



Contactpersoon

J. Brontsema

Rekenkamer@westerkwartier.nl

Datum

6 maart 2025

Aan de gemeenteraad van de
gemeente Westerkwartier

cc: Erna Muntendam

Onderwerp

Onderzoek naar voorliggende voorzieningen

Geachte leden van de raad,

Hierbij biedt de Rekenkamer van de gemeente Westerkwartier u het 'Onderzoek naar voorliggende voorzieningen' en de bijbehorende documenten aan.

De Rekenkamer adviseert de gemeenteraad om kennis te nemen van het rapport en het college te vragen uitvoering te geven aan drie aanbevelingen:

Aanbeveling 1: Creëer op basis van beschikbare kennis van uitvoeringsorganisaties overzicht in de mate waarin het aanbod aansluit op de vraag van inwoners. Maak daarbij expliciet hoe het aanbod bijdraagt aan het minder belasten van de geïndiceerde zorg.

Aanbeveling 2: Expliciteer de verantwoordelijkheid voor overzicht en regie op het voorliggend veld.

Aanbeveling 3: In lijn met de ingezette koers, betrek uitvoeringsorganisaties meer bij de uitvoering van het gemeentelijk beleid zodat afspraken met hen uniform zijn, de voortgang van de beleidsdoelstellingen beter gemonitord kunnen worden en de mogelijkheid om vanuit de ambtelijke organisatie bij te kunnen sturen (waar nodig) groter is.

Conclusies en aanbevelingen

De Rekenkamer adviseert de gemeenteraad om kennis te nemen van de Nota van bevindingen, de hieronder genoemde conclusies en het college te vragen uitvoering te geven aan de hieronder genoemde aanbevelingen.

Conclusie 1: De gemeente heeft onvoldoende zicht op de dekking van het voorliggend veld, terwijl de druk op voorliggende voorzieningen zal toenemen.

Er zijn signalen vanuit de ambtelijke organisatie dat het zicht op hoe het aanbod op de behoefte van inwoners aansluit onvoldoende is. Dit terwijl het aantal hulpvragen en de complexiteit van die hulpvragen in de gemeente Westerkwartier in de afgelopen periode zijn gestegen - en naar verwachting- zullen blijven stijgen. De wachtlijsten van geïndiceerde zorg zijn te lang en financiële middelen te krap, waardoor inwoners vaker gebruik maken van voorliggende ondersteuning. Op basis van de resultaten van het onderzoek kan niet sluitend worden geconcludeerd hoe dekkend het voorliggend veld is en of het huidige aanbod adequaat inspringt op de hulpvraag. Beleidsmedewerkers van de gemeente Westerkwartier geven echter aan dat lange wachtlijsten en beperkte budgetten de druk op de kwaliteit van voorliggende voorzieningen doet toenemen. En, zoals reeds aangegeven, in de toekomst zal de druk op het voorliggend veld waarschijnlijk blijven toenemen: door de stijging van het aantal hulpvragen en de toenemende complexiteit hiervan stijgt het voorspelde zorggebruik. Redenen hiervoor zijn onder meer de toenemende vergrijzing binnen de gemeente en het groeiend aantal inwoners met een hoog risico op angst, depressie en eenzaamheid. Daarbij zij aangetekend dat het merendeel van de inwoners te kennen geven het aanbod van hulp en ondersteuning in hun woonplaats (46%) en in de gemeente (52%) als volledig te ervaren.

Er moet een afweging worden gemaakt tussen betaalbaar houden voorliggend veld en een dusdanig effectief voorliggend veld dat de belasting op de geïndiceerde zorg kan afnemen.

Aanbeveling 1: Creëer op basis van beschikbare kennis van uitvoeringsorganisaties overzicht in de mate waarin het aanbod aansluit op de vraag van inwoners Maak daarbij expliciet hoe het aanbod bijdraagt aan het minder belasten van de geïndiceerde zorg.

Omdat de hierboven genoemde uitdagingen op het gebied van hulp en ondersteuning in het sociaal domein zullen toenemen is het van groot belang dat het aanbod goed blijft inspelen op de ondersteuningsvraag van inwoners en bijdraagt aan de ontlasting van de geïndiceerde zorg. Het is voor de gemeente Westerkwartier zinvol om hierbij te kijken naar de werkwijze van andere gemeenten. De Fryske Marren zet in op het verbreden van de sociale basis en investeert in voorliggende voorzieningen als de geïndiceerde zorg lange wachtlijsten heeft. Zij verplaatst verder, waar mogelijk, maatwerkvoorzieningen naar algemene voorzieningen en kent een collectief karakter toe aan individuele algemene voorzieningen. Dit doen zij vanuit de overtuiging dat inzet op voorliggende voorzieningen op den duur resulteert in een afname van de kosten binnen het sociaal domein als geheel. Ook kan het aanbod beter aansluiten op de ondersteuningsvraag van inwoners door vraaggerichte werkwijzen. Omdat uitvoeringsorganisaties in Westerkwartier al vraaggericht en outreachend werken is kennis over vraag en aanbod bij deze organisaties al beschikbaar. Door deze informatie samen te brengen wordt duidelijk waar vraag en aanbod al dan niet op elkaar aansluiten.

Om de toegang en de kwaliteit te borgen van het voorliggend veld dienen scherpe keuzes te worden gemaakt als het gaat om het aanbod en spreiding van voorzieningen. Gezien de hierboven genoemde ontwikkelingen, een vergrijzende bevolking binnen de gemeente en een toename van risico's op angst, depressie en eenzaamheid, is het raadzaam om in te zetten op specifieke voorzieningen in het voorliggend veld die hierop inspringen.

Conclusie 2: Medewerkers van de gemeente en inwoners zijn bekend met de voorzieningen uit het voorliggend veld, maar er ligt ruimte voor verbetering.

Inwoners en gemeentelijk medewerkers kunnen de weg naar voorzieningen niet altijd goed vinden. Volgens beleidsmedewerkers is het voor inwoners nog te onduidelijk met welke vraag zij op welke plek terecht kunnen, omdat er voor hen geen actueel en volledig overzicht van voorzieningen beschikbaar is. Ook uit het vragenlijstonderzoek blijkt dat niet alle inwoners weten wat er aan ondersteuning in Westerkwartier beschikbaar is en dat inwoners die zoeken naar ondersteuning dit niet altijd vinden. De vier gebiedsteams en de KCC's Jeugd en Wmo kennen de sociale kaart nog onvoldoende, vooral als het gaat om de informele voorzieningen. Hierbij gaat het zowel om welke voorliggende voorzieningen er beschikbaar zijn als op welke locatie deze voorzieningen worden aangeboden.

Aanbeveling 2: Expliciteer de verantwoordelijkheid voor overzicht en regie op het voorliggend veld.

Het valt aan te bevelen om de verantwoordelijkheid voor het overzicht van de gemeentelijke sociale kaart en de regie hierover te expliciteren, bijvoorbeeld door dit bij één ambtenaar te beleggen. De gemeente De Fryske Marren heeft positieve ervaringen door dit overzicht bij één inkoopcoördinator onder te brengen. Omdat deze persoon binnen de gemeente goed wordt gevonden hebben de gemeentelijke klantcontactcentra een toereikende kennis van de sociale kaart en vangen deze, gecombineerd met een integrale werkwijze, een aanzienlijk deel van de binnenkomende hulpvragen af. Op deze manier kunnen inwoners die bij de gemeente voor ondersteuning komen beter worden geholpen doordat voor de ambtelijke organisatie duidelijk is bij wie zij met vragen over het aanbod terecht kunnen. Bij De Fryske Marren vindt men de weg naar deze persoon goed. De beide klantcontactcentra, te weten sociaal domein en zorg, werken integraal en hebben een toereikende kennis van de sociale kaart. Tegelijkertijd maakt dit het ook eenvoudiger om hiaten in het aanbod te signaleren, bijvoorbeeld doordat de verantwoordelijke ambtenaar signaleert dat inwoners vragen naar voorzieningen die in het aanbod ontbreken.

Conclusie 3: De samenwerking met aanbieders van voorliggende voorzieningen is te "ad hoc" geweest, waardoor de gemeente te weinig sturing op hen heeft kunnen uitoefenen voor het behalen van beleidsdoelstellingen. Tegelijkertijd zijn er met het in juni 2024 vastgestelde beleidsplan sociaal domein (Samen werken aan een sociaal Westerkwartier) nieuwe doelstellingen geformuleerd en worden er betere afspraken gemaakt met aanbieders, gekoppeld aan deze doelstellingen. De uitvoering wordt zo beter deelgenoot gemaakt in beleid.

Voor het vaststellen van het nieuwe beleidsplan was het vaak onduidelijk hoeveel sturingsruimte de gemeente had op uitvoeringsorganisaties in het voorliggend veld en of die sturingsruimte kan worden opgevat als toereikend of voldoende. Jaarlijkse afspraken, opgesteld in samenwerking met uitvoeringsorganisaties, worden door de gemeente als sturingsmogelijkheid beschouwd. Opdrachten richting uitvoeringsorganisaties verschilden verder onderling in de eisen die werden gesteld aan terugkoppeling en rapportage. Omdat inhoudelijke verantwoordingseisen dikwijls

ontbraken was het vaak niet mogelijk om te achterhalen wanneer een organisatie voldeed aan de wensen van de gemeente.

Dit kwam ook omdat er voor het vaststellen van het nieuwe beleidsplan in juni 2024 nauwelijks overkoepelende doelstellingen waren en het onduidelijk was hoe de afzonderlijke inspanningen van de verschillende organisaties daar aan bijdroegen. Uiteindelijk zou er een 'cumulatief effect' moeten ontstaan van de inspanningen die de uitvoeringsorganisaties tezamen leverden. Hierbij was het echter niet helder hoe inspanningen van afzonderlijke organisaties gewogen zouden worden.

In de nieuwe situatie is afgesproken dat alle aanbieders die actief zijn in het voorliggend veld gaan aangeven in hoeverre zij bijdragen aan de nieuwe beleidsdoelstellingen. In samenspraak met de uitvoeringsorganisaties stelt de gemeente nu ook nieuwe monitoringsafspraken vast. Dit volgt op een nieuwe werkwijze, waarbij uitvoeringsorganisaties deelgenoot worden gemaakt in gemeentelijk beleid door afspraken te maken over welke bijdragen zij leveren aan de nieuwe beleidsdoelstellingen van de gemeente. De monitoringsdata die vanuit de organisaties uit de respectievelijke bijdragen volgen fungeren vervolgens als input voor gesprekken tussen de gemeente en de organisaties. Tijdens deze gesprekken worden inspanningen (output) met resultaten (outcome) vergeleken. Afgaande op de ervaringen van beleidsmedewerkers lijkt de basis voor deze werkwijze te liggen in een open, transparante en op vertrouwen gebaseerde samenwerking tussen gemeente en uitvoeringsorganisatie. Afgesproken is dus dat alle partijen die actief zijn in het voorliggend veld gaan aangeven in hoeverre zij bijdragen aan deze doelen.

Aanbeveling 3: In lijn met de ingezette koers, betrek uitvoeringsorganisaties meer bij de uitvoering van het gemeentelijk beleid zodat afspraken met hen uniform zijn, de voortgang van de beleidsdoelstellingen beter gemonitord kunnen worden en de mogelijkheid om vanuit de ambtelijke organisatie bij te kunnen sturen (waar nodig) groter is.

In de situatie voorafgaand aan het nieuwe beleidsplan sociaal domein (Samen werken aan een sociaal Westerkwartier) werden de relaties die de gemeente met uitvoeringsorganisaties onderhield hoofdzakelijk vormgegeven door de contacten die individuele ambtenaren met organisaties hadden. Het aanbrengen van uniformiteit in kaders rondom inspanningen, doelen en verantwoording helpt om te voorkomen dat er ad hoc gestuurd wordt en geeft overzicht over de algehele vooruitgang ten aanzien van gemeentelijke doelstellingen doordat inspanningen van organisaties met elkaar (over meerdere jaren) kunnen worden vergeleken. Zo is sturing minder afhankelijk van de persoonlijke relatie die ambtenaren met uitvoeringsorganisaties onderhouden. Het kan hierbij helpen ruimte in de contractafspraken te houden zodat uitvoeringsorganisaties kunnen anticiperen en reageren op ontwikkelingen in het zorglandschap. Uit de bevindingen van dit onderzoek blijkt dat een goede relatie tussen de gemeente en uitvoeringsorganisaties hierbij van cruciaal belang is. Er moeten duidelijke kaders voor de uitvoering worden meegegeven en er dient structureel overleg plaats te vinden tussen de gemeente en uitvoeringsorganisaties om de voortgang bij te houden. De Fryske Marren brengt bijvoorbeeld verschillende informatiebronnen samen voor de monitoring, zoals het CBS, het gemeentelijk panel en resultaatinformatie van uitvoeringsorganisaties. Ook de gemeente Het Hogeland gaat nu samen met de organisaties jaarplannen opstellen, waarbij er in de jaarplannen de koppeling wordt gemaakt met gemeentelijke doelen ten aanzien van het sociaal domein.

Aanleiding

De Nota van bevindingen is opgesteld door onderzoekers van het bureau ZorgfocuZ. Ze hebben in het eerste en tweede kwartaal 2024 onderzoek verricht op grond van een opdracht, die door de Rekenkamer van de gemeente Westerkwartier is opgesteld.

De gemeente Westerkwartier geeft uitvoering aan de wettelijke taken binnen het sociaal domein, zoals de Jeugdwet, Wmo, Participatiewet, Wet inburgering en Wet kinderopvang. Daarbij wordt ingezet op minder gebruik van zware en relatief dure maatwerkvoorzieningen en meer gebruik van de eigen kracht, het sociale netwerk en/ of lokale, laagdrempelige, lichte algemene voorzieningen.

Het voorliggend veld is alle zorg waar de burger zonder indicatie gebruik van kan maken. Een belangrijke samenwerkingspartner in het sociaal domein is Sociaal Werk De Schans, die sinds 2019 de opdracht voor basisondersteuning in het Westerkwartier uitvoert. Het werk van de Schans bestaat onder meer uit buurtwerk en individuele preventieve ondersteuning. Hieronder vallen ook het maatschappelijk werk, ouderenwerk, jeugd- en jongerenwerk en mantelzorg. Naast SW de Schans, maken bijvoorbeeld ook sportcoaches, culturele centra, etc. deel uit van het voorliggend veld.

Het doel van dit onderzoek is om inzicht te verschaffen in de reikwijdte van het voorliggend veld, de ervaringen van inwoners met het voorliggend veld en de relaties die de gemeente onderhoudt met uitvoeringsorganisaties die hierbinnen actief zijn. Zo krijgt de raad concrete handvatten aangereikt ter verbetering van het voorliggend veld.

Deze rapportage is bedoeld om inzicht te bieden in de huidige inrichting van het voorliggend veld en brengt de perceptie van de ambtelijke organisatie en inwoners hieromtrent in kaart. Daarmee dienen de onderzoeksresultaten als 'startfoto', of: situatieschets, bij de invoering van het nieuwe beleidsplan. Dit onderzoek beperkt zich tot het professionele deel van het voorliggend veld, waarmee zorg- of welzijnsorganisaties zoals SW De Schans worden bedoeld. Als zodanig kan dit onderzoek worden gezien als aanvulling op de inventariserende werkzaamheden van CMO STAMM in het voorliggend veld rondom het informele deel van de sociale basis, waarmee het niet-professionele deel van het voorliggend veld wordt bedoeld, zoals de sociale netwerken van inwoners.

Onderzoeksopdracht

De hoofdvraag van het onderzoek luidde:

Hoe is het professionele deel van het voorliggend veld in de gemeente Westerkwartier ingericht, hoe percipiëren inwoners dit, waar liggen hiaten in het aanbod en hoe verhouden deze zaken zich tot demografische ontwikkelingen in de gemeente?

In het onderzoek stonden de volgende onderzoeksvragen centraal (per thema):

Thema 1: Context

- Wat is de demografische context van de gemeente Westerkwartier en hoe verandert deze door de tijd?
- Wat is de demografische context van het voorliggend veld van de gemeenten De Fryske Marren en het Hogeland?
- Hoe definieert de gemeente Westerkwartier het voorliggend veld?

- Welke professionele partijen zijn actief binnen het voorliggend veld van de gemeente Westerkwartier en welke voorzieningen bieden zij aan?
- Welke best practices zijn er uit de contextanalyses van het voorliggend veld te halen binnen de andere twee gemeenten?

Thema 2: Beleid

- Welke typen samenwerkingsrelaties kent de gemeente met partijen binnen het voorliggend veld?
- Hoe ervaren en duiden beleidsmedewerkers de samenwerkingsrelaties binnen het voorliggend veld?
- Welke best practices zijn er uit de analyse van de samenwerkingsrelaties met het voorliggend veld binnen de andere twee gemeenten te destilleren?

Thema 3: Resultaten

- In hoeverre bereiken de voorliggende voorzieningen de beoogde doelgroep?
- In welke mate maken inwoners gebruik van voorliggende voorzieningen?
- In welke mate zijn inwoners tevreden over de kwaliteit van voorliggende voorzieningen?
- In welke mate zijn inwoners tevreden over het aanbod van voorliggende voorzieningen?
- Welke best practices zijn er uit de analyses van resultaatinformatie van het voorliggend veld binnen de andere twee gemeenten te destilleren?

Bestuurlijk wederhoor

De bestuurlijke reactie op het rekenkameronderzoek naar voorliggende voorzieningen is bijgevoegd. Het college van burgemeester en wethouder reageert per conclusie en aanbeveling. Het college onderschrijft aanbevelingen 1 en 3. Aanbeveling 2 wordt in overweging genomen.

Naast de reactie op conclusies en aanbevelingen heeft het college ook een aantal inhoudelijke opmerkingen gemaakt over het rapport. Deze opmerkingen heeft de Rekenkamer voorgelegd aan de onderzoekers en naar aanleiding daarvan is het rapport op punten aangepast. Een overzicht van de aanpassingen is als bijlage bijgevoegd.

De Rekenkamer wil nog reageren op een aantal punten die zijn genoemd in de bestuurlijke reactie:

- M.b.t. de term 'benchmark':
 - o De term 'benchmark' is gebruikt voor een kwalitatieve vergelijkende analyse tussen de gemeenten op basis van gesprekken met de gemeenten en openbare bronnen. De term benchmark is een passende naam voor deze werkwijze. Het onderzoek is niet in alle drie de gemeenten op dezelfde manier uitgevoerd, dat was ook niet de bedoeling en ook niet uitvoerbaar. De aanpak en de omvang van het deel benchmark daarin is verantwoord en de conclusies maken steeds duidelijk waarop de bevindingen zijn gebaseerd. De Rekenkamer ziet dan ook geen reden om een andere naam voor aanpak van het onderzoek te kiezen.
- M.b.t. conclusie 1:
 - o Met de term 'dekking' wordt bedoeld op de mate waarin het aanbod aansluit op de behoefte van inwoners en gaat dus niet over het zicht op de voorliggende voorzieningen. In uw reactie op geeft u aan dat juist het zicht op aansluiting tussen vraag en aanbod verbeterd kan worden.

- De vraag naar voorliggende voorzieningen is verhoogd door de beperkte doorstroom naar geïndiceerde zorg. Dit kan resulteren, bij gelijkblijvend aanbod, in inwoners die geen ondersteuning krijgen of, bij toenemend aanbod, in stijgende kosten (voor de gemeente, immers inwoners betalen niet voor voorliggende voorzieningen).
- M.b.t. de sociale kaart bij conclusie 2:
 - De kern van de tweede conclusie en aanbeveling is dat er veel medewerkers zijn die enige kennis hebben van de sociale kaart, maar dat dit niet centraal is weergegeven en gecoördineerd. De aanbeveling is vormvrij, het is niet zo dat overzicht en regie gecreëerd moet worden via één functionaris.

Vervolg

31 oktober 2024 heeft de Rekenkamer het college van burgemeester en wethouders om een bestuurlijke reactie gevraagd. Om recht te doen aan de rapportage heeft het college verzocht om de reactietermijn te verlengen. De Rekenkamer is tegemoet gekomen aan dit verzoek. Op 22 januari 2025 is de bestuurlijke reactie ontvangen. Het rapport wordt u nu aangeboden.

De Rekenkamer licht de rapportage, de bevindingen en aanbevelingen graag toe aan de gemeenteraad middels een presentatie door medewerkers van het onderzoeksbureau ZorgfocuZ. Zij gaan graag in op uw vragen en opmerkingen.

We hopen u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Namens de Rekenkamer van de gemeente Westerkwartier,
met vriendelijke groet,

Jan-Willem van de Kolk, voorzitter

Marijke Bijlsma, secretaris

Bijlagen:

- A. Rapportage Onderzoek naar voorliggende voorzieningen, ZorgfocuZ, februari 2025
- B. Bestuurlijke reactie op rekenkameronderzoek naar voorliggende voorzieningen, 22 januari 2025
- C. Onderzoeksopdracht voor onderzoek naar het functioneren van het voorliggende veld binnen het sociaal domein, 5 september 2023
- D. Offerte Onderzoek voorliggende voorzieningen, januari 2024
- E. Overzicht aanpassingen ZorgfocuZ