



HIEMSTRA & DE VRIES

Eindrapportage

Evaluatie Uitvoeringsstrategie sociaal domein

Maurits Depla, Johanna Kolk | Hiemstra & De Vries | 29 september 2017





Aanleiding, doel en aanpak

Aanleiding

De gemeente Woerden is ruim voor de transitie begonnen met een nieuwe werkwijze in het sociaal domein.

WoerdenWijzer.nl was daarvan het begin: een integrale toegang voor alle inwoners op zoek naar een antwoord of naar ondersteuning. Daarna begon het pas echt. Het opbouwen van een nieuwe sociale infrastructuur samen met inwoners, cliëntenraden, maatschappelijke partners en het maatschappelijk middenveld.

Nu, na 2,5 jaar transformeren, wil de gemeente Woerden graag een goed beeld vormen van de wijze waarop het Sociaal Domein zich heeft ontwikkeld. Naast de feiten en cijfers en de beleving van inwoners willen jullie de uitvoeringsstrategie evalueren.

Vraag

Jullie hebben ons gevraagd te beoordelen in hoeverre de gekozen uitvoeringsstrategie bijdraagt aan het realiseren van de doelen van de gemeente Woerden.

Resultaat

Deze rapportage bevat:

1. onze bevindingen over de gekozen uitvoeringsstrategie van de gemeente Woerden
2. een ontwikkelagenda waarin deze bevindingen zijn vertaald naar de items waarop de gemeente Woerden de uitvoeringsstrategie kan versterken.

Aanpak

In deze evaluatie kijken we of de uitvoeringsstrategie bijdraagt aan de door de gemeente Woerden geformuleerde doelen.

Die doelen zijn:

1. terug naar het normale leven
2. eigen regie
3. mensen eerst

We hebben vanuit drie invalshoeken gekeken naar de uitvoering in het sociaal domein:

1. structuur en samenwerking in het sociaal domein
2. benodigde competenties en lerende organisatie
3. bedrijfsvoering

We hebben informatie opgehaald uit interviews, documenten, drie werksessies met professionals uit het veld en een werkconferentie met partners van de gemeente Woerden.

Inhoudsopgave

In deze rapportage komen achtereenvolgens aan bod:

1. kernboodschap met onze bevindingen
2. een toelichting op onze conclusies
3. advies over de uitvoeringsstrategie en structuur
4. advies over ontwikkelen partnerschap
5. advies over de sturing
6. advies over bedrijfsvoering

Bijlage: ontwikkelagenda sociaal domein

1. Kernboodschap

Kernboodschap

De gemeente Woerden heeft een aantal uitgesproken keuzes gemaakt in het sociaal domein, waaronder de keuze om geen sociale wijkteams in te richten. Die keuzes zijn gemaakt op basis van de beleidsmatige uitgangspunten, maar hebben -zoals iedere keuze- ook een schaduwzijde. Ons advies is niet om de oplossing te zoeken in een andere structuur, maar wel om een aantal dingen structureel te verbeteren.

Hieronder lichten we onze conclusies en aanbevelingen kort toe.

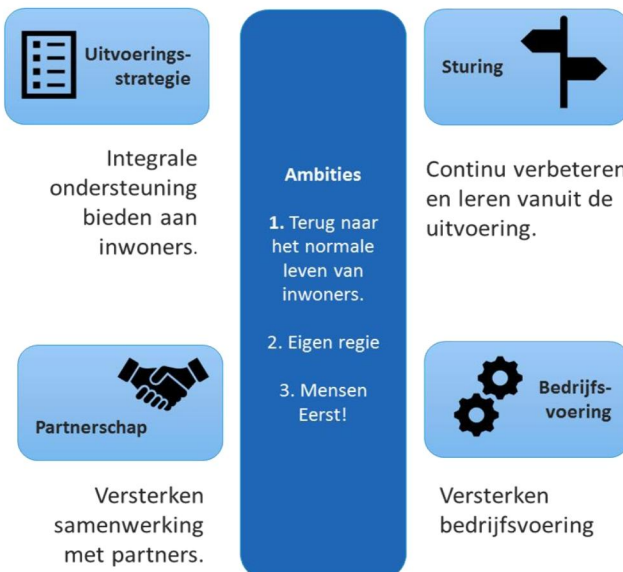
Conclusies:

1. De ambitie 'mensen eerst' is een krachtige *drive* in de organisatie van de gemeente Woerden.
2. De gekozen uitvoeringstrategie vloeit voort uit de keuze voor 'eigen regie'.
3. De gekozen uitvoeringsstrategie heeft tegelijk ook nadelen:
 - a. casusregie is in de praktijk onvoldoende belegd en
 - b. de versnippering van het aanbod bemoeilijkt de samenwerking.

Aanbevelingen:

1. Wijzig niet de structuur, maar neem casusregie op in de uitvoeringsstrategie en investeer in samenwerking over organisatiegrenzen heen.
2. Zet in op de doorontwikkeling op de volgende thema's:
 - a. partnerschap
 - b. sturing
 - c. bedrijfsvoering.

Deze ontwikkelopgaven zijn verwerkt in de ontwikkelagenda.





2. Toelichting op conclusies

1. 'Mensen eerst' is een krachtige drive

Er is een sterke drive bij de professionals in het sociaal domein van de gemeentelijke organisatie voor 'mensen eerst'. Dit is een krachtig instrument om te behouden: het draagt bij aan het realiseren van de doelen van de gemeente Woerden. We zagen ook een grote bereidheid om elkaar te helpen om dit uitgangspunt te realiseren.

2. Eigen regie centraal in uitvoeringsstrategie

Woerden heeft bewust gekozen voor een andere uitvoeringsstrategie dan veel andere gemeenten. Eigen regie is een belangrijk uitgangspunt. Dit is vertaald in een PGB of een ruime keuze bij zorg in natura.

3a. Keerzijde: casusregie is onvoldoende belegd

De gemaakte keuze heeft ook een keerzijde. In Woerden maken relatief veel inwoners gebruik van een PGB. Daarmee geven ze invulling aan eigen regie. Er is echter een grote groep die liever zorg in natura ontvangt. Voor het verstrekken van voorzieningen (klassieke WMO-taak van gemeente) biedt WoerdenWijzer voldoende ondersteuning. De loketfunctie van WoerdenWijzer schiet echter tekort om inwoners met complexe problemen integrale ondersteuning te bieden wanneer zij niet in staat zijn zelf eigen regie te voeren. De inwoner wordt tijdelijk op deelgebieden door één of meer zorgaanbieders ondersteund. De inwoner of het gezin wordt niet ondersteund bij het afstemmen, opschalen en afschalen van zorg en ondersteuning. Dat hebben ze in veel gevallen wel nodig om weer terug naar

het "normale" leven te kunnen met maximale eigen regie. De sociaal makelaars zorgen voor de afstemming van in te zetten zorg in complexe gevallen. Maar ook zij bieden geen ondersteuning aan de inwoner om terug te komen naar het "normale" leven.

Voorbeeld pilot ambulante zorg

Het regionale specialistenteam SAVE merkt dat wanneer de veiligheid in het gezin is geborgd, zij moeilijk kunnen afschalen. In andere steden schalen zij vaak af naar het sociaal wijkteam, maar omdat de consultants van WoerdenWijzer geen casusregie voeren, is dat niet mogelijk. In de pilot 'ambulante zorg' is hiervoor casemanagement ingekocht. De ervaringen met deze pilot zijn positief.

3b. Keerzijde: beperkte samenwerking

De keuze voor veel aanbieders heeft een aantal nadelen:

- inwoners en consultants raken het overzicht kwijt
- het belemmert samenwerking tussen aanbieders omdat aanbieders met elkaar in concurrentie zijn
- het belemmert investeringen in samenwerking en samen ontwikkelen.

3. Advies over uitvoeringstrategie en structuur

Ervaren schotten in de uitvoering

De gemeente vraagt partners om casusregie op te vangen vanuit het principe 'mensen eerst'. Dit sluit echter niet aan bij wat er (samen met andere gemeenten) ingekocht is (of aan middelen beschikbaar gesteld is). Het ontbreken van casusregie in combinatie met het concurrentiemodel levert spanningen op in de uitvoering tussen de gemeente en andere partners.

Bij de professionals van de gemeente Woerden leeft het beeld dat (zorg)aanbieders en andere partners veel minder bereid zijn om te leveren volgens het principe van 'mensen eerst'. Zij ervaren 'schotten' tussen teams (binnen de gemeentelijke organisatie) en tussen de gemeente en 'externe' organisaties.

Advies: wijzig niet de structuur, maar verbeter processen en beleg casemanagement

Wij denken dat de drive 'mensen eerst' ook bij veel professionals van partners aanwezig is, maar dat het beeld vertroebeld wordt door:

1. de fysieke en/of mentale afstand waardoor communicatie belemmerd wordt
2. professionele dilemma's die ook binnen één organisatieonderdeel kunnen bestaan
3. gebrek aan middelen/ontbreken contracten, waardoor de gewenste dienstverlening niet geleverd kan worden
4. processen die niet op elkaar zijn afgestemd (bijvoorbeeld de intake van WoerdenWijzer en FermWerk)
5. het ontbreken van casemanagement om samenhang en overgang in de dienstverlening van verschillende aanbieders in één gezin te borgen.

Wij zien dan ook geen fundamentele tekortkomingen in de structuur van de organisatie van de gemeente Woerden en zijn meest nabije partners: WoerdenWijzer, FermWerk, RBL, Inkoop- en monitoring Utrecht West en SAVE.

De mogelijke voordelen van samenvoegen/hergroeperen van organisaties wegen niet op tegen de kosten (tijd, aandacht, energie, geld). Wijzigingen in deze structuur leveren nieuwe schotten op. Er kan, ook zonder structuurwijzigingen, gewerkt worden aan versterking van de samenwerking over de grenzen van organisaties heen.

Wel is er behoefte aan meer ondersteuning van inwoners om met maximale eigen regie terug naar het normale leven te komen. Dit kan door óf minder losse producten en meer integrale dienstverlening in te kopen óf door een vorm van casemanagement in het sociaal domein te ontwikkelen gericht op het versterken van de eigen regie.



4. Advies over partnerschap

Samenwerking kan beter

Professionals in de uitvoering ervaren schotten tussen de verschillende uitvoerders. Hierin spelen beelden en verwachtingen een rol. En ook het ontbreken van casemanagement en de keuze voor heel veel aanbieders. Hierdoor is de samenwerking in de uitvoering en de vernieuwing in het sociaal domein sub-optimaal.

Advies: investeer in strategisch partnerschap

Op drie niveaus kan de gemeente Woerden de samenwerking met partners versterken:

- tussen professionals
- inkoop
- ontwikkelen en vernieuwen.

Om de effectiviteit van de samenwerking tussen professionals van WoerdenWijzer en partners te versterken, adviseren wij de volgende interventies:

- Zorg dat professionals inzicht krijgen in elkaars mogelijkheden, zodat ze van daaruit samen oplossingen kunnen realiseren voor vragen van inwoners.
- ontwikkel een gemeenschappelijke taal en afwegingskader om professionele dilemma's te bespreken en op te lossen (ook over de grenzen van organisaties heen). Benut ook hier de methodiek van de casusbesprekingen.
- ontwikkel met partners een gemeenschappelijke werkcultuur (waar kun je elkaar op aanspreken?) en investeer in de persoonlijke contacten/uitwisseling.

Om het gat tussen verwachtingen en feitelijk gecontracteerde zorg en ondersteuning te verkleinen:

- Gebruik de voortgangsgesprekken met partners om te verbeteren en niet alleen om te verantwoorden.
- Doorloop de PDCA-cyclus met partners, inkoop, beleid én uitvoering. Om de belasting te beperken kan dit themagewijs (en niet per contract) en/of met strategisch gekozen partners.
- Vertaal de consequenties van het samen inkopen met andere gemeenten naar eigen uitvoering: klopt wat we ingekocht hebben met wat we zelf organiseren? Wat ontbreekt en wat moet aangepast?

Vanuit de overweging van ruime keuze voor inwoners in het huidige uitvoeringsmodel heeft de gemeente Woerden veel partijen gecontracteerd. Dat maakt het voor partners lastig om te investeren in vernieuwing van dienstverlening die aansluit op de behoefte van de gemeente Woerden. Partners willen graag met de gemeente Woerden werken aan de transformatie van zorg en ondersteuning in het sociaal domein. De gemeente Woerden kan vasthouden aan een innovatie-model gebaseerd op concurrentie. Gezien de relaties met een aantal spelers in de zorg en ondersteuning adviseren wij een aantal strategische partners te selecteren waarmee geïnvesteerd wordt in gezamenlijk leren en ontwikkelen. Bijvoorbeeld door het inrichten van zorgtafels.



5. Advies over sturing

'Mensen eerst' vraagt om autonomie

De ambitie 'mensen eerst' vraagt een grote mate van autonomie en verantwoordelijkheid bij de uitvoerende professionals om dit te realiseren. Wij hebben niet vast kunnen stellen of de competenties die daarvoor nodig zijn ook bij alle medewerkers aanwezig zijn. Wel geven medewerkers aan managers nodig te hebben om de knoop door te hakken 'wie ergens van is'. Medewerkers pakken dus niet altijd de ruimte en verantwoordelijkheid die nodig is. Ze zouden juist toegerust en uitgedaagd moeten worden om die knopen zélf door te hakken.

Advies: Continu leren en verbeteren vanuit de uitvoering

Nu is de sturing diffuus: er wordt een groot beroep gedaan op de zelfstandigheid van de professionals. Daarnaast worden pogingen gedaan om dat te versterken (pilot zelfsturing, cultuurtraject). Tegelijkertijd is er echter sterke sturing vanuit bestuur en beleid op een groot aantal inhoudelijke issues. Dat komt voort uit de cultuur waarin op een innovatieve en energieke wijze steeds nieuwe (beleidsmatige, inhoudelijke) oplossingen bedacht worden voor de uiteenlopende vragen van burgers. Er worden veel pilots gestart. De veelheid aan pilots belemmert echter het leren vanuit de uitvoering. Het is ook onduidelijk wat met de resultaten van pilots gebeurt. Ze vormen geen onderdeel van de leercyclus (PDCA) van de uitvoering. Door te leren vanuit de uitvoering vergroot Woerden het zelfoplossend vermogen van de organisatie. Zo bouw je aan een organisatie waar professionals uiteenlopende vragen van inwoners aankunnen. Dat is effectiever dan voor elk gesignaleerd probleem een inhoudelijke, beleidsmatige oplossing te ontwikkelen. Verbeter en ontwikkel ín het

werk en maak beleid ondersteunend aan de uitvoering.

Er wordt veel tijd besteed aan het overleg om vraagstukken in bepaalde casussen op te lossen. Echte zelfstandige professionals zijn in staat en krijgen de ruimte om die oplossingen zelf te regelen. Benut de methodiek van casusbesprekingen om te leren: hoe zou je 'mensen eerst' in dit geval toepassen. Of: ik heb het zó toegepast, hoe kijken collega's daarnaar. Om zo een gemeenschappelijk referentiekader te ontwikkelen en te leren. Dit kan ook over organisatiegrenzen heen.

Medewerkers ervaren een grote werkdruk en veel 'overkomt' hen. Medewerkers besteden veel tijd aan bijeenkomsten, trajecten en activiteiten die ten koste gaan van hun primaire taken. Zij maken geen zelfstandige afweging op basis van de vraag of iets bijdraagt aan het resultaat waar ze voor aan de lat staan. Daarmee krijgt deelname iets vrijblijvends.

Ondertussen wordt er energie verspild doordat er geen systematische sturing is op continue verbetering van de organisatie. Er worden wel verbetermogelijkheden gezien, maar niet doorgevoerd, omdat daar geen tijd voor vrijgemaakt wordt.

Het past bij een uitvoeringsstrategie waarin 'mensen eerst' centraal staat om veel ruimte én verantwoordelijkheid te geven aan professionals. Het experiment met zelfsturing in één van de teams verdient daarom bredere toepassing in Woerden.

De sturing richt zich dan op resultaten en randvoorwaarden in plaats van een groot aantal losse inhoudelijke issues en projecten. Het team is verantwoordelijk om die resultaten te bereiken.



6. Advies over bedrijfsvoering

Valse start in bedrijfsvoering

Net als in andere gemeenten heeft Woerden last gehad van de wijze waarop het Rijk de bedrijfsvoering van de zorg heeft overgedragen aan gemeenten. Op een aantal onderdelen is die valse start ingelopen. Het berichtenverkeer tussen de gemeente Woerden en de zorgaanbieders is verbeterd. De achterstand in administratie (van contracten) is ingelopen. Op een aantal onderdelen belemmert de bedrijfsvoering echter een effectieve en efficiënte realisatie van de ambities van de gemeente Woerden.

Advies: investeer in de bedrijfsvoering

De noodzakelijke stuurinformatie is niet systematisch beschikbaar. Er wordt ad hoc informatie uit systemen gevraagd. Dit kost veel energie en dit is kwetsbaar. Er is geen afstemming in de informatie-behoefte van beleid, uitvoering en financiën. Er worden daarnaast meerdere oorzaken genoemd voor het ontbreken van bepaalde informatie: de gegevens zitten soms niet in de systemen (bijvoorbeeld: administratie beschikt niet over de juiste informatie over bepaalde contracten, ontbrekende cliëntgegevens), de informatie is niet uit de systemen te halen en de administratie loopt achter. Om de informatiehuishouding op orde te brengen, moet de informatiebehoefte (van uitvoering, management en bestuur) systematisch in beeld gebracht worden. Organiseer dat die informatie efficiënt gegenereerd wordt. (NB: stuurinformatie hoeft niet alleen uit cijfers te bestaan!)

Er is onvoldoende aandacht voor de administratieve afwikkeling van de uitvoering. De administratie wordt vaak vergeten of overgeslagen vanuit de gedachte dat systemen niet leidend mogen zijn. In de praktijk blijkt echter dat de realisatie van een

‘mensen eerst’-oplossing stagneert op de administratieve verwerking. Dat gebeurt bijvoorbeeld bij het innovatie-perceel. Besteed meer aandacht aan de administratieve verwerking van vernieuwing.

Voorbeeld Pilot ‘Eerst aan de slag’:

Kwintes en Abrona hebben ingeschreven op een innovatieperceel om mensen aan het werk te helpen. Ze hebben een kapper in Woerden bereid gevonden als vrijwilliger om mensen op te nemen. Nu komt er een inwoner die begeleiding nodig heeft. Vraag is: wie moet het betalen en naar wie moet de beschikking? Beleid en uitvoering bespreken de casus. Het blijft onduidelijk wie daar “een klap op moet geven”. De mensen van de uitvoering nemen noodgedwongen zelf een besluit.

De (tijdelijke) huisvesting van WoerdenWijzer schiet tekort. Mensen hebben moeite zich te concentreren. Dit gaat ten koste van de efficiency. Er is geen gelegenheid om vertrouwelijke telefoongesprekken (met cliënten) te voeren, terwijl dit wel regelmatig nodig is. En de omgeving (met name de achterkant) van het gebouw is niet veilig.

ICT-systemen zijn complex en worden niet als ondersteunend ervaren. Dit geldt met name voor GWS/Suite.*) Maar ook het nieuwe online zorgplansysteem krijgt veel kritiek (te moeilijk voor inwoner; onoverzichtelijk voor samenwerkende partners). De belofte van Cumulus is groot, maar de risico's zijn ook erg groot. Wij kunnen geen oordeel vellen over de gekozen strategie.

Er kan nog winst geboekt worden door in de bedrijfsvoering samen te werken met bijvoorbeeld partners als FermWerk.

1. Organiseer een vorm van ketenregie om 'het normale leven te versterken'
 - a. Neem een besluit over de vorm van casemanagement: hoe gaat de ondersteuning?
 - b. Maak een keuze om deze zelf te organiseren of uit te besteden
 - c. Maak een keuze of en welke organisaties toe te voegen aan team dat casemanagement gaat uitvoeren.
 - d. Heroverweeg de locatie op basis van gemaakte keuzes

Uitvoerings- strategie



Integrale
ondersteuning
bieden aan
inwoners.

Ambities

1. Terug naar het normale leven van inwoners.
2. Eigen regie
3. Mensen Eerst!



Sturing

Continu verbeteren
en leren vanuit de
uitvoering.

2. Stuur systematisch op leren en ontwikkelen vanuit de uitvoering
 - a. Stuur op resultaat en richting in plaats van op losse inhoudelijke issues en projecten.
 - b. Vergroot het zelf-oplossend vermogen van de organisatie door resultaatafspraken te maken met teams en elkaar aan te spreken op verantwoordelijkheden.
 - c. Verbeter en ontwikkel in het werk, maak beleid ondersteunend.

3. Versterk de samenwerking met partners
 - a. maak een keuze voor strategische partners en pas de inkoopstrategie daarop aan
 - b. intensiveer de contacten tussen professionals van deze organisaties om inzicht te krijgen in elkaars (on)mogelijkheden en gedeeld referentiekader te ontwikkelen
 - c. faciliteer het samen ontwikkelen van nieuwe producten en diensten met partners

Partner- schap



Versterken
samenwerking
met partners.



Bedrijfs- voering

Genereren
adequate
stuurinformatie

4. Geef een impuls aan de bedrijfsvoering.
 - a. Breng de informatiebehoefte systematisch in beeld en organiseer dat die efficiënt gegenereerd wordt. (NB: kan meer zijn dan cijfers)
 - b. Betrek de administratie vroegtijdig bij wijzigingen vanuit inkoop, beleid en uitvoering.
 - c. Borg de privacy van cliënten op de (tijdelijke) huisvestingslocatie.