



# Voorstel

## Gemeenteraad

Datum: 18 september 2018  
Zaak: 2018-027125  
Portefeuillehouder: Jan Jakob Boersma

Opsteller: Bianca van Mierlo/Maria Drenth  
Contactgegevens: maria.drenth@midden-groningen.nl  
Stukken ter inzage: BMC advies met bijlagen

Onderwerp: Raadsvoorstel ontwikkeling sociale teams

### 1. Voorstel

1. Kennis nemen van en instemmen met het BMC-rapport en de adviezen. Hiermee wordt gekozen voor de ontwikkelrichting:
  - op inhoud: Sociale teams voeren integrale toegangstaken uit op alle levensdomeinen en leveren ondersteuning
  - op organisatie: Werk toe naar een netwerkmodel waarbij een hoofdaannemer verantwoordelijk is voor de uitvoering en coördinatie van de sociale teams
2. Opdracht geven om de ontwikkelrichting uit te werken in een plan van aanpak, zodat per 1 januari 2019 gestart kan worden met de (door)ontwikkeling van de sociale teams.

### 2. Inleiding

Sinds 2015 wordt in de voorlopers van de nieuw ontstane gemeente Midden-Groningen gewerkt met vijf sociale teams: 3 teams in Hoogezand-Sappemeer, 1 team in Slochteren en 1 team in Menterwolde. Met de gemeenteraden van de 3 voormalige gemeenten is afgesproken dat de werkwijze van de sociale teams geëvalueerd zal worden. Na 3 jaar werken in de praktijk is er behoefte aan een evaluatie. Deze evaluatie is bedoeld om keuzes te kunnen maken over de best passende (inhoudelijke) werkwijze en organisatiewijze. Met dit advies leggen we de uitkomsten van de evaluatie aan u voor en vragen wij u in te stemmen met het rapport en de adviezen.

#### Hoe is de evaluatie tot stand gekomen?

BMC heeft in opdracht van de gemeente de evaluatie uitgevoerd aan de hand van 2 deelvragen:

1. Wat is het effect van de (inhoudelijke) werkwijze van de 5 sociale teams?
2. Welke organisatiewijze faciliteert het beste de gewenste manier van werken van de sociale teams?

In deze vraagstelling is het uitgangspunt gehanteerd dat de vorm de inhoud volgt. Juist daarom zijn vraag 1 en 2 met elkaar verbonden: bevindingen uit de analyse van het effect leiden tot aanbevelingen voor de organisatiewijze.

De analyse is gestart met het verzamelen van kwantitatieve informatie in de vorm van onder andere caseload, klanttevredenheidsonderzoeken, ontwikkelingen in budget en open data van de samenstelling van de inwoners in Midden-Groningen. Deze informatie is uitgewerkt in bijlage 1 van het rapport. Daarnaast zijn door BMC interviews gehouden met inwoners, medewerkers en teamleiders van de teams, samenwerkingspartners (waaronder welzijn, scholen, politie, woningcorporaties, leerplicht, praktijkondersteuners huisartsen) en medewerkers van de gemeente (beleidsmedewerkers en portefeuillehouders). Met deze interviews is een meer kwalitatief beeld gevormd vanuit verschillende perspectieven op de sociale teams.

### **Samenvatting evaluatierapport**

#### Deel 1 Inhoudelijke werkwijze

Samenvattend is de uitkomst van bovengenoemde kwantitatieve en kwalitatieve analyse:

- De basis is op orde
- De (toegang tot) zorg is goed, zorgcontinuïteit is gerealiseerd
- Samenwerking in de teams is goed

Daarnaast is ook een aantal ontwikkelopgaven geformuleerd:

- Er is meer aandacht nodig voor integrale en creatieve oplossingen
- Samenlevingsopbouw, samenwerking met vrijwilligers en preventie kunnen beter en meer systematisch worden ingezet
- Opdrachtgeverschap verdient een meer integrale invulling met meer aandacht voor de hoofdlijnen
- Er is harmonisatie nodig in omvang teams, bedrijfsvoering en werkprocessen

#### Deel 2 Organisatiewijze

Bovengenoemde informatie uit deel 1 van de evaluatie is als input gebruikt voor deel 2 over de gewenste organisatievorm. Dit is gedaan door 2 deelvragen te beantwoorden:

##### 1. Wat is de ambitie van de sociale teams?

Op basis van de analyse van de effecten van de teams is de doelstelling van de teams herijkt en geharmoniseerd voor de 5 teams: Sociale teams vormen de toegang tot individuele hulp en ondersteuning op alle levensdomeinen met de ontwikkelvraag om daarbij ook kortdurende, eenvoudige hulp te verlenen.

## 2. Welke uitgangspunten passen bij de (door)ontwikkeling van sociale teams in Midden-Groningen?

Als uitgangspunten is gekozen voor:

- partnerschap vanuit een onafhankelijke rol
- heldere scheiding tussen opdrachtgever en opdrachtnemer
- flexibele inzet vanuit de teams op basis van vraag
- competenties en deskundigheid van de medewerkers van de teams
- governancestructuur die de gemeente mogelijkheid van sturen biedt
- goede afweging in gevolgen voor contracten en samenwerkingspartners

Er zijn vervolgens vijf organisatiemodellen langs onze uitgangspunten gelegd. We hebben dit gedaan met de modellen eigen beheer (interne verzelfstandiging), overheids BV (gemeente enige aandeelhouder), coöperatie, stichting en netwerkmodel (uitvoering belegd bij een hoofdaannemer). Op basis van de afwegingen hierbij geldt het netwerkmodel als meest passend om de organisatie van de sociale teams in Midden-Groningen te faciliteren.

In bijgevoegd rapport is wat hierboven in hoofdlijnen is samengevat, meer uitgewerkt en onderbouwd beschreven.

### 3. Publiekssamenvatting

Na 3 jaar werken met sociale teams hebben we de vraag gesteld of de doelen en veranderingen zijn gerealiseerd. Wat heeft het voor onze inwoners opgeleverd? Welke bijstellingen of heroverwegingen zijn wenselijk? Om deze vragen te beantwoorden is een evaluatie uitgevoerd naar de werkzaamheden van de sociale teams waarbij inwoners, medewerkers van de teams, samenwerkingspartners en gemeente zijn betrokken. Uit dit onderzoek blijkt dat de basis op orde is. Sociale teams werken goed om de ondersteuning voor inwoners snel en goed te organiseren. Maar er zijn ook verbeterpunten. Deze hebben vooral te maken met meer verbinding in de samenwerking van de teams met wijk en buurt en de wijze waarop het een en ander is georganiseerd. In een periode van 2 jaar willen we ontwikkelen naar een effectieve en efficiënte organisatie die in staat is de ambities te vervullen.

### 4. Bevoegdheid van de raad

Met dit voorstel wordt de raad een aantal kader-stellende adviezen voorgelegd over de inhoudelijke en organisatorische (door)ontwikkeling van de sociale teams. De raad zal regelmatig geïnformeerd worden over de voortgang van de (door)ontwikkeling.

### 5. Beoogd effect

We willen de overgang maken naar een nieuwe fase van de sociale teams (herijken van taken, rollen en verantwoordelijkheden). Dit is nodig om pro-actiever te kunnen sturen op het behalen van de gewenste resultaten door de teams. Dit vraagt opdrachtgeverschap met een sturingsaanpak waarin inhoud en financiën allebei aandacht krijgen en elkaar versterken. De opdrachtgever richt zich primair op de kaderstelling (financieel en inhoudelijk) en de opdrachtnemer richt zich op de vormgeving en uitvoering.

### 6. Historische context

In december 2016 heeft de Ommelander Rekenkamer op verzoek van de toenmalige gemeenteraden

van Hoogezand-Sappemeer en Slochteren een onderzoek gedaan naar de uitvoering van de decentralisaties in het sociaal domein. In dit rapport ging veel aandacht uit naar de ervaringen met de sociale teams. Er zijn grote overeenkomsten tussen de aanbevelingen in dit rapport en de voorliggende evaluatie. In het uit te werken plan van aanpak worden ook de aanbevelingen van het rekenkamerrapport betrokken.

## 7. Argumenten

Het evaluatierapport biedt een ontwikkelrichting voor de sociale teams met een aantal adviezen op inhoud (sociale teams voeren integrale toegangstaken uit op alle levensdomeinen en leveren ondersteuning) en organisatie (werk toe naar een netwerkmodel waarbij een hoofdaannemer verantwoordelijk is voor de uitvoering en coördinatie van de sociale teams).

De adviezen hangen nauw met elkaar samen. Een 4-tal kader-stellende adviezen lichten we hieronder toe.

- a. Inhoudelijke ambitie
- b. Netwerkmodel
- c. Personeel
- d. Regiesysteem

De raad zal regelmatig worden geïnformeerd over de (door)ontwikkeling.

### a. Inhoudelijke ambitie

Op basis van de uitkomsten van de evaluatie wordt de inhoudelijke ambitie van de sociale teams geformuleerd als:

- Sociale teams voeren toegangstaken uit en leveren ondersteuning
- Sociale teams werken integraal. Integraal werken betekent dat medewerkers actief zijn op alle levensdomeinen van inwoners.
- Aansluiten op de vraag en draagkracht van inwoners. De sociale teams leveren maatwerk door aan te sluiten op de mogelijkheden en kansen van inwoners. Daarbij staat het behalen van een resultaat gekoppeld aan participatie en zelfredzaamheid centraal. Medewerkers zijn in staat om breder te kijken dan vanuit de bril van hulpverlener, zij verbinden met netwerken en inwonerinitiatieven in hun werkgebied.
- Sociale teams hebben een rol in preventie. Dit is een vorm van individuele preventie. Collectieve vormen van preventie vormen geen onderdeel van de opdracht aan de sociale teams (zoals bijvoorbeeld gezondheidsbeleid, algemene welzijnstaken en activiteiten van de GGD).
- Bovengenoemde ambitie kan gevolgen hebben voor de omvang van de teams en voor de gebiedsindeling. Dit komt omdat de sociale teams nog niet op alle levensdomeinen van de inwoners werken en de werkgebieden verschillende vraagstukken en caseload hebben. Per gebied wordt nader bekeken wat een toekomstbestendige vorm van het sociaal team is.

b. Netwerkmodel

Op basis van de afwegingen van de uitgangspunten van de (door)ontwikkeling van de sociale teams en van vijf organisatiemodellen geldt het netwerkmodel als meest passend om de organisatie van de sociale teams in Midden-Groningen (ook) in de toekomst te faciliteren.

Het advies luidt samengevat:

Werk toe naar een netwerkmodel waarbij een hoofdaannemer verantwoordelijk is voor de uitvoering en coördinatie van de sociale teams. Vertaald naar de praktijk betekent dit:

- Partijen (gemeente en zorgaanbieders) detacheren naar deze hoofdaannemer
- Gemeente stuurt op de inhoudelijke opdracht aan netwerkpartijen
- Met een governancestructuur die voorziet in sturing op verschillende niveaus (bestuurlijk, management, operationeel) en verschillende accenten heeft (contractmanagement, vraagarticulatie, ontwikkelopdrachten)

Neem een periode van twee jaar (2019 en 2020) om deze situatie te realiseren. In deze twee jaar kan gewerkt worden aan:

- Uitwerken van een sturingsstrategie
- Het doorontwikkelen van het opdrachtgeverschap
- Omvang, samenstelling en werkgebieden teams verder uitwerken
- Een scherpe opdracht voor de sociale teams uitwerken
- Taken participatiewet, schulden, armoedebelief toevoegen aan de teams
- Rechtspositie personeel
- Werkprocessen verbeteren en harmoniseren

In bijgevoegd eindadvies en bijlage 5, Organisatiemodellen Sociale Teams, is deze keuze meer uitgewerkt en onderbouwd.

De gemeente is stelselverantwoordelijke voor het gehele sociaal domein. In het behalen van de resultaten spelen de sociale teams weliswaar een belangrijke rol maar dat geldt ook voor de ingekochte zorg, de algemene voorzieningen en de voorzieningen die vanuit aanpalende wetgeving worden geleverd (langdurige zorg en zorgverzekering). De resultaten die de sociale teams kunnen boeken, zijn mede afhankelijk van de inzet van andere partijen op andere onderdelen in het sociaal domein. Om als gemeente te kunnen sturen op dit geheel, is een sturingsstrategie nodig die laat zien hoe gestuurd wordt op het geheel en hoe de onderdelen van het sociaal domein elkaar hier versterken. We willen een overkoepelende sturingsstrategie voor het sociaal domein ontwikkelen waar de sturing op de sociale teams een onderdeel van is.

Binnen de gemeente wordt hiervoor een team ingericht dat gericht is op sturing en vraagarticulatie. Het team bestaat uit:

- Strateeg (sturing sociale teams in relatie tot sturing sociaal domein breed)
- Contractmanager sociaal domein

- Operationeel opdrachtgever sociale teams (accounthouder plus)
- Medewerker bedrijfsvoering (harmoniseren werkprocessen, HR, juridische vraagstukken, financieel, managementinformatie)

Dit team is een onderdeel van het team sociale uitvoering en vormt de brug tussen bestuurlijk/ ambtelijk opdrachtgever en opdrachtnemer en werkt onder verantwoordelijkheid van de directeur sociaal domein.

#### c. Personeel

De personele consequenties, die kunnen voortvloeien uit de gekozen ontwikkelrichting, zullen deel uit gaan maken van de adviezen, die in het kader van het uit te werken plan van aanpak zullen worden voorgelegd. De raad zal worden geïnformeerd over de personele ontwikkelingen. Onderdeel van de te doorlopen stappen in het plan van aanpak zullen uiteraard de daartoe benodigde overleggen met werknemersvertegenwoordigers zijn.

#### d. Regiesysteem

De sociale teams gebruiken een regiesysteem voor hun dagelijkse werk. Het regiesysteem is een applicatie dat in 2015 is aangeschaft voor de 3 oude gemeenten gezamenlijk en sindsdien in beheer bij de gemeente. De toewijzing van voorzieningen voor WMO en jeugd vindt plaats in de sociale teams en wordt vastgelegd in het regiesysteem.

Als de uitvoering van de sociale teams bij een externe hoofdaannemer wordt neergelegd roept dat de vraag op wat we gaan doen met het eigenaarschap en beheer van het regiesysteem en van de data (gegevens) die in het regiesysteem worden vastgelegd.

Voorgesteld wordt dit eigenaarschap te beleggen bij de gemeente. De argumenten daarvoor zijn:

- De gemeente is meer gespecialiseerd in het beheer van de applicatie en heeft een grotere capaciteit (in menskracht) om continuïteit te leveren.
- Het regiesysteem is gekoppeld aan andere gemeentelijke applicaties (backoffice en gegevensmakelaar) en het is het effectiever om die systemen in één organisatie te beheren in plaats van in 2 organisaties. Ook de kwaliteit van de gegevens is beter als het beheer ervan in één organisatie ligt.
- De eisen op het gebied van informatiebeveiliging en privacy (AVG, Algemene Verordening Gegevensbescherming) zijn hoog - juist in het sociaal domein - en het beste door de gemeente in te vullen.
- Omdat er vele miljoenen omgaan in WMO en jeugd zijn de financiële risico's groot en is het belangrijk grip op de applicatie en de gegevens te hebben. Ook gemeente Groningen hanteert een model waarbij de taak van de sociale teams is belegd bij Stichting Wij Groningen, maar het eigenaarschap en beheer van de applicatie en de gegevens onder verantwoordelijkheid van de gemeente vallen.

## 8. Kanttekeningen en risico's

Op dit moment geeft Kwartier Zorg en Welzijn grotendeels invulling aan de uitvoering en coördinatie van de teams. Dit gebeurt naar tevredenheid van inwoners, gemeenten, samenwerkingspartners en Kwartier zelf, zo blijkt ook uit het onderzoek. Het is de vraag of de nieuwe situatie in een vergelijkbare subsidierelatie met Kwartier vorm kan krijgen.

Deze vraag wordt in het plan van aanpak beantwoord binnen de wet- en regelgeving op het gebied van aanbesteden, overheidsopdracht en subsidies waar de gemeente Midden-Groningen aan gebonden is.

## 9. Financiële paragraaf

De financiële gevolgen worden meegenomen in het plan van aanpak.

## 10. Communicatie

Communicatie met medewerkers van de teams, samenwerkingspartners en inwoners over deze evaluatie is geen sluitstuk maar integraal onderdeel geweest van het hele evaluatieproces. Dit zal ook een noodzakelijke onderdeel blijven van het toekomstige veranderproces. En hierbij zullen we ook de adviesraad nauw betrekken.

We hebben drie communicatie-initiatieven gepland rondom de besluitvorming van dit advies:

- De organisatie van informatiebijeenkomsten waarvoor alle medewerkers van de sociale teams zijn uitgenodigd. Dit geldt ook voor medewerkers van de teams die nauw met de sociale teams samenwerken (team uitvoering backoffice, sociaal beleid en gebiedsregisseurs).
- Informatieve brief voor onze samenwerkingspartners in brede zin
- Persbericht

## 11. Draagvlak en vervolgtraject (afstemming, tijdspad)

10 september	Pho sociaal domein
17 - 21 september	Informatiebijeenkomsten betrokken teams (5 sociale teams, uitvoering backoffice, sociaal beleid en gebiedsregisseurs)
24 september	DT
25 september	College B&W
2 oktober	Presentatie sociale teams aan college, als onderdeel van presentatie sociaal domein
9 oktober	Presentatie sociale teams aan raad, als onderdeel van informerende avond over sociaal domein
11 oktober	Raadscommissie
1 november	Raad
November	Plan van aanpak naar DT en college
1 januari 2019	Start uitvoering plan van aanpak

Burgemeester en wethouders van de gemeente Midden-Groningen,

A. Hoogendoorn  
Burgemeester

H.J.W. Mulder  
Secretaris

**Bijlage:**

- 1 Eindadvies Sociale teams, BMC
- 2 bijlage 1 t/m 6 van het eindadvies