aanpak' is hierbij leidend. Participatiebeleid wordt ingezet om van vraag naar aanbod van werk te regelen. Vanuit de regionale uitvoeringsorganisatie Werkzaam wordt ingezet op het bieden van arbeidsplaatsen aan jongeren en ouderen en aan mensen met en zonder beperking.

### *Financiële uitgangspunten*

Een belangrijk kader voor de uitvoering van de decentralisaties in Zaltbommel, zoals in vrijwel elke gemeente, is budgetneutraliteit. De rijksbudgetten zijn hierbij leidend. Het voornemen is om het budget binnen en tussen de taakvelden ontschot en optimaal in te zetten. Er wordt geen structurele inzet van middelen geraamd.

Voor de transitieperiode heeft de gemeente Zaltbommel gekozen voor een reservering 'inregelkosten Sociaal Domein' van 1 miljoen euro, vastgesteld voor het opvangen van de risico's voor de eerste twee jaren van de transities. Deze reserve heeft een tijdelijk karakter en wordt slechts ingezet als het

noodzakelijk is, voor knelpunten bij de transitie in het sociaal domein. Dit is een afgezonderd deel van de Algemene Bedrijfsreserve, waardoor de financiële weerstandscapaciteit in geval van gebruik van deze reserve niet te veel zal worden aangetast.<sup>1</sup>

## 2.3 Logische en overzichtelijke samenhang tussen en binnen de beleidsambities

Het is essentieel dat beleidsdoelstellingen onderling samenhangen, zowel tussen de verschillende taakvelden in het sociaal domein (waaronder Wmo, jeugdhulp en werk en inkomen) als binnen deze taakvelden. Dit komt niet alleen de controlerende rol van de raad ten goede. Het ondersteunt ook het college, de ambtelijke organisatie, adviesorganen en maatschappelijke instellingen bij de uitwerking van het beleid en de verder ontwikkeling ervan.

In de Programmabegroting van Zaltbommel wordt voor elk programma gebruik gemaakt van een doelenboom. Voor het programma Werk en Zorg is deze hierboven weergegeven. De doelenboom maakt helder inzichtelijk wat de overkoepelende ambities zijn en welke doelstellingen daaronder vallen.

Aan het overzicht over de beleidsambities draagt ook bij dat in beleidsnotities wordt aangegeven met welke andere beleidsdocumenten de notitie samenhangt en waarop het voortbouwt. Hierdoor is opbouw en uitwerking van nota's zorgvuldig aangepakt en volgen ze elkaar logisch op. Dit geldt voor de lokale nota's, maar ook voor de regionaal opgestelde visies. Zo worden in de acht thema's van het beleidsplan Wmo en Jeugd, de regionale en lokale beleidsvoornemens verenigd.

De samenhang *tussen* de taakvelden is abstract. Tegelijkertijd is dit ook goed verklaarbaar. Juist in de praktijk van de uitvoering van het sociaal domein moet integraliteit handen en voeten krijgen.

*Binnen* de taakvelden Wmo en Jeugd zijn de beleidsprestaties zeer inzichtelijk weergegeven. Per thema zijn een hoofdoelstelling, toelichting, resultaat, beleidsprestaties en activiteiten geformuleerd. Een soortgelijke opbouw is ook toegepast in het meerjarenperspectief van Werkzaam Rivierenland. Dit meerjarenperspectief bestaat onder meer uit de programma's werk en inkomen. In beide programma's zijn doelen, prestaties, indicatoren, financiële begroting en beleidsontwikkelingen benoemd. Deze sluiten mooi op elkaar aan.

## 2.4 Kaderstellende rol van de raad niet volledig tot zijn recht gekomen

De wijze waarop de Zaltbommelse raad invulling heeft kunnen geven – dan wel heeft gegeven – aan zijn kaderstellende rol ten aanzien van het sociaal domein, wordt door geïnterviewden verschillend beoordeeld. In de interviews met de ambtelijke organisatie en bestuurders kwam een beeld naar voren dat de raad goed is meegenomen in de keuzes van het decentralisatieproces. Er zijn presentaties gegeven en de raad is frequent geïnformeerd over de laatste stand van zaken. Daarnaast zijn professionals uit het veld aan het woord gelaten. Daardoor kreeg het beleid een 'gezicht'.

In het gesprek met een afvaardiging van de gemeenteraad kwam een genuanceerder beeld naar voren over de betrokkenheid van de raad. Raadsleden geven enerzijds aan dat zij in het proces naar 1 januari 2015 goed *geïnformeerd* zijn door het college over ontwikkelingen in de voorbereidingen op de decentralisaties. Anderzijds geven zij aan dat zij beperkt het gevoel hebben dat zij daadwerkelijk kaderstellend *geconsulteerd* zijn geweest bij de beleidskeuzes omtrent de vormgeving aan de gedecentraliseerde taken. Met name door de (oppositie)fracties die zich niet geheel in het voorgenomen beleid konden vinden, wordt ervaren dat de raad onvoldoende actief is geconsulteerd en daadwerkelijk keuzeruimte is geboden in het transitieproces. De bestudeerde raadsvoorstellen staven dit beeld. Op basis

<sup>1</sup> Voorjaarsnota 2015, p. 4.

van de gesprekken constateren wij zodoende dat de raad in de aanloop naar 1 januari 2015 goed is geïnformeerd, maar niet goed geconsulteerd is geweest bij de kaderstelling voor de (nieuwe) taken in het sociaal domein.

Landelijk blijkt uit veel rekenkameronderzoeken dat de kaderstellende rol van de raad in de aanloop naar de decentralisaties vaak onvoldoende tot zijn recht is gekomen. Meestal wordt dit geweten aan een onvoldoende tijd, kennis en expertise bij raadsleden en geen of onvoldoende ruimte voor gedachtenwisseling binnen de raad.

Er zijn drie voornamelijk redenen waarom de gemeenteraad onvoldoende in positie is gebracht om tijdig en weloverwogen keuzes te kunnen maken:

1. de padafhankelijkheid van gemaakte beleidskeuzes;
2. het vaak niet voorleggen van scenario's/varianten aan de raad;
3. de in regionaal verband veelal laat gereed zijnde en uitgewerkte beleidskeuzes.

Hieronder lichten we elk van deze redenen toe.

Een breed gedeeld gevoel is dat de gemaakte beleidskeuzes veelal 'padafhankelijk' zijn en dat historie hierbij een grote rol speelt. Oftewel, eenmaal ingeslagen richtingen zijn dominant geweest bij daaropvolgende beleidskeuzes. Zodoende zijn beleidskeuzes niet altijd consequent voorafgegaan aan organisatie- en vormkeuzes. Een voorbeeld hiervan is de keuze voor Buurtzorg als uitvoerder van de sociale teams. Ambtelijk is deze afweging voor deze uitvoerder wel gemaakt. De raad is echter niet in positie gebracht om inzicht te krijgen in de gemaakte afwegingen. Zie paragraaf 3.1 voor andere voorbeelden van 'padafhankelijkheid'.

Hier sluit op aan dat er in de regel niet gewerkt is met scenario's/varianten waarbij de raad expliciet inzicht is geboden in voor- en nadelen. In sommige gevallen zijn door de raad aanvullende uitgangspunten geformuleerd (zoals keuzevrijheid zorgaanbieder, lage overhead aanbieders, organisatie nabij de burger en niet door de gemeente), maar veelal zijn uitgewerkte beleidsplannen aan de raad voorgelegd. De raad heeft vanuit dit gegeven slechts summier proactief gehandeld. Zo heeft de raad het college niet aangesproken op zijn beperkte beïnvloedingsmogelijkheden bij de kaderstelling en is de raad – naast de aanvullende uitgangspunten – nauwelijks met belangrijke beleidsbepalende voorstellen gekomen. Ook heeft de raad het college niet een eigen agenda opgelegd, bijvoorbeeld door fundamentele discussieavonden over het sociaal domein te initiëren. Desondanks voelen vrijwel alle gesproken raadsleden dat er door college en organisatie weloverwogen keuzes zijn gemaakt, waarin in beginsel vertrouwen bestaat.

Een derde beperkende factor voor de kaderstellende ruimte van de raad betreft de (mate van) regionale samenwerking. Veelal was sprake van uitgewerkt regiobeleid, waarop slechts zeer beperkt bijsturingsmogelijkheden waren voor de raad. Bovendien waren beleidsvoorstellen relatief laat gereed als gevolg van de late opstart van de regionale projectorganisatie. In de beleving van de gesproken raadsleden zelf heeft de raad de nodige aandacht gegeven aan de regionale samenwerking. Desondanks constateren wij dat de raad hier meer op had moeten sturen. Bijvoorbeeld door het college actiever te bevragen op ontwikkelingen en planning en anderzijds door de verbinding op te zoeken met raden van regiogemeenten en tezamen ieders kaderstellende rol zo goed als mogelijk proberen in te vullen.

## 2.5 Beoordeling aan de hand van het normenkader

In onderstaande tabel zijn de voor dit hoofdstuk relevante deelvragen opgenomen, inclusief de bijbehorende normen. De derde kolom bevat de beantwoording van de deelvragen en de toetsing aan de betreffende normen.

Onderzoeksvraag	Norm	Beoordeling
1. Welke ambities, doelstellingen en concrete beoogde resultaten heeft de gemeenteraad van Zaltbommel vastgesteld?	Geen (beschrijvende vraag).	De raad heeft in verschillende, zowel regionale als lokale, documenten het beleid voor het sociaal domein neergezet. Daarbij is een splitsing te zien tussen jeugdhulp/Wmo en de Participatiewet. Bij de financiële kaders is voor budgetneutraliteit gekozen.
2. Wat is de kwaliteit van de relatie tussen deze niveaus van beleidsvoornemens?	De vastgestelde ambities, doelstellingen en concrete beoogde resultaten hangen logisch met elkaar samen.	De kwaliteit van de relatie tussen de beleidsvoornemens beoordelen we als goed. De ambities en de uitwerking daarvan hangen logisch met elkaar samen en zijn inzichtelijk weergegeven. De doelenboom werkt daarbij zeer verhelderend. De samenhang tussen de terreinen blijft echter wel abstract.
3. In hoeverre heeft een beoordeling van de impact van beleidsbeslissingen op de organisatie en budgetten expliciet plaatsgevonden in de politiek-bestuurlijke besluitvorming?	In de politiek-bestuurlijke besluitvorming heeft een beoordeling plaatsgevonden van de impact van beleidsbeslissingen op de organisatie en budgetten.	Raadsleden zijn in de aanloop naar 1 januari 2016 goed geïnformeerd, maar niet goed geconsulteerd bij de kaderstelling. In de politiek-bestuurlijke besluitvorming heeft beperkt een beoordeling plaatsgevonden van de impact van beleidsbeslissingen op de organisatie en budgetten. De raad is onvoldoende in positie geweest om tijdig en weloverwogen keuzes te maken dan wel bij te sturen. Dit als gevolg van de padafhankelijkheid van gemaakte beleidskeuzes en het ontbreken van aan de raad voorgelegde scenario's/varianten. Tevens speelde mee dat er veelal sprake was in regionaal verband uitgewerkte beleidskeuzes, die laat gereed waren als gevolg van de niet tijdige opstart van de regionale projectorganisatie.

# 3. Organisatie-inrichting en uitvoering

*In dit hoofdstuk onderzoeken we de organisatie-inrichting en uitvoering van het sociaal domein in Zaltbommel. Oftewel, het 'Inrichten' en het 'Verrichten'. Dit bespreken we aan de hand van de gemaakte beleidskeuzes met betrekking tot de inrichting van het sociaal domein en de samenhang daarvan met organisatie- en projectplannen. Vervolgens kijken we naar de mate waarin voldaan is aan organisatorische randvoorwaarden. We ronden het hoofdstuk af met een overzicht van door geïnterviewden benoemde successen en ontwikkelpunten en benodigde aanpassingen in de uitvoering van het sociaal domein.*

## 3.1 Inrichtingskeuzes inzake de organisatie van de gedecentraliseerde taken grotendeels conform beleidskeuzes

De gemeente heeft een aantal beleidskeuzes gemaakt die bepalend zijn voor de organisatie van de uitvoering van het sociaal domein in Zaltbommel. Hieronder benoemen we welke dit zijn en in hoeverre de inrichting van de organisatie daarop aansluit. Telkens benoemen we eerst *schuingedrukt* de inhoudelijke beleidskeuze, gevolgd door een beschrijving van de uitwerking hiervan in de praktijk en de ervaringen daarmee. Aan het einde van elk van de beleidskeuzes is telkens de landelijke praktijk weergegeven om op die manier de Zaltbommelse keuzes in de context van andere gemeente te plaatsen. Deze teksten zijn in een kader weergegeven.

*a. Professionals uit gebiedsteams richten zich op signalering, preventie en eerstelijns ondersteuning*  
Binnen de gemeente zijn momenteel vijf Buurteams actief die zich bezighouden met signalering, preventie en eerstelijns ondersteuning (lichte interventies en kortdurende hulpverlening). Twee Buurtzorg Jong teams richten zich specifiek op situaties waar kinderen/jongeren bij betrokken zijn. De teams werken volgens het adagium van 'één gezin, één plan, één aanpak': per casus is één aanspreekpunt (casemanager). Met versterking en specialisatie van de (eerstelijns) ondersteuning wordt vermindering van tweedelijnszorg beoogd. Zodoende ontstaat een "anderhalflijn". Tegen deze achtergrond heeft Zaltbommel gekozen voor hooggekwalificeerd personeel dat in staat is zorg- en ondersteuningsvragen breed op te kunnen pakken. Het beeld is dat de Buurteams en de teams Buurtzorg Jong er proactief op uit trekken en outreachend werken. In gevoerde gesprekken kwam het beeld naar voren dat hulpverlening en ondersteuning nu meer 'achter de voordeur' komt. Daardoor komen nieuwe doelgroepen in beeld, die eerder geholpen kunnen worden.

De beleidskeuze van Zaltbommel is in lijn met meeste gemeenten in Nederland (87%) per peilmoment najaar 2015. Deze gemeenten hebben gekozen voor sociale wijkteams als belangrijkste middel om invulling te geven aan de gedecentraliseerde taken.<sup>2</sup>

*b. De gebiedsteams staan in verbinding met het voorveld*  
Vanuit de preventiegedachte beoogt de gemeente dat de gebiedsteams in nauwe verbinding staan met de verschillende organisaties in het voorveld. De gemeente voert hier geen directe regie op en stuurt de Buurteams niet aan, de teams zijn zelfsturend. Het is aan de Buurteams om aansluiting te zoeken met de betreffende organisaties en aan de hand van behoeften te bepalen welke verbindingen waardevol zijn om te verbeteren. Momenteel wordt door de teams gewerkt aan de verbindingen met huisartsen, scholen en woningbouworganisaties.

<sup>2</sup> Bron: Movisie, Sociale (wijk) teams in beeld, maart 2016.

De meerderheid van de Nederlandse gemeenten (circa 55%) zoekt verbinding met diverse partijen in het voorveld, variërend van de politie tot huisartsen.<sup>3</sup>

*c. De uitvoering door de sociale gebiedsteams gebeurt op afstand: bij Buurtzorg*

Voor de uitvoering van de gebiedsteams is gekozen voor Buurtzorg. Deze organisatie voldeed aan de visie van Zaltbommel om:

- i. de uitvoering van sociale teams en toegang niet zelf ter hand te nemen (geen werkgeverschap);
- ii. zoveel mogelijk hulp en ondersteuning onder te brengen in laagdrempelige sociale teams;
- iii. zo min mogelijk overheadkosten te financieren;
- iv. 'hands-on mentaliteit', oftewel doen wat nodig is vanuit zelfsturende teams.

De organisatiefilosofie en werkwijze van Buurtzorg sloten aan bij wat de gemeente beoogde. Bovendien was Buurtzorg via Buurtzorg Jong al actief in de gemeente. Vanuit deze lijn is beargumenteerd voor Buurtzorg gekozen en verdere zijn andere alternatieven niet expliciet op tafel van de politiek geweest. Wel zijn de teams aangevuld met preventiegerichte capaciteit. Bij enkele raadsleden leven zorgen over de monopoliepositie van Buurtzorg in Zaltbommel.<sup>4</sup> Al met al hebben raadsleden vertrouwen in Buurtzorg<sup>5</sup>, maar beoordeelt men de constructie met Buurtzorg als kwetsbaar, omdat de gemeente er weinig direct op kan sturen. De gemeente kiest er in de praktijk inderdaad voor om niet te dicht op de uitvoering te staan, al is er – via korte lijnen – wel veel uitwisseling en contact.<sup>6</sup> De Buurtteams hebben de vrijheid en verantwoordelijkheid voor de uitvoering. De gemeente geeft aan vanuit haar opdrachtgeversrol er wel voor te zorgen dat zij goed op de hoogte blijft over de uitvoering en ontwikkelingen. Sturing van Buurtzorg Jong en Buurtteams vindt plaats op vooraf vastgestelde indicatoren en er vindt monitoring plaats in de kwartaalrapportages.

De keuze voor één organisatie als uitvoerder van de sociale teams is landelijk geen standaard-keuze. Bij de meeste gemeenten bestaan sociale teams doorgaans uit professionals, afkomstig van verschillende organisaties.

*d. Er zijn aparte teams voor jeugd- en gezinsproblematiek*

Voortkomend uit een pilot was Buurtzorg Jong al geruime tijd voor de decentralisaties actief binnen de gemeente Zaltbommel. Niet iedereen heeft de keuze voor aparte teams Buurtzorg Jong als een bewuste keuze ervaren. Na de pilot zou dit zo gegroeid zijn.

De keuze voor aparte teams voor jeugd- en gezinsproblematiek is niet een keuze die de meeste gemeente maken, al is het ook geen ongebruikelijke. Ruim driekwart van de gemeenten (76%) geeft aan dat jeugd en gezin specifiek genoemd is binnen de opdracht aan de sociale (wijk)teams. Dit geldt vaker voor kleinere gemeenten, dan voor de grotere G32-gemeenten.<sup>7</sup>

*e. De professionals hebben verstand van alle leefgebieden: van werk, inkomen en schulden, school, opvoeding en gezin en psychosociale problemen*

De Buurtteams en de teams Buurtzorg Jong bestaan uit hoogopgeleide specialistische professionals; geen generalisten. Wel hebben zij bepaalde basiskennis over ondersteuning op verschillende leefgebieden. Er is sprake van differentiatie en ontwikkeling van de Buurtteams: er wordt gekeken naar de specifieke problematiek in de buurten en de expertise wordt daarop, per buurt, aangepast. Tussen de teams vindt

<sup>3</sup> Bron: Movisie, Sociale (wijk) teams in beeld, maart 2016.

<sup>4</sup> Bij de Buurtteams zou geen of beperkte ruimte zijn voor toetreding van bepaalde maatschappelijke organisaties (zoals maatschappelijk werk) tot de teams. Een andere zorg is dat er signalen zijn dat er (te) weinig wordt doorverwezen naar de tweede- en derdelijns zorg.

<sup>5</sup> Naar de beleving van raadsleden is door de keuze voor de Buurtteams wel vooruitgang geboekt in het mét in plaats van langs elkaar werken van de verschillende disciplines. Ook Buurtzorg Jong lijkt goed werk te leveren. De raad heeft vooralsnog echter geen zicht op meer concrete resultaten van het werken met Buurtzorg.

<sup>6</sup> Dit contact gaat veelal over de relatie met mensen en organisaties in de buurten, en soms over de adviezen voor tweedelijnszorg.

<sup>7</sup> Bron: Movisie, Sociale (wijk)teams in beeld, maart 2016.



ook uitwisseling van expertise en capaciteit plaats. De teams zijn in gesprek met elkaar over aanvulling van elkaars kennis en kunde.<sup>8</sup>

Ten aanzien van de keuze voor specialisten in het sociale team, is landelijk een ander beeld te zien. Bij 71% van de gemeenten, vooral de G32-gemeenten, werken zogenaamde 'T-shaped' professionals in het sociaal team werken. Dit zijn professionals, die eigen specialismen hebben, maar naar buiten toe als generalist optreden en signaleren.<sup>9</sup> Hiervoor wordt ook wel het motto 'specialist in het team, generalist in het huishouden' gebruikt.

*f. Binnen een centraal 'loket' worden alle vragen over zorg, werk en inkomen doeltreffend en snel opgepakt en doorgezet (Portaal)*

Ondanks dat oorspronkelijk één loket' beoogd werd, is de toegang tot eerste- of tweedelijnszorg is voor Zaltbommelse inwoners op verschillende manieren mogelijk:

- i. rechtstreeks bij het Buurtteam of Buurtzorg Jong (via een centraal toegangspunt: het centrale Buurtteam, dat bestaat uit een afvaardiging uit de Buurtteams);
- ii. via het KlantContactCentrum (KCC), dat gevestigd is in het gemeentehuis;
- iii. via het WWZ loket (Wonen, Welzijn, Zorg), dat gevestigd is in het gemeentehuis.

Daarnaast kunnen ook professionals als huisartsen en politie rechtstreeks naar de teams verwijzen. In beginsel geldt dat daar waar de vraag binnenkomt (het WWZ loket, het KCC, één van de Buurtteams of Buurtzorg Jong zijn) het 'keukentafelgesprek' wordt gevoerd. Indien er jeugd/jongeren bij betrokken zijn, valt de casus in ieder geval onder regie van Buurtzorg Jong. In het geval het onduidelijk is waar een casus het beste ondergebracht kan worden, wordt hierover door de Buurtteams en Buurtzorg Jong overleg gevoerd. Een punt van aandacht betreft de digitale dienstverlening bij de gemeente voor hulp- en ondersteuningsvragen. Hoewel beleidsmatig is beoogd dat vragen 'snel en doeltreffend worden opgepakt en doorgezet', zijn hier bij raadsleden zorgen over.

Bij veel gemeenten is de toegang tot zorg op verschillende manieren georganiseerd. Daarbij is onze ervaring dat sommige gemeenten zich afvragen of dit niet op één of andere manier gebundeld kan worden, wellicht via een digitale portal.

*g. Uitvoering van de Participatiewet op regionale schaal (Werkzaam)*

De uitvoering van de Participatiewet wordt voor Zaltbommel grotendeels uitgevoerd door Werkzaam, een per 1 januari 2016 opgericht samenwerkingsverband ter uitvoering van de Participatiewet in de regio Rivierenland. Door de oprichting van Werkzaam staat nu een grotere organisatie dan Zaltbommel voorheen kende met de Sociale Dienst Bommelerwaard (SDB). Hier is bewust voor gekozen, de voordelen afwegend tegen de nadelen. Werkzaam is hiermee minder kwetsbaar, heeft meer mogelijkheden voor re-integratie en vaardighedenontwikkeling van burgers, heeft een groter potentieel aan werkgevers en beschikt over meer werkervaringsplekken. De voordelen van een grotere omvang kennen ook nadelen: de uitvoeringsorganisatie staat letterlijk en figuurlijk verder weg. Enerzijds voor bestuurders en de raad: door een grotere regionale samenwerking, heeft de gemeente minder inspraak dan voorheen. Anderzijds ook voor inwoners: volgens een aantal gesprekspartners is Werkzaam voor bepaalde burgers fysiek te ver georganiseerd (in Tiel).

Voor de uitvoering van een aantal taken (schuldhulpverlening, bijzondere bijstand) is Maasdriel aangewezen als centrumgemeente. Dit is voortgekomen uit de voormalige gezamenlijke SDB. De medewerkers van schuldhulpverlening zijn geplaatst bij het team Wmo, om uitwisseling te bevorderen. De aansluiting met deze medewerkers vanuit de ambtelijke organisatie en de Buurtteams is echter nog niet duidelijk ingevuld of vooraf vormgegeven, dat gebeurt nu door de organisatie zelf op pragmatische wijze.

Elke gemeente werkt regionaal samen aan de uitvoering van de Participatiewet. Er zijn echter verschillen in de mate van verstrekkendheid van dergelijke samenwerkingen.

<sup>8</sup> Deze verbinding is onder andere bewerkstelligd door gezamenlijk cursussen te volgen over doelgroepen en problematiek.

<sup>9</sup> Bron: Movisie, Sociale (wijk) teams in beeld, maart 2016.

#### *h. Lokale inkoop van een groot aantal zorg- en ondersteuningsproducten*

In het jaar 2015 deed Zaltbommel mee met de regionale inkoop van zorg en ondersteuning. Dit is voor 2016 deels gecontinueerd. Voor een groot deel van de in te kopen zorg heeft Zaltbommel namelijk besloten de inkoop zelfstandig, op lokaal niveau uit te voeren. Dit betreft zorgproducten die veel voorkomen en niet heel gespecialiseerd zijn (begeleiding, diagnostiek, dagbesteding, dbc's). Risicovolle producten die weinig worden afgenomen, worden nog steeds in regionaal verband ingekocht.

Een belangrijke reden voor de lokale inkoop was het uitgangspunt 'dichtbij de burger'. De regionale contractering sloot hier niet goed op aan. Hier lagen verschillende redenen aan ten grondslag:

- i. De regionaal gemaakte inkoopkeuzen sloten onvoldoende aan bij de transformatiedoelstellingen die de gemeente Zaltbommel – meer dan andere regiogemeenten – voor ogen had.
- ii. Het op regionale schaal contracteren van zorgaanbieders zorgde voor veel afstand tot de zorgaanbieders met daardoor minder mogelijkheden om vanuit de relatie en de inhoud – in plaats van vanuit tarief en volume – inkoopafspraken te maken en daarop te sturen.
- iii. De gemeente Zaltbommel ervoer dat de regionale inkooporganisatie door de omvang van de in te kopen zorg onvoldoende zicht had op het gehele inkoopproces. Bovendien kwam de informatievoorziening vaak te laat.
- iv. De volumes voor de voor 2015 door de regio in te kopen zorg waren hoger geraamd dan de volumes waar Zaltbommel de zorg voor dat jaar leek in te kunnen kopen.

De keuze voor lokale inkoop werd mogelijk gemaakt doordat de gemeente, anders dan andere gemeenten, door data-analyse inzicht verkreeg in de realistische cijfers van zorgvolumes.

Voor een middelgrote gemeente als Zaltbommel is de lokale inkoop van zorg- en ondersteuningsproducten geen gebruikelijke. Het merendeel van de Nederlandse (middelgrote) gemeenten heeft ervoor gekozen om de inkoop bij een uitvoeringsorganisatie te beleggen of bij een collega-gemeente die als centrumgemeente optreedt.

Als gevolg van de lokale inkoop heeft de gemeente nu contracten met 52 zorgaanbieders. Elke zorgaanbieder moet zich onderscheiden op kwaliteit. Hierdoor is naar de mening van betrokkenen uit de ambtelijke organisatie sprake van een kwaliteitsslag en (een begin van) meer specialisatie bij zorgaanbieders. De contracten zijn voor vijf jaar afgesloten, omwille van het vertrouwen, innovatiemogelijkheden en continuïteit. Deze langetermijncontracten zijn niet gebruikelijk, maar worden in landelijke media wel aangeprezen en ook aanbevolen door de Transitie Autoriteit Jeugd.<sup>10</sup> Naast de meerjarige contracten, is in Zaltbommel geborgd dat cliënten voor elk zorgproduct uit minimaal twee zorgaanbieders kunnen kiezen.

De gemeente beschikt over verschillende sturingsmogelijkheden voor de lokale inkoop:

- i. Gezamenlijke (gedragen) kaders: collectieve verantwoordelijkheid voor een kwalitatief hoogwaardige uitvoering van het sociaal domein binnen de budgettaire kaders is de primaire insteek geweest bij de lokale inkoop. Zorgaanbieders hebben hier in het contract ook voor getekend.
- ii. Strakke financiële afspraken: Zaltbommel heeft met de zorgaanbieders de afspraak gemaakt dat maandelijks gefactureerd wordt. Daarmee zijn gegevens actueel, hetgeen de gemeente in staat stelt om het 'momentum' te benutten voor het voeren van gesprekken met zorgaanbieders over opvallendheden in de facturen. De continuïteit van kosten en inzicht in de gegevens maakt tevens het toetsen van de rechtmatigheid eenvoudiger.
- iii. De fysieke overlegtafel: minimaal drie keer per jaar gaan de gemeente en een (zorgvuldig gekozen) vertegenwoordiging van de zorgaanbieders met elkaar in gesprek. De Buurteams, Buurtzorg Jong, het WWZ loket en de Wmo-raad zijn ook bij de overlegtafels betrokken.
- iv. Individuele gesprekken met alle gecontracteerde zorgaanbieders: de gesprekken worden gevoerd door het gemeentelijke inkoopteam. Elk medewerker van dit team fungeert als contractmanager en is vanuit die hoedanigheid verantwoordelijk voor de relatie en de afspraken met een aantal

<sup>10</sup> Zie het bericht 'Lef loont bij inkoop zorg' van 7 mei 2016 op Binnenlands Bestuur en de tweede jaarrapportage 'Samen voor het kind?' van de Transitie Autoriteit Jeugd.

zorgaanbieders.<sup>11</sup> Deze rol wordt ingevuld als gesprekspartner: de lijntjes open en kort houden, samen expertise opbouwen, ontwikkelen. Door deze werkwijze heeft de gemeente directe sturingsmogelijkheden bij klachten of zaken die niet goed lopen.

*i. Een integrale uitvoering van het sociaal domein*

Essentieel voor het slagen van de met de decentralisaties beoogde doelstellingen is verbinding tussen de verschillende domeinen. In de regio Rivierland zijn Wmo en Jeugd aan de ene kant en de Participatiewet aan de andere kant, gescheiden trajecten geweest. Tijdens het proces van de transitie is wel gesignaleerd dat de verbinding tussen Wmo en Jeugd en de Participatiewet (Werkzaam en SDB) hechter moet worden, juist ook vanwege de beleidskeuze voor verbinding tussen de verschillende taakvelden binnen het sociaal domein. Dat de uitvoering van de Participatiewet per 1 januari 2016 op regionale schaal is georganiseerd, maakt het niet gemakkelijker om de benodigde verbinding tot stand te laten komen. Hieraan wordt gewerkt, zo is aangegeven. Informeel vindt – op casusniveau – overleg en afstemming plaats. De benodigde formele afspraken hierover moeten echter nog worden gemaakt. In de eerste plaats gaat het daarbij vooral om (werk)afspraken op ambtelijk niveau. Echter ook op bestuurlijk niveau is een verbeteringslag mogelijk, zo gaven betrokkenen aan. Onder meer door verbindingsmogelijkheden en raakvlakken te zoeken en dit uit te dragen, zowel binnen als buiten (richting regiogemeenten) de gemeentelijke organisatie. Dergelijke afspraken op ambtelijk en bestuurlijk niveau kunnen ondersteunen dat op ambtelijk niveau medewerkers elkaar gemakkelijker vinden. Bovendien geven afspraken de mogelijkheid om elkaar aan te spreken op nakoming daarvan.

In haar vierde voortgangsrapportage ('Eén sociaal domein') van maart 2016 constateerde de landelijke Transitiecommissie Sociaal Domein (TSD) dat er in de praktijk nog geen sprake is van één sociaal domein. Met name het integreren van de Participatiewet als derde onderdeel van de decentralisaties loopt achter.

Dit is ook ons beeld bij de gemeenten. De verbinding tussen Jeugd en Wmo lijkt eenvoudiger tot stand te komen dan de verbinding met de Participatiewet. In zoverre voldoet de Zaltbommelse situatie helaas aan dit landelijke beeld.

Overigens constateerde het Sociaal en Cultureel Planbureau in mei 2016 dat de meerderheid van mensen die gebruik maakt van een individuele voorziening in het sociaal domein, dit op één van de drie decentralisatieterreinen deed. Van de huishoudens in het sociaal domein gebruikt 7% voorzieningen op twee of drie terreinen en is er bij 12% sprake van combinaties van voorzieningen op twee of drie terreinen.<sup>12</sup>

*j. Optimale, ontschotter inzet van het budget binnen en tussen de taakvelden*

De teams van Buurtzorg houden zich in de basis niet bezig met budgetten. Deze verantwoordelijkheid ligt bij de gemeente. Desondanks hebben de teams vaak wel goed zicht op de kosten en werken zij kostenbewust, zo is in de interviews aangegeven. Het is de vraag in hoeverre er daadwerkelijk sprake is van ontschotting tussen de verschillende taakvelden in het sociaal domein. Wel is de indruk dat daar waar op individueel niveau – buiten de 'systeemwereld' om – maatwerk-afspraken nodig zijn, door betrokkenen welwillend gezocht wordt naar pragmatische, effectieve oplossingen.

Bij veel gemeenten komt een 'ontschotter' inzet van de rijksmiddelen voor de gedecentraliseerde taken terug in de beleidsnota's. Tegen deze achtergrond hebben veel gemeenten gekozen voor een breed programma sociaal domein binnen de eigen begroting. De praktijk blijkt echter weerbarstiger. De TSD constateerde in haar derde rapportage ('Mogelijk maken wat nodig is') van september 2015 dat ontschotting in de praktijk nog ver weg blijft. "Regels gaan boven improvisaties", zo constateerde de landelijke commissie. Uit de gesprekken voor onderhavig rekenkameronderzoek blijkt dat daar in Zaltbommel nadrukkelijk aandacht en ruimte voor is.

*k. Reserve sociaal domein voor onverwachte extra uitgaven*

<sup>11</sup> Bij de gesprekken tussen de medewerkers van het inkoopteam en de zorgaanbieders is aandacht voor rollenscheiding. De financieel adviseur van de gemeente neemt deel aan deze gesprekken, maar is geen contractmanager c.q. direct contactpersoon voor de zorgaanbieders.

<sup>12</sup> SCP, 'Overall rapportage sociaal domein. Rondom de transitie', 18 mei 2016.

Met de raad is afgesproken dat de financiële kaders leidend zijn, maar niet het leidende principe. Goede zorg voor inwoners staat voorop. Bij aanvang van het transitieproces zijn berekeningen gemaakt van de beschikbare budgetten en de verwachte uitgaven. Om onverwachte uitgaven op te kunnen vangen, heeft de raad een reserve sociaal domein - ter grootte van 1 miljoen euro - vastgelegd. Ons is niet bekend of deze reserve herleidbaar gekoppeld is aan een risico-inventarisatie (kans maal impact). Vooralsnog is de reserve niet aangesproken en dit wordt op dit moment ook niet verwacht.

De decentralisaties binnen het sociaal domein hebben het financiële risico dat gemeenten lopen vergroot. Zodoende hebben veel gemeenten gekozen voor het instellen van een reserve sociaal domein om eventuele toekomstige tegenvallers en tekorten op te vangen.

Naar nu blijkt houdt driekwart van de gemeenten naar schatting geld over op het Wmo-budget van 2015. Daarentegen beschikt op het vlak van de jeugdzorg bijna de helft van de gemeenten over onvoldoende financiële middelen. Naar verwachting voegen de meeste gemeenten de overschotten toe aan de reserves sociaal domein.<sup>13</sup>

#### *1. Regionale solidariteitsafspraken voor opvangen financiële risico's*

Voor de producten die – in aanvulling op de lokaal ingekochte producten – regionaal worden ingekocht, zijn solidariteitsafspraken gemaakt ten behoeve van een eerlijke verdeling van de aan deze producten verbonden risico's. De afspraken hierover lopen nog tot het einde van 2016. Afspraken voor de periode hierna moeten nog gemaakt worden. Op basis van de eerste inzichten over 2015 is het de vraag of de gemaakte solidariteitsafspraken voor Zaltbommel het meest gunstig zijn. Afgaande op de financiële risico's die met de gedecentraliseerde taken gepaard gaan, zou het voor de gemeente mogelijk voordeliger zijn om de risico's zelf op te vangen.

Veel gemeenten in Nederland hebben gekozen voor een vorm van risicoverevening met betrekking tot de voor het nieuwe taken in het sociaal domein ingekochte producten. Daarbij zijn overigens verschillende varianten denkbaar (kortweg: een profijtvariant, een solidariteitsvariant en een mengvorm daarvan).

## **3.2 Geen beoordeling mogelijk van samenhang van de organisatie- en projectplannen met de vastgestelde beleidsvoornemens**

Voor een sluitende cyclus van visie, beleid, uitvoering en monitoring is het van belang dat organisatie- en projectplannen aansluiten op de vastgestelde beleidsvoornemens. Dergelijke plannen zijn van belang om inzicht te krijgen in uitgangspunten, aannames en keuzes ten aanzien van organisatieonderdelen en projecten. Bij bestudering van de documenten voor dit onderzoek hebben wij geen organisatie- en projectplannen aangetroffen. Zodoende kunnen wij niet vaststellen in hoeverre de dergelijke plannen in lijn zijn met de vastgestelde beleidsvoornemens.

## **3.3 In belangrijke mate voldaan aan organisatorische randvoorwaarden voor een effectieve taakuitvoering**

Voor een effectieve taakuitvoering dient voldaan te zijn aan een aantal organisatorische randvoorwaarden. Hieronder toetsen wij essentiële randvoorwaarden.

#### *a. Duidelijkheid over de ontwikkelambitie*

Op basis van de gesprekken is de indruk dat het management op hoofdlijnen dezelfde 'taal' spreekt en helder is over de richting die zij in wil slaan. Medewerkers geeft dit rust en duidelijkheid.

<sup>13</sup> Bron: Binnenlands Bestuur, 'Gemeenten houden fors over op zorg', 8 april 2016.

#### *b. Balans tussen zakelijkheid en menselijkheid*

In de gesprekken is kort stilgestaan bij de cultuur binnen de ambtelijke organisatie. Daarin zijn twee geluiden te horen. Enerzijds is aangegeven dat er gezonde balans is tussen zakelijkheid en menselijkheid. Dit sluit aan bij de in een eerder onderzoek gegeven omschrijving van de cultuur van de ambtelijke organisatie als 'familiaal met een zakelijke inslag'. Tegelijkertijd is in de gesprekken ook aangegeven dat de cultuur binnen de ambtelijke organisatie wat zakelijker en efficiënter zou mogen. Kanttekening hierbij is wel dat dit uiteraard afhankelijk is van persoonlijke voorkeur voor een bepaalde leiderschapstijl.

#### *c. Professionele ruimte*

Binnen de kaders krijgen professionals, zowel in de teams als bij de gemeente, de ruimte om datgene te doen dat nodig is voor goede zorg en ondersteuning aan de inwoners.

#### *d. Helderheid over rollen, taken en verwachtingen*

Voor een effectieve taakuitvoering is het essentieel dat bij betrokkenen helderheid bestaat over rollen, taken en verwachtingen. Op basis van de gevoerde interviews is de indruk ontstaan dat dit momenteel niet het geval is voor het Wmo team. Vanuit haar eindverantwoordelijkheid geeft de gemeente (het Wmo team) beschikkingen af voor tweede- en derdelijnszorg. Gemerkt wordt dat de gemeente in toenemende mate vertrouwd op het professioneel oordeel van de medewerkers in de Buurtteams en Buurtzorg Jong en steeds minder een inhoudelijke 'controle' uitvoert. Dit betekent een verandering voor functies als Wmo-consulent, waarbij op termijn de vraag opkomt in hoeverre de match tussen taken en competenties van medewerkers nog voldoende aanwezig is. Langzaamaan is namelijk een verschuiving waarneembaar van de gemeente naar organisaties in het veld. Momenteel is nog onvoldoende scherp hoe hier binnen de ambtelijke organisatie mee om wordt gegaan en welke richting men in wil slaan voor de (middel)lange termijn.

#### *e. Goede samenwerking beleid en uitvoering*

Juist voor het sociaal domein is een goede samenwerking tussen beleid en uitvoering essentieel. Ontwikkelingen die zich in de uitvoering voordoen, moeten worden meegenomen in de (verdere) ontwikkeling van het beleid en vice versa.<sup>14</sup> In de gemeente Zaltbommel zijn uitvoering en beleid ondergebracht in verschillende afdelingen, te weten de afdeling Publiekszaken respectievelijk de afdeling Ruimte, Samenleving en Ontwikkeling (RSO). Tot medio 2014 verliep de samenwerking tussen beleid en uitvoering stroef. Hier is vervolgens veel in geïnvesteerd. Inmiddels loopt de samenwerking goed, zo constateren diverse geïnterviewden. De decentralisaties hebben hieraan bijgedragen, zo is het idee. Men had elkaar nodig. De medewerkers van beleid en uitvoering weten elkaar gemakkelijk te vinden en hebben geregeld onderling overleg. Er wordt gewerkt vanuit een gezamenlijke verantwoordelijkheid, geen 'wij – zij', maar 'wij' in de zin van 'samen'. In de samenwerking zijn nog wel verbeteringen mogelijk, zo is geconstateerd. In de uitvoering heeft men soms het gevoel achter de feiten aan te lopen. Andersom gebeurt dit ook bij beleid als gevolg van de ontwikkelmodus waarin het sociaal domein zich bevindt, waarin nog niet alles is uitgekristalliseerd. De korte lijnen en nauwe samenwerking blijven dus van belang en kunnen nog beter, want: "We hebben elkaar nodig".

#### *f. Aanwezigheid in nabijheid van inwoners*

Om doelstellingen als 'in nabijheid van inwoners' en 'laagdrempelige toegang' handen en voeten te geven, is het noodzakelijk dat de medewerkers van de Buurtteams, Buurtzorg Jong en Werkzaam op herkenbare plekken in de buurten en wijken van Zaltbommel actief zijn. Daarnaast zijn goede verbindingen met de gemeente (beleid én uitvoering) essentieel. Op basis van dit onderzoek is de indruk dat beide randvoorwaarden op lijken te gaan voor wat betreft de taakvelden Jeugd en Wmo. Voor Werkzaam lijkt dit niet het geval. Zie hetgeen hierover is opgemerkt in paragraaf 3.1.

#### *g. Goed functionerende administratieve systemen*

Voor een goede uitvoering van de taken in het sociaal domein zijn daaraan ondersteunende administratieve systemen onmisbaar. De Buurtteams werken met een op outcome-gericht systeem. Dit

<sup>14</sup> Hierbij kan gedacht worden aan constatering in de uitvoering als een hogere aantal meldingen van verwarde personen en een lager aantal reguliere Wmo-aanvragen dan voorheen (beiden komen voor in Zaltbommel).

systeem stelt de teams in staat om te monitoren en over de uitkomsten aan de gemeente te rapporteren. In de gesprekken is aangegeven dat dit nog niet optimaal werkt, maar dat er op dat vlak wel vooruitgang geboekt wordt.

### 3.4 Successen en ontwikkelpunten bij de uitvoering van de gedecentraliseerde taken

In de gesprekken zijn geïnterviewden bevraagd op de successen en de ontwikkelpunten die zij ervaren bij de uitvoering van de gedecentraliseerde taken in het sociaal domein. Onderstaand zijn de antwoorden op deze vraag weergegeven.

#### Successen

Door de geïnterviewden zijn de volgende successen benoemd:

##### *a. Trots op de prestaties die met elkaar geleverd zijn*

In de gesprekken die wij gevoerd hebben, ervoeren wij bij de geïnterviewden een bepaalde trots over de prestatie die de gemeente met de maatschappelijke partners heeft gerealiseerd. Gezien de opgaven waar de gemeente voor stond, is men positief over waar de gemeente staat ten aanzien van de uitvoering van de gedecentraliseerde taken en de beoogde transformatie.

##### *b. Lokale inkoop vanuit de inhoud en vertrouwen*

De gemeente heeft zich de nieuwe, complexe materie eigen gemaakt om zich tot gelijkwaardige gesprekspartner voor de zorgaanbieders te ontwikkelen. Als gevolg van de gekozen inkoopstrategie is een dynamisch proces ontstaan waarbij gemeente, zorgaanbieders en andere geïnteresseerden primair aan een stevige samenwerkingsrelatie voor de toekomst werken. Keuzevrijheid voor de cliënt en kwaliteit van zorg staan daarbij centraal. Zodoende gaat het bij het Zaltbommelse inkoopproces vanuit de onderlinge verbinding vooral over de inhoud (de gezamenlijke ontwikkelrichting en benodigde innovatie) en pas in tweede instantie over het financiële plaatje. Dit is zorgaanbieders positief opgevallen. Bij veel gemeenten wordt het inkoopproces namelijk meer vanuit de 'systeemwereld' en de financiën ingestoken.

Net als Zaltbommel wordt ook de gemeente Alphen aan den Rijn als positief voorbeeld ervaren. Met een andere, meer integrale manier van aanbesteden kreeg deze gemeente het voor elkaar dat verschillende aanbieders samen een consortium vormden om het hele pakket aan participatietaken (in de brede zin van het woord) te leveren. Dat leverde ruimte op voor initiatieven van onderop en een versterking van de gemeenschap.<sup>15</sup>

##### *c. Verbinding en samenwerking*

Tussen de diverse partijen die direct betrokken zijn bij de uitvoering van de toegang en de eerstelijns zorg en ondersteuning, vindt veel overleg plaats. In de ogen van de gesprekspartners is dit geen afstemming (werk wordt niet 'over de schutting gegooid'), maar een echte wisselwerking tussen betrokkenen vanuit gezamenlijke doelen en gemeenschappelijke (inhoudelijke) uitgangspunten. Men waardeert de korte lijnen die er zijn.

##### *d. De kracht en passie van de ambtelijke organisatie*

De ambtelijke organisatie voor het sociaal domein is de drijvende kracht achter de beleidsontwikkeling en de uitvoering ervan. Vanuit een gezamenlijke passie werken de – kwalitatief als zeer goed ervaren – ambtelijke professionals samen met diverse betrokkenen uit het veld aan een vernieuwing van het sociaal domein in Zaltbommel. De beperkte omvang van het ambtelijk apparaat zorgt echter tegelijkertijd voor kwetsbaarheid en een bijbehorend bedrijfsmatig risico. Onder het kopje 'Ontwikkelpunten' wordt hier verderop in deze paragraaf nader op ingegaan.

<sup>15</sup> Zie voor meer informatie: [www.socialevraagstukken.nl/22-anders-werken-vraagt-om-anders-aanbesteden](http://www.socialevraagstukken.nl/22-anders-werken-vraagt-om-anders-aanbesteden).

*e. Samenwerking tussen het voorveld en de Buurteams*

Buurteams zijn laagdrempelig. Daar is veel aandacht voor geweest, met succes. Hierdoor is meer contact ontstaan in het voorveld: met scholen, huisartsen, etc. Dit contact loopt echt via de Buurteams en Buurtzorg Jong en niet via de gemeente. Gemeenten en de Buurteams en Buurtzorg Jong trekken wel samen op met de verschillende instanties voor specifieke cases.

*f. Eerste effecten van de transformatie zijn merkbaar*

Naar het beeld van de geïnterviewden komen inwoners steeds vaker op de goede plek terecht voor aanvragen voor zorg en ondersteuning en wordt er beter aangesloten op de zorg-/ondersteuningsbehoefte van inwoners. Systematisch onderzoek hiernaar moet echter nog wel plaatsvinden.

*g. Werkprocessen en taakverdelingen zijn grotendeels op orde*

Veel van de werkprocessen binnen het Wmo-team zijn op orde. Ook geven medewerkers aan dat de taakverdeling en handelingen duidelijk zijn.

*h. Tijdige afronding herindicaties Wmo*

De gemeente heeft de Wmo-herindicaties tijdig afgerond in samenwerking met Buurteams en de teams Buurtzorg Jong. Een scherpe deadline heeft hieraan bijgedragen.

*i. Financiële kaders lijken voldoende*

De financiële middelen zijn voldoende gebleken bij het opstellen van de jaarrekening 2015. Er is voldaan aan de rechtmatigheidstoets en de accountant heeft een goedkeurende verklaring van de accountant afgegeven. Daarmee lijkt het erop dat de vanuit het Rijk aan Zaltbommel overgedragen budgetten voor deze gemeente voldoende zijn om de taken binnen het sociaal domein uit te kunnen voeren. Qua uitgaven aan de gedecentraliseerde taken blijft de gemeente ruim binnen de afgesproken financiële bandbreedte, ook nu de contracten per 2016 lokaal zijn ingekocht/afgesloten. De gemeente heeft de reserve voor het sociaal domein zodoende nog niet hoeven aanspreken en ook voor de komende periode lijkt dit niet nodig.

## Ontwikkelpunten

Naast de successen hebben we geïnterviewden ook bevraagd op de ontwikkelpunten die zij zien en/of ervaren bij de uitvoering van de gedecentraliseerde taken. Hieronder geven we de antwoorden daarop samengevat weer.

*a. Verbinding tussen Wmo en Jeugd en Participatie*

De verbinding tussen Wmo en Jeugd aan de ene kant en Participatie aan de andere kant, is door meerdere geïnterviewden als verbeterpunt benoemd. Het Buurteam kent een integrale aanpak, maar de verbinding met bijzondere bijstand en schuldhulpverlening is echt een aandachtspunt. Gezien de dominantie van schuldenproblematiek bij veel burgers en het voorkomen van hoge maatschappelijke kosten, heeft de Transitiecommissie Sociaal Domein (TSD) zelfs geadviseerd om de kennis van werk en inkomen, inclusief schuldsanering, stevig te verankeren in de sociale wijkteams.<sup>16</sup> In Zaltbommel werken oud-medewerkers van de schuldhulpverlening nu op de afdeling, maar de onderlinge afstemming moet nadrukkelijk meer structuur krijgen. Dit geldt zeker ook voor de verbinding tussen de Buurteams en Werkzaam. Zowel fysiek als gevoelsmatig wordt Werkzaam als 'op afstand' ervaren. Het schakelen tussen medewerkers van de Buurteams en Werkzaam verloopt nog stroef, al zijn de eerste verbeteringen merkbaar.

*b. Maatwerk bieden*

Het blijft essentieel om voor inwoners binnen de wettelijke en lokale kaders maatwerk te bieden. Maatwerk geldt voor unieke gevallen. Als blijkt dat problematische situaties vaker voorkomen, dan wordt er met de Buurteams overlegd en gezocht naar een bredere oplossing.

<sup>16</sup> Zie de derde voorgangsrapportage van TSD 'Mogelijk maken wat nodig is' (september 2015), p. 5.



### *c. Veilig Thuis Gelderland-Zuid*

Zowel bij de raad, de bestuurders als de ambtelijke organisatie leven veel zorgen en ongemak over de uitvoering van de Veilig Thuis-taken, die ondergebracht zijn bij de GGD. Volgens geïnterviewden leven deze zorgen ook in de teams van Buurtzorg Jong. De zorgen zijn ingegeven door de volgende redenen:

- i. Buurtzorg Jong heeft het gevoel dat casussen onvoldoende goed worden opgepakt. Toch moeten zij casussen loslaten.
- ii. Er zijn wachtlijsten.
- iii. Er zijn aanvullende financiële middelen nodig geweest.
- iv. De raad wordt structureel te laat geïnformeerd over ontwikkeling bij Veilig Thuis.<sup>17</sup>

Bovendien is de Veilig Thuis Gelderland-Zuid op 22 april 2016 onder verscherpt toezicht gesteld voor maximaal een half jaar. Kortom, er zijn meerdere redenen waarom dit onderwerp door velen betrokkenen als spannend wordt ervaren. Geïnterviewden geven aan dat Veilig Thuis de komende periode zou moeten werken aan het verminderen van de wachtlijsten en de verbinding met de Buurtteams.

In de tweede helft van 2015 hebben de Inspecties Jeugdzorg en Gezondheidszorg de kwaliteit van de 26 Veilig Thuis-organisaties onderzocht. De inspecties oordelen dat de Veilig Thuis organisaties op sommige punten goed scoren, maar dat de kwaliteit bij een groot aantal organisaties op andere punten dringend verbetering behoeft.<sup>18</sup>

### *d. Doorontwikkeling van de Buurtteams*

Een ruim jaar na de decentralisaties zijn de teams uiteraard nog volop in ontwikkeling. In de gesprekken zijn de volgende twee concrete ontwikkelopgaven benoemd voor de teams:

- i. het beschikken over meer specifieke kennis (bijv. over psychiatrie);
- ii. een betere samenwerking met organisaties, zowel in de 'nulde' lijn (de basisinfrastructuur) als in de 'tweede' lijn (de specialistische zorg).

### *e. Kwetsbaarheid van de ambtelijke organisatie*

Door betrokkenen zijn ten aanzien van de geconstateerde kwetsbaarheid van de ambtelijke organisatie twee voorname 'oplossingsrichtingen' benoemd:

- i. Binnen de ambtelijke organisatie wordt nagedacht over interne reflectieve monitoring, om als organisatie beter in staat te zijn kennis te borgen en innovatieve ontwikkelingen te stimuleren (omslag naar 'lerende organisatie').
- ii. Intergemeentelijke samenwerking is een tweede route om de organisatorische kwetsbaarheden op te lossen: Om deze kwetsbaarheid te verminderen, ligt samenwerking met een buurgemeente voor de hand, zo gaven geïnterviewden aan. Intensieve samenwerking geeft aanzienlijke mogelijkheden om de slagkracht te vergroten; meer kwalitatief goed personeel aan te trekken en te behouden. Tegelijkertijd vraagt dit ook meer afstemming over en weer en is het de vraag in hoeverre inhoudelijke beleidskeuzes ten aanzien van de gedecentraliseerde taken overeenkomen. Als gemeente is het zoeken naar de optimale schaal waarbinnen enerzijds elkaars krachten gebundeld kunnen worden en waar anderzijds vanuit een eenduidige visie gewerkt kan worden.

### *f. Regionale samenwerking*

De regionale netwerksamenwerking binnen Rivierenland op Wmo en jeugdzorg verloopt op vele vlakken niet soepel en lijkt voor betrokkenen meer tijd en energie te kosten dan dat het oplevert. Onder meer door onvoldoende sturing en doordat regiogemeenten zich niet altijd aan onderling gemaakte afspraken houden over het leveren van ambtelijke capaciteit. Daarnaast zijn er ook signalen die de houdbaarheid van de afgesproken regionale solidariteit in twijfel trekken.

<sup>17</sup> Zo werd de raad pas over de lange wachtlijsten bij Veilig Thuis geïnformeerd nadat de crisismanager was aangesteld. Dit terwijl het bericht oorspronkelijk dateerde van medio 2015. Bovendien bevatte de berichtgeving aan de raad geen oplossingsrichting, hetgeen de ongerustheid bij de raad verder aanwakkerde. Overigens is in de kwartaalrapportage Wmo/Jeugd 2015 wel melding gemaakt over de zorgen omtrent Veilig thuis.

<sup>18</sup> Zie voor meer informatie: [www.inspectiejeugdzorg.nl/actueel/nieuws/nw\\_detail.asp?nw\\_id=489](http://www.inspectiejeugdzorg.nl/actueel/nieuws/nw_detail.asp?nw_id=489). Zie ook ons artikel 'Grip op Veilig Thuis' van maart 2016: [www.seinstravandelaar.nl/publicatie/gripopveiligthuis/70229\\_5748528](http://www.seinstravandelaar.nl/publicatie/gripopveiligthuis/70229_5748528).



### g. Burger- en cliëntparticipatie

Het betrekken van cliënten en inwoners voor een optimale aansluiting van vraag en aanbod. Hier zijn nog de nodige verbeterlagen te realiseren.

Het thema burger- en cliëntparticipatie is een thema dat bij veel gemeenten speelt. De Transitiecommissie Sociaal Domein constateerde recent nog "dat burgers nog onvoldoende worden betrokken in het ontwikkelen en toetsen van beleid en van de kwaliteit van de dienstverlening in het sociaal domein".<sup>19</sup>

### h. Administratie

De ontwikkelopgaven voor het team Wmo voor de komende tijd zien wij vooral op de administratie. Enerzijds het verbeteren van de werkprocessen. Anderzijds het goed werkend krijgen van het gegevensknooppunt: het kanaal voor beveiligd berichtenverkeer met de zorgaanbieders. Wanneer beiden op orde zijn, zal de huidige hoge administratieve lastendruk lager moeten worden, zo is de aanname.

## 3.5 Beoordeling aan de hand van het normenkader

In onderstaande tabel zijn de voor dit hoofdstuk relevante deelvragen opgenomen, inclusief de bijbehorende normen. De derde kolom bevat de beantwoording van de deelvragen en de toetsing aan de betreffende normen.

Onderzoeksvraag	Norm	Beoordeling
4. Welke inrichtingskeuzes en keten- en samenwerkingsafspraken heeft de gemeente gemaakt ten aanzien van de organisatie van de gedecentraliseerde taken in het sociaal domein?	De inrichtingskeuzes en keten- en samenwerkingsafspraken dragen bij aan een effectieve taakuitvoering	De gemeenteraad heeft diverse beleidskeuzes gemaakt die bepalend zijn voor de organisatie-inrichting van het sociaal domein. De gemaakte inrichtingskeuzes zijn grotendeels conform de vastgestelde beleidskeuzes. Wel blijkt op diverse punten dat nadere uitwerking dan wel formele afspraken vereist zijn.
5. In hoeverre zijn de organisatie- en projectplannen in lijn met de vastgestelde beleidsvoornemens?	De inrichting van de uitvoeringsorganisatie(s) en projecten is in samenhang met de vastgestelde beleidsvoornemens.	Bij bestudering van de documenten voor dit onderzoek hebben wij geen organisatie- en projectplannen aangetroffen. Zodoende kunnen wij niet vaststellen in hoeverre de organisatie- en projectplannen in lijn zijn met de vastgestelde beleidsvoornemens.
6. In welke mate is voldaan aan de organisatorische randvoorwaarden voor een effectieve taakuitvoering?	De uitvoering en werking van het sociaal domein, waaronder de relatie met de partijen in het veld, verloopt zoals beoogd in de organisatie- en projectplannen dan wel in bijstellingen daarvan.	Er is in belangrijke mate voldaan aan organisatorische randvoorwaarden: duidelijkheid over de ontwikkelambitie, balans tussen zakelijkheid en menselijkheid, professionele ruimte en goede samenwerking tussen beleid en uitvoering. Echter, er is niet volledig sprake van helderheid over rollen, taken en verwachtingen. Daarnaast werken de administratieve systemen nog niet zoals bedoeld en staat Werkzaak nog teveel op afstand.

<sup>19</sup> Zie de vierde voortgangsrapportage TSD: 'Eén sociaal domein' (maart 2016), p. 5. De TSD noemt in deze rapportage verschillende voorbeelden waarop burgers betrokken kunnen worden: "in adviesraden of bijvoorbeeld via digitale en op loting gebaseerde burgerpanels. Raadsleden en bestuurders kunnen de praktijk leren kennen door af en toe mee te draaien in een team of door het houden van een spreekuur. Daarmee wordt de leefwereld - en niet alleen statistieken - de bestuurskamer binnen gehaald".

7. Welke successen en knelpunten ervaren direct betrokkenen bij de uitvoering van de gedecentraliseerde taken in het sociaal domein?	Geen (beschrijvende vraag).	Successen worden erkend en gedeeld. Daarnaast is men zich sterk bewust van de ontwikkelopgaven; men weet goed te benoemen wat er nodig is dan wel wat nog verbetering behoeft.
8. In welke mate is aanpassing noodzakelijk in de spelregels (organisatie-inrichting) en/of in de toepassing hiervan (uitvoering)?	Geen (beschrijvende vraag).	Op basis van de in dit hoofdstuk genoemde bevindingen, concluderen wij dat op het niveau van organisatie-inrichting nader gekeken dient te worden naar de rol en positie van het team Wmo, waaronder specifiek de Wmo-consulenten. Op het niveau van de uitvoering komen zaken naar voren als de aansluiting van de Buurteams op het voorveld en de tweedelijnszorg, de digitale dienstverlening bij de gemeente en de verbinding tussen Jeugd en Wmo en de uitvoering van de Participatiewet.

# 4. Monitoring en resultaten binnen het sociaal domein

*Monitoring is de fase van Berichten: om als gemeenteraad de realisatie van de maatschappelijke doelstellingen te kunnen beoordelen, zijn monitoring, informatieverstrekking en evaluatie essentieel. Tezamen levert dit sturingsinformatie op voor de raad om het college te bevragen en/of te besluiten tot eventuele bijsturing van het beleid. In dit hoofdstuk staan we stil bij de mogelijkheden van de gemeente voor monitoring, de mate van doelrealisatie en de wijze waarop de raad hierover geïnformeerd wordt.*

## 4.1 Monitoring van doelrealisatie in de praktijk: eerste stappen zijn gezet

Nu het transitiejaar voorbij is, beginnen de eerste resultaten van het ingezette beleid zich af te tekenen. Monitoring van het beleid wordt van steeds groter belang om de effectiviteit en doelmatigheid te kunnen meten. Worden de doelen van het lokale sociaal beleid gehaald? Zijn de ambities realistisch en hebben de getroffen maatregelen het gewenste effect? Zeker als nieuwe methoden en werkwijzen worden ingezet, is het wenselijk om op basis van de juiste gegevens de voortgang, de efficiëntie en de doeltreffendheid van het gekozen beleid te kunnen monitoren. Daarvoor is het noodzakelijk dat er instrumenten en indicatoren aanwezig zijn om aan de hand daarvan in kaart te brengen of de gewenste resultaten zijn behaald. In hoeverre een gemeente in staat is om de doelrealisatie te monitoren hangt af van de uitwerking en meetbaarheid van de prestatie-indicatoren en de rapportage hiervan.

### *Doelstellingen en beoogde resultaten deels voldoende concreet*

Zoals in het tweede hoofdstuk is uitgewerkt, zijn in zowel de Programmabegroting als in de beleidsnota's uitwerkingen gemaakt van de doelstellingen. In de Programmabegroting door middel van resultaten, kengetallen en acties voor het komende begrotingsjaar. In de beleidsdocumenten Wmo en Jeugd door middel van resultaten, beleidsprestaties uitgewerkt in prestatie-indicatoren en acties (wat gaan we daarvoor doen?). De concreetheid en meetbaarheid van de prestatie-indicatoren wisselt. Zo is 'één contactpersoon per cliënt/huishouden' een concrete indicator, maar is de indicator 'zorgdragen voor een goede samenwerking' lastig te kwalificeren en daarmee ook lastig te monitoren.

Werkzaam kent in zijn begroting een eigen uitwerking van de doelen en prestatie-indicatoren. Deze zijn regionaal geformuleerd en kennen daardoor minder specifieke uitwerking op lokaal niveau. De doelstellingen, zoals versterking van de arbeidsmarktregio en duurzame arbeidstoeleiding gelden immers voor heel Rivierenland. De prestatie-indicatoren zijn hier echter wel concreet geformuleerd.

### *Uitgangspunten voor monitoring*

Verscheidene documenten bevatten afspraken en uitgangspunten met betrekking tot monitoring. Zo is naar aanleiding van de voorjaarsnota 2016 het accent gelegd op het werken met prestatie-indicatoren die aantoonbaar maken welke ontwikkelingen zich voordoen op onderwerpen als leefbaarheid en de fysieke en sociale woon- en leefomgeving. Ook wordt ingezet op een tweejaarlijks Wmo-klanttevredenheidsonderzoek voor Wmo. In aanvulling op dergelijke afspraken wordt in de beleidsdocumenten ook aangegeven op basis van welke gegevens monitoring plaatsvindt, zoals 'waar staat je gemeente?' en de regionale gezondheidsmonitor.

#### *Volledige nulmeting ontbreekt vooralsnog*

Op basis van deze documenten is de gemeente slechts gedeeltelijk in staat om de resultaten af te zetten tegen een uitgangspositie. In een aantal gevallen is opgenomen dat de afspraken nog verder uitgewerkt moeten worden met de uitvoerende organisaties. De uitwerking verschilt per document.

Uit de Programmabegroting (2015 en 2016) blijkt dat het jaar 2014 als nulmeting wordt gehanteerd. Voor veel kengetallen geldt echter dat de benodigde gegevens van de nulmeting ontbreken. In de begroting wordt dit knelpunt benoemd<sup>20</sup>, hetgeen overigens door zeer veel gemeenten ervaren wordt.

In het beleidsplan Wmo en Jeugd is geen aandacht geschonken aan een nulmeting. Voor het bedrijfsplan Werkzaam Rivierenland is in 2014 een nulmeting opgesteld ter bepaling de financiële uitgangspositie. Uit de gesprekken met beleidsmakers blijkt dat de organisatie het jaar 2015 eigenlijk ervaart als de nulmeting voor de transitie en de monitoring daarvoor is nog volop in ontwikkeling. Een voordeel hiervan is dat de gemeente over realistische cijfers van 2015 beschikt. Daarnaast wil de gemeente de monitoring op termijn verder uitbouwen naar het meten van (beleids)effecten en kwaliteitsverbetering. Dit onder meer door de middel van koppeling van data van inkoopinformatie, kwalitatieve informatie uit gesprekken met zorgaanbieders, kwaliteitsmetingen, cliëntervaringen, evaluaties, adviezen en beschikkingen.

#### *Vervolgstappen voor monitoring zijn al in ontwikkeling*

Bij de ambtelijke organisatie is men zich terdege bewust van de slag die te maken valt op het terrein van monitoring. Als gevolg van het eerste transitiejaar en de lokale inkoop heeft men hier nog onvoldoende op in kunnen zetten. De gemeente beschikt – in tegenstelling tot de meeste andere gemeenten – wel over vrij actuele gegevens over het zorgvolume en het zorgaanbod binnen de gemeente. Deze gegevens gaan nog gekoppeld worden aan de kwartaalrapportages. De volgende stap die Zaltbommel wil zetten met betrekking tot monitoring ziet op de rechtmatigheid en het meten van de kwaliteit en de effectiviteit van de zorg en ondersteuning. Een onderdeel hiervan is het verbeteren van het in kaart brengen van de cliënttevredenheid. Daarnaast wil de gemeente het meten van maatschappelijke effecten – zoals zelfredzaamheid – (verder) ontwikkelen.

#### *Voorzichtige start met reflectieve monitoring*

Zoals onder 'Ontwikkelpunten' wordt binnen de gemeenten nagedacht over interne reflectieve monitoring. Voor de organisatie betekent dit een omslag naar een lerende organisatie, gericht op kennisdeling, evaluatie en het betrekken van inwoners bij gedragsverandering. Daarvoor wil men enerzijds kwalitatieve informatie koppelen aan de tarieven en het monitoren van de vraag. Hiervoor wordt momenteel nagedacht over de vormgeving van deze kwaliteitsmeting en de wijze van betrokkenheid van de inwoners daarbij. Anderzijds wil men aan de slag gaan met de houding en werkwijze van medewerkers.

## **4.2 Eerste beelden bij doelrealisatie van de gedecentraliseerde taken: (voorzichtig) positief**

#### *Eerste signalen over realisatie van de beoogde doelen zijn positief*

Uit de gesprekken met de bestuurders en de ambtelijke organisatie blijkt dat men het idee heeft dat er meer klanten en zorgaanbieders in beeld zijn dan voorheen. Via Buurtzorg komt 'de gemeente' vaker bij de inwoners thuis. Daardoor is nu contact met doelgroepen die voorheen niet in beeld waren. Dit wordt als een goede ontwikkeling ervaren, in de lijn met 'doen wat nodig is' en het voorkomen van duurdere zorg. Dit laatste punt, wordt ook ervaren door bestuurders en de ambtelijke organisatie. Er zou meer dan voorheen worden opgevangen in de nulde en eerstelijns-ondersteuning. Dit wordt ondersteund met cijfers uit de tweede kwartaalrapportage van 2015, waarin staat dat het aantal meldingen bij de Buurteams iets

<sup>20</sup> In de begroting wordt daarover het volgende aangegeven: "Bij het bepalen van de kengetallen bleek in een aantal gevallen dat van de resultaatindicatoren geen historische gegevens beschikbaar zijn of dat juist de ambities voor de toekomst nog moeten worden vastgesteld in aparte beleidsdocumenten. We kozen ervoor om deze kengetallen toch op te nemen in de begroting. We gaan er vanuit dat hiervan bij de Jaarstukken 2016 wel meetgegevens beschikbaar zijn over 2016".

hoger ligt dan verwacht. Het aantal mensen dat zorg ontvangt (na herindicatie) en/of zich hiervoor meldt is juist afgenomen. Hieruit kan geconcludeerd worden dat de eerste effecten van het beleid om de omvang van de (zware) zorg te verminderen, zichtbaar zijn. Dit zonder dat daar extra financiële middelen voor nodig waren. Zaltbommel heeft het afgelopen jaar de financiële reserve niet hoeven aanspreken en blijft voor 2015 waarschijnlijk binnen de budgettaire kaders.

#### *Raad heeft onvoldoende inzicht in de mate van doelrealisatie*

Daar waar de gemeentelijke organisatie een verschuiving ziet, geven raadsleden aan nog geen of onvoldoende inzicht te hebben in de duurzame/langetermijneffecten van het gevoerde beleid, waaronder op onderwerpen als de toegankelijkheid van zorg, de mate van zorgmijndend gedrag en overbelasting van mantelzorgers. Naar de mening van raadsleden krijgen zij op basis van de kwartaalrapportages veel positieve indrukken van de uitvoering van het sociaal domein. Kritische reflectie wordt daarin gemist: 'We doen de dingen goed, maar doen we ook de goede dingen?'

#### *Nog geen gegevens beschikbaar van Werkzaamheid en een aantal specifieke doelstellingen*

Gezien de zeer recente start van Werkzaamheid zijn nog geen uitspraken te doen over realisatie van de met Werkzaamheid beoogde doelen. De realisatie van de doelen door de voormalige sociale dienst is in 2015 goed verlopen, blijkt uit de voorlopige cijfers. Deze dienst presteerde de afgelopen jaren altijd boven het landelijk gemiddelde.

Over een aantal doelstellingen kan nog geen uitspraak worden gedaan over de mate van doelrealisatie. Zo is de cliënttevredenheid nog niet gemeten; deze metingen zijn per 1 april 2016 gestart. Ook de resultaten van de zelfredzaamheidsmatrix zijn nog niet beschikbaar, aangezien dit instrument nog niet actief gebruikt wordt door de Buurtteams. Een voorstel voor cliëntervaringsonderzoeken komt 5 juli 2016 in het college. De gemeente Zaltbommel zit in een landelijke denktank, samen met de landelijke Rekenkamer, het CBS, het SCP, de gemeente Alphen aan den Rijn en zorgaanbieders om gemeenschappelijke taal en monitoring te ontwikkelen voor o.a. zelfredzaamheid.

## 4.3 De informatievoorziening naar de raad mag weer als vanouds

#### *Goed geïnformeerd voorafgaand aan transities; thans een 'informatieachterstand'*

De informatievoorziening aan de raad over de gedecentraliseerde taken en de mate van doelrealisatie daarvan, verloopt via verschillende wegen. Allereerst is er de formele weg van de planning- en controlcyclus. Daarnaast zijn er ook specifieke kwartaalrapportages van het sociaal domein en levert Werkzaamheid een eigen begroting en bestuursrapportages. Er zijn tevens extra informatienota's opgesteld en informatiebijeenkomsten gehouden voor raadsleden.

#### *Raadsleden ervaren nadrukkelijk een verschil in de wijze en de mate van informatievoorziening*

voorafgaand aan 1 januari 2015 en daarna. De eerstgenoemde periode is door raadsleden als erg goed ervaren voor wat betreft de informatievoorziening. Dat is thans anders. Sinds 2015 voelt de raad zich onvoldoende goed meegenomen in de ontwikkelingen rondom het sociaal domein. Men spreekt over een 'informatieachterstand'. In de beleving van de raad worden problemen pas gecommuniceerd op het moment dat ze geëscaleerd zijn. Men ziet graag dat het college meer invulling zou geven aan zijn 'actieve' informatieplicht. Doordat dit naar de mening van raadsleden thans ontbreekt, wordt bij raadsleden het onderbuikgevoel leidend bij hun beeldvorming van de voortgang van het transformatieproces en de mate van doelrealisatie. Tekenend daarvoor is dat veel raadsleden zich (nog) onzeker voelen over de gemaakte keuzes. Dit gevoel wordt aangewakkerd door het feit dat enerzijds het aantal mensen dat zorg ontvangt (na herindicatie) en/of zich hiervoor meldt, is afgenomen. Terwijl er tegelijkertijd vrijwel geen klachten zijn; noch bij de gemeente, noch bij de cliëntenraad, noch bij de ombudsvoorziening. Dit leidt bij sommige raadsleden tot een ongemakkelijk gevoel. Men is er niet gerust op dat cliënten daadwerkelijk geen nadelige en soms onaanvaardbare gevolgen ondervinden van de gemaakte beleidskeuzes.

#### *Op termijn verbeterde rapportages*

De huidige kwartaalrapportages worden wat kritischer beoordeeld, zowel door de raad als het college. Enerzijds komt dit door het nog onvoldoende beschikbare cijfermateriaal, anderzijds door de opzet van de rapportages. Zo wordt in de rapportages slechts beperkt teruggegrepen op de gestelde doelen. De monitoringsrapportages gaan verbeterd worden. Vanuit de ambtelijke organisatie is men wel tevreden met het kwalitatieve deel van de rapportage, het verhaal achter de cijfers. De te maken verbeterslag bij de rapportages ziet met name in op indicatoren: hoe kan de gemeente meten waar zij naartoe wil? Daarnaast hoopt men de informatievoorziening over het sociaal domein aan te kunnen laten sluiten op de planning en controlcyclus. De auditcommissie heeft hier al over meegedacht.

Deze verdere ontwikkeling van de monitoring lijkt volgend te zijn op de het belang van een goede uitvoering en komt daarom pas nu echt goed aan de orde. Vanuit de raad is primair de behoefte om de duurzaamheid van de gemaakte beleidskeuzes beter in beeld te hebben en de effectiviteitsmetingen terug te zien in de rapportages.

## 4.4 Beoordeling aan de hand van het normenkader

Monitoring is een onderdeel van de beleidscyclus dat nu het transitiejaar voorbij is pas volop aan de orde komt binnen de gemeente Zaltbommel. De focus lag op de eerste fasen van de implementatie en uitvoering van het beleid. Monitoring is niet buiten beschouwing gelaten: er zijn gegevens en manieren om deze te toetsen vastgelegd. De werkwijze is echter nog aan verandering onderhevig. De manieren van meten worden uitgebreid, de data wordt aangevuld en het effect van de beleidskeuzes en maatregelen worden breder in beeld gebracht. De optimale manier hiervoor wordt nog onderzocht.

In onderstaande tabel zijn de voor dit hoofdstuk relevante deelvragen opgenomen, inclusief de bijbehorende normen. De derde kolom bevat de beantwoording van de deelvragen en de toetsing aan de betreffende normen.

Onderzoeksvraag	Norm	Beoordeling
9. In hoeverre is de gemeente in staat doelrealisatie te monitoren en gebeurt dit in de praktijk?	Er zijn indicatoren vastgesteld ter beoordeling van de ambities en de doelstellingen. De ambities, doelstellingen en indicatoren hangen logisch samen. Er heeft een nulmeting plaatsgevonden op de gebieden waarop indicatoren zijn benoemd.	Aan deze norm is deels voldaan: er zijn prestatie-indicatoren vastgesteld. Deze worden in de kwartaalrapportages beoordeeld. Deze rapportages moeten nog verder ontwikkeld worden, bijvoorbeeld ten aanzien van concrete prestatie-indicatoren en het beschikbaar hebben van nulmetingen. De manieren van meten gaan uitgebreid worden, de data wordt aangevuld en het effect van de beleidskeuzes en maatregelen worden breder in beeld gebracht.
10. In hoeverre heeft de gemeente haar doelstellingen bij de gedecentraliseerde taken tot op heden gerealiseerd?	Er zijn monitoringsrapportages opgesteld, op basis waarvan het bereiken van de ambities, doelstellingen en concrete beoogde resultaten kan worden beoordeeld.	Aan deze norm is grotendeels voldaan. Er zijn monitoringsrapportages opgesteld waarin aan de doelstellingen wordt gerefereerd. Een aantal doelen zijn al gerealiseerd, van de meeste doelen moet de komende jaren nog duidelijk worden in welke mate ze zijn gerealiseerd.

11. Op welke wijze wordt de gemeenteraad geïnformeerd over de effectiviteit en efficiëntie van de gekozen organisatie- en uitvoeringswijze?

Het college en de raad hebben afspraken gemaakt over de informatievoorziening over de taken in het sociaal domein. Deze afspraken betreffen in ieder geval: de wijze van rapporteren (minimaal op strategisch niveau); de frequentie van rapporteren (minimaal twee keer per jaar).

De monitoringsrapportages maken het mogelijk om te toetsen in hoeverre de beoogde ambities, doelstellingen en resultaten ten aanzien van de decentralisaties in het sociaal domein voor/in 2015 zijn bereikt.

Aan deze norm wordt gedeeltelijk voldaan. Er zijn (aanvullende) afspraken over de informatievoorziening. Aan de passieve informatieplicht wordt in de ogen van raadsleden voldoende uitvoering gegeven, maar aan de actieve informatieplicht zou weer als vanouds (voor 1-1-2015) invulling gegeven mogen worden.

De monitoringsrapportages maken kwantitatief slechts gedeeltelijk inzichtelijk of de doelen worden gehaald. Voor zowel de raad als het college zijn de rapportages nog niet op het gewenste niveau.

# Bijlagen

- A. Normenkader en beoordeling
- B. Bestudeerde documenten
- C. Lijst met gesprekspartners
- D. Overzicht van ambities, doelstellingen en uitgangspunten





# A. Beoordeling aan de hand van normenkader

Onderzoeksvraag	Norm	Beoordeling
<b>Ambities sociaal domein</b>		
1. Welke ambities, doelstellingen en concrete beoogde resultaten heeft de gemeenteraad van Zaltbommel vastgesteld?	Geen (beschrijvende vraag).	De raad heeft in verschillende, zowel regionale als lokale, documenten het beleid voor het sociaal domein neergezet. Daarbij is een splitsing te zien tussen jeugdhulp/ Wmo en de Participatiewet. Bij de financiële kaders is voor budgetneutraliteit gekozen.
2. Wat is de kwaliteit van de relatie tussen deze niveaus van beleidsvoornemens?	De vastgestelde ambities, doelstellingen en concrete hangen logische met elkaar samen.	De kwaliteit van de relatie tussen de beleidsvoornemens beoordelen we als goed. De ambities en de uitwerking daarvan hangen logisch met elkaar samen en zijn inzichtelijk weergegeven. De doelenboom werkt daarbij zeer verhelderend. De samenhang tussen de terreinen blijft echter wel abstract.
3. In hoeverre heeft een beoordeling van de impact van beleidsbeslissingen op de organisatie en budgetten expliciet plaatsgevonden in de politiek-bestuurlijke besluitvorming?	In de politiek-bestuurlijke besluitvorming heeft een beoordeling plaatsgevonden van de impact van beleidsbeslissingen op de organisatie en budgetten.	Raadsleden zijn in de aanloop naar 1 januari 2016 goed geïnformeerd, maar niet goed geconsulteerd bij de kaderstelling. In de politiek-bestuurlijke besluitvorming heeft beperkt een beoordeling plaatsgevonden van de impact van beleidsbeslissingen op de organisatie en budgetten. De raad is onvoldoende in positie geweest om tijdig en weloverwogen keuzes te maken dan wel bij te sturen. Dit als gevolg van de padafhankelijkheid van gemaakte beleidskeuzes, het ontbreken van aan de raad voorgelegde scenario's/varianten en de in regionaal verband veelal uitgewerkte beleidskeuzes.
<b>Organisatie-inrichting en uitvoering</b>		
4. Welke inrichtingskeuzes en keten- en samenwerkingsafspraken heeft de gemeente gemaakt ten aanzien van de organisatie van de gedecentraliseerde taken in het sociaal domein?	De inrichtingskeuzes en keten- en samenwerkingsafspraken dragen bij aan een effectieve taakuitvoering	De gemeenteraad heeft diverse beleidskeuzes gemaakt die bepalend zijn voor de organisatie-inrichting van het sociaal domein. De gemaakte inrichtingskeuzes zijn grotendeels conform de vastgestelde beleidskeuzes. Wel blijkt op diverse punten dat nadere uitwerking dan wel formele afspraken vereist zijn.

5. In hoeverre zijn de organisatie- en projectplannen in lijn met de vastgestelde beleidsvoornemens?	De inrichting van de uitvoeringsorganisatie(s) en projecten is congruent met de vastgestelde beleidsvoornemens.	Bij bestudering van de documenten voor dit onderzoek hebben wij geen organisatie- en projectplannen aangetroffen. Zodoende kunnen wij niet vaststellen in hoeverre de organisatie- en projectplannen in lijn zijn met de vastgestelde beleidsvoornemens.
6. In welke mate is voldaan aan de organisatorische randvoorwaarden voor een effectieve taakuitvoering?	De uitvoering en werking van het sociaal domein, waaronder de relatie met de partijen in het veld, verloopt zoals beoogd in de organisatie- en projectplannen dan wel in bijstellingen daarvan.	Er is in belangrijke mate voldaan aan organisatorische randvoorwaarden: duidelijkheid over de ontwikkelambitie, balans tussen zakelijkheid en menselijkheid, professionele ruimte en goede samenwerking tussen beleid en uitvoering. Echter, er is niet volledig sprake van helderheid over rollen, taken en verwachtingen. Daarnaast werken de administratieve systemen nog niet zoals bedoeld en staat Werkzaak nog te veel op afstand.
7. Welke successen en knelpunten ervaren direct betrokkenen bij de uitvoering van de gedecentraliseerde taken in het sociaal domein?	Geen (beschrijvende vraag).	Successen worden erkend en gedeeld. Daarnaast is men zich sterk bewust van de ontwikkelopgaven; men weet goed te benoemen wat er nodig is dan wel wat nog verbetering behoeft.
8. In welke mate is aanpassing noodzakelijk in de spelregels (organisatie-inrichting) en/of in de toepassing hiervan (uitvoering)?	Geen (beschrijvende vraag).	Op basis van de in dit hoofdstuk genoemde bevindingen, concluderen wij dat op het niveau van organisatie-inrichting nader gekeken dient te worden naar de rol en positie van het team Wmo, waaronder specifiek de Wmo-consulenten. Op het niveau van de uitvoering komen zaken naar voren als de aansluiting van de Buurteams op het voorveld en de tweedelijnszorg, de digitale dienstverlening bij de gemeente en de verbinding tussen Jeugd/Wmo en de uitvoering van de Participatiewet.

### Monitoring en resultaten

9. In hoeverre is de gemeente in staat doelrealisatie te monitoren en gebeurt dit in de praktijk?	Er zijn indicatoren vastgesteld ter beoordeling van de ambities en de doelstellingen. De ambities, doelstellingen en indicatoren hangen logisch samen. Er heeft een nulmeting plaatsgevonden op de gebieden waarop indicatoren zijn benoemd	Aan deze norm is deels voldaan: er zijn prestatie-indicatoren vastgesteld. Deze worden in de kwartaalrapportages beoordeeld. Deze rapportages moeten nog verder ontwikkeld worden, bijvoorbeeld ten aanzien van concrete prestatie-indicatoren en het beschikbaar hebben van nulmetingen. De manieren van meten gaan uitgebreid worden, de data wordt aangevuld en het effect van de beleidskeuzes en maatregelen worden breder in beeld gebracht.
---	---	--

- |   |  |   |
|---|--|---|
| 10. In hoeverre heeft de gemeente haar doelstellingen bij de gedecentraliseerde taken tot op heden gerealiseerd?                            | Er zijn monitoringsrapportages opgesteld, op basis waarvan het bereiken van de ambities, doelstellingen en concrete beoogde resultaten kan worden beoordeeld.  | Aan deze norm is grotendeels voldaan. Er zijn monitoringsrapportages opgesteld waarin aan de doelstellingen wordt gerefereerd. Een aantal doelen zijn al gerealiseerd, van de meeste doelen moet de komende jaren nog duidelijk worden in welke mate ze zijn gerealiseerd.  |
| 11. Op welke wijze wordt de gemeenteraad geïnformeerd over de effectiviteit en efficiëntie van de gekozen organisatie- en uitvoeringswijze? | <p>Het college en de raad hebben afspraken gemaakt over de informatievoorziening over de taken in het sociaal domein. Deze afspraken betreffen in ieder geval: de wijze van rapporteren (minimaal op strategisch niveau); de frequentie van rapporteren (minimaal twee keer per jaar)</p> <p>De monitoringsrapportages maken het mogelijk om te toetsen in hoeverre de beoogde ambities, doelstellingen en resultaten ten aanzien van de decentralisaties in het sociaal domein voor/in 2015 zijn bereikt.</p> | <p>Aan deze norm wordt gedeeltelijk voldaan. Er zijn (aanvullende) afspraken over de informatievoorziening. Aan de passieve informatieplicht wordt in de ogen van raadsleden voldoende uitvoering gegeven, maar aan de actieve informatieplicht zou weer als vanouds (voor 1-1-2015) invulling gegeven mogen worden.</p> <p>De monitoringsrapportages maken kwantitatief slechts gedeeltelijk inzichtelijk of de doelen worden gehaald. Voor zowel de raad als het college zijn de rapportages nog niet op het gewenste niveau.</p> |

#### Conclusies en thema's vervolgonderzoek

- |  |   |                       |
|--|---|-----------------------|
| 12. Welke zaken verlopen goed ('good to hold') en hoe kan hierop worden voortgebouwd ter verbetering van zaken die nadere aandacht behoeven ('need to have' en 'nice to have')?                                | Geen normen geformuleerd. Antwoorden op deze deelvragen zijn afhankelijk van de bevindingen die in het onderzoek worden opgedaan. | Zie de aanbevelingen. |
| 13. Op welke thema's wordt de raad geadviseerd de komende jaren een vinger aan de pols te houden (via de rekenkamercommissie) bij de verdere uitvoering van de gedecentraliseerde taken in het sociaal domein? | Geen (beschrijvende vraag).   | Zie de aanbevelingen. |

# B. Lijst met gesprekspartners

## Interviews

	Naam	Functie	Datum gesprek (2016)
1	Dhr. Simon Buwalda	Wethouder Wmo en Jeugd	30 maart
2	Dhr. Kees Zondag	Wethouder Sociale zaken en arbeidsmarktbeleid, Planning en Control en Bedrijfsvoering	30 maart
3	Dhr. Huug Derksen	Gemeentesecretaris	30 maart
4	Dhr. Arthur van Beurden	Afdelingshoofd Samenleving, Ontwikkeling en Ruimte	22 februari
	Dhr. Henk van Kooij	Coördinator Publiekszaken	
	Mevr. Ivonne van der Linden	Coördinator afdeling RSO, verantwoordelijk voor de inkoop van Wmo en Jeugd	
	Mevr. Esther de Ruiter	Programmamanager transitie sociaal domein, afgevaardigde regio Rivierenland, coördinator RSO	
5	Dhr. Ton van Oostrum Dhr. Corné de Ruiter	Financieel adviseur, o.a. sociaal domein Data-analyst	22 februari
6	Mevr. Jessica Aarnink	Beleidsontwikkelaar sociale zaken	22 februari
7	Dhr. Johan Rijcken Mevr. Pauline van Dijk	Beleidsadviseur Jeugd Beleidsadviseur Wmo, kwaliteitsregisseur	21 maart

## Groepsgesprek medewerkers uitvoering gedecentraliseerde taken

	Naam	Functie	Datum gesprek (2016)
8	Mevr. Pauline van Dijk Dhr. Hans van Os Dhr. Martin van Groeningen Mevr. Marianne Vos Dhr. Jasper Sijssling	Beleidsmedewerker Wmo, kwaliteitsregisseur Wmo consulent Wmo consulent Front-officemedewerker Wmo Administratief medewerker Medewerker Wmo	24 februari

## Sessie met een afvaardiging van de gemeenteraad

	Naam	Partij	Datum gesprek (2016)
9	Mevr. Battoul Rachak Dhr. Kees Kesting Dhr. Piet van Wesemael Mevr. Hellen Sluiter Dhr. Teunis van Ooijen Mevr. Gerrine Fernhout Dhr. Jos van Overvest	PvdA ChristenUnie Burgerraadslid D66 Groenlinks SGP VVD ZVV	20 april

# C. Bestudeerde documenten

## Beleids- en begrotingsdocumenten

Bestuursakkoord 'Dichter bij de burger' 2014-2018

Contourennota voor een sociaal Rivierenland: 'De Samenredzame Samenleving' (2013)

Programmabegroting 2015, 2016

Beleidsvisie 'Samen in beweging', visie op het sociale domein 2013-2016

Beleidsplan Wmo 2013 – 2015 (in programma's)

Beleidsplan Wmo en Jeugd: Samen kan er meer (2014)

Meerjarenbegroting Werkzaam Rivierenland (2016)

Nota solidariteit transitie Wmo en Jeugd (2014)

Transitiearrangement Jeugd regio Rivierenland (2013)

Kadernota subsidiebeleid 2014-2017

Plan van Aanpak Samenwerking Netwerkgemeenten Bommelerwaard (2015)

Adviesnota gebiedsgericht werken (2016)

Adviesnota voorjaarsnota (2016)

Regionaal beleidskader sturing, bekostiging en inkoop Jeugdzorg (2014)

Beleidsplan LANDER 2014-2018

Beleidsplan integrale schuldhulpverlening 2011-2014

Vragen en kanttekeningen bij de visie op het sociale domein 2013-2016

Regionale visie Wonen en Zorg Rivierenland (2014)

Groeinota Jeugdzorg in Rivierenland: onze zorg! 2015-2016

Inhoudelijk model voor een regionale infrastructuur werk en inkomen (2012)

Het beleid van Lander in 2014 en het perspectief voor 2018 (2013)

Beleidsplan sociale dienst Bommelerwaard 2011-2014

## Organisatiedocumenten

Organisatiestructuur en organogram gemeente Zaltbommel (2013)

Buurtzorg Jong voor jeugd en gezinnen in de gemeente Zaltbommel (2013)

Notitie Buurteam Buurtzorg (2014)

Structuur Sociaal Domein (2015)

GR Werkzaam Rivierenland (2015)

Bedrijfsplan Werkzaam Rivierenland (2014)

GR LANDER (2000)

Opheffingsvoorstel LANDER (2015)

GR Sociale Dienst Bommelerwaard (na wijzigingsbesluit) (2010)

Aanpassing GR Sociale dienst Bommelerwaard (2010)

Overzicht aanvraagproces

Bedrijfsplan Werkzaam Rivierenland (2014)

Tijdslijn sturing, bekostiging en inkoop sociaal domein 2013-2015

Rapport werkgroep juridische vormgeving Werkzaam Rivierenland 2015-2018

Rapport werkgroep beleid Werkzaam Rivierenland 2015-2018

Deelovereenkomst lokale inkoop diensten Wmo en Jeugd 2016-2020

Planning sociaal domein 2013-2015

### Verantwoordingsdocumenten

Bestuursrapportage 2015, 2016

Voorjaarsnota 2015, 2016

Kwartaalrapportages sociaal domein 2015, 2016

Informatienota inkoop (2016)

Informatienota transitiearrangement (2013)

Informatienota voortgang samenwerking Maasdriel en Zaltbommel (2013)

Informatienota's kwartaalrapportages 2015, 2016

Informatienota Jeugdzorg (2015)

Memo sturing en bekostiging sociaal domein (2014)

Evaluatie Buurteams Zaltbommel (2016)

### Overige documenten en bronnen

Gelderse Bestuursscan (2015)

Rapport RKCZ: Ogen en oren in de samenleving (2015)

Zienswijze Jeugdzorg en Wmo (2013)

Uitkomsten carrousel 2013-2015

Regiovisie huiselijk geweld en kindermishandeling: Voor een veilig thuis (2014)

Onderzoek Wonen en zorg regio Rivierenland (2013)

Vaststellingen en besluiten sociaal domein 2013-2016

Tweede jaarrapportage Transitie Autoriteit Jeugd 'Samen voor het kind?' (april 2016)

Movisie, Sociale (wijk) teams in beeld (maart 2016)

Derde voorgangrapportage TSD (Transitiecommissie Sociaal Domein): 'Mogelijk maken wat nodig is' (september 2015)

Vierde voortgangrapportage TSD: 'Eén sociaal domein' (maart 2016)

Hilhorst & Van der Lans, 'Anders werken vraagt om anders aanbesteden', Sociale Vraagstukken (22 april 2016)

Binnenlands bestuur, 'Lef loont bij inkoop zorg' (7 mei 2016)

Binnenlands Bestuur, 'Gemeenten houden fors over op zorg' (8 april 2016)

Inspectie Jeugdzorg, 'Kwaliteit Veilig Thuis organisaties dient snel verbeterd te worden (2 maart 2016)

SCP, 'Overall rapportage sociaal domein. Rondom de transitie' (18 mei 2016)

SeinstravandeLaar, 'Grip op Veilig Thuis' (maart 2016)

# D. Overzicht van ambities, doelstellingen en uitgangspunten

In deze bijlage wordt een beknopt overzicht gegeven van de ambities, doelstellingen en uitgangspunten van de gemeente, in aanvulling op hoofdstuk 2. Dit is een beschrijving op hoofdlijnen en geclusterd naar uitgangspunten, toegang, budget, uitvoering, beleid, Wmo en Jeugd en Werkzaam<sup>21</sup>.

## Uitgangspunten

De ambities van de gemeente Zaltbommel komen allereerst de uitgangspunten naar voren. Deze zijn zowel regionaal als lokaal vastgesteld. In de regio Rivierenland zijn vijf gezamenlijke uitgangspunten voor het sociaal domein geformuleerd, om te komen tot een nieuwe sociale infrastructuur.

1. De burger, het huishouden en de buurt staan centraal
2. Eigen kracht en doeltreffend maatwerk
3. Organiseer het eenvoudig en overzichtelijk
4. Samenwerken op basis van vertrouwen
5. Kwaliteit borgen in het sociaal domein

In het bestuursakkoord wordt de algemene ambitie voor Zaltbommel geformuleerd. Het leidende principe voor het organiseren van het sociaal domein is: 'dichter bij de burger. 'Het aanbod moet in ieder geval laagdrempelig zijn en dicht bij de inwoners georganiseerd worden'. Daarbij wordt expliciet ingezet op een ontschotting en optimale inzet van het budget.

De belangrijkste beleidsmatige uitgangspunten zijn: transformatie, maatwerk aanpak, balans tussen budget en noodzakelijke zorg en preventie. Zaltbommel kent ook een aantal praktische uitgangspunten: de gemeente wil in het sociaal domein de rol van centrumgemeente vervullen in de Bommelerwaard, het uitgangspunt bij hulp moet zijn: één gezin, één plan, één aanpak en de gemeente wil een goede samenwerking met instellingen en de professional. Ook in deze ambities klinken de basisprincipes van de decentralisaties door.

Zowel in de regionale als in de lokale uitgangspunten is 'een nieuwe sociale infrastructuur' de overkoepelende opgave die Zaltbommel wil bewerkstelligen. Deze ambitie moet in gezamenlijkheid met de burger bereikt worden, zoals blijkt uit de bijbehorende doelstellingen: de eigen kracht van inwoners versterken, participatie bevorderen en efficiëntere en effectievere ondersteuning van inwoners bieden. Dit moet leiden tot de volgende resultaten:

- a. Een kwalitatief goede, effectieve en efficiënte dienstverlening voor onze (kwetsbare) inwoners
- b. Een toename van de zelfredzaamheid
- c. Krachtige dorpen en wijken, die tot bloei komen
- d. De (arbeids)participatie van inwoners neemt toe

De gemeente heeft in dit proces naar een samenredzame samenleving een regiefunctie en een faciliterende functie. Beleidsinhoudelijk wordt ingezet op preventie en vroegsignalering en het creëren van

<sup>21</sup> O.b.v. bestuursakkoord 'Dichterbij de burger' 2014-2016, Samen in beweging – visie sociaal domein 2013 -2016: H4 Doelstellingen en Resultaten (p. 29, 30), Programmabegroting 2015: programma Werk en Zorg (p. 22 t/m 24).

laagdrempelige voorzieningen. Het dorps- en wijkgericht werken en organiseren staat bij Zaltbommel centraal.

### **Toegang**

Met betrekking tot de toegang wordt door Zaltbommel gestreefd naar één loket, waarin de drie beleidsterreinen en het Klant Contact Centrum samenkomen en het contact centraal wordt georganiseerd voor Jeugd, Wmo en Werk en Inkomen. De toegang wordt laagdrempelig georganiseerd door middel van wijk- en gebiedsgericht werken.

### **Budget**

De financiële ambitie van de gemeente zijn vooral richtinggevend geformuleerd: het totale beschikbare rijksbudget voor de transitie is leidend en het budget wordt ontschot, optimaal ingezet. Met oog op de veranderopgave en eventuele risico's heeft de gemeente een tijdelijke reserve gevormd met als doel om mogelijke extra kosten gedurende de transitie op te vangen.

### **Uitvoering**

De ambitie met betrekking tot de uitvoering van de taken is algemeen en breed geformuleerd: kwalitatief hoogwaardig, effectief en efficiënt. Deze ambitie uit het bestuursakkoord moet verder vormen krijgen in concrete beleidsplannen. De hoofdlijnen van het bestuursakkoord geven over doelstellingen en resultaten nog geen verdere informatie. Zaltbommel legt de nadruk op subsidiariteit: een juiste verdeling van bevoegdheden en taken. In de praktijk komt dit neer op lokale bevoegdheid voor beleid en uitgangspunten, regionale samenwerking voor de uitvoering. Zaltbommel wil zelf graag de regie en controle houden ten aanzien van het beleid.

### **Beleid**

De ambities, doelstellingen en resultaten worden in de programmabegroting en beleidsnota's per taakveld concreet uitgewerkt. Een aantal algemene punten daarbij wordt door het college in het bestuursakkoord geformuleerd:

- a. Mantelzorg is erg belangrijk en wordt actief ondersteund door de gemeente.
- b. De gemeente gaat meer mensen met afstand tot de arbeidsmarkt binnen haar eigen organisatie opnemen en gaat actief stageplaatsen aanbieden.
- c. Preventie jeugdzorg: goed onderwijs en adequate jeugdgezondheidszorg, voortzetting van het huidig jeugdbeleid.
- d. De ondersteuning (participatiewet) wordt aangepast op de mogelijkheden van het individu
- e. Belangrijk dat we de goede contacten met de lokale en regionale werkgevers behouden en verder uitbouwen. Alleen met voldoende passende arbeidsplaatsen kan het beleid succesvol zijn.
- f. Voor eind 2014 komt het college met een uitwerking van het armoedebeleid.

In het programma 'werk en zorg' in de programmabegroting wordt voor werk en zorg een gezamenlijke ambitie uitgedragen: 'de gemeente Zaltbommel biedt haar inwoners een laagdrempelig en dicht bij de inwoners georganiseerd aanbod van zorg en ondersteuning'. Deze ambitie wordt voor zowel zorg als werk uitgewerkt in respectievelijk: verminderen van doorstroom complexe zorg, vergroten zelfredzaamheid inwoners en het regelen van vraag naar aanbod van werk (Werkzaam Rivierenland). De ambities en doelstellingen worden onderbouwd door een toelichting van relevante ontwikkelingen.

### **Wmo en Jeugd**

De brede, algemene ambitie voor het Wmo en Jeugdbeleid is: 'het voorkomen van vereenzaming, het bevorderen van gezond gedrag, het versterken van de kracht van een dorps- en wijkgemeenschap, het stimuleren van ontmoeting in dorps- en wijkcentra is belangrijk om preventie daadwerkelijk inhoud te geven. Preventie en inzet van Buurteams zal de inzet van en vraag naar specialistische, regionale zorg verminderen en het mogelijk maken de juiste zorg te (kunnen blijven) bekostigen.' (Bron: bestuursakkoord 2014-2018). Versterken van eigen kracht en eigen netwerk en 'één huishouden, één plan, één aanpak' zijn daarbij de belangrijkste doelstellingen. Met betrekking tot Jeugd is een regionale ambitiematrix vastgelegd in het transitiearrangement (2013, bijlage 4, p.22). Hierin is uitgewerkt wat de



voorgestelde transitie betekent voor de burger, de zorgaanbieder en de gemeenten. De uitwerking van de ambities komt terug in acht thema's van het beleidsplan Wmo en Jeugd 2015-2016.

1. Focus op eigen kracht en kracht van het netwerk
2. Van zware zorg naar lichte zorg
3. Verschuiving van individueel naar collectief
4. Samenwerken en verbinden
5. Cliëntondersteuning, keuzevrijheid en tevredenheid
6. Toegankelijkheid dienstverlening en openbare gebouwen gewaarborgd
7. Eisen aan zorgaanbieders rond innovatie en kwaliteit
8. Betaalbaar, duurzaam en effectief

### **Werkzaam Rivierenland**

Met Werkzaam Rivierenland wordt beoogd alle bestaande gemeentelijke diensten, initiatieven en regionale projecten op het gebied van werk en inkomen bij elkaar te brengen om de kosten voor de uitvoering zo beperkt mogelijk te houden. De opgave van de nieuwe Wet Werken naar Vermogen en de Participatiewet zijn in gezamenlijkheid opgepakt. Als aandachtspunt wordt benoemd dat de relaties met werkgevers nauw en goed zullen moeten blijven, omdat dit de basis vormt voor een succesvol beleid door middel van het matchen van voldoende passende arbeidsplaatsen (bestuursakkoord 2014-2018). Doelstellingen om dit te behalen zijn: de arbeidsmarktregio duurzaam versterken en met minder middelen meer mensen aan het werk helpen. Ook ten aanzien van Werkzaam zijn speerpunten vastgesteld: werkgeversdienstverlening en samenvoeging sociale diensten en Lander (Programmabegroting 2016, Programma Werk en Zorg).

Binnen het sociale domein wordt in de volle breedte ingezet op eigen kracht en verantwoordelijkheid, preventie en laagdrempelige zorg. Belangrijke onderliggende gedachte die uit de beleidsnota's duidelijker naar voren komt dan uit de algemene stukken is de verschuiving van dure (2<sup>e</sup> lijns)zorg, naar 1<sup>e</sup> lijns of 0<sup>e</sup>-lijns zorg om zo ook de kosten van zorg en ondersteuning te kunnen controleren en ook terugbrengen wordt als doelstelling geformuleerd.

**SeinstravandeLaar B.V.**

Organisatieadviseurs voor de publieke sector  
Postbus 450, 4100 AL Culemborg

**Joost Janssen**

[www.seinstravandelaar.nl](http://www.seinstravandelaar.nl)  
@Seinstra\_vdLaar

[j.janssen@seinstravandelaar.nl](mailto:j.janssen@seinstravandelaar.nl)  
06 53 78 07 85