

Raadsvoorstel Rekenkamerrapport Zorgen om resultaten

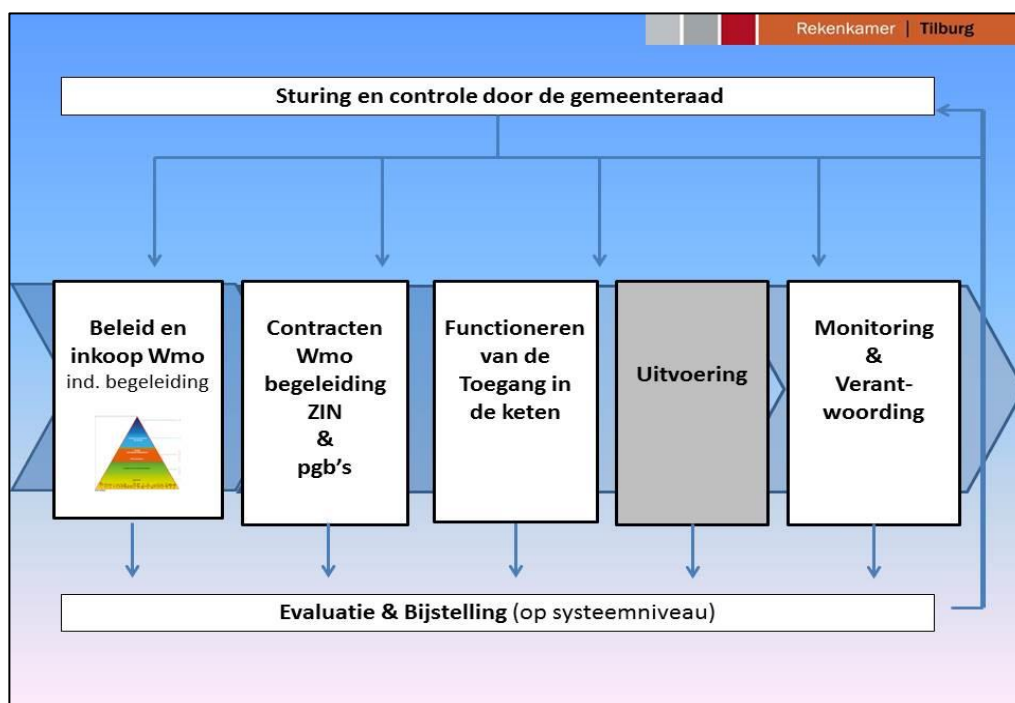
Aanleiding

Met ingang van 1 januari 2015 zijn tal van taken binnen het Sociaal Domein (participatie, jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning) overgedragen van het rijk naar de gemeente. Een belangrijke uitdaging voor de gemeente is om inwoners meer op basis van eigen kracht en/of het eigen sociale netwerk problemen te laten oplossen zodat het beroep op voorzieningen niet onnodig toeneemt. Indien ondersteuning nodig is, is er financiële noodzaak om eerst toe te leiden naar meer algemeen toegankelijke voorzieningen voordat een beroep kan worden gedaan op meer specialistische en daardoor vaak duurdere voorzieningen. Interessante vraag is in hoeverre de gemeente hierin (al) slaagt en/of welke stappen nog gezet moeten worden om de beoogde transformatie dichterbij te brengen.

In afstemming met de leden van de raadswerkgroep 3D, heeft de Rekenkamer Tilburg besloten onderzoek te gaan binnen het domein van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo). De Rekenkamer heeft zich daarbij primair gericht op de Wmo maatwerkvoorziening individuele begeleiding welke verstrekt wordt aan zorgbehoevende burgers via Zorg in Natura (ZIN) of middels een persoonsgebonden budget (Pgb).

Centrale onderzoeksvraag:

De Rekenkamer heeft onderzocht *in hoeverre de keten voor de Wmo maatwerkvoorziening individuele begeleiding (van beleid tot en met evaluatie) op papier en in de praktijk zodanig functioneert dat de beoogde beleidsdoelstellingen voor de Wmo gerealiseerd worden*. Deze beleidsdoelstellingen zijn: het bevorderen van de zelfredzaamheid van kwetsbare burgers, het verhogen van de participatie van burgers en het financieel beheersbaar maken/houden van de Wmo.



Figuur 1: conceptueel onderzoeksmodel Rekenkamer Tilburg



Beoogd effect/ bestuurlijk kader

Het onderzoek maakt inzichtelijk te maken hoe de keten voor de Wmo maatwerkvoorziening individuele begeleiding is ingericht en in de praktijk functioneert. Met dit onderzoek wil de Rekenkamer handvatten bieden aan de raad om vanuit zijn kaderstellende en controlerende rol, adequate sturing te geven aan de beoogde transformatie binnen het Sociaal Domein.

Onderzoeksaanpak en -proces

Het Rekenkameronderzoek bestond uit het bestuderen van *het papier* (o.a. de relevante beleidskaders, de afgesloten inkoopcontracten met de zorgaanbieders (ZIN), de verslagen van de accountgesprekken met de zorgaanbieders, de verantwoordingsdocumenten en de P&C-stukken). Daarnaast heeft de Rekenkamer diverse interviews gehouden met beleidsmedewerkers, zorgaanbieders, vertegenwoordigers van de Toegang, de Sociale Raad, betrokken wethouder en raadsleden, om zich tevens een beeld te kunnen vormen van de praktijk.

De Rekenkamer Tilburg heeft bij de start van het onderzoek een centrale onderzoeksvraag en een vijftal deelvragen geformuleerd. Ook is een kader met toetsingscriteria vastgesteld, waaraan alle onderzoeksbevindingen systematisch zijn getoetst. De vooraf opgestelde deelvragen zijn uitgebreid uitgewerkt in de nota van bevindingen 'Zorgen om resultaten' (deel II), welke als bijlage bij dit raadsvoorstel is gevoegd.

Een samenvatting van de deelvragen en de overstijgende conclusies zijn opgenomen in de zogenoemde bestuurlijke nota 'Zorgen om resultaten' (deel I). In het kader van de bestuurlijke hoor- en wederhoor is de bestuurlijke nota 'Zorgen om resultaten' (deel I) voorgelegd aan het college van B&W. De reactie van het college (d.d. 6 juni 2017) is bijgevoegd als bijlage bij dit raadsvoorstel.

Voorstel

- 1) *Kennis te nemen van nota van bevindingen (deel II) en de overstijgende conclusies uit de bestuurlijke nota 'Zorgen om resultaten' (deel I) te onderschrijven.*
- 2) *De aanbevelingen van de Rekenkamer Tilburg uit de bestuurlijke nota 'Zorgen om resultaten' (deel I) over te nemen.*

Argumenten

- 1) *Kennis te nemen van de nota van bevindingen (deel II) en de overstijgende conclusies uit het Rekenkamerrapport 'Zorgen om resultaten' (deel I) te onderschrijven.*

Overstijgende conclusie

De Rekenkamer Tilburg heeft als titel voor dit onderzoek gekozen: Zorgen om resultaten. Deze titel heeft betrekking op het ontbreken van inzicht in de behaalde resultaten van zowel de Toegang als de zorgaanbieders. De keten van beleid, inkoop, toeleiding en uitvoering functioneert nog niet zodanig functioneert dat adequaat gestuurd wordt op de drie hoofddoelen van de Wmo. Een betere sturing op de realisatie van de drie hoofddoelen is de benodigde vervolgstap in het transformatieproces.

Feilen in het huidige systeem:

Tijdens het onderzoek zijn (in overstijgende zin) de volgende feilen in het systeem geconstateerd:

- *Werkprocessen lopen in de praktijk nog regelmatig anders dan op papier is afgesproken.*
- *Gemeente heeft beperkt grip op resultaten Pgb's.*
- *Functioneren van de Toegang in de keten is nog niet optimaal.*
- *Informatie over geboekte resultaten ontbreekt, is onvolledig of wordt te weinig gebruikt.*
- *De raad is weliswaar actief betrokken maar sturing en controle is nog vooral kwalitatief van aard.*



Met de decentralisatie van de Wmo per 1 januari 2015 heeft de gemeente een stelsel met bijbehorende werkprocessen opgezet, gericht op de uitvoering van de nieuwe Wmo-taken. In dat opzicht is de transitie afgerond. Burgers die ondersteuning nodig hebben, kunnen deze verkrijgen via Zorg in Natura (ZIN) of via Pgb. Op papier heeft de gemeente een systeem opgezet dat in beginsel resultaatgericht is. De gemeente wil van de aanbieder inzicht krijgen in het resultaat en de effectiviteit van de dienstverlening. Uit het onderzoek is gebleken dat het stelsel nog niet zodanig functioneert dat adequaat gestuurd wordt op de drie hoofdoelen van de Wmo. In de praktijk blijkt bijvoorbeeld dat afspraken/werkprocessen regelmatig anders lopen dan op papier is afgesproken. Onder andere is gebleken dat de plannen van aanpak nog van onvoldoende kwaliteit zijn. De beoogde resultaten worden in deze plannen (te) algemeen geformuleerd waardoor er achteraf weinig toetsingsmogelijkheden zijn. De verantwoording van de geleverde prestaties blijkt in de praktijk vrijwel volledig gericht te zijn op de rechtmatigheid. De doelmatigheid en doeltreffendheid van de zorgverlening komt nauwelijks aan bod in de accountgesprekken en/of bij de herindicatie van cliënten.

Ten aanzien van Pgb's is op papier geregeld dat de gemeente steekproefsgewijs achteraf kan toetsen of de beoogde resultaten daadwerkelijk zijn behaald. De Rekenkamer Tilburg heeft niet kunnen vaststellen dat deze toetsing in de praktijk daadwerkelijk plaats vindt (hetzij bij de zorgaanbieder hetzij bij de cliënt zelf). Een eventuele resultaatbespreking komt pas aan de orde bij het al dan niet afgeven van een nieuwe beschikking (herindicatie). Waar er bij ZIN nog enige mate van resultaatgerichtheid van de aanbieder wordt verwacht via de formuleringen in het contract, wordt dit bij Pgb geheel aan de cliënt en zijn/haar zorgverleners overgelaten.

Op dit moment is er te weinig (management) informatie beschikbaar over de behaalde resultaten door de Toegang en de zorgaanbieders, waardoor we geen conclusie kunnen trekken in hoeverre de gemeente de drie hoofdoelen Wmo in de praktijk realiseert:

- het bevorderen van zelfredzaamheid van kwetsbare burgers
- het verhogen van de participatie van burgers
- het financieel beheersbaar maken/houden van de Wmo).

2) De aanbevelingen van de Rekenkamer Tilburg over te nemen.

Bij het opstellen van de aanbevelingen heeft de Rekenkamer Tilburg aansluiting gezocht bij reeds in gang gezette ontwikkelingen. De aanbevelingen zijn in een tweetal hoofdrichtingen in te delen:

I: Verbeter het functioneren van de Toegang in de keten Wmo maatwerkvoorziening individuele begeleiding.

II: Organiseer een meer integrale sturing en ketencontrol.

De aanbevelingen zijn erop gericht een bijdrage te leveren aan de verdere transformatie en de gewenste resultaatsturing. Voor een nadere uitwerking van deze aanbevelingen, wordt verwezen naar hoofdstuk 4 van de bestuurlijke nota 'Zorgen om resultaten' (deel I).

I: Verbeter het functioneren van de Toegang in de keten Wmo maatwerkvoorziening individuele begeleiding

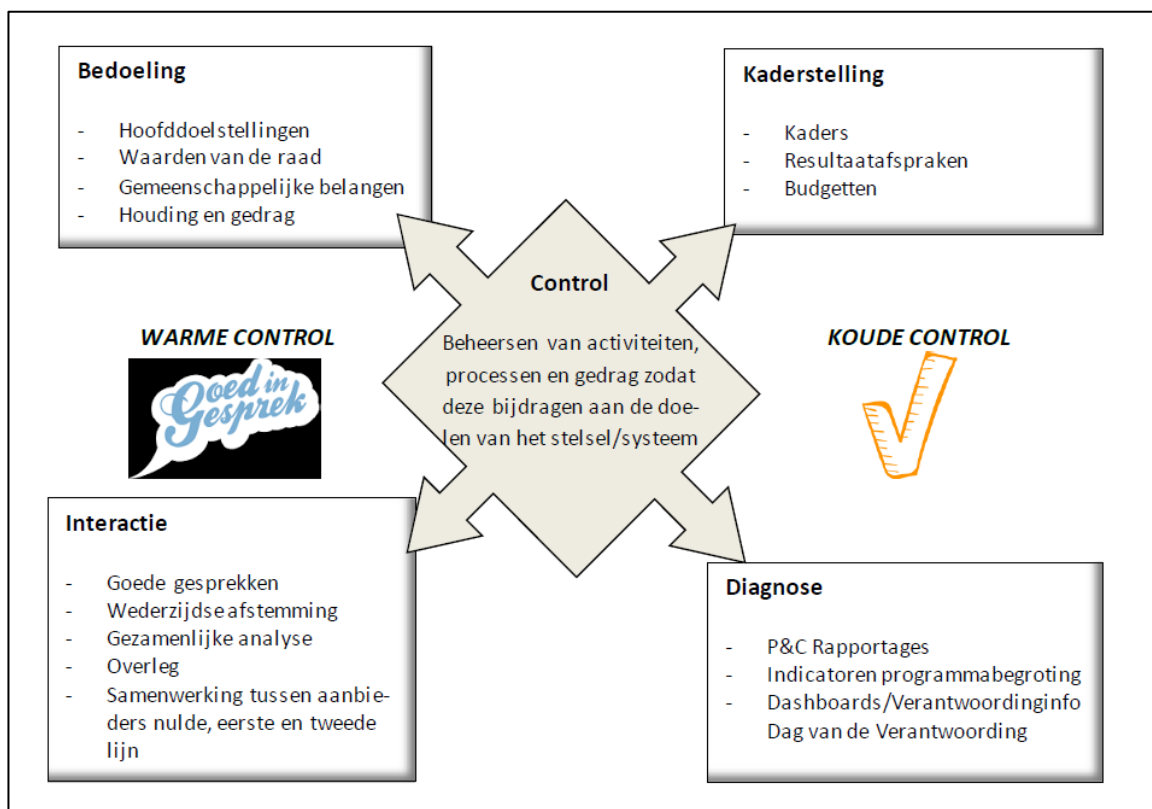
In de eerste plaats adviseert de Rekenkamer aan de raad om (gelet op de cruciale spilfunctie binnen de keten) een hoge prioriteit toe te kennen aan het verder verbeteren van het functioneren van de Toegang binnen de keten Wmo maatwerkvoorziening individuele begeleiding. De Rekenkamer adviseert om procedures te (her)formuleren gericht op eenzelfde manier van resultaatgericht werken en pleit voor een gedeelde visie op de gezamenlijke doelstellingen en verantwoordelijkheidsverdeling van betrokken actoren. Meer concreet leidt dit tot een vijftal (deel)aanbevelingen. Het betreft hier aanbevelingen waarvan de gewenste opvolging volgens de Rekenkamer randvoorwaardelijk is om de gemeenteraad in positie te brengen zijn kaderstellende rol in te vullen:

1. Bevorder dat de Toegangspartners opereren vanuit een gezamenlijk belang/gedeelde ambitie.
2. Leg het cliëntproces eenduidig vast.
3. Zorg voor kwalitatief betere plannen van aanpak.
4. Expliciteer wie verantwoording schuldig is aan wie.
5. Kom via een gezamenlijk proces tot een meer eenduidige set aan indicatoren.

II: Organiseer een meer integrale sturing en ketencontrol

Uit het onderzoek blijkt dat veel essentiële informatie over de resultaten die worden geboekt (door zowel de Toegang als de zorgaanbieders) *ontbreekt, onvolledig is of te weinig gebruikt worden*. De Rekenkamer pleit voor de een diagnose-instrumentarium waarbij de 'warme' en 'koude' control meer evenwichtig worden ingezet ter optimalisatie van de integrale sturing en ketencontrol.

De Rekenkamer presenteert hiertoe onderstaand schema:



De Rekenmaker pleit voor een evenwichtige balans tussen controle en vertrouwen, tussen warme en koude controle, tussen interactie en diagnose.

Meer concreet formuleert de Rekenkamer de volgende (deel)aanbevelingen:

6. Maak meer concrete afspraken met zorgaanbieders over te bereiken resultaten.
7. Zorg voor meer grip op resultaten via Pgb's.
8. Geef als raad nog meer richting aan de benodigde sturingsinformatie.
9. Breng het aggregatieniveau van de financiële informatie naar een niveau lager.
10. Streef naar een evenwichtige balans tussen koude en warme control.

Datumvoorstel

Wij stellen voor dit voorstel aan de orde te stellen in de vergadering van de raadscommissie Sociale Stijging van 26 juni 2017 en de raadsvergadering van 3 juli 2017.



Bijlagen

Bijlage 1) Onderzoeksrapport 'Zorgen om resultaten' (deel I) d.d. 6 juni 2017; bestuurlijke nota (deel I) en nota van bevindingen (deel II).

Bijlage 2) Reactie van het college van B&W op onderzoeksrapport 'Zorgen om resultaten'.

Tilburg, 8 juni 2017

De Rekenkamer Tilburg

de secretaris van de Rekenkamer Tilburg,

D.M.H. VAN DONGEN

de voorzitter van de Rekenkamer Tilburg,

N.W. GOUW



Raadsbesluit

De raad van de gemeente Tilburg;

- gezien het voorstel van de Rekenkamer Tilburg;
- gelet op de bestuurlijke nota 'Zorgen om resultaten' (deel I) van de Rekenkamer Tilburg;
- gelet op de collegereactie d.d. 6 juni 2017 in het kader van de bestuurlijke hoor- en wederhoorprocedure;
- gelet op de nota van bevindingen 'Zorgen om resultaten (deel II) van de Rekenkamer Tilburg

Besluit

- 1) *Kennis te nemen van nota van bevindingen en overstijgende conclusies uit het Rekenkamerrapport 'Zorgen om resultaten' (deel I) te onderschrijven.*
- 2) *De aanbevelingen van de Rekenkamer Tilburg over te nemen.*

Aldus vastgesteld in de openbare vergadering van .

de griffier,

de voorzitter,