

Sociale wijkzorgteams Den Haag

Onderzoek naar voorwaarden voor doeltreffend en doelmatig functioneren

De rekenkamer heeft onderzoek gedaan naar de sociale wijkzorgteams in Den Haag. Daarbij is gekeken in hoeverre wordt voldaan aan de voorwaarden voor doeltreffend en doelmatig functioneren. Het onderzoek naar de SWT's is een kwalitatief onderzoek en is uitgevoerd door middel van een documentstudie en interviews met verschillende betrokken actoren.

Conclusies

Op basis van het onderzoek naar de sociale wijkzorgteams in Den Haag en de beantwoording van de probleemstelling *In hoeverre wordt voldaan aan de voorwaarden voor het doeltreffend en doelmatig functioneren van de sociale wijkzorgteams?* komt de rekenkamer tot de volgende conclusies:

Hoofdconclusie

De opzet en implementatie van sociale wijkzorgteams biedt kansen voor doeltreffend en doelmatig functioneren, echter niet aan alle voorwaarden voor het doeltreffend en doelmatig functioneren wordt op dit moment voldaan.

1. Conclusie: ontbrekende leerinfrastructuur

Het college heeft gekozen voor een organisch proces van uitrol en ontwikkeling van de sociale wijkzorgteams waarin ruimte is om gaandeweg te leren. De teams worden op basis van praktijkervaringen ingericht, aangepast en bijgestuurd. Vanaf de start ontbreekt het echter aan een leerinfrastructuur¹ waarin vorm wordt gegeven aan dit leerproces.

- Zo ontbreekt het vanaf de start van het traject aan een gestructureerd proces waarin leerervaringen worden verzameld.
- Worden er geen leerdoelen vastgelegd (zie ook conclusie 3).
- Laten praktijkervaringen (maart 2015) zien dat teamleden nog niet hebben ervaren dat hun feedback is meegenomen bij het verbeteren van de SWT opleiding (de leergang). Recent (juni 2015) is de leergang volgens de gemeente aangepast. Omdat dit een recente ontwikkeling betreft heeft de rekenkamer niet meer in de praktijk kunnen verifiëren in hoeverre de aanpassingen tot verbetering hebben geleid.
- De gemeente is in april 2015 gestart met het ontwikkelen van een kwaliteitsmanagementsysteem dat vanaf de zomer 2015 gereed moet zijn.

Met het ontbreken van een leerinfrastructuur is een belangrijke voorwaarde om te kunnen leren afwezig, namelijk de mogelijkheid om (snel) feedback te krijgen waardoor fouten en knelpunten

¹ Een leerinfrastructuur bestaat uit alle ondersteuning bij leeractiviteiten (de inhoud van het leren) en regulatieactiviteiten (het vormgeven van het leerproces) en alle daarbij behorende condities die het leren beïnvloeden (Tjepkema, S., 'The learning infrastructure of self-managing work teams'. Enschede, Universiteit Twente, 2002).

zichtbaar worden. Dit vormt een risico voor de snelheid waarmee en mate waarin fouten en knelpunten kunnen worden gecorrigeerd.

2. Conclusie: onvoldoende uitwerking vroegsignalering en eigen kracht

Twee belangrijke pijlers van de SWT's zijn zorgen voor *vroegsignalering* (zodat op tijd hulp kan worden ingezet om erger te voorkomen), en uitvoering geven aan *eigen kracht* (waardoor burgers zo snel mogelijk weer regie over het eigen leven kunnen krijgen en aanspraak op voorzieningen verminderd). Vroegsignalering en eigenkracht zijn echter onvoldoende uitgewerkt in SMART-C² doelen, prestatieafspraken, de opleiding en concrete taken/werkzaamheden:

- In theorie is onderbouwd hoe de opzet en inrichting van de SWT's moeten gaan bijdragen aan vroegsignalering en eigen kracht. Maar hoe de contacten buiten het team concreet worden gelegd en hoe de SWT's meer grip krijgen op de vroegsignalering is niet uitgewerkt. Daarnaast is niet uitgewerkt hoe de SWT's kunnen zorgen dat de aanspraak op voorzieningen wordt verminderd.
- Activiteiten op het gebied van vroegsignalering, inzetten eigen kracht en verminderen aanspraak op voorzieningen, zijn nog niet uitgewerkt in een concrete werkwijze of procedure.
- Samenwerking buiten het SWT (o.a. de vroegsignalering), in de wijk, met overige organisaties en burgers, staat nog in de kinderschoenen. De activiteiten die in opzet buiten het SWT moeten worden uitgevoerd, worden in de praktijk nog niet gerealiseerd.
- In de praktijk geven teamleden het aan lastig te vinden om de mate van zelfregie (= eigen kracht) te bepalen. Dit werd ook gemist in de SWT opleiding.

3. Conclusie: onvoldoende richtinggevende kaders

Inzicht in de prestaties en mate van doelrealisatie van de SWT's is niet goed mogelijk. Doelen en prestaties van het SWT instrument zijn namelijk niet of onvoldoende SMART-C geformuleerd. Hiermee ontbreekt het ook aan richtinggevende kaders die sturend zijn in de ontwikkeling van het SWT instrument en/of de uitvoering van SWT taken. Zo zijn bijvoorbeeld:

- geen inhoudelijke prestaties voor de SWT's geformuleerd die met de maatschappelijke doelen van de SWT's samenhangen;
- is het doel om in 2015 en 2016 te werken aan opbouw en (verdere) ontwikkeling van de SWT's, met de verwachting dat de aanpak vanaf 2017 moet gaan renderen, niet SMART-C (zo ontbreekt een indicator om het effect te meten);
- is de prestatie om in 2014 minimaal 10 teams in te richten en te vormen niet volledig SMART-C omdat niet is uitgewerkt wat precies wordt verstaan onder 'vormen en inrichten' en daarmee onduidelijk is of de teams vanaf dat moment ook daadwerkelijk starten met het behandelen van problematiek
- de gealloceerde middelen voor de SWT's niet gedefinieerd in de categorieën tijd/capaciteit, geld, mensen, kennis en goederen/instrumenten.

Aanbevelingen

Om te kunnen voldoen aan de voorwaarden voor doeltreffend en doelmatig functioneren is het noodzakelijk om:

² SMART-C staat voor Specifiek, Meetbaar, Afgestemd, Realistisch, Tijdsgebonden en Consistent

1. Te zorgen voor een leerinfrastructuur waarin actief (leer)ervaringen worden gesignaleerd, uniform en structureel worden vastgelegd en geanalyseerd, en de verbeterpunten gebruikt worden bij de doorontwikkeling van de teams en in het (bij)sturen van het leerproces. Met deze verbeteringen kan een leerinfrastructuur worden gerealiseerd voortbouwend en aansluitend op het bestaande organische proces.
2. De cruciale pijlers van de SWT's, vroegsignalering en eigen kracht, concreet en specifiek uit te werken waarmee duidelijk wordt hoe (in werkwijze en middelen) welke taken en activiteiten teamleden precies moeten uitvoeren.
3. Zowel ten aanzien van de (door)ontwikkeling van de SWT's als vroegsignalering, eigen kracht en ondersteuning SMART-C doelen te formuleren en SMART-C prestaties vast te leggen, en te zorgen dat de doelen en prestaties op elkaar aansluiten.

De rekenkamer doet daarom de volgende aanbevelingen aan de raad:

1. Aanbeveling: leerinfrastructuur

Draag het college op zorg te dragen voor een zo snel mogelijke implementatie van een leerinfrastructuur die voldoet aan bovenstaande voorwaarden.

2. Aanbeveling: uitwerking richtinggevende kaders

Draag het college op om zowel ten aanzien van de (door)ontwikkeling van de SWT's als vroegsignalering, eigen kracht en ondersteuning, te komen met een voorstel waarin de kaders voldoende concreet en SMART-C zijn uitgewerkt.

Reactie van het College van Burgemeester en Wethouders

Het college legt in zijn reactie op het bestuurlijk rapport van de rekenkamer de conclusies grotendeels naast zich neer en komt naar aanleiding van de aanbevelingen niet met nieuwe vervolgstappen. Hieronder is een overzicht van de aanbevelingen en de reactie daarop van het college. De rekenkamer geeft in de kolom 'nawoord' hierop nog een reactie.

Aanbeveling rekenkamer	Reactie college	Nawoord rekenkamer
<p><i>Draag het college op zorg te dragen voor een zo snel mogelijke implementatie van een leerinfrastructuur die voldoet aan onderstaandstaande voorwaarden. Actief (leer)ervaringen signaleren, uniform en structureel vastleggen en analyseren, en verbeterpunten gebruiken bij de doorontwikkeling van de teams en in het (bij)sturen van het leerproces.</i></p>	<p>(1) Wij zijn van mening dat we vanaf 2014 over een leerinfrastructuur beschikken en dat deze in 2015 verder is en wordt ontwikkeld. Vanuit het kwaliteitsmanagement is een leerinfrastructuur opgezet waarbinnen leerervaringen worden gesignaleerd, vastgelegd en geanalyseerd op basis waarvan aanpassingen plaatsvinden.</p> <p>(2) Op basis hiervan zijn al verbeterpunten binnen de leergang SWT's doorgevoerd.</p>	<p>(1) De rekenkamer constateert in haar rapport dat weliswaar sinds 2014 leerervaringen zijn gebruikt bij de ontwikkeling van de SWT's, maar dat dit gebruik niet het resultaat is van een uniforme en structurele aanpak van monitoring en evaluatie. Hierover staat in de bevinding bij onderzoeksvraag 7 in paragraaf 5.3 het volgende: <i>"Hoewel de gemeente aangeeft dat de teams op basis van praktijkervaringen worden ingericht, aangepast en bijgestuurd was er vanaf het begin van het ontwikkeltraject geen gestructureerd proces waarin de leerervaringen werden verzameld. De gemeente is bezig met het ontwikkelen van een kwaliteitsmanagementsysteem, wat hier vanaf de zomer 2015 in moet voorzien."</i></p> <p>De ambtelijke organisatie heeft in haar feitelijke wederhoor reactie van 16 juli 2015 deze bevinding niet weersproken. In hoeverre vanuit het kwaliteitsmanagementsysteem voldoende wordt voorzien in een leerinfrastructuur heeft de rekenkamer niet kunnen beoordelen.</p> <p>(2) De rekenkamer constateert dat het doorvoeren van verbeterpunten in de leergang SWT's een recente ontwikkeling is. Bij de beantwoording van onderzoeksvraag 6 in paragraaf 5.2 melden wij hierover het volgende: <i>"Teamleden hebben nog niet ervaren dat hun feedback is meegenomen in het verbeteren van de leergang. Recent is de leergang aangepast en volgens de gemeente voldoet de leergang nu beter aan de kennisbehoeften. Omdat dit een recente ontwikkeling betreft heeft de rekenkamer dit niet meer in de praktijk kunnen verifiëren."</i></p> <p>De ambtelijke organisatie heeft in haar feitelijke wederhoor reactie van 16 juli 2015 deze bevinding niet weersproken.</p>

<p><i>Draag het college op om zowel ten aanzien van de (door)ontwikkeling van de SWT's als vroegsignalering, eigen kracht en ondersteuning, te komen met een voorstel waarin de kaders voldoende concreet en SMART-C zijn uitgewerkt.</i></p>	<p>Wij zijn van mening dat vroegsignalering en eigen kracht onderdeel zijn van de aanpak van de SWT's en geborgd in de leergang. De opgedane ervaring heeft in augustus 2015 geresulteerd in een handboek maatwerk ondersteuning waarin doelen en acties per leefgebied zijn uitgewerkt. Wat betreft de (door)ontwikkeling van de SWT's worden vanuit kwaliteitsmanagement meer concrete kaders en indicatoren uitgewerkt op basis van de praktijkervaring. De raad wordt in de voortgangsrapportages Wmo nader geïnformeerd.</p>	<p>In het (feiten)rapport is in de bevinding bij onderzoeksvraag 4 in paragraaf 4.5 het volgende opgenomen: <i>“De werkwijze en het werkproces zijn uitgewerkt en er is onderbouwd hoe deze activiteiten bij moeten dragen aan de realisatie van een deel van de beoogde doelen. Activiteiten op het gebied van vroegsignalering, inzetten eigen kracht en verminderen aanspraak op voorzieningen, zijn nog niet uitgewerkt in een concrete werkwijze of procedure.”</i></p> <p>De ambtelijke organisatie heeft in haar feitelijke wederhoor reactie van 16 juli 2015 niet aangegeven dat deze bevinding onjuist is en niet aangegeven dat de uitwerking in het handboek 'maatwerk ondersteuning' zou worden opgenomen. In hoeverre dit handboek van augustus 2015 voldoende tegemoet komt aan onze aanbeveling, hebben wij niet kunnen beoordelen.</p>
---	---	---

Gezien het vorenstaande stelt de rekenkamer de raad voor het volgende besluit te nemen:

De raad van de gemeente Den Haag besluit:

Gelet op artikel 185, tweede lid Gemeentewet en de aanbevelingen van de Rekenkamer Den Haag uit het rapport 'Sociale wijkzorgteams Den Haag', het college op te dragen:

1. Zorg te dragen voor een zo snel mogelijke implementatie van een leerinfrastructuur waarmee:
 - (leer)ervaringen actief kunnen worden gesignaleerd;
 - (leer)ervaringen uniform en structureel kunnen worden vastgelegd en geanalyseerd en;
 - de hieruit volgende verbeterpunten gebruikt kunnen worden bij de doorontwikkeling van de teams en in het (bij)sturen van het leerproces.

2. Om zowel ten aanzien van de (door)ontwikkeling van de SWT's als vroegsignalering, eigen kracht en ondersteuning, te komen met een voorstel waarin de kaders voldoende concreet en SMART-C zijn uitgewerkt.

Aldus besloten in de openbare raadsvergadering van

Griffier

Voorzitter