

Toegang tot het sociaal domein

Rekenkamercommissie Waalwijk

23 juni 2016

Inhoud	Pagina
Voorwoord	1
1. Aanleiding en opdracht	2
1.1 Aanleiding	2
1.2 Doel- en vraagstelling	2
1.3 Aanpak van het onderzoek	4
1.4 Leeswijzer	5
2. Conclusies en aanbevelingen	6
2.1 Visie op (de toegang tot) het sociaal domein	6
2.2 De toegang in de praktijk	8
2.3 Gevolgen voor zorgvragers	10
2.4 Kaderstellende en controlerende rol van de raad	11
2.5 Aanbevelingen	12
Bijlage A Feitenrelaas	15
3. Toegang tot het sociaal domein	16
3.1 Visie op het sociaal domein en de toegang	16
3.2 Toegangsmodel in theorie	19
3.3 Conclusies	22
4. Toegang in de praktijk	23
4.1 2015: een leer- en overlevingsjaar	23
4.2 Resultaten van het team	24
4.3 Samenstelling en formatie	27
4.4 Deskundigheid en het bevorderen daarvan	29
4.5 Samenwerking met maatschappelijke organisaties	30
4.6 Financiën	33
4.7 Conclusies	35
5. Gevolgen voor zorgvragers	36
5.1 Perspectief vanuit klanten	36
5.2 Gevolgen voor cliënten vanuit het perspectief van organisaties	40
5.3 Conclusie	42
6. Kaderstellende en controlerende taak van de raad	43
6.1 Kaderstellende taak van de raad	43
6.2 Controlerende taak van de raad	45
6.3 Conclusies	47

Bijlage 1 Beoordeling normenkader	49
Bijlage 2 Overzicht van documenten	51
Bijlage 3 Overzicht van respondenten	53
Bijlage 4 Verantwoording cliëntenonderzoek	55
Bijlage 5 Monitoring in het sociaal domein	56

Voorwoord

Op 1 januari 2015 kregen gemeenten een uitgebreider takenpakket op basis van de nieuwe Wet Maatschappelijke ondersteuning, de Jeugdwet en de Participatiewet. Deze decentralisaties zijn een forse opgave voor gemeenten. Het eerste jaar was voor veel gemeenten een overgangsjaar, een jaar om te leren en te kijken hoe het sociale domein 'echt' te transformeren. Dit transformatieproces is nog volop bezig.

Ook de gemeente Waalwijk staat voor deze opgave. Omdat deze transitie veel bewoners raken, juist ook de meeste kwetsbare inwoners, was het voor de rekenkamercommissie relevant om te kijken hoe de gemeente Waalwijk dit eerste jaar gevaren is. Bovendien zijn wij van mening dat nu terugkijken, ruim een jaar na de invoering, voldoende overzicht biedt en tegelijkertijd nog de mogelijkheid biedt om indien nodig beleid bij te sturen.

Het onderwerp van dit onderzoek betreft de wijze waarop de gemeente Waalwijk de toegang tot het sociale domein heeft georganiseerd, welke gevolgen het heeft voor de zorgvrager en in hoeverre de raad zijn kaderstellende en controlerende rol kan vervullen.

Susan van Klaveren, Anouk Olsthoorn en Nora Kornalijslijper van BMC Onderzoek hebben het onderzoek samen met de rekenkamercommissie uitgevoerd.

Uit ons onderzoek blijkt dat deze vraag niet eenvoudig te beantwoorden is, vooral omdat informatie nog maar mondjesmaat voorhanden is. De rekenkamercommissie heeft veel moeite moeten doen om gegevens boven tafel te krijgen. Tevens zien wij dat de transformatie van het sociale domein vraagt om een leerproces en samenwerking. 2015 was een leerjaar maar het leerproces is nog niet klaar.

Onze aanbevelingen richten zich hierop: verstevig het leerproces en monitor het sociale domein. Om te weten of wat u wilt ook echt lukt, of u met uw beleid de juiste doelgroepen weet te bereiken en de gestelde doelen te realiseren, daarvoor heeft u informatie nodig.

Tegelijkertijd zien wij dat de gemeenteraad van Waalwijk zich realiseert dat het belangrijk is te volgen wat de effecten van het beleid zijn. Wat betekent het beleid voor onze inwoners, wat zijn hun ervaringen, hoe kijken zij er tegenaan? De recent door de raad georganiseerde hoorzittingen zien wij als een goed signaal.

De rekenkamercommissie wil met dit rapport de raad steunen: blijf op dit onderwerp nauwgezet volgen wat er gebeurt. Het sluit goed aan op het door u gestarte project Praat met de raad.

Wij hopen dat Raad, College en ambtelijke organisatie onze aanbevelingen oppakken en samen met de bewoners en betrokken maatschappelijke partners het transformatieproces verder vormgeven.

De rekenkamercommissie,

Anja van de Westelaken, voorzitter
Harry ten Caten, lid
Karel Tercic, lid

1. Aanleiding en opdracht

1.1 Aanleiding

Sinds 2015 is er veel veranderd in de taken en verantwoordelijkheden van gemeenten op de gebieden zorg en ondersteuning, jeugdhulp en participatie (werk en inkomen), het zogeheten sociaal domein. Er zijn nieuwe taken bijgekomen, maar voor de uitvoering van die taken zijn er minder middelen dan voorheen beschikbaar. Met het oog op de financiële houdbaarheid van het zorgstelsel dient er slimmer, beter, samenhangender en goedkoper gewerkt te worden. Ook de gemeente Waalwijk staat voor deze opgave.

Een goede inrichting van de toegang tot voorzieningen in het sociaal domein kan bijdragen aan de financiële houdbaarheid van het sociaal domein, meer maatwerk en meer samenhang door het leveren van integrale arrangementen. Om dit te bereiken heeft de gemeente Waalwijk gekozen voor een integrale en tevens centrale toegang tot voorzieningen uit zowel de Wmo, de Jeugdhulp als de Participatiewet. De gemeente voert de toegang zelf uit en laat dit niet over aan professionele organisaties.

Bij aanvang van de transities is de toegang tot voorzieningen bij tal van gemeenten nog lang niet op orde. De toegang krijgt in de praktijk vorm. Vanuit haar controlerende taak is het voor gemeenteraden zeer relevant om te weten hoe de toegang in de eigen gemeente verloopt en wat de gevolgen daarvan zijn voor de burgers.

1.2 Doel- en vraagstelling

Doel

Gezien de mogelijke gevolgen van de transities voor inwoners agendeert de Rekenkamercommissie een onderzoek naar het sociaal domein. Gezien het belang van de toegang tot het sociaal domein kiest de Rekenkamercommissie ervoor dit onderwerp centraal te stellen. Het doel van het onderzoek is als volgt:

Inzicht krijgen in de effectiviteit en efficiëntie van de toegang tot het sociaal domein en de kaderstellende en controlerende rol van de raad binnen het sociaal domein.

Vraagstelling

In dit onderzoek staan de volgende hoofdvragen centraal:

- *Is de wijze waarop Waalwijk de toegang heeft geregeld effectief en efficiënt georganiseerd?*
- *En wat zijn de gevolgen hiervan voor de zorgvrager en hoe werkt dit uit in de praktijk?*
- *Hoe is de informatiepositie en betrokkenheid van de raad georganiseerd en op welke wijze vindt er verantwoording plaats, opdat de raad zijn kaderstellende en controlerende rol kan vervullen?*

Op grond van deze hoofdvragen zijn de volgende deelvragen gehanteerd:

A. Is de wijze waarop Waalwijk de toegang heeft georganiseerd effectief en efficiënt?

- Hoe is de toegang tot het sociaal domein ingericht?
 - voor de verschillende doelgroepen;
 - voor de verschillende behoeften (informatie, advies, ondersteuning).
- Hoe functioneert de toegang in de praktijk?
- Wat zijn de resultaten van de gemeente Waalwijk waar het gaat om de toegang tot het sociaal domein?
 - Aantal meldingen.
 - Aantal keukentafelgesprekken.
 - Aantal eigen kracht adviezen, beroep op algemene voorzieningen en maatwerkvoorzieningen?
- Sluiten de resultaten aan op de gestelde doelen (doeltreffendheid)?
- Wat is de verhouding tussen de resultaten en de totale kosten (doelmatigheid)?

B. Wat zijn de gevolgen van de wijze waarop Waalwijk de toegang heeft geregeld, voor de zorgvrager?

- Krijgen zorgvragers tijdig de juiste toegang tot informatie en ondersteuning in het sociaal domein?
- Zo niet, welke gevolgen heeft dit voor de zorgvrager, diens omgeving en de samenleving?
- Zo ja, welke gevolgen heeft dit voor de zorgvrager, diens omgeving en de samenleving?

C. In hoeverre kan de raad zijn kaderstellende en controlerende rol vervullen?

- Hoe is de informatiepositie en betrokkenheid van de raad georganiseerd, waar het gaat om de toegang tot het sociaal domein?
- Hoe vindt de verantwoording over de toegang tot het sociaal domein plaats?
- Wordt de raad tijdig en volledig geïnformeerd over de bereikte resultaten, de daaraan gekoppelde kosten, eventuele afwijkingen en eventuele beleidsaanpassingen?
- Voerde de raad met betrekking tot de toegang tot het sociaal domein zijn kaderstellende en controlerende taak goed uit?

1.3 Aanpak van het onderzoek

In opdracht van de Rekenkamercommissie Waalwijk heeft BMC Onderzoek het onderzoek naar de toegang tot het sociaal domein uitgevoerd. In de periode december 2015 tot en met mei 2016 zijn onderstaande processtappen doorlopen.

Fase	Naam fase	Activiteit
1	Vorbereiding	Startoverleg en nadere uitwerking normenkader
2	Dossier-onderzoek	Diverse documenten bestuderen
3	Interviewronde intern	Interview met de wethouder, 2 beleidsmedewerkers, 3 medewerkers van Team Wijz en 3 (voormalig of waarnemend) teamleiders
4	Interviewronde extern	7 telefonische interviews met zorgaanbieders en cliëntenorganisaties, en een persoonlijk interview met de Wmo-adviesraad
5	Veldwerk onder klanten	20 telefonische interviews en 3 persoonlijke interviews met klanten
6	Gesprek met de raad	Groepsinterview met raadsleden
7	Nota van bevindingen	Analyse en rapportage

In bijlage 2 is een overzicht opgenomen van de documenten die zijn bestudeerd tijdens de documentenstudie. In bijlage 3 is een overzicht opgenomen van de gesprekspartners van de interviewronde en het groeps gesprek (met vertegenwoordigers van de politieke fracties).

In bijlage 4 staat een verantwoording van het cliëntenonderzoek. Op dit punt volstaan wij met te vermelden dat het voor de gemeente niet mogelijk was om een overzicht te geven van alle cliënten die een melding hebben gedaan. In het onderzoek zijn als gevolg daarvan alleen cliënten betrokken die een huisbezoek hebben gehad en waarvoor een beschikking voor een voorziening is afgegeven. Het geschetste beeld valt daardoor naar verwachting positiever uit dan wanneer de groep die geen maatwerkvoorziening heeft gekregen, ook meegenomen zou zijn.

Normenkader

Voor dit onderzoek is een normenkader ontwikkeld. Deze is opgenomen in bijlage 1. Doordat een belangrijk deel van de benodigde informatie niet voorhanden was, heeft er geen beoordeling van de normen niet kunnen plaatsvinden.

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 beschrijft de conclusies van het onderzoek aan de hand van de onderzoeksvragen. Het hoofdstuk eindigt met aanbevelingen voor college en raad.

Hoofdstuk 3 behandelt de visie van de gemeente Waalwijk op (de toegang tot) het sociaal domein.

Hoofdstuk 4 gaat in op de uitvoering van de toegang en besteedt daarbij aandacht aan de geboekte resultaten, de formatie en deskundigheid van Team Wijz, de samenwerking met maatschappelijke organisaties en de financiën.

Hoofdstuk 5 beschrijft de gevolgen van de wijze waarop de toegang wordt uitgevoerd, voor de zorgvragers. Zowel het perspectief van de zorgvragers zelf als de maatschappelijke organisaties waarmee zij contact hebben wordt weergegeven.

Hoofdstuk 6 behandelt de wijze waarop de gemeenteraad haar kaderstellende en controlerende taken uitvoert.

2. Conclusies en aanbevelingen

De toegang tot het sociaal domein is een cruciaal onderdeel van de drie decentralisaties. De inrichting en uitvoering van de toegang kan kansen bieden voor integrale arrangementen en zo meer maatwerk voor burgers. Ook kan het bijdragen aan het vroegtijdig en meer preventief inzetten van voorzieningen. De implementatie van de drie transitieën en gelijktijdig een transformatie is echter ook ingrijpend: gemeenten hebben in 2015 alle zeilen bij moeten zetten om te voorkomen dat klanten tussen wal en schip vallen, zo ook in de gemeente Waalwijk.

Dit hoofdstuk beschrijft (per hoofdvraag) de conclusies van het onderzoek. Paragraaf 1 en 2 besteden respectievelijk aandacht aan de visie op en de uitvoering van de toegang tot het sociaal domein. Paragraaf 3 geeft inzicht in de gevolgen van de gekozen werkwijze en de uitvoering daarvan voor de zorgvragers. Paragraaf 4 behandelt de rol van de raad waar het gaat om de toegang tot het sociaal domein. Het hoofdstuk sluit af met aanbevelingen voor het college en de gemeenteraad van de gemeente Waalwijk.

2.1 Visie op (de toegang tot) het sociaal domein

In het Transitieplan 'Andere kijk, goed voor elkaar' (2014) beschrijft de gemeente Waalwijk haar visie op de vormgeving van het sociaal domein. De gemeente Waalwijk ziet de transitieën als kans om het sociaal domein en de toegang daartoe anders in te richten. De gemeente hanteert een benadering waarbij het denken vanuit de inwoner centraal staat. Deze visie vertaalt de gemeente in de volgende transitiedoelstellingen en ambities.

Tabel 1 Overzicht doelstellingen en ambities

Transitiedoelstellingen
<ul style="list-style-type: none"> • Iedereen is sociaal en economisch zelfredzaam. • Ieder huishouden heeft minimaal één kostwinner. • Iedere jongere haalt een startkwalificatie.
Ambities
<ul style="list-style-type: none"> • Van de 19.500 huishoudens doet in 2018 maximaal 15% een beroep op een voorziening, betaald door de gemeente. • Maximaal 5% van de huishoudens doet in 2018 een beroep op specialistische voorzieningen, betaald door de gemeente. • De voortgang tenminste 1x per 2 jaar onderzoeken.

Bron: Transitieplan 'Andere kijk, goed voor elkaar' (Gemeente Waalwijk, 2014)

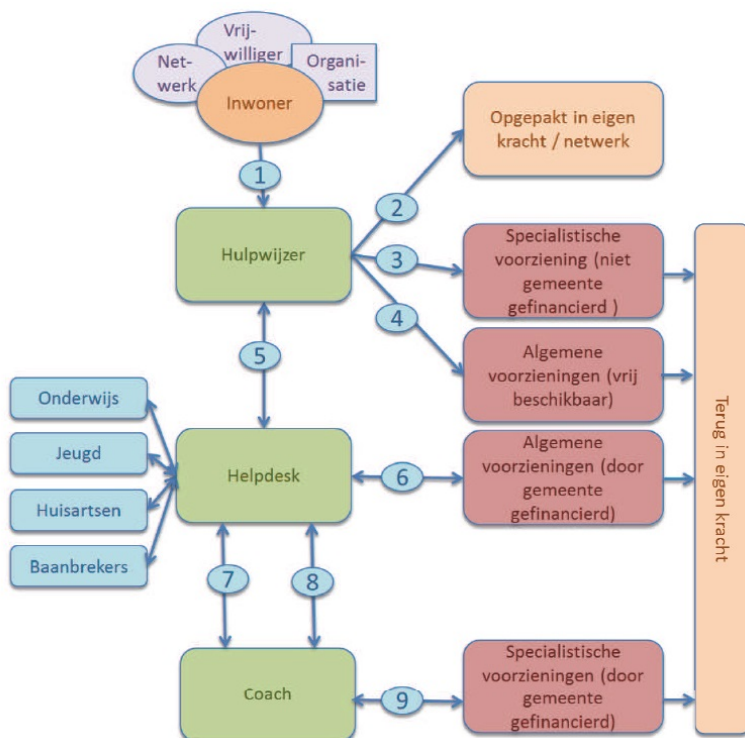
Om de aanspraak op voorzieningen te verminderen, hanteert Waalwijk, net als de meeste andere gemeenten in Nederland, de basisprincipes van de gekantelde werkwijze. Daarbij moet er in gezamenlijkheid met de cliënt worden gezocht naar een passende oplossing.

Hoe is de toegang tot het sociale domein ingericht?

Een goede toegang kan bijdragen aan het bereiken van de gestelde doelstellingen en ambities. Gemeenten in Nederland hebben verschillende keuzes gemaakt bij het vormgeven van de toegang. Waalwijk heeft gekozen voor een *centraal en integraal* model. Dat wil zeggen dat er voor Waalwijk één plek is waar inwoners terecht kunnen voor alle vragen binnen het sociaal domein. De basisprincipes van het toegangsmodel zijn niet uniek. Uit onderzoek van Movisie blijkt dat ongeveer 42% van de gemeenten een dergelijk model hanteert¹.

Het volgende figuur toont schematisch de toegang tot het sociaal domein zoals dit in de gemeente Waalwijk is vormgegeven.

Figuur 1 Schematische weergave toegang sociaal domein in de gemeente Waalwijk



Bron: Transitieplan 'Andere kijk, goed voor elkaar (Gemeente Waalwijk, 2014)

Uitleg van het model:

- **Hulpwijzer:** Inwoners met vragen kunnen terecht bij WaalWijzer, een digitaal platform.

¹ Sociale (wijk)teams in beeld, (Movisie, 2016).

- *Helpdesk:* Indien de vraag van de inwoner niet door WaalWijzer is beantwoord of als de inwoner geen toegang heeft tot internet en evenmin ondersteuning in de eigen omgeving heeft, kan men een beroep op de helpdesk doen. De helpdesk geeft advies en kan bij een niet complexe vraag doorverwijzen naar algemene, door de gemeente gefinancierde voorzieningen en bij meervoudige problematiek naar een coach.
- *Coach:* De coach is een casemanager, die het huishouden/de klant ondersteunt, weer overzicht geeft, helpt prioriteiten te stellen en een koers naar eigen kracht inzet.
- *Zij-instromers:* Dit zijn organisaties waarlangs klanten (via een korter traject) kunnen instromen bij Team Wijz.
- *Cliëntondersteuning:* De cliëntondersteuning is belegd bij Contour de Twern.

De centrale positie van Team Wijz zou met het integrale karakter alle vraagstukken binnen het sociale domein moeten kunnen oppakken. Omdat er ook sprake is van één toegangsmogelijkheid hoopt de gemeente het overzicht en de regie te bewaren. Het risico daarvan is dat het een groot team wordt. Het voordeel van het centrale integrale team is dat verschillende disciplines binnen het team kunnen worden opgenomen en elkaar gemakkelijk kunnen vinden.

Waalwijk kiest ervoor om de toegang in eigen beheer uit te voeren, omdat het zo toezicht kan houden op alle interventies binnen het sociaal domein en het leidt tot kortere lijnen tussen gemeenten en samenwerkingspartners. Daarbij ziet de gemeente onafhankelijkheid als een vereiste om het gewenste maatwerk te leveren.

2.2 De toegang in de praktijk

Hoe functioneert de toegang in de praktijk?

Het jaar 2015 is een leerjaar voor de gemeente en TeamWijz. De gemeente is vroegtijdig begonnen met het vormgeven van de visie en het ontwerp van de toegang, maar ondanks dat krijgt Team Wijz in 2015 te maken met veel zaken die nog nader moeten worden uitgewerkt. Procedures ontbreken en werkprocessen blijken niet op orde. De bezuiniging op de hulp bij het huishouden (eerste 3 uur zelf organiseren en financieren) zorgt voor extra werkzaamheden bij Team Wijz en dit geldt ook voor de problemen rondom de verstrekking van pgb's. Desalniettemin is de samenwerking binnen Team Wijz positief en waarderen anderen, zoals de gemeenteraad en de Wmo-adviesraad, de inzet die Team Wijz pleegt.

Werkdruk blijft centraal thema

De beschreven situatie leidt tot een hoge werkdruk binnen Team Wijz en de werkdruk blijft heel 2015 en begin 2016 een centraal thema voor het team. Om de druk te verlagen stromen er gedurende 2015 nog een aantal medewerkers binnen en er is een flexibele schil toegevoegd aan Team Wijz. Ook worden front- en backoffice taken gedifferentieerd en is de gemeente gaan samenwerken met ZorgLokaal voor de uitvoering van bepaalde taken. Ondanks de genomen stappen blijft de werkdruk binnen Team Wijz hoog en is er behoefte aan meer capaciteit binnen het team.

Samenwerking met maatschappelijke organisaties moeilijk op gang gekomen

Het toegangsmodel van Waalwijk gaat uit van samenwerking met maatschappelijke organisaties. Er zijn drie categorieën te onderscheiden:

- zij-instromers, bestaande uit (huis)artsen, jeugd- en jongerenwerk, onderwijs en Baanbrekers,
- de gecontracteerde zorgaanbieders (o.a. Juvans en Thebe)
- de samenwerkingspartners (zoals MEE en Contour de Twern).

De geïnterviewde maatschappelijke organisaties vinden dat de samenwerking met Team Wijz moeilijk op gang is gekomen: er is weinig ruimte voor kennismaking, de bereikbaarheid van het team laat te wensen over en de samenwerking is (afgezien van de partijen die zij-instroom aanleveren) niet voldoende vastgelegd in de werkprocessen. Meerdere organisaties vinden dat hun kennis en expertise onvoldoende wordt benut.

Wat zijn de resultaten van de gemeente Waalwijk waar het gaat om de toegang tot het sociaal domein?

Het inzichtelijk maken van de resultaten van het toegangsmodel is met de beschikbare informatie niet mogelijk. Veel cijfermatige informatie ontbreekt als gevolg van slecht functionerende software. Hierdoor is niet duidelijk hoeveel huisbezoeken er zijn geweest, hoeveel eigen kracht oplossingen zijn aangeraden en hoeveel verwijzingen naar algemeen gebruikelijke voorzieningen. Wel is er zicht op de actieve maatwerkvoorzieningen (zie tabel). In de Wmo zijn er 778 voorzieningen voor 557 klanten en 483 voorzieningen voor 312 klanten die vallen onder Jeugdhulp.

Tabel 2 Aantal voorzieningen per soort (1.1.2015-30.11.2015)

Wmo	Aantal	Jeugdhulp	Aantal
Begeleiding groep	286	Begeleiding groep	80
Begeleiding individueel	381	Begeleiding individueel	132
Overig	77	Overig	3
Persoonlijke verzorging	34	Persoonlijke verzorging	16
		Regionale Jeugdzorg	218
		Tijdelijk verblijf	19
		Vervoer	15
Totaal	778	Totaal	483

Bron: Presentatie aan de gemeenteraad, december 2015

Sluiten de resultaten aan op de gestelde doelen? En wat is de verhouding tussen de resultaten en de totale kosten?

Door het uitblijven van beleidsinformatie kan de gemeente niet of nauwelijks sturen op de resultaten en beoogde maatschappelijke effecten van de toegang tot het sociaal domein. Ook kunnen de resultaten niet worden vergeleken met de gestelde doelen en de kosten voor de toegang tot het sociaal domein. Hierdoor ontbreekt inzicht in de doeltreffend- en doelmatigheid van de wijze waarop de toegang in Waalwijk is georganiseerd.

2.3 Gevolgen voor zorgvragers

Wat zijn de gevolgen van de wijze waarop Waalwijk de toegang heeft geregeld voor de zorgvrager?

Om deze vraag te beantwoorden zijn 23 cliënten benaderd over hun ervaringen met de toegang tot het sociaal domein. Het gaat om cliënten die een gesprek met een adviseur van Team WijZ hebben gehad en een beschikking voor een voorziening hebben gekregen². De geïnterviewde cliënten verschilden onderling qua zwaarte van de beperking(en) en de mate van zelfredzaamheid. Er zijn bestaande en nieuwe cliënten geïnterviewd. Over het algemeen hebben de cliënten nog een aanvraaggerichte houding. Sommige cliënten hebben, voordat zij bij Team WijZ aanklopten, eerst zelf de nodige stappen gezet om hun probleem op te lossen.

Wisselende beoordeling huisbezoeken

Er zijn alleen cliënten geïnterviewd die een huisbezoek hebben gehad. Het merendeel van hen vindt dat het huisbezoek (zeer) prettig is verlopen. In de regel was er een bekende of een hulpverlener bij het gesprek. De meesten zeiden niet te weten dat zij hulp van een cliëntondersteuner hadden kunnen krijgen. De cliënten die van mening zijn dat het huisbezoek en het gesprek onprettig verliepen, geven daarvoor diverse redenen. Genoemd zijn de late aankondiging van het huisbezoek en het zich daardoor onvoldoende hebben kunnen voorbereiden, het naar de mening van de cliënt te weinig oog hebben voor hun persoonlijke situatie en het voorop stellen van regels en protocollen, en het resultaat waarover men niet tevreden is. Ook het bespreken van meerdere levensdomeinen, een van de kenmerken van de Waalwijkse toegangsprocedure, is voor enkele cliënten een reden om het gesprek als onprettig te beschrijven. Bij de meeste cliënten is het in beperkte mate gedaan. Van degenen die wel een breed gesprek hebben gehad, zeggen de meesten dat het een goede aanvulling was.

De meeste cliënten zeggen geen gespreksverslag te hebben ontvangen of het zich niet te kunnen herinneren.

Inzet eigen netwerk

Ook de verkenning of het netwerk van een cliënt een grotere rol kan spelen in het oplossen van problemen kan onderdeel zijn van het gesprek. Hieraan is aandacht besteed in ruim de helft van de gevallen. Maar de meeste cliënten geven aan dat zij niet meer kunnen of willen vragen aan hun netwerk. Ze doen al heel veel of ze wonen te ver weg, hebben zelf beperkingen of beschikken niet over voldoende tijd door werk en gezin.

De inzet van het eigen netwerk als één van de uitkomsten van het gesprek is in een paar gevallen aan de orde. Er was weinig oog voor de mate van belasting van de mantelzorger. Zij zijn niet gewezen op de mogelijkheid van mantelzorgondersteuning. Eén keer is geadviseerd een groter beroep te doen op een reeds zwaar belaste mantelzorger.

² De resultaten van dit onderzoek gelden dus niet voor de gehele doelgroep van burgers die zich bij de gemeente hebben gemeld met een (aan)vraag. De uitkomsten geven wel een beeld van de ervaringen met de werkwijze die de gemeente hanteert.

Tevredenheid over beschikking

Het merendeel van de cliënten heeft een individuele voorziening toegekend gekregen en is (zeer) tevreden over de oplossing. De tevredenheid houdt verband met het krijgen van de voorziening die men in gedachte had of met de ontvangen geruststelling dat als het in de toekomst nodig is cliënt meer ondersteuning kan krijgen.

Cliënten die niet tevreden zijn met de gekregen oplossing noemen daarvoor als redenen: het krijgen van een kortlopende indicatie, vermindering uren hulp bij het huishouden en lange doorlooptijd voordat men uitsluitel en de gewenste ondersteuning krijgt. Ook zijn er cliënten die vinden dat er onvoldoende meegedacht wordt of te weinig rekening wordt gehouden met de financiële gevolgen van eigen bijdragen.

De onvrede over de vermindering van het aantal uren hulp bij het huishouden is groot en was ook merkbaar bij een deel van de geïnterviewde cliënten.

Gevolgen voor klanten vanuit optiek maatschappelijke organisaties

Naar de gevolgen van het Waalwijkse toegangsmodel voor burgers en cliënten is ook in de interviews met enkele maatschappelijke organisaties gevraagd. Zij bevestigen de soms lange doorlooptijden en geven aan dat dit niet goed uitpakt voor cliënten die op korte termijn ondersteuning nodig hebben. Enkele maatschappelijke organisaties signaleren dat mensen met een (hulp)vraag bij Team WijZ soms een afwerende houding ontmoeten. Volgens deze organisaties leidt dit ertoe dat zorgmijdende, wantrouwende cliënten afhaken. Een ander signaal dat een deel van deze organisaties afgeeft is dat de werkdruk belemmerend werkt voor kortcyclische begeleiding en het versterken van het netwerk. Hierdoor wordt het zoeken van eigen kracht oplossingen niet of minder gestimuleerd.

Ook vinden diverse maatschappelijke organisaties dat er onvoldoende mogelijkheid is voor cliëntondersteuning voor cliënten met complexe hulpvragen. Cliënten worden onvoldoende actief gewezen op de mogelijkheid van cliëntondersteuning. Onder de geïnterviewde cliënten bevinden zich mensen die de aanwezigheid van een cliëntondersteuner prettig zouden hebben gevonden.

2.4 Kaderstellende en controlerende rol van de raad

De gemeenteraad heeft een kaderstellende én controlerende taak. De raad stelt de kaders voor het beleid vast en controleert de uitvoering. Indien nodig kan de raad het gevoerde beleid bijsturen.

Hoe is de informatiepositie en betrokkenheid van de raad georganiseerd?

Het college heeft de gemeenteraad vroegtijdig betrokken bij de transities in het sociaal domein en de te stellen kaders waar het gaat om de toegang tot voorzieningen. Het college heeft de raad, en zeker de raads werkgroep Samenleving, geïnformeerd over de inrichting van de toegang tot het sociaal domein. Ook hebben raadsleden op verschillende momenten vragen kunnen stellen en zijn er kaders meegegeven aan het college. Een deel van de geïnterviewde raadsleden heeft echter niet de ervaring dat het mogelijk was om te kiezen uit verschillende toegangsmodellen en daarmee echt inspraak te hebben op de manier waarop de toegang tot het sociaal domein wordt ingericht.

Hoe vindt de verantwoording over de toegang tot het sociaal domein plaats?

De gemeenteraad heeft eind 2014 via een motie het college opgedragen de effecten van de 3 decentralisaties periodiek te monitoren en te evalueren. Dit maakt het mogelijk om, als de resultaten daartoe aanleiding geven, verordeningen en beleidsregels met ingang van 1 januari 2016 te kunnen aanpassen. Deze monitoring en evaluatie heeft niet plaatsgevonden. Door problemen met de registratiesystemen is de gemeente niet in staat geweest de gemeenteraad te informeren over de resultaten in het sociaal domein. De eerste cijfers zijn in december 2015 aan de gemeenteraad gepresenteerd.

Meerdere gemeenten in Nederland hebben moeite om betrouwbare gegevens over het sociaal domein aan de raad voor te leggen. De informatie die het college van de gemeente Waalwijk aan haar gemeenteraad voorlegt, is echter wel zeer summier. Zeker daar Waalwijk heeft gekozen voor een centrale toegang, juist omdat daardoor regie (en daarmee ook de beschikbaarheid van informatie) beter mogelijk is.

Wordt de raad tijdig en volledig geïnformeerd over de bereikte resultaten en de daaraan gekoppelde kosten, eventuele afwijkingen en eventuele beleidsaanpassingen?

Uit voorgaande blijkt dat de raad niet tijdig en niet volledig wordt geïnformeerd. De gevraagde monitoring en evaluatie heeft niet plaatsgevonden. Ook het in 2014 door de wethouder toegezegde dashboard waarmee per kwartaal de voortgang zou worden gepresenteerd, is er niet gekomen. Het maandelijks 3D-overleg ging aanvankelijk vaak niet door vanwege een gebrek aan informatie, daarna beperkte het 3D-overleg zich tot de situatie rondom de hulp bij het huishouden.

Door het ontbreken van cijfers over de bereikte resultaten en maatschappelijke effecten zijn deze ook niet in relatie gebracht tot de gemaakte kosten, of is er op grond van de resultaten een voorstel voor beleidsaanpassingen gedaan.

Voerde de raad met betrekking tot de toegang tot het sociaal domein zijn kaderstellende en controlerende taak goed uit?

De gemeenteraad heeft moeite om zijn controlerende taak te vervullen omdat hij de informatie ontbeert die nodig is om de uitvoering van het beleid te controleren en waar nodig kaders bij te stellen. Met het college is afgesproken de effecten van de 3 decentralisaties periodiek te monitoren en te evalueren. Tot op heden is dit niet gebeurd. Hierdoor heeft de gemeenteraad weinig tot geen mogelijkheden gehad om te bepalen of het beleid moet worden bijgesteld.

Uit het onderzoek blijkt dat de raad een actieve rol probeert te spelen in het proces. Dit blijkt onder meer uit de 3D-groep, de organisatie van de hoorzittingen en het afgedwongen voorleggen van de uitwerking van de kaders in beleidsregels via een raadsvoorhangbrief.

2.5 Aanbevelingen

De gemeente Waalwijk heeft in 2015 zich ingezet om de toegang tot het sociaal domein te implementeren. Voor 2016 en verder geeft de rekenkamercommissie de volgende aanbevelingen aan het college mee om de toegang tot het sociaal domein te verbeteren.

1. Zet het leerproces stevig door

Binnen het sociaal domein is nog geen eenduidige kennis over wat werkt en wat niet. Via onderzoeken, waaronder monitors en evaluaties, wordt getracht de werkzame elementen van verschillende aanpakken in kaart te brengen en zo bij te dragen aan het vergroten van de kennis.

Tegen deze achtergrond is het raadzaam dat de gemeente Waalwijk de ingeslagen weg verder vervolgt. Uit ons onderzoek blijkt dat er geen signalen zijn dat een centrale en integrale toegang in eigen beheer *niet* bijdraagt aan het realiseren van de gewenste maatschappelijke effecten. Wel kan de inrichting en uitvoering van het gekozen model op onderdelen worden doorontwikkeld en verbeterd. Wees open en transparant over wat nog niet zo goed gaat, maar ook wat goed gaat, juist dan is doorontwikkeling mogelijk.

2. Monitor het sociaal domein

Om te kunnen leren is informatie over de resultaten en effecten van het gevoerde beleid cruciaal: wat gaat goed en waar is verbetering nodig? Zonder deze informatie is ook sturing door het college en de raad niet mogelijk. Het college heeft toegezegd de effecten van de 3 decentralisaties reeds in 2015 te monitoren. Wij adviseren het college deze afspraak met spoed na te komen. Hiervoor zijn twee zaken van cruciaal belang:

- a) het in samenspraak met de raad vaststellen van de te monitoren indicatoren;
- b) het verbeteren van de registratie.

3. Zorg voor een goede aansluiting van taken en verantwoordelijkheden

De gemeente is al gestart met het differentiëren van taken binnen Team Wijz en het uitbesteden van werkzaamheden. Dit draagt bij aan een betere focus van Team Wijz en door een scherpere afbakening van het takenpakket kan ook de formatie van Team Wijz (beter) worden bepaald. Wij adviseren het college in dit proces te zorgen voor een goede aansluiting van taken en verantwoordelijkheden tussen Team Wijz enerzijds en de maatschappelijke partners anderzijds, omdat dit kan bijdragen aan een lagere werkdruk bij het team en meer efficiency.

4 Dienstverlening Team Wijz

Op basis van de bestuurlijke reactie is ons gebleken dat er inmiddels een plan van aanpak Team Wijz is. Waarborg dat er samenhang komt tussen alle maatregelen en acties die ondernomen worden om de dienstverlening van Team Wijz te verbeteren. Communiceer dit vervolgens met de raad en de maatschappelijke partners.

5. Aandacht voor een zorgvuldige benadering

De gemeente kan aan kwaliteit winnen door meer aandacht voor een zorgvuldige benadering van (potentiële) cliënten. Aandachtspunten hierbij zijn het minimaliseren van het aantal maal dat een cliënt zijn/haar verhaal moet vertellen, het overhandigen van een gespreksverslag, het wijzen op cliëntondersteuning, het tijdig bieden van mantelzorgondersteuning en het bieden van nazorg in geval van een eigen kracht oplossing. Neem dergelijke aandachtspunten mee in het klanttevredenheidsonderzoek en in de verbetering van de dienstverlening Team Wijz.

Aanbevelingen voor de gemeenteraad

De aanbevelingen zijn aan het college gericht, omdat het hier gaat over uitvoerende bevoegdheden van het college. Het college opereert echter binnen de door de raad gestelde kaders en dient de raad erop te kunnen rekenen dat dit adequaat gebeurt. Hiertoe komt de rekenkamercommissie tot de volgende aanbevelingen aan de gemeenteraad.

6. Bepaal welke informatie u nodig heeft

Voorzie het college van input over de indicatoren op basis waarvan u als raad wilt sturen. Bekijk als raad of de huidige informatie-uitwisseling, zoals voorzien in de 3D-groep, (nog) voldoet. Zo niet, kom dan in samenspraak met het college tot een nieuw voorstel over de wijze en frequentie van de informatievoorziening over de ontwikkelingen in het sociaal domein.

7. Blijf bewoners vroegtijdig betrekken bij plannen en uitvoering

De hoorzittingen waren een goed voorbeeld van actief reageren op signalen uit de samenleving. Blijf dit onderwerp nauwgezet volgen wat er gebeurt en wat het betekent voor de inwoners. Dit sluit mooi aan op uw voornemens zoals voorgesteld in het door de raad gestarte project 'Praat met de raad'.

8. Opvolging aanbevelingen

Draag het college op de aan hem geadresseerde aanbevelingen op te volgen en na een halfjaar aan u te rapporteren over de voortgang en resultaten.

Bijlage A Feitenrelaas

Onderzoek Toegang tot het Sociaal Domein

3. Toegang tot het sociaal domein

Een van de belangrijkste motieven van de landelijke wetswijzigingen is dat gemeenten het sociaal domein opnieuw vormgeven. Dit hoofdstuk beschrijft de visie op het sociaal domein en de wijze waarop de gemeente Waalwijk de toegang heeft ingericht.

3.1 Visie op het sociaal domein en de toegang

In het Transitieplan 'Andere kijk, goed voor elkaar' (2014) beschrijft de gemeente Waalwijk haar visie op de vormgeving van het sociaal domein. De gemeente Waalwijk ziet de transitie als kans om het sociaal domein en de toegang daartoe anders in te richten. De gemeente hanteert een benadering waarbij het denken vanuit de inwoner centraal staat.

'De gemeente Waalwijk gaat voor een actieve samenleving waarin inwoners zichzelf en anderen helpen en waarin mensen sociaal en economisch zelfredzaam zijn. Daarbij gaat de gemeente uit van de eigen kracht van inwoners en hun sociale netwerk. Voor een kleinere groep inwoners die niet zelfstandig kunnen zijn, biedt de gemeente ondersteuning.' (Transitieplan, 2014)

Deze visie vertaalt de gemeente in het transitieplan in de volgende transitiedoelstellingen:

- Iedereen is sociaal en economisch zelfredzaam.
- Ieder huishouden heeft minimaal één kostwinner.
- Iedere jongere haalt een startkwalificatie.

Ambities

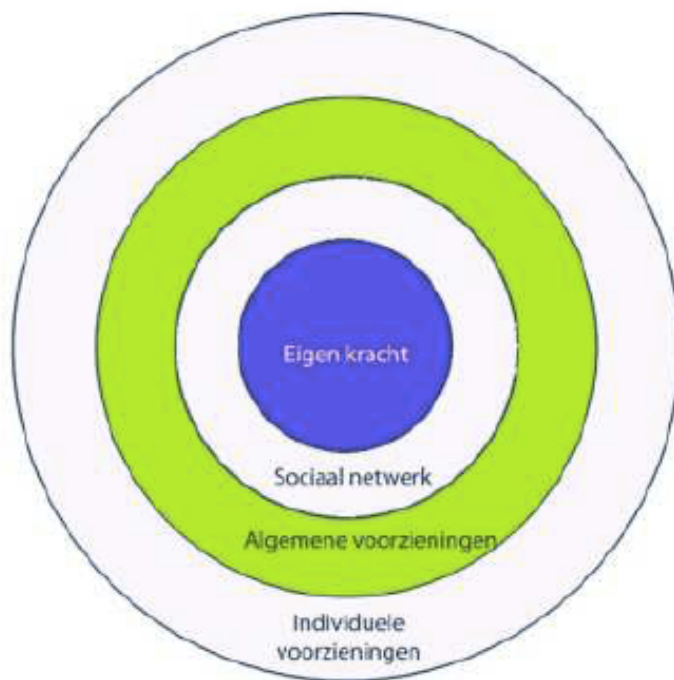
De gemeente heeft de transitiedoelstellingen vertaald naar ambities. De ambities zijn gericht op het verminderen van het aantal huishoudens dat aanspraak maakt op een algemene of individuele voorziening. In het transitieplan zijn deze doelstellingen als volgt geformuleerd:

- Van de 19.500 huishoudens doet in 2018 maximaal 15% een beroep op een voorziening, betaald door de gemeente.
- Maximaal 5% van de huishoudens doet in 2018 een beroep op specialistische voorzieningen, betaald door de gemeente.
- De voortgang tenminste 1x per 2 jaar onderzoeken.

De gemeente kent een volgorde toe aan de interventies die hieraan moeten bijdragen (zie figuur 2). Deze is als volgt:

- Allereerst wordt er gekeken naar oplossingen binnen de **eigen mogelijkheden van de cliënt**.
- Vervolgens wordt er gekeken naar de mogelijkheden van **het netwerk van de cliënt**.
- Daarna wordt er gekeken naar de mogelijkheden van **algemene of collectieve voorzieningen**.
- Als laatste wordt er gekeken naar de inzet van **professionele ondersteuning en/of individuele voorzieningen**.

Figuur 2 'Eigen kracht centraal'



Bron: Andere kijk, goed voor elkaar' Waalwijk, 2014

Voorop staat dat cliënten zelfredzaamheid bereiken en deelnemen aan de samenleving. Het aantal huishoudens dat een beroep doet op voorzieningen wordt daarmee beperkt. De visie van de gemeente is gebaseerd op de gekantelde werkwijze, die door veel gemeenten in Nederland wordt toegepast. Het sluit aan op wat wordt beoogd met de landelijke ontwikkelingen in het sociaal domein, waaronder de Wmo 2015.

Gekantelde werkwijze

De gekantelde werkwijze kenmerkt zich door vraagverheldering: wat is de vraag achter de vraag? De aanpak verlegt de focus van het aanbod naar de daadwerkelijke vraag van de inwoners en hoe hierbij kan worden aangesloten. Het vraagt om maatwerk en gaat om veel meer dan eigen kracht en een eigen sociaal netwerk. Hier zijn ook professionals nodig die actief inspelen op de vraag van inwoners en vrijwilligers die meedoen. De samenwerking van verschillende partijen in een samenhangende aanpak krijgt in veel gemeenten vorm via convenanten en wijkgericht werken. Het gekantelde werken en dichter in de samenleving staan is de opmaat geweest voor het werken met sociale wijk- en gebiedsteams, zoals nu in vrijwel alle Nederlandse gemeenten gebeurt.

Risico's van het beleid

Als het gaat om de gekantelde denkwijze volgt de gemeente Waalwijk de lijn die ook andere gemeenten volgen. Wat opvalt is dat de gestelde ambitie sterk gericht is op een vermindering in *aanspraken* op (algemene en individuele) voorzieningen in plaats van bijvoorbeeld de kwetsbaarheid van inwoners. De gedachte dat door mensen zelfredzaam te maken er minder behoefte is aan voorzieningen gaat niet in alle gevallen op. Het bereiken van zelfredzaamheid vraagt soms juist een investering in algemene voorzieningen. Het toekennen van (een lichte) vorm van ondersteuning kan een inwoner bijvoorbeeld in staat stellen zelfredzaamheid te bereiken en te behouden. De doelstelling tot vermindering van de aanspraak kan – als deze in de praktijk daadwerkelijk wordt doorgevoerd – ertoe leiden dat de preventieve werking van de inzet van zorg en ondersteuning teniet wordt gedaan.

De op vermindering gerichte ambities worden genuanceerd in hoe de beleidsvisie verder is uitgewerkt. In de beleidsnota wordt beschreven dat bij ondersteuning op maat rekening wordt gehouden met het individu en het huishouden. Indien nodig wordt ondersteuning geboden. *'Zo licht als mogelijk en zo intensief als nodig.'*³

Sturing en monitoring op het resultaat voor de inwoner

De gemeente Waalwijk is van mening dat het niet langer volstaat om te sturen op inspanningen en het leveren van standaardproducten. Waalwijk wil sturen op maatwerk dat bijdraagt aan het bereiken van de doelstelling van de inwoner: *'De inwoner krijgt geen standaard aanbod maar werkt aan voor hem/haar haalbare doelen: hij wil werk, hij wil van zijn schulden af, et cetera. Daarbij krijgt hij/zij ondersteuning, waar dat nodig is.'*⁴

Volgens de gemeente Waalwijk is ondersteuning succesvol als aan de volgende drie criteria is voldaan:

- 1) De inwoner staat in zijn eigen kracht.
- 2) De gestelde doelen zijn behaald.
- 3) De bejegening, dus de manier waarop met de inwoner is omgegaan, wordt positief ervaren.

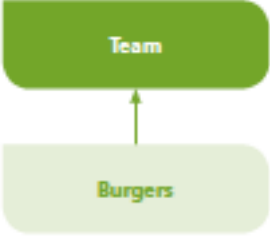
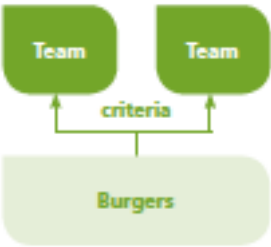
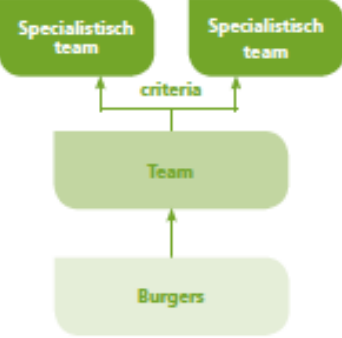
³ Beleidsnota 'Andere kijk, Goed voor elkaar' (Waalwijk, 2014).

⁴ Beleidsnota 'Andere kijk, Goed voor elkaar' (Waalwijk, 2014).

De drie criteria vormen het sturingsmodel van Waalwijk binnen het sociaal domein. Het model vraagt volgens de gemeente een omslag in denken van alle partijen: de inwoner, de gemeente en de aanbieder van ondersteuning. Waalwijk wil laatst genoemde organisaties ‘afrekenen’ op de drie criteria. Organisaties die betaalde ondersteuning geven hebben als opdracht in alle interventies de eigen kracht van de inwoners centraal te stellen en maatwerk te leveren zodat de gestelde doelen kunnen worden gerealiseerd. Dit streven heeft ook gevolgen voor de toegang: de toegang moet de vraag van de inwoner helder krijgen, inzicht hebben in de eigen kracht van inwoners en op basis van deze twee aspecten tot passende doelen komen.

3.2 Toegangsmodel in theorie

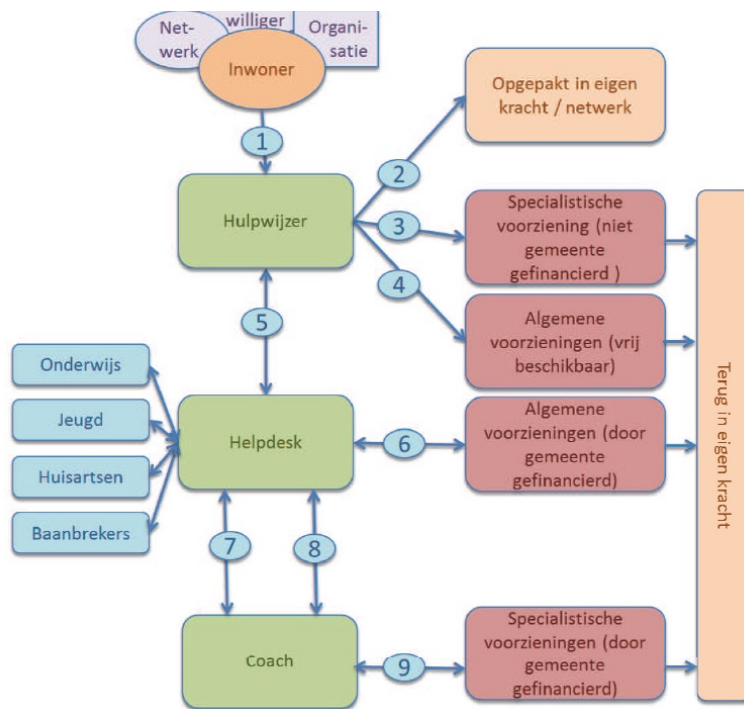
Gemeenten in Nederland maken verschillende keuzes bij het vormgeven van de toegang. Waalwijk heeft gekozen voor een centraal en integraal model. Dat wil zeggen dat er voor Waalwijk één plek is waar inwoners terecht kunnen voor alle vragen binnen het sociaal domein. De basisprincipes van het toegangsmodel zijn niet uniek. Uit onderzoek van Movisie blijkt dat ongeveer 42% van de gemeenten een dergelijk model (model A) hanteert⁵.

Model A: Breed integraal team	Model B: Domein/doelgroep specifieke teams.	Model C: Generalistisch (wijk)team
		
<p>Dit team pakt zoveel mogelijk hulpvragen op, ook specialistische vragen. Zo nodig met kennis van specialisten buiten het team.</p>	<p>Meerdere teams functioneren naast elkaar op afgebakende domeinen of doelgroepen. Heldere werkafspraken voorkomen overlap.</p>	<p>Dit team functioneert als voorpost. Er kan verwezen worden naar meer gespecialiseerde teams. Vanuit de burger gezien is er één toegangspunt.</p>

Figuur 3 toont schematisch de toegang tot het sociaal domein zoals dit in de gemeente Waalwijk is vormgegeven.

⁵ Sociale (wijk)teams in beeld, (Movisie, 2016)

Figuur 3 Toegangsmodel



Uitleg van het model:

- **Hulpwijzer:** Inwoners met vragen kunnen terecht bij WaalWijzer, een digitaal platform. Met die informatie kunnen ze een oplossing organiseren. Het betreft hierbij vaak de minder complexe ondersteuningsvragen en het vinden van een oplossing in de eigen kracht wordt gepromoot. Als dat niet toereikend is, kunnen inwoners toegang vinden tot verschillende vormen van ondersteuning.
- **Helpdesk:** Indien de vraag van de inwoner niet door WaalWijzer is beantwoord of als de inwoner geen toegang heeft tot internet en evenmin ondersteuning in de eigen omgeving heeft, kan men een beroep op de helpdesk doen. De helpdesk geeft advies en kan bij een niet complexe vraag doorverwijzen naar algemene, door de gemeente gefinancierde voorzieningen en bij meervoudige problematiek naar een coach.
- **Coach:** De coach is een casemanager, die het huishouden/de klant ondersteunt, weer overzicht geeft, helpt prioriteiten te stellen en een koers naar eigen kracht inzet. De coach dient als contactpersoon bij inzet van meerdere disciplines.

'Uitgangspunt is, dat met het huishouden een plan wordt gemaakt, waarbij wordt gekeken wat het huishouden zelf kan en welke hulp op alle leefdomen echt nodig is. Het plan van het huishouden is een plan op maat' (Transitieplan, 2014).

Om passende ondersteuning te vinden onderschrijft de gemeente het belang van onafhankelijke beoordeling en toekenning van ondersteuning.

- *Organisaties zij-instroom*: Dit zijn maatschappelijke organisaties, zoals onderwijs, jeugd en huisartsen, waarmee Team Wijz samenwerkt. Via deze organisaties kunnen klanten makkelijker instromen of worden doorverwezen.
- *Cliëntondersteuning*: De Wmo 2015 bepaalt dat gemeenten onafhankelijke cliëntondersteuning moeten bieden. Het moet gratis zijn, levensbreed, onafhankelijk en in het belang van de cliënt. De gemeente heeft de functie cliëntondersteuning bij Contour de Twern belegd. Informatie over cliëntondersteuning is opgenomen op de website Waalwijzer.

Het onderwerp cliëntondersteuning is aanvankelijk niet opgenomen als onderwerp in de beleidsnota 'Andere kijk, goed voor elkaar'; bij de aanpassing van de 'Beleidsregels Maatschappelijke Ondersteuning Waalwijk 2015' is het onderwerp aan de beleidsregels toegevoegd.

Proces van melding tot besluit over eventuele voorzieningen

Meldingen komen binnen bij de helpdesk. Hier wordt beoordeeld of de melding valt onder de Wmo, de Jeugdwet en/of de Participatiewet. Als dat het geval is, volgt een gesprek met de klant. Om zicht te krijgen op de problematiek van een individu of huishouden maakt Team Wijz bij het gesprek gebruik van het regieportaal waarmee zicht verkregen kan worden op de problematiek van een individu of huishouden op verschillende terreinen. Aan de hand van de verschillende levensdomeinen wordt een verslag van het gesprek gemaakt. Na het huisbezoek kan de medewerker van Team Wijz aanvullende informatie verkrijgen door een externe deskundige te raadplegen. Als alle informatie is verzameld, bepaalt de medewerker of er een maatwerkvoorziening vanuit de gemeente noodzakelijk is, of dat de klant het probleem op eigen kracht of met een voorliggende voorziening kan oplossen. Bij een maatwerkvoorziening wordt de aanbieder op de hoogte gebracht.

Onderbouwing van het model

De gemeente is al in 2012 gestart met het vormgeven van de toegang. Er is een proeftuin geweest om de werkwijze te testen en te evalueren. De resultaten van de proeftuin zijn richtinggevend geweest voor de opzet van het toegangsmodel.

Proeftuin 'één huishouden, één plan'

In 2013 is in een pilot geëxperimenteerd met de werkwijze 'Eén huishouden, één plan'. De gemeente Waalwijk heeft dit project samen met Community Support, Contour de Twern, MEE, GGD en Juvans uitgevoerd. Een beperkte groep huishoudens met relatief zwaardere en complexere problematiek kreeg een coach toegewezen. Gedurende een half jaar hebben de betrokken maatschappelijke partners gezinnen begeleid en vanuit deze ervaringen zijn verschillende lessen getrokken. Hieruit kwam onder andere naar voren dat het principe 'één huishouden, één plan' zinvol kan zijn voor dergelijke gezinnen. Er moet zorgvuldige aandacht zijn voor het stellen van haalbare en overzichtelijke doelen, waarbij eveneens ruimte moet worden geboden voor de eigen kracht van gezinsleden. De resultaten gaven volgens de gemeente aanleiding om de ingezette werkwijze voort te zetten.

Bron: Proeftuin 'Eén huishouden, één plan', 2013

De gemeente Waalwijk heeft ervoor gekozen om de toegang zelf te organiseren en in eigen beheer uit te voeren. Op deze manier hoopt de gemeente toezicht te houden op alle interventies die binnen het sociaal domein plaatsvinden.

Daarbij ziet de gemeente onafhankelijkheid als een vereiste om het gewenste maatwerk te leveren.

De gemeente wil immers dat per huishouden een plan op maat wordt opgesteld: gebaseerd op de behoeften van het huishouden en dit dient los te staan van het bestaande aanbod⁶. Ook verwacht Waalwijk van deze werkwijze dat de kwaliteit van zorg en ondersteuning beter gewaarborgd kan worden en dat er dankzij kortere lijnen tussen toegang en organisaties sprake is van een efficiëntiewinst.

De eerder beschreven visie (zie paragraaf 1.1) is consequent doorgevoerd in het model:

“Het model zorgt ervoor, dat daar waar inwoners Terecht een beroep doen op ondersteuning, zij ook Echt ondersteuning op maat krijgen: (Ter)Echte hulp!”⁷

De visie wordt verder uitgediept door te beschrijven hoe de visie in de praktijk moet worden aangepakt. Zo beschrijft de gemeente dat er samen met de cliënt moet worden gezocht naar een passende oplossing. Coaches en adviseurs klantbegeleiding denken met inwoners mee over de vraag achter de vraag en hoe zij eventueel oplossingen zelf kunnen organiseren. De situatie wordt bekeken in de context van het huishouden en meerdere levensdomeinen worden besproken. Zo kunnen oplossingen worden geboden die zo goed mogelijk aansluiten bij de behoefte en de situatie van de inwoner.

De gemeente kijkt daarbij scherp of de ondersteuning terecht is. Als dit het geval is, wordt de ondersteuning snel en adequaat ingezet. De integrale benadering moet bijdragen aan het maatwerk en het samenstellen van passende arrangementen. Als laatste vindt de gemeente het belangrijk dat de genomen interventies behapbaar blijven en er dus geen kracht verloren gaat door teveel tegelijk te ondernemen.

3.3 Conclusies

De visie van de gemeente Waalwijk richt zich op het bereiken van zelfredzaamheid en participatie bij de inwoners. De visie is consequent vertaald naar het toegangsmodel. Net als de meeste andere gemeenten in Nederland hanteert de gemeente de basisprincipes van de gekantelde werkwijze. Daarbij moet er in gezamenlijkheid met de cliënt worden gezocht naar een passende oplossing.

De centrale positie van Team Wijz zou met het integrale karakter alle vraagstukken binnen het sociale domein moeten kunnen oppakken. Omdat er ook sprake is van één toegangsmogelijkheid hoopt de gemeente het overzicht en de regie te bewaren.

⁶ Beleidsnota 'Andere kijk, goed voor elkaar' (Waalwijk, 2014).

⁷ Idem.

4. Toegang in de praktijk

Dit hoofdstuk beschrijft de uitvoering van de toegang tot het sociaal domein. De eerste paragraaf behandelt in algemene termen het eerste jaar. Daarna komen respectievelijk de onderwerpen resultaten, formatie, deskundigheid en samenwerking met partners aan de orde.

4.1 2015: een leer- en overlevingsjaar

In januari 2015 is Team Wijz officieel van start gegaan met de uitvoering van haar taken zoals beschreven in paragraaf 1.2. Het jaar 2015 was niet gemakkelijk voor het team.

Beleidsmedewerkers, medewerkers en (voormalig) coördinatoren van het team beschrijven het jaar 2015 als een leerjaar en een jaar van overleven. De werkdruk was hoog, de medewerkers nieuw bij de gemeente en de problematiek van een deel van de nieuwe klanten zwaar en complex. Nieuwe doelgroepen dienden zich aan met nieuwe vraagstukken. Werkprocessen moesten vorm krijgen en veel inwoners melden zich telefonisch, terwijl de gemeente was uitgegaan van meer digitale meldingen.

Eind 2015 nog geen rust, reflectie vindt begin 2016 plaats

Door een grotendeels nieuwe bezetting van het team en het gaandeweg vormgeven van de werkwijze is Team Wijz lang in een opstartende fase blijven hangen. Het team is nog niet zover als de wethouder had gewenst. De prioriteiten van het team lagen bij het afhandelen van de meldingen die bij Team Wijz binnenkwamen. Onder andere de problemen rond de hulp bij het huishouden (zie kader) en het ontbreken van goed functionerende software en landelijke (standaard)koppelingen leverde Team Wijz veel extra werk op. De werkdruk blijft daardoor het gehele jaar hoog en het lukt niet om de basis op orde te krijgen. Dit leidt er begin 2016 toe dat de gemeente het totale klantproces gaat herzien en de structuur van Team Wijz opnieuw gaat beoordelen⁸.

⁸ Presentatie aan de gemeenteraad "Waalwijk werkt... aan Team Wijz", december 2015.

Problemen rondom de hulp bij het huishouden

De gemeente Waalwijk heeft begin 2015 de hulp bij het huishouden bij 3 uur of minder categoriaal als algemene gebruikelijke voorziening aangemerkt. Dit heeft tot gevolg gehad dat bij een deel van de bestaande klanten geen hulp meer werd geleverd. Veel klanten hebben daarop bezwaar aangetekend. Waalwijk stond daarbij landelijk gezien op nummer 5 qua hoogste aantal bezwaarschriften⁹.

Overzicht bezwaarschriften Wmo 2012-2015 ¹⁰	Hulp bij het huishouden	Totaal
2015	80	94*
2014	197	207
2013	36	41
2012	21	32

* Inclusief bezwaarschriften Jeugd

Bij die klanten is een organisatie namens Team Wijz vervolgens op huisbezoek geweest; niet bij klanten die geen bezwaar hebben ingediend. Dit alles leidde bij Team Wijz tot een hoge werkdruk en ook kwam het team in een negatief daglicht te staan.

In de gemeenteraad is veel over de situatie rondom de hulp bij het huishouden gesproken. De gemeente heeft begin 2016 de beleidsregels aangepast, waar het gaat om het zorgvuldig onderzoek en het leveren van maatwerk. In mei 2016 heeft de Centrale Raad van Beroep kenbaar gemaakt dat de hulp bij het huishouden niet categoriaal mag worden uitgesloten, maar dat op grond van de uitkomsten van een individueel onderzoek bij een cliënt de voorziening al dan niet moet worden toegekend¹¹.

Complimenten aan Team Wijz

In de interviews binnen de gemeentelijke organisatie is bewondering uitgesproken voor de manier waarop de teamleden zich hebben gehandhaafd gedurende de intensieve tijd, waarbij het team ook nog onder een 'politiek vergrootglas kwam te liggen' door de situatie rondom de hulp bij het huishouden. Medewerkers van het team spreken van een hechte samenwerking waarin teamleden elkaar steeds beter leren kennen. Zij beoordelen de interne samenwerking als positief.

'Waalwijk is een erg platte organisatie, iedereen wordt gehoord, er zijn korte lijntjes. Het is een team met een grote dynamiek. Zowel beleidsmedewerkers als de wethouder zijn bereikbaar voor de medewerkers.'

'Ik voelde me wel erg gesteund. Er is geen sfeer van afrekenen of straffen. Het leerproces moest plaatsvinden en als dat onder teveel controle plaatsvindt dan werkt dat niet.'

4.2 Resultaten van het team

Sturing en monitoring dienen binnen Team Wijz plaats te vinden op twee aspecten, namelijk klanttevredenheid en zelfredzaamheid van klanten. Er zijn geen rapportages waarin de

⁹ Koster, Y. De (2015) 'Hausse aan bezwaarschriften schoonmaakhulp', Binnenlands Bestuur: <http://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/nieuws/hausse-aan-bezwaarschriften-schoonmaakhulp.9479815.lynkx>

¹⁰ E-mail ambtelijke organisatie i.h.k.v. het onderzoek, d.d. 12 januari 2016; reactie gemeente in het kader van het ambtelijk hoor wederhoor van de conceptnota van bevindingen, d.d. 12 mei 2016

¹¹ www.rechtspraak.nl (d.d. 23 mei 2016)

ontwikkelingen van deze aspecten staan vermeld. Wel geeft de gemeente aan in 2016 een pilot uit te voeren waarin de tevredenheid van de klant over zijn leven, gekeken naar meerdere leefgebieden in relatie tot zelfredzaamheid wordt besproken en getoetst¹².

Ook wat betreft het inhoudelijke proces van de toegang (onder andere aantal meldingen, aantal huisbezoeken, aantal cases voor coaches, soorten oplossingen) kan de gemeente Waalwijk niet aangeven wat hiervan de aantallen zijn¹³. Wel zijn er enkele cijfers over de aantallen maatwerkvoorzieningen. De cijfers zijn over de periode 1 januari 2015-30 november 2015¹⁴.

Vanwege niet goed functionerende software en onvolledige gegevensoverdracht en -invoer is niet zeker of deze cijfers volledig betrouwbaar zijn.¹⁵

Tabel 3 Aantal voorzieningen per soort (1.1.2015 - 30.11.2015)

Wmo	Aantal	Jeugdhulp	Aantal
Begeleiding groep	286	Begeleiding groep	80
Begeleiding individueel	381	Begeleiding individueel	132
Overig	77	Overig	3
Persoonlijke verzorging	34	Persoonlijke verzorging	16
		Regionale Jeugdzorg	218
		Tijdelijk verblijf	19
		Vervoer	15
Totaal	778	Totaal	483

Bron: Presentatie aan de gemeenteraad, december 2015

De volgende tabel toont het totaal aantal voorzieningen, het aantal unieke klanten en het aantal voorzieningen per klant.

¹² Reactie gemeente in het kader van het ambtelijk hoor wederhoor van de conceptnota van bevindingen, d.d. 26 april 2016.

¹³ In het ambtelijk hoor wederhoor (26 april 2016) merkt de ambtelijke organisatie op dat gewerkt wordt aan het verbeteren van de registratie en dat waar het gaat om de jeugdzorg, hierin reeds vorderingen zijn gemaakt. Desondanks is de organisatie nog niet in staat om de door de Rekenkamercommissie gevraagde gegevens op te leveren.

¹⁴ In het ambtelijk hoor wederhoor zijn actuele cijfers over heel 2015 aangevraagd. De ambtelijke organisatie heeft verwezen naar de cijfers in de presentatie aan de raad van december 2015.

¹⁵ Reactie gemeente in het kader van het ambtelijk hoor wederhoor van de conceptnota van bevindingen, d.d. 12 mei 2016.

Tabel 4 Aantal voorzieningen per klant (1.1.2015-30.11.2015)

	Wmo	Jeugdhulp
Totaal aantal actieve voorzieningen	778	483
Aantal unieke klanten	557	312
Aantal klanten met 1 voorziening	375	196
Aantal klanten met 2 voorziening	145	76
Aantal klanten met 3 voorziening	35	30
Aantal klanten met 4 voorziening	2	7
Aantal klanten met 5 voorziening	0	2
Aantal klanten met 6 voorziening	0	0
Aantal klanten met 7 voorziening	0	1

Bron: Presentatie aan de gemeenteraad, december 2015

De gemeente noemt verschillende redenen voor het grotendeels ontbreken van betrouwbaar cijfermateriaal:

- Softwareprogramma's bleken niet goed te functioneren.
- De hoge werkdruk zorgde ervoor dat er veel tijd uitging naar het afhandelen van aanvragen. De werkwijze die werd gehanteerd was ad hoc.
- De facturatie verliep niet automatisch en moest handmatig uitgevoerd worden. Dit zorgde voor vertragingen.
- De gemeente had de verwachting dat zij betere overzichten zou ontvangen van onder andere het CIZ waardoor de gemeente inzicht zou hebben in aantallen cliënten en de ondersteuning die zij ontvangen. De informatie bleek echter niet volledig en deels verouderd.

De gemeentelijke organisatie benadrukt dat het van groot belang is dat de cijfermatige resultaten inzichtelijk worden. In 2015 heeft er daarom extra inhuur plaatsgevonden om monitoringsinformatie te verzamelen. Begin 2016 is hiervoor een nieuwe medewerker aangenomen. De extra inzet heeft ten tijde van het rekenkameronderzoek niet geleid tot (meer gedetailleerde) resultaten die in deze nota van bevindingen kunnen worden opgenomen.

De informatie is nodig om de voortgang van het team te monitoren en dient als sturingsinformatie: Is er voldoende informatie? Worden de beleidsdoelstellingen gehaald? Worden beoogde effecten in praktijk gebracht en wat betekent dit voor cliënten? De informatie levert daarmee een belangrijke bijdrage aan de beleidscyclus en de verdere vormgeving van Team Wijz. Het ontbreken hiervan maakt dat de gemeente niet of nauwelijks kan sturen op de effectiviteit en efficiency van Team Wijz.¹⁶

Monitoring landelijk nog in ontwikkeling

¹⁶ Beschikbare informatie is voortgekomen uit klantcontactregistratie waarmee het aantal huisbezoeken is geschat.

Het monitoren van resultaten en/of effecten is overigens in veel gemeenten nog in ontwikkeling. Uit onderzoek van Movisie blijkt dat een aantal gemeenten zich in 2015 vooral hebben gericht op het proces en de werkwijze, om in 2016 door te gaan met het monitoren van effecten. In de regel voeren gemeenten wel tevredenheidsspeilingen uit onder klanten en soms ook onder medewerkers van sociale teams. Ook worden aantallen (bijvoorbeeld caseload of doorlooptijden) in kaart gebracht, of er wordt gekeken in hoeverre de zelfredzaamheid van bewoners toeneemt.

Bron: Sociale (wijk)teams in beeld (Movisie, 2015)

4.3 Samenstelling en formatie

Team Wijz bestaat uit medewerkers die al bij de gemeente werkten als Wmo-consulent en medewerkers die in dienst zijn gekomen bij Team Wijz vanuit verschillende hulpverlenende achtergronden. Bij het samenstellen van het team kregen de vorige medewerkers van de Wmo een passende functie aangeboden binnen Team Wijz. Het team begon met een mix van 'oude' en 'nieuwe' medewerkers en geleidelijk sloten er meer nieuwe medewerkers aan. Een meerderheid van de medewerkers is nieuw.

Het centrale en integrale model bood de gemeentelijke organisatie de mogelijkheid om veel verschillende disciplines in het team op te nemen. Binnen TeamWijz zijn met name consulenten opgenomen die gericht zijn op 'Jeugd' en/of 'Wmo'. Vragen over werk en inkomen worden opgepakt door de uitvoeringsorganisatie Baanbrekers. Sinds enkele maanden werkt Team Wijz aan een verbetering van de samenwerking met Baanbrekers¹⁷.

Medewerkers voor de doelgroepen Jeugd en Wmo zijn goed vertegenwoordigd. Cliënten met complexere begeleidingsvraagstukken stromen door naar de coaches van Team Wijz.

Medewerkers gericht op de doelgroepen rondom werk en inkomen zijn in het team zelf ondervertegenwoordigd. In andere gemeenten is hetzelfde beeld zichtbaar. Binnen sociale (wijk)teams is werk en inkomen vaak onderbelicht: in ongeveer 37% van de teams neemt een medewerker van de Dienst werk en inkomen (sociale dienst) deel¹⁸.

De formatie van Team Wijz is gebaseerd op een rekenmodel waarbij de aantallen cliënten die in 2015 gebruikmaken van ondersteuning, als basis zijn gebruikt.

¹⁷ In het ambtelijk hoor wederhoor (26 april 2016) laat de ambtelijke organisatie weten dat sinds ongeveer een maand één middag in de week een inkomensconsulent werkzaam is op de afdeling Team Wijz.

¹⁸ Sociale (wijk)teams in beeld, (Movisie, 2016).

Tabel 5 Formatie Team Wijz (01.03.2016)

	Structurele formatie	Flexibele schil
Aantal personen	34	11
Aantal fte	24,35	7,04
Vaste aanstelling	12	-
Tijdelijke aanstelling	22	11

Bron: Raadsvragen Wmo ex art 37 RvO (kenmerk Z16-004548)

De gemeente merkt lopende 2015 dat er meer formatie nodig is om het team goed te laten functioneren. De hoge werkdruk heeft verschillende negatieve effecten gehad op het werkproces, de samenwerking met maatschappelijke organisaties en op de dienstverlening (in de volgende paragrafen wordt dit nader toegelicht). De werkdruk bleek om verschillende redenen hoger dan verwacht:

- De gemeente had verwacht dat zij betere overzichten zou ontvangen met informatie over de nieuwe doelgroepen. De informatie kwam laat, bleek niet volledig of was verouderd.
- De nieuwe doelgroepen en nieuwe soorten aanvragen brachten vraagstukken met zich mee die (ad hoc) opgelost moesten worden.
- De complexiteit van een aantal casussen vergde meer tijd dan aanvankelijk werd aangenomen.
- De cliënten melden zich telefonisch terwijl in de visie is uitgegaan van vooral digitale meldingen.
- Nieuwe medewerkers moesten elkaar en de maatschappelijke organisaties leren kennen.
- Onderdelen van het werkproces moesten nog vorm krijgen.
- De facturatie verliep niet automatisch, maar moest handmatig worden uitgevoerd.
- Medewerkers stelden zelf beschikkingen samen. Sommige medewerkers kostte dit veel tijd omdat zij hier geen ervaring mee hadden.
- Software functioneerde niet zoals verwacht.
- De bezuinigingsmaatregel voor hulp bij het huishouden en problemen bij de Sociale Verzekeringsbank met het uitbetalen van de persoonsgebonden budgetten zorgden voor veel vragen en onrust.

‘Wat vroeger complex was, is nu eenvoudig. Nu gaan we over alles: Van schulden en financiën tot schoolgaan en zorg.’

‘De problematiek is in sommige gevallen schrijnender en groter dan we ons hadden voorgesteld.’

Het knelpunt van de hoge werkdruk is behandeld in de stuurgroep Transitie en heeft geleid tot extra personeel. Daarbij gold wel dat het team niet ongebreideld mocht groeien, waarna weer afschaling nodig zou zijn. De gemeente heeft wel andere stappen ondernomen om de werkdruk te verminderen. Na elke interventie kostte het altijd even tijd om te bemerken of die maatregel had geholpen of niet. Vaak was dit deels het geval, maar volgens geïnterviewde medewerkers veelal niet voldoende.

Deze beoordeling is gebaseerd op de ervaren werkdruk, er zijn geen werkdrukmetingen uitgevoerd om het effect van de interventie te bepalen. De volgende maatregelen zijn genomen:

- Speciale medewerkers zijn belast met de telefoondienst en de bereikbaarheid is tot 12.30 uur.

- Front- en backofficetaken zijn gedifferentieerd: twee medewerkers gaan zich toeleggen op het samenstellen van beschikkingen, kwaliteit en monitoring.
- Per 1 januari 2016 is de gemeentelijke organisatie gaan samenwerken met ZorgLokaal. Deze partij verzorgt onder andere de facturatiecontrole.

Daarnaast gaat de gemeente nieuwe software aanschaffen of de huidige software naar de wensen van de gemeente laten aanpassen.

Volgens de teammanager van Team Wijz is er een plan in de maak om de doorloop van processen en de snelheid van afhandeling te verbeteren¹⁹. Het plan richt zich op verbetering van de software, het proces en de werkwijze gericht op de eigen kracht en netwerkversterking. Dit alles moet tot verlaging van de werkdruk leiden. Daarenboven is voor 2016 en 2017 een versterking van de capaciteit nodig. Deze extra capaciteit is inmiddels door de directie en het college toegezegd²⁰.

4.4 Deskundigheid en het bevorderen daarvan

De samenstelling van het team kwam stapsgewijs tot stand. Voor het grootste deel was het team begin januari gereed, maar gedurende het jaar 2015 kwamen daar nieuwe medewerkers bij. Deze nieuwe medewerkers hebben inwerktijd nodig gehad en moesten bekend worden met nieuwe vraagstukken en processen. Ook zijn de functieomschrijvingen van de verschillende rollen binnen het team door voortschrijdend inzicht nog aan verandering onderhevig. Er was de wens voor een inwerkprogramma maar werkdruk en het binnen druppelen van teamleden heeft een uitgebreid inwerkprogramma in de weg gestaan; een kort inwerkprogramma is wel uitgevoerd.

'Wat lastig was, is dat er steeds nieuwe mensen binnen het team kwamen werken welke geconfronteerd werden met een grote werkdruk en veel nieuwe vragen die nog niet uitgekristalliseerd waren. Hierdoor was er geen standaard inwerkprogramma.'

Dit heeft mede tot gevolg dat de teamleden niet altijd uniform werken. Dit effect wordt versterkt doordat de teamleden verschillende achtergronden (bijvoorbeeld hulpverlenend of indicierend) hebben en daardoor andere werkwijzen gewend zijn.

Generalistische werkwijze

Teammanagers en medewerkers van Team Wijz geven aan dat zij het een meerwaarde vinden dat er in het team medewerkers zijn opgenomen vanuit verschillende disciplines. Het zorgt voor diversiteit van het team en teamleden kunnen elkaar raadplegen. De wens tot een generalistische werkwijze zal zich volgens medewerkers nog moeten ontwikkelen. Vaak wordt de collega met het gevraagde specialisme ingeschakeld. Dat is volgens medewerkers ook de kracht (weten wanneer je eigen kennis ophoudt en wanneer de ander in te schakelen). Langzaamaan wordt de kennis over de andere domeinen uitgewisseld. De werkdruk heeft de doorontwikkeling van medewerkers in deze richting in de weg gestaan.

Bevordering van deskundigheid

Binnen Team Wijz worden verschillende activiteiten ondernomen om de deskundigheid te bevorderen en te werken aan kwaliteit.

¹⁹ Reactie gemeente in het kader van het ambtelijk hoor wederhoor van de conceptnota van bevindingen, d.d. 26 april 2016.

²⁰ Reactie gemeente in het kader van het ambtelijk hoor wederhoor van de nota van bevindingen, d.d. 13 juni 2016.

- De coaches en klantbegeleiders hebben een aangepaste training gevolgd op het gebied van Sociale Netwerk Versterking, Oplossingsgericht werken en Veilig Samen Bouwen. Medewerkers geven aan dat de werkwijze vanuit de trainingen wordt geïmplementeerd.
- Er zijn intervisiebijeenkomsten waarin ook aandacht is voor casuïstiekbesprekingen.
- Senior medewerkers gaan zich meer bezighouden met de kwaliteit en uniformiteit van het werkproces en krijgen daarin een sturende en begeleidende taak.

4.5 Samenwerking met maatschappelijke organisaties

Het toegangsmodel in Waalwijk gaat uit van een samenwerking met een aantal belangrijke maatschappelijke organisaties. Het belangrijkste doel van de samenwerking is het eenvoudiger laten instromen of doorverwijzen van klanten. Dit zou moeten bijdragen aan een optimale dienstverlening aan klanten. De samenwerkingsrelaties zijn grofweg in drie categorieën te onderscheiden:

- Partijen die zij-instroom aanleveren, zoals (huis)artsen, jeugd- en jongerenwerk, onderwijs en Baanbrekers;
- de gecontracteerde zorgaanbieders (o.a. Juvans en Thebe);
- de samenwerkingspartners (zoals MEE en Contour de Twern).

In de praktijk blijkt de samenwerking met een aantal maatschappelijke organisaties moeilijk van de grond te komen. De meeste van de geïnterviewde maatschappelijke partners zijn niet positief over de samenwerking. Dit blijkt ook uit de hoorzitting die de gemeenteraad met maatschappelijke organisaties heeft gehouden. En ook medewerkers van de gemeente zelf geven aan dat de samenwerking met verschillende organisaties soms stroef verliep. De maatschappelijke organisaties noemen de volgende knelpunten in de samenwerking:

- Contacten die vanuit de organisaties betrokken zijn geweest in de fase van de proeftuinen en/of visievorming zijn in sommige gevallen niet betrokken bij het verder tot stand brengen van het beleid. Hiermee zijn kennis en contacten verloren gegaan. Bij Baanbrekers was een medewerker betrokken bij de proeftuinen, die in de verdere vormgeving niet meer is betrokken. Bij Contour de Twern was er een samenwerking met een welzijnsproject dat geen verdere doorgang heeft gevonden.

'Er zijn geen overleggen meer op managementniveau. Je kunt niet meer meedenken en mee ontwikkelen. Ze hebben het naar zichzelf toe getrokken en doen het allemaal zelf als gemeente. Ze benutten onze expertise niet.'

- Aan de kant van de gemeente zijn er wisselingen geweest op coördinerende posities. Dit zorgde ervoor dat contacten steeds opnieuw moesten worden aangehaald en voorgenomen plannen vertraging opliepen.

'Met de vorige teamleider hadden we in december een paar concrete afspraken staan om de samenwerking wat aan te halen. Er is nu een nieuwe teamleider en dan moet je toch opnieuw kennismaken en afstemmen. Het laat toch langer op zich wachten.'

- De bereikbaarheid van medewerkers van Team Wijz werd door meerdere maatschappelijke organisaties als zeer slecht omschreven. Onder andere werkdruk stond het aangaan van samenwerkingsrelaties in de weg. Het was voor medewerkers van deze organisaties soms onmogelijk om contact te krijgen met de juiste medewerker van Team Wijz. Dit heeft gezorgd voor frustratie en wantrouwen en heeft de relaties verslechterd. Met name wanneer de slechte bereikbaarheid van de medewerkers ook negatieve gevolgen had voor cliënten.

‘Als we ruggenspraak nodig hadden van iemand van Team Wijz dan werd soms gewoon niet gereageerd en teruggebeld. Dat was niet in orde. Dit heeft soms voor veel onrust gezorgd bij onze cliënten.’

- Omdat de meeste medewerkers van Team Wijz nog niet lang in dienst zijn van de gemeente waren de meeste samenwerkingsverbanden nog onbekend voor hen. De voor de gemeente nieuwe doelgroepen vroegen ook om nieuwe samenwerkingsverbanden. Omdat er met sommige partijen nog geen samenwerkingsrelaties waren opgebouwd moest er eigenlijk eerst geïnvesteerd worden in kennismaking, maar daar was geen tijd voor (of is geen tijd voor genomen). In 2015 is er een verkennende kennismaking geweest tussen Team Wijz en verschillende zorgverleners, maar dat was volgens enkele geïnterviewde partijen niet voldoende voor een gestroomlijnde samenwerking.

‘Met elkaar leren kennen ben je er nog niet. Er moet een vertrouwensband worden opgebouwd. Daar gaan we nu mee beginnen.’

- Een organisatie in het jongerenwerk kaart aan dat er geen eenduidige afspraken zijn tussen Team Wijz en de procesregisseur Veiligheid. Op casusniveau kan dit ertoe leiden dat er intern discussie ontstaat wie een casus moet oppakken, juist in een situatie waarin de veiligheid in het geding is. Voor hen is het tevens niet duidelijk wie zij wanneer dienen te informeren. In praktijk worden beide partijen nu vaak ingelicht, waarbij er dan regelmatig naar elkaar wordt verwezen. Ook ontbreekt voor hen duidelijkheid over de route qua informatieoverdracht en terugkoppeling tussen Team Wijz en politie/veiligheidshuis, wanneer de politie een melding huiselijk geweld of een zorgmelding van andere aard heeft gekregen. Voor de organisatie is het tevens niet helder hoe de gemeentelijke positie zich verhoudt tot een door de kinderrechter uitgesproken ondertoezichtstelling, jeugdreclasseringsmaatregel of voogdijmaatregel.

De afstand van Team Wijz tot de maatschappelijke organisaties

De gemeente vindt de onafhankelijke positie in de zorgtoewijzing erg belangrijk en houdt de toewijzing van zorg dichtbij Team Wijz. Door de samenwerking met organisaties meent de gemeente dat een aantal stappen in de toegang kan worden overgeslagen door directe doorverwijzing en/of overdracht.

Dit geldt vooral voor partijen die erkend zijn als verwijzers van ‘zij-instromers’ (onderwijs, Jeugd, huisartsen, Baanbrekers). Met andere partijen die in contact staan met inwoners zijn geen afspraken gemaakt over een ‘warme overdracht’.

In het samenspel tussen Team Wijz en maatschappelijke organisaties is nog winst te behalen. Het duurt volgens geïnterviewde maatschappelijke organisaties (te) lang voordat medewerkers van Team Wijz reageren op hun vragen. Ook doorlopen medewerkers van Team Wijz meestal opnieuw de aanvraagprocedure, ook wanneer het verzoek via de zij-instroom komt, en worden voorstellen ter zijde worden gelegd.

‘Ik ben bij een mevrouw geweest met ernstige psychiatrische problematiek. Het kostte me heel veel moeite om haar vertrouwen te winnen. Er moest snel geschakeld worden. Uiteindelijk moest iemand van Team Wijz langs, daarna nog iemand van het RIBW en daarna kon pas de uiteindelijke hulpverlening bepaald worden. Dat zijn dan al drie mensen en dat is niet bevorderlijk. Ik zou graag het professionele vertrouwen krijgen. En dat we ook in de samenwerking die keuzes in overleg kunnen maken.’

‘De keuzes die ze hebben gemaakt hebben ervoor gezorgd dat ze zich los hebben gemaakt van de organisaties waar de expertise zit. Ik vind het geen handige keuze om in een overgangssituatie je zo los te maken van de organisaties met de expertise.’

In de afgelopen maanden heeft de gemeente geïnvesteerd in het verbeteren van de samenwerkingsrelatie, vooral met partijen die de zij-instroom verzorgen. Twee van deze organisaties zien dat de samenwerking hierdoor langzaamaan verbetert. Een organisatie in het jongerenwerk wacht al enige maanden op concretere afstemming met de gemeente om tot (nadere) samenwerkingsafspraken te komen. Deze organisatie zou zij-instroom zijn, maar dient in hun visie concreter en beter ingericht te worden om deze zij-instroom daadwerkelijk optimaal te kunnen verzorgen.

Gevolgen voor samenwerkingsorganisaties

Andere beleidskeuzes hebben gezorgd voor extra kosten en werklast bij maatschappelijke organisaties, zoals MEE, Baanbrekers en Contour de Twern.

- MEE heeft cliënten die zich in crisissituaties bevonden moeten ondersteunen omdat zij niet tijdig geholpen konden worden door Team Wijz, terwijl de gemeente er eigenlijk voor heeft gekozen om deze voordeurfunctie niet bij MEE af te nemen.
- Vanuit MEE zijn drie medewerkers gedetacheerd bij Team Wijz. Binnen het team hebben ze te weinig tijd voor de gevraagde taken. Er is niet goed ingeschat hoeveel tijd en werkzaamheden er zouden zijn. De gedetacheerde medewerkers hebben soms moeite met de wijze waarop medewerkers Team Wijz cliënten tegemoet treden. Ook hebben ze de ervaring dat ze expertise niet kunnen toepassen vanwege de hoge werkdruk en de cultuur.
- Baanbrekers heeft een toestroom gehad van cliënten die aanspraak maken op de bijzondere bijstand na de collectieve bezuiniging op hulp bij het huishouden.
- Contour de Twern merkt een extra druk op de voorziening in de buurt na het sluiten van dagopvang voor cliënten met psychiatrische problemen en/of een licht verstandelijke beperking. Dit vraagt van hen extra professionalisering, daar waar ze eerst met vrijwilligers dergelijke voorzieningen konden draaien.

Deze organisaties zijn hier niet of pas in een heel laat stadium van op de hoogte gebracht. Hierin was vooraf geen of zeer beperkt afstemming, overleg of voorbereiding.

De overleggen met beleidsmedewerkers hebben niet tot resultaat gehad dat samenwerking op uitvoeringsniveau goed verloopt. Om cliënten goed te kunnen bedienen, hebben enkele van de geïnterviewde maatschappelijke organisaties behoefte aan betere afstemming en samenwerking.

Gevolgen voor het behalen van de beoogde werkwijze

De samenwerking met maatschappelijke partners is ook noodzakelijk om de beoogde werkwijze te bewerkstelligen. Een belangrijk onderdeel van de visie is dat mogelijkheden binnen het netwerk van cliënten of binnen de eerste lijn kunnen worden gevonden. Dit vraagt om investeringen in netwerkwerkversterking en eigen kracht bij cliënten. En investeringen in samenwerking met maatschappelijke partners om tot passende voorzieningen en succesvolle initiatieven te komen. Zowel verschillende medewerkers van de gemeente als de maatschappelijke organisaties onderschrijven hiervan het belang. Ook onderkennen zij dat hier nog stappen gemaakt kunnen worden.

'Er is nu weinig aandacht voor preventie. We zouden als gemeente denk ik veel meer kunnen bereiken als we meer zouden investeren in de aanwezigheid van nuldelijnsvoorzieningen'

'Voorheen waren er meer voorliggende voorzieningen waarnaar we konden doorverwijzen. De mogelijkheden van voorliggende voorzieningen die er zijn, is mogelijk nog onvoldoende bekend bij alle medewerkers.'

'Wij vangen veel jongeren af door ze door te sluisen naar hulpverlening waar we binnen onze setting korte lijntjes mee uitzetten. Zo voorkomen we dat zwaardere jeugdhulp moet worden ingezet en dat er snel kan worden geschakeld. Dat is in die gevallen wenselijk (eigenlijk vaak noodzakelijk). De gelden voor deze hulpverleners zijn voor 2016 echter nog niet geregeld. We lopen de kans dat het wordt stopgezet. Dat zouden we een gemiste kans vinden gezien de positieve ervaringen in de afgelopen anderhalf jaar.'

Afspraken voor de toekomst

Ondanks dat de samenwerking in 2015 niet vlekkeloos is verlopen, merken de geïnterviewde maatschappelijke organisaties op dat er recentelijk stappen zijn gezet om de samenwerking te verbeteren: er zijn afspraken gemaakt en (structurele) overleggen tot stand gekomen. Ook hebben medewerkers van maatschappelijke partners (bijvoorbeeld van Baanbrekers) begin 2016 kennis gemaakt met medewerkers van Team Wijz. Daarnaast zijn er *nieuwe* structurele overleggen gekomen waarin politie, welzijn, woningbouwvereniging en de wijkverpleging elkaar treffen.

4.6 Financiën

In deze paragraaf gaan we eerst in op de uitvoeringskosten en daarna op de bestedingen aan voorzieningen.

Uitvoeringskosten

Relatief weinig gemeenten maken de kosten voor de toegang tot het sociaal domein expliciet in de begroting en jaarrekening. De gemeente Waalwijk heeft hiervoor wel een aparte post opgenomen en maakt daarbij onderscheid tussen personeels- en overheadkosten. De volgende tabel toont de begrote en gerealiseerde kosten voor de toegang tot het sociaal domein in Waalwijk.

Tabel 6 Begrote en gerealiseerde kosten 2015 en begrote kosten 2016 Toegang sociaal domein

	Begroting 2015	Gerealiseerd 2015	Begroting 2016
Salariskosten toegang (bestaande fte's: 5,7)	349.370		
Salariskosten toegang (extra fte's: 13,3)	757.986		
Team Wijz overig	186.670	1.187.111	1.332.143
Personeelskosten flexibele schil	1.100.000	649.111	1.076.530
Kosten expertiseteam	50.000	7.900	50.500
Opleidingen	30.000	28.330	30.300
Automatiseringskosten Transities	35.000	21.458	35.350
Totaal personeelskosten	2.509.026	1.893.910	2.524.823

Bron: Reactie ambtelijke organisatie in het kader van het ambtelijk hoor wederhoor (26.04.2016)

In de begroting is met betrekking tot de personeelskosten voor 2016 geen budgetuitbreiding opgenomen. Wel zijn er budgetaanpassingen geweest vanwege een inflatiepercentage en een salarisaanpassing vanwege de cao. Eventuele extra formatie op ondersteunende taken van de transities (zoals bijvoorbeeld DIV, inkoop, applicatiebeheer) zal worden gedekt uit de flexibele schil²¹.

Reeds in 2014 heeft de gemeente besloten dat in 2015 een evaluatie van de formatie van Team Wijz dient te worden uitgevoerd, zodat duidelijk zou worden hoeveel formatie er structureel nodig is voor het team.

Vanuit de stuurgroep is de formatie van het team bekeken en beoordeeld en zijn hierin wijzigingen aangebracht, met name in de vorm van tijdelijke aanstelling en vanuit de budgetten van de flexibele schil²². Een algehele evaluatie van Team Wijz is vooralsnog niet uitgevoerd.

De begrote kosten voor 2016 zijn een doorbelasting van de personeelskosten op basis van het huidige aantal fte van de medewerkers van Team Wijz. Deze kosten kunnen wijzigen op basis van de nieuwe teamopzet die in het voorjaar van 2016 zal worden doorgevoerd²³. Eventuele structurele wijzigingen in de teamopzet of formatie dienen te worden gerealiseerd binnen het gestelde financiële kader.²⁴

²¹ Reactie ambtelijke organisatie in het kader van het ambtelijk hoor wederhoor van de conceptnota van bevindingen, d.d. 26 april 2016.

²² Reactie gemeente in het kader van het ambtelijk hoor wederhoor van de concept nota van bevindingen, d.d. 12 mei 2016.

²³ Raadvragen Wmo ex art 37 RvO (kenmerk Z16-004548).

²⁴ Reactie gemeente in het kader van het ambtelijk hoor wederhoor van de concept nota van bevindingen, d.d. 12 mei 2016.

4.7 Conclusies

Het eerste jaar is een leerjaar, een overlevingsjaar, voor de gemeente en Team Wijz. De gemeente is vroegtijdig begonnen met het vormgeven van de visie en het ontwerp van de toegang, maar dit leidt niet tot een soepele start van Team Wijz. Kennismaking met elkaar en de nieuwe doelgroepen moet tijdens de invoering gebeuren, er zijn geen procedures en werkprocessen zijn niet op orde. Gedurende 2015 stromen nog een groot aantal medewerkers binnen en er is een flexibele schil toegevoegd aan TeamWijz. De werkdruk is daardoor erg hoog bij TeamWijz en dit wordt nog versterkt door de problemen rondom de hulp bij het huishouden en de verstrekking van pgb's. Ook de samenwerking met maatschappelijke organisaties verloopt niet altijd even soepel: er is weinig ruimte voor kennismaking en de samenwerking is niet altijd voldoende vastgelegd in de werkprocessen. Kennis en expertise van maatschappelijke organisaties wordt in sommige gevallen onvoldoende benut.

De gemeente heeft verschillende stappen ondernomen om de werkdruk te verbeteren maar die hebben maar in beperkte mate geholpen. Door het uitblijven van managementinformatie kan de gemeente niet of nauwelijks sturen op de resultaten en effecten van de toegang tot het sociaal domein.

5. Gevolgen voor zorgvragers

Cliënten in de gemeente Waalwijk hebben het afgelopen jaar te maken gehad met de nieuwe lokale en landelijke wetgeving en met de nieuwe organisatie van de toegang. In de eerste paragraaf gaan we in op ervaringen van cliënten zelf. In de tweede paragraaf behandelen we de gevolgen voor cliënten vanuit het perspectief van organisaties.

5.1 Perspectief vanuit klanten

5.1.1 Persoonlijke situatie

De geïnterviewde cliënten ondervinden beperkingen die veelal het gevolg zijn van (chronische) ziekten en van ouderdom. De intensiteit en de complexiteit van de beperkingen van de cliënten loopt uiteen. Een aantal cliënten (11) heeft relatief complexe beperkingen en/of aandoeningen en geeft aan niet zelfredzaam te zijn. De overige cliënten (12) geven aan wel zelfredzaam te zijn. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om cliënten die op één levensdomein (maar in 2 gevallen ook op meerdere levensdomeinen) een beperking ondervinden. Drie cliënten merken hierbij op dat er sprake is van een 'wankel evenwicht', waarmee zij bedoelen dat zij verwachten bij het wegvallen van de ondersteuning een grote achteruitgang in zelfredzaamheid of participatievermogen te ervaren.

Nieuwe en bekende cliënten

Zes cliënten hadden voor het eerst contact met de gemeente in verband met een hulpvraag. De overige 17 cliënten maakten al gebruik van Wmo ondersteuning. Zij kwamen bij de gemeente voor een nieuwe hulpvraag of kregen te maken met een herindicatie.

Algemene voorzieningen

Vijf cliënten maakten gebruik van een vorm van begeleiding (huishoudelijke hulp 2 meegerekend) en ook 5 cliënten maakten gebruik van aanvullende algemene voorzieningen, zoals de maaltijdservice, dagactiviteiten of een vrijwilliger. Een meerderheid van de cliënten geeft aan geen gebruik te maken algemene voorzieningen. Redenen hiertoe lopen sterk uiteen. Onder andere is genoemd dat men niet bekend is met de voorzieningen, de voorzieningen niet weet te vinden. Ook zijn er twee cliënten die zich niet herkennen in de doelgroep waarvoor bijvoorbeeld buurt- of welzijnsactiviteiten worden georganiseerd.

Aanvraaggerichte houding bij cliënten

Voorheen konden cliënten voornamelijk bij de Wmo terecht voor het aanvragen van een voorziening. In het kader van de kanteling worden nu eerst andere soorten oplossingen geïnventariseerd. Hierbij is het belangrijk met welke uitgangssituatie de cliënten de gemeente tegemoet treden. Zijn cliënten nog erg gericht op het indienen van een aanvraag of zijn zij ook bereid om in samenwerking met een medewerker van TeamWijz het probleem en mogelijke oplossingen te verkennen? Kortom, zijn cliënten nog aanvraaggericht of probleemgericht? Uit de interviews bleek dat de meeste respondenten al een soort voorziening of oplossing in gedachten hadden alvorens zij hiertoe een melding deden bij TeamWijz.

Ook hadden acht van de geïnterviewde cliënten verscheidene stappen ondernomen om hun hulpvraag zelfstandig op te lossen. Zij hebben bijvoorbeeld hulp gevraagd aan hun netwerk, zelf aanpassingen gedaan in huis of particuliere huishoudelijke hulp geregeld.

Door veranderende omstandigheden bleken deze oplossingen niet langer houdbaar en zette zij een stap richting TeamWijz. Ook werden verschillende cliënten (6) doorverwezen door een huisarts, ergotherapeut, begeleider, familie of bekenden.

5.1.2 Het gesprek

Wanneer cliënten zich melden bij de helpdesk volgt er een huisbezoek. Alle geïnterviewde respondenten hebben een huisbezoek gehad. Bij een meerderheid van de cliënten was er een bekende of hulpverlener aanwezig bij het gesprek. Acht cliënten gaven aan dat er niemand aanwezig was. Voor de cliënten bleek de aanwezigheid van een derde vaak erg belangrijk en waardevol. Sommige cliënten zijn ouder of hebben al begeleiding. Ondersteuning in het gesprek werd dan als prettig ervaren.

'Mijn begeleidster was erbij. Het zijn toch moeilijke dingen om te vertellen of ik ben bang dat ik het niet goed uitleg. Dit voelde wel vertrouwd.'

'Het gesprek was ook met mijn dochter. Dat is toch wel fijn. Zij kon ook dingen uitleggen waar ik niet zoveel weet van heb.'

Cliëntondersteuning

Bij drie cliënten was er een cliëntondersteuner aanwezig bij het gesprek. Deze cliënten waren hier zeer positief over. Met name wanneer cliënten zich in een belastende situatie bevonden of wanneer de hulpvraag complex was bleek de cliëntondersteuner een positieve bijdrage te kunnen leveren. Buiten deze drie cliënten geven nog drie cliënten aan te zijn geattendeerd op cliëntondersteuning, waarvan één cliënt aangaf dat dit per brief is medegedeeld. De overige geïnterviewde cliënten geven aan hier niet van op de hoogte te zijn geweest. Enkele cliënten hadden de aanwezigheid van een cliëntondersteuner wel op prijs gesteld. *"Dat had een prettige bijkomstigheid geweest. Ik weet er zo weinig van af."*

Huisbezoek

Zestien van de 23 cliënten vonden dat het huisbezoek (zeer) prettig was verlopen. Cliënten gaven aan dat er naar hen werd geluisterd en dat er voldoende ruimte was om hun situatie toe te lichten. De medewerker had een prettige houding en er was voor het gesprek voldoende de tijd genomen.

'Het bezoek hier thuis was erg fijn. Ik heb er een goed gevoel bij.' *'De mevrouw in kwestie was vriendelijk. Ik heb veel kunnen vertellen. Het gebeurt niet veel meer dat ze zo de tijd voor je nemen.'*

'Dat is allemaal zeer prettig en correct verlopen.'

Twee cliënten waren neutraal over het gesprek. Vijf cliënten vonden het gesprek onprettig, waarvan twee cliënten zeer onprettig. Bij twee cliënten is het huisbezoek erg laat aangekondigd waardoor zij zich niet hebben kunnen voorbereiden op het gesprek. Twee cliënten hebben te maken gehad met een vermindering in het aantal uren hulp bij het huishouden.

Als gevolg daarvan zijn de cliënten ontevreden over het gesprek. Drie cliënt gaven aan dat in het gesprek erg weinig rekening werd gehouden met hun persoonlijke situatie. Volgens deze cliënten dacht de medewerker met name volgens de regels en protocollen en was het toepassen van maatwerk nauwelijks mogelijk.

'Dat was niet goed.' 'Veel van de ideeën waren onmogelijk. Er werd gedacht vanuit regels en de toon was daardoor erg onprettig.'

'Er werd een lijstje afgewerkt. Ze hebben zich aan regels te houden. Ik vond het niet echt een gesprek.'

Breedte van het gesprek

Een onderdeel van de visie van de gemeente Waalwijk is dat meerdere levensdomeinen in het gesprek worden besproken. Bij een meerderheid van de cliënten zijn deze levensdomeinen niet of in beperkte mate besproken²⁵. Bij acht cliënten zijn wel meerdere levensdomeinen besproken. Twee cliënten ervaren het bespreken van meerdere levensdomeinen als onprettig of onnodig. De overige cliënten vinden het een goede aanvulling op het gesprek. In twee situaties heeft het ook een positief effect gehad. Zo heeft een cliënt als gevolg van het brede gesprek hulp bij de administratie gekregen en is een andere cliënt doorverwezen naar inkomensondersteuning.

Een ander belangrijk onderdeel van de visie van de gemeente Waalwijk is dat cliënten waar mogelijk gebruik maken van de mogelijkheden van hun eigen netwerk. Uit de interviews blijkt dat de mogelijkheden van het netwerk onderwerp van gesprek zijn tijdens de huisbezoeken. Bij ruim de helft van de geïnterviewde cliënten (15) zijn de mogelijkheden van het netwerk besproken. Cliënten werd onder andere gevraagd wat het netwerk voor hen kon betekenen bij het oplossen van de hulpvraag. Veelal waren deze mogelijkheden maar zeer beperkt. Tijdens de interviews benadrukken cliënten dat hun netwerk niet verder kan bijspringen. Cliënten wilden of konden niet meer vragen van hun netwerk dan ze al deden, of de mensen uit hun netwerk wonen niet dichtbij, zijn zelf oud, hebben beperkingen of zijn qua tijd beperkt door gezinsleven of werk.

Gespreksverslag

Eén cliënt geeft aan een gespreksverslag van het keukentafelgesprek te hebben ontvangen. Twee cliënten hebben het gespreksverslag ontvangen nadat de cliëntondersteuner het gespreksverslag heeft opgevraagd. De overige geïnterviewde cliënten geven aan geen gespreksverslag te hebben ontvangen, of weten zich dit niet te herinneren.

5.1.3 De oplossing

De cliënten die zijn geïnterviewd hebben alleen een individuele voorziening toegekend gekregen. Een meerderheid van de cliënten is (zeer) tevreden over de oplossing, namelijk 13 cliënten.

Met name cliënten die oplossingen aangeboden hebben gekregen die zij zelf van te voren hadden bedacht, zijn zeer tevreden. Maar ook één cliënt die te maken heeft gehad met een vermindering van het aantal uren huishoudelijke hulp is tevreden over de getroffen oplossing. Een andere cliënt gaf aan dat er goed rekening is gehouden met het gegeven dat in de toekomst mogelijk meer ondersteuning nodig is en dit gaf de cliënt een gevoel van vertrouwen.

²⁵ Hierbij dient te worden opgemerkt dat sommige levensdomeinen impliciet in een huisbezoek naar voren komen en zodanig niet direct door de cliënt wordt opgemerkt.

'Het is een hele fijne gedachte dat in de toekomst de noodzakelijke hulp er zal zijn. Dat geeft veel vertrouwen, maar ook rust. Ik vond ze erg coöperatief hierin.'

Zes cliënten zijn niet tevreden. De onvrede kent verschillende oorzaken, onder andere korte indicaties, vermindering van uren huishoudelijke hulp en lange doorlooptijden. Een vaak gehoord geluid onder de ontevreden cliënten is dat een meedenkende houding en het denken voorbij de regels ontbrak. In enkele situaties kon met grote waarschijnlijkheid worden aangenomen dat de situatie zou verslechteren. Toch werden ondersteunende voorzieningen voor korte tijd toegekend. Van alle geïnterviewde cliënten gaven vijf cliënten aan dat zij door eigen bijdragen financiële onzekerheid of problemen ervaren.

'De gemeente moet in oplossingen denken, maatwerk leveren en wat meer naar persoonlijke situaties kijken.'

Eigen kracht

Bij vier cliënten is het eigen netwerk betrokken bij de oplossing van hun hulpvraag. Dit was vooral gedeeltelijk en (in drie situaties) als aanvulling op een toegekende voorziening. Het betreft hierbij drie cliënten voor hulp bij het huishouden en één cliënt met een woningaanpassing. Bijvoorbeeld een dochter kwam ondersteunen in het huishouden of particuliere hulp werd ingeschakeld. Een andere cliënt heeft ervoor gekozen om zelf aanpassingen in huis te bekostigen.

'Ik heb de abonnementen tv en internet omgezet. Nu heb ik geld over. Ik heb nu een hulp. Het is wel een beetje improviseren, maar het is wel een goede oplossing denk ik zo.'

'De aanpassingen hebben we zelf geregeld. Ik snap niet dat ze niet meer mee hebben gedacht. Het is duidelijk dat het alleen maar slechter zal worden. Ik zal wel meer hulp nodig hebben. Volgens mij heb ik recht op deze voorzieningen, maar we hebben het maar zelf betaald.'

De toekenning van een individuele voorziening wil niet zeggen dat er geen andere oplossingen in de eigen kracht of met het sociaal netwerk getroffen zijn door cliënten zelf. Cliënten hebben, voorafgaand aan het contact met TeamWijz, al oplossingen geprobeerd te treffen op eigen kracht of met behulp van hun sociale netwerk. De toekenning van de individuele voorziening kan dan beschouwd worden als een aanvulling op een reeds bestaande oplossing van cliënten zelf.

Opvallend was dat er drie geïnterviewde cliënten zijn gesproken waarbij een (zeer) overbelaste mantelzorger betrokken was. Echter bij geen van deze situaties is hierop verdere interventie ondernomen. Ook zijn de cliënten niet gewezen op mantelzorgondersteuning. In één situatie is zelfs een oplossing geadviseerd die een groter beroep deed op de mantelzorger in kwestie.

'24 uur per dag ben ik er. En ik moest ervoor zorgen dat mijn vrouw gebracht en gehaald zou worden. Eigenlijk gaat het niet.'

Huishoudelijke hulp

Als het gaat om de veranderingen rondom de hulp bij het huishouden is de onvrede erg groot. Zeven geïnterviewde cliënten hebben te maken gehad met de bezuiniging van de eerste drie uur huishoudelijke hulp. Cliënten geven aan boos te zijn en hebben veel vertrouwen verloren in de ondersteuning vanuit de gemeente.

'Ik hoef daar niet meer te komen. Het is niet mogelijk. En dat is het. Dat is niet goed.'

Het betreffen ook cliënten die in verband met verschillende beperkingen niet altijd veerkrachtig genoeg zijn gebleken om bezwaar te maken en andere oplossingen te regelen of te financieren. Bijvoorbeeld een cliënt in zwaar belastende situatie die niet bij de energie kan opbrengen om opnieuw met de gemeente een "strijd" aan te gaan. Of een cliënt met ernstige lichamelijke beperkingen die net boven bijstandsnorm leeft en zodoende geen hulp bij het huishouden kan financieren.

'Op papier heb ik het geld, maar in mijn portemonnee niet. Bij de gemeente snappen ze niet dat juist mensen met een beperking heel veel kosten hebben.'

'Ik vind het heel erg. Mijn man leeft niet lang meer. Ik heb er de tijd en de energie niet voor om er achter aan te gaan. In eerste instantie ben ik naar de rechtszaak geweest maar het was te vermoeiend.'

Twee cliënten hebben een beroep kunnen doen op de bijzondere bijstand om van daaruit hulp bij het huishouden te financieren. Eén andere cliënt heeft deels een oplossing binnen haar netwerk gevonden en deels via een particuliere hulp en is hierover ook tevreden.

5.2 Gevolgen voor cliënten vanuit het perspectief van organisaties

De geïnterviewde organisaties benoemen een aantal gevolgen voor cliënten van de wijze waarop de toegang tot het sociaal domein in Waalwijk is georganiseerd en wordt uitgevoerd.

Doorlooptijden

Meerdere maatschappelijke organisaties hebben aangegeven dat de tijd waarin aanvragen worden opgepakt en afgehandeld soms erg lang duurt. Ook medewerkers van de gemeente merken op dat de wettelijk gestelde termijnen niet altijd gehaald worden. Een van de organisaties merkt expliciet op dat de lange doorlooptijden leiden tot onrust en onzekerheid bij cliënten²⁶.

Afwerende houding

Drie maatschappelijke organisaties hebben een 'afwerende houding' bemerkt wanneer cliënten bij adviseurs klantbegeleiding van Team Wijz komen met een vraag. Cliënten werden in die gevallen niet verder geholpen en er volgde dan geen huisbezoek. Twee andere maatschappelijke organisaties ervaren deze houding niet. De organisaties die dit wel merken, benadrukken dat wanneer cliënten aankloppen met een hulpvraag zij hiervoor al vaak een grote drempel hebben moeten nemen. Ook waarschuwen deze organisaties ervoor dat bepaalde cliënten makkelijker afhaken in het proces van het vinden van de juiste ondersteuning. Het gaat dan om cliënten die zorgmijdsend, wantrouwend, geïsoleerd, handelingsverlegen, onbekwaam, overbelast en/of verbaal niet sterk genoeg zijn.

²⁶ Cijfers over de doorlooptijden zijn in het kader van het onderzoek meerdere malen bij de ambtelijke organisatie opgevraagd, maar niet verkregen.

'In Waalwijk hoor je dat de bejegening is dat ze mensen terugduwen in de eigen kracht. Als ik dan kijk naar de doelgroep. Die komen dan niet meer verder. In het eerste contact zou je eerst moeten aftasten of iemand de stap kan maken. Dat gebeurt te weinig.'

'Er is vanuit consulenten een strikte houding geweest richting cliënten. Ze gingen op pad met een te strikte boodschap. We hadden vorig jaar veel coulanter moeten zijn. Probeer een beetje maatwerk daarin te vinden.'

Een hoge werkdruk staat kort cyclische begeleiding en netwerkversterking in de weg

In sommige gevallen is het vaker bezoeken van cliënten essentieel om vertrouwen te winnen, de hulpvraag goed te doorgronden en om mantelzorger en netwerk te betrekken. Dit kan belangrijk zijn om de beoogde werkwijze te bereiken, namelijk het vinden van oplossingen binnen de eigen kracht of het eigen netwerk of een warme doorverwijzing en samenwerking met eerstelijnsvoorzieningen. Andersom kan er ook onnodig snel professionele ondersteuning ingezet worden, terwijl er nog mogelijkheden in het netwerk zijn of gevonden kunnen worden in algemene voorzieningen. De beleidsvisie en de werkafspraken bieden hier ruimte toe, maar door de hoge werkdruk kan daar niet altijd gebruik van worden gemaakt.

'De ruimte voelden ze niet en die druk op de capaciteit is er nog steeds.'

'Wat ik van medewerkers hoor zitten ze vol. Geen tijd. Geen tijd om dit soort processen met mensen te lopen. Netwerkversterking gaat daarmee verloren.'

Onafhankelijke cliëntondersteuning

Cliëntondersteuning is belegd bij Contour de Twern. Ook ouderenbonden, vrijwilligers en zelfstandig ondernemers organiseren cliëntondersteuning. Maar MEE, Contour de Twern en de Wmo-adviesraad geven aan dat deze vormen vooral de oudere of vermogende doelgroepen dienen. Deze partijen merken op dat er groepen klanten zijn, waaronder mensen met een psychiatrische aandoening of een verstandelijke beperking, die niet alleen de toegang tot het sociaal domein niet weten te vinden, maar ook de cliëntondersteuning niet. De cliëntondersteuning lijkt vooral benut te worden door cliënten die de stap richting de gemeente al gemaakt hebben. Desondanks zijn er ook signalen dat de gemeente zorgvragers onvoldoende wijst op de mogelijkheid cliëntondersteuning in te roepen. Vanuit de wet gezien is de gemeente daar wel toe verplicht.

Communicatie en verwachtingen

Het creëren van de juiste verwachtingen bij de Waalwijkse samenleving is van belang om de beoogde werkwijze te bereiken. Als voor inwoners niet duidelijk is wat de transformatie van het sociaal domein inhoudt, en welke keuzes de gemeente Waalwijk daarin heeft gemaakt, dan kan dat tot verkeerde verwachtingen leiden. De gemeente heeft verschillende stappen ondernomen om de Waalwijkse samenleving in te lichten. Onder andere in de vorm van een filmpje, bijeenkomsten en een communicatieplan. Niet iedereen is echter tevreden over de communicatie richting inwoners, met name waar het gaat om het taalgebruik. In brieven en beschikkingen worden veel juridische termen gebruikt. Volgens de gemeente kan dit niet anders, omdat de communicatie niet los kan worden gezien van eventuele bezwaarprocedures en mogelijke rechtelijke gevolgen²⁷.

²⁷ Raadsinformatiebrief 15-16 – Reactie op verslaglegging hoorzittingen gemeenteraad (kenmerk Z16-004646).

Geen huisbezoek bij bezuiniging op huishoudelijke hulp

Het onderzoek, waaronder het huisbezoek valt, is één van de weinige rechten die cliënten vanuit de nieuwe Wmo hebben. Cliënten die te maken hebben gehad met de bezuiniging op de lichte vorm van huishoudelijke hulp (hbh1), hebben in dat kader geen huisbezoek gehad. In principe is dit wel gebeurd toen deze klanten de huishoudelijke hulp aanvroegen. De gemeente achtte het huisbezoek bij invoering van de maatregel niet nodig omdat de gemeente niet twijfelde aan het feit dat de mensen hun huis niet op orde konden houden. De vraag is of de gemeente zo kan overzien wat de (mogelijke) gevolgen van de bezuiniging zijn: in hoeverre hebben cliënten zich wel of niet kunnen redden zonder de huishoudelijke hulp? Team Wijz en maatschappelijke organisaties kunnen niet goed de impact van de maatregel op cliënten overzien. Beiden geven aan dat er cliënten zijn die naar aanleiding van de bezuiniging oplossingen hebben gevonden binnen het netwerk. Dit is wat de visie beoogt. Maatschappelijke organisaties geven ook enkele voorbeelden van cliënten waarbij dit niet goed is gelukt. De geïnterviewde huisartsen zien vooral dat licht tot matig dementerende patiënten door de maatregel worden getroffen. Een maatschappelijke organisatie geeft aan dat vooral cliënten worden getroffen die net boven de bijstandsnorm leven en gebruikmaken van huishoudelijke hulp vanuit de Wmo. Volgens de ambtelijke organisatie kan bij deze groep echter op grond van de 'Beleidsregels Maatschappelijke Ondersteuning Waalwijk – eerste wijziging' een (deel van) de eerste drie uur per week verstrekt worden als maatwerkvoorziening. Dit is moeilijk wanneer op basis van individueel onderzoek blijkt dat een cliënt of huishouden onvoldoende eigen kracht en financiële draagkracht heeft om deze hulp bij het huishouden zelf te organiseren²⁸.

5.3 Conclusie

De ervaringen van cliënten die een huisbezoek en een beschikking voor een individuele voorziening hebben gekregen met de 'toegang tot het sociaal domein' zijn gemengd. Het merendeel toont zich tevreden over het huisbezoek en over de oplossing die eruit is gekomen. Daarnaast zijn er cliënten die het gesprek en de bejegening als onprettig hebben ervaren. In enkele gevallen hebben de mensen een gespreksverslag ontvangen maar de meeste niet.

De meeste cliënten wisten niet dat ze cliëntondersteuning hadden kunnen invoeren. Ook wordt niet of nauwelijks gewezen op de mogelijkheid van mantelzorgondersteuning.

²⁸ Reactie ambtelijke organisatie in het kader van het ambtelijk hoor wederhoor van de conceptnota van bevindingen, d.d. 12 mei 2016.

6. Kaderstellende en controlerende taak van de raad

De gemeenteraad heeft een kaderstellende én controlerende taak. De raad stelt de kaders voor het beleid vast en controleert de uitvoering. Indien nodig kan de raad het gevoerde beleid bijsturen. Een belangrijke vraag in dit onderzoek is in hoeverre de gemeenteraad de benodigde informatie heeft gekregen (voldoende, bruikbaar en tijdig) om zijn kaderstellende en controlerende functie goed te kunnen vervullen. In dit hoofdstuk gaan we respectievelijk in op de kaderstellende en de controlerende taak van de raad.

6.1 Kaderstellende taak van de raad

De gemeenteraad kan vanuit zijn kaderstellende rol sturen op het vormgeven van het beleid. In geval van de Wmo, de Jeugdwet en de Participatiewet kan de raad de maatschappelijke doelstellingen van het beleid formuleren in onder meer het beleidsplan en de diverse verordeningen die door de raad moeten worden vastgesteld. De stukken worden voorbereid door het college, maar vastgesteld door de raad (waarbij de raad de mogelijkheid heeft op basis van een amendement wijzigingen aan te brengen). In deze paragraaf gaan we in op de kaderstelling ten aanzien van de toegang tot het sociaal domein door de gemeenteraad van Waalwijk.

De Raad(s)commissie vroegtijdig betrokken

In een motie (2011) is vastgelegd dat de raad actief wordt betrokken bij het formuleren van het Wmo-beleid en dat daartoe een werkgroep wordt ingericht, die met ondersteuning van de griffie en het college, de bouwstenen aandraagt én daarbij door middel van expertmeetings de verschillende doelgroepen betreft²⁹.

De geïnterviewde raadsleden verschillen van mening over de mate waarin de raad is betrokken bij de transitie. De meeste raadsleden merken op dat de raad, of eigenlijk vooral de raads werkgroep 3D, betrokken is geweest bij de voorbereidingen voor de transities. In de raads werkgroep is de kadernota voorbereid en ook het Transitieplan besproken. In dit proces zijn meerdere bijeenkomsten geweest, waar de werkgroep is geïnformeerd over het sociaal domein, inclusief de toegang, en ook zijn mening heeft kunnen inbrengen.

Daarnaast zijn de commissie Samenleving en de gehele raad over de decentralisaties geïnformeerd. De raad heeft ingestemd met de visie- en keuzenota 'Eigen kracht, samen sterk' en daarbij - op grond van een amendement - vastgelegd dat de raad pas verdere besluiten neemt na afronding van het door de raads werkgroep Samenleving opgestarte interactieve proces om input te geven voor de nieuwe kadernota Wmo. De aanbevelingen van deze werkgroep dienen in de raad aan de orde te worden gesteld en indien - naar de mening van het college of de raad - deze mogelijke aanbevelingen leiden tot aanpassing van de visie- en keuzenota, dient een aangepaste nota opnieuw in de raad te worden behandeld³⁰. De betrokkenheid van de voltallige raad is daarmee tot de komst van een eventuele nieuwe kadernota beperkt tot 'het kennis nemen van' en niet zozeer het 'instemmen met'.

²⁹ Motie art. 34 RvO, voorstel CS5 inzake Wmo, raadsvergadering 13 oktober 2011.

³⁰ Amendement art. 33 RvO, raadsvergadering 13 september 2012.

Informatievoorziening aan de raad

De ambtelijke organisatie stelt dat door het college vanaf 2011 gebruik is gemaakt van alle instrumenten die beschikbaar zijn om de gemeenteraad te informeren en te betrekken, zoals informatie- en discussiebijeenkomsten, raadsinformatiebrieven en nieuwsbrieven. Daarnaast laat de ambtelijke organisatie weten dat raadsleden over uiteenlopende onderwerpen rondom de transities artikel 37-vragen hebben gesteld en dat raadsleden via het Raadsnet vragen konden stellen over de plannen³¹.

Een voorkeursscenario, en resultaten pilot onbekend bij raadsleden

De wethouder heeft verschillende scenario's voor de toegang tot het sociaal domein voorgelegd aan de raad. Vanaf het begin heeft de wethouder daarbij een duidelijke voorkeur uitgesproken voor het huidige model. Dit model bouwt voort op een eerdere pilot die de gemeente Waalwijk heeft uitgevoerd. In deze pilot heeft de gemeente gewerkt aan een integrale en centrale toegang. De resultaten van de pilot zijn volgens de raadsleden nauwelijks meegenomen in de informatievoorziening rondom het te kiezen toegangsmodel³².

Weinig vrijheid om te kiezen

Ondanks de verschillende scenario's hebben meerdere raadsleden de ervaring dat zij niet hebben kunnen kiezen tussen de verschillende opties. De wethouder merkte tijdens de voorbereidingen volgens de raadsleden op dat er nog geen besluiten konden worden genomen, doordat er landelijk nog veel onduidelijkheid was over de wet- en regelgeving binnen het sociaal domein. Dit heeft ertoe geleid dat de gemeenteraad zich afwachtend heeft opgesteld.

Bijsturen tijdens uitvoering

Meerdere raadsleden zijn van mening dat zij vooral hun inbreng hebben gehad waar het gaat om de uitgangspunten van het beleid, zoals onder andere aandacht voor preventie en informele zorg. Bij de uitwerking van deze uitgangspunten voelen niet alle raadsleden zich betrokken. Zij hebben niet het gevoel hier invloed op gehad te hebben. Tegelijkertijd geven enkele raadsleden aan dat in het gehele traject het college op onderdelen voorstellen van de raad heeft overgenomen, bijvoorbeeld het besluit van de raad om (nog) niet te werken met een integraal budget voor het sociaal domein.

Eind 2014 is de 3D-groep in het leven geroepen en heeft de gemeenteraad een motie aangenomen waarin het college wordt opgedragen in samenspraak met de raad de effecten van de drie decentralisaties periodiek te monitoren en te evalueren en zo nodig met ingang van 1 januari 2016 beleidsplannen en verordeningen hierop aan te passen. De raad heeft in deze motie tevens afgedwongen dat ook de uitwerking van de kaders in de beleidsregels (in principe wettelijke bevoegdheid college) via een raadsvoorhangbrief aan de raad wordt voorgelegd. In de praktijk blijft de monitoring uit (zie ook paragraaf 2.2). De gemeenteraad heeft hierdoor weinig tot geen mogelijkheden gehad om te bepalen of de kaders moeten worden bijgesteld.

³¹ Reactie ambtelijke organisatie in het kader van het ambtelijk hoor wederhoor van de conceptnota van bevindingen, d.d. 26 april 2016.

³² In het ambtelijk hoor wederhoor (26 april 2016) merkt de ambtelijke organisatie op dat de resultaten van de pilot zijn verwerkt in het Transitieplan 'Andere kijk, goed voor elkaar'.

6.2 Controlerende taak van de raad

Naast een kaderstellende functie dient de raad in het dualistische stelsel ook de uitvoering van het beleid te controleren. Om deze controlerende taak uit te kunnen voeren, heeft de gemeenteraad zicht nodig op de uitvoering van het beleid en de bereikte resultaten en effecten. Dit inzicht biedt de gemeenteraad de kans om – waar nodig – (de uitvoering van) het beleid bij te sturen. Deze paragraaf behandelt de mate waarin de gemeenteraad van Waalwijk haar controlerende taak kan uitoefenen. Dit klemmt temeer nu in de Wmo wettelijk is bepaald dat de nadruk ligt op de horizontale verantwoording (richting de gemeenteraad). Dit maakt het dus extra belangrijk dat de gemeenteraad deze taak goed oppakt en daarin wordt gefaciliteerd door het college.

Informatievoorziening wijkt af van afspraken

De geïnterviewde raadsleden verschillen ook in hun beoordeling van de informatie over de uitvoering van de toegang. Het ene raadslid is van mening dat dit voldoende aan de orde komt binnen de 3D-werkgroep, de ander hamert op een gebrek aan informatie. De wethouder heeft in 2014 toegezegd elk kwartaal de voortgang te presenteren aan de hand van een dashboard. Dit dashboard is er niet gekomen. De gemeente beschikt niet over monitoringsinformatie: niet over het realiseren van de ambitiedoelstellingen en ook niet over de resultaten van Team Wijz³³. Ook is er niet elke maand een 3D-overleg geweest. Dit was aanvankelijk vanwege een gebrek aan informatie, daarna beperkte het 3D-overleg zich tot de situatie rondom de hulp bij het huishouden. Volgens de geïnterviewde raadsleden is er de laatste maanden geen 3D-overleg meer geweest. De wethouder wijt het uitblijven van het overleg aan de raad zelf³⁴.

Afspraken monitoring en evaluatie transities

Tijdens de behandeling van de raadsvoorstellen over de transities in de raad van 11 december 2014 is een motie aangenomen, waarin het college wordt opgedragen:

1. In samenspraak met de raad na inwerkingtreding van de uitvoering van de drie transities de effecten periodiek te monitoren en te evalueren en zo nodig met ingang van 1 januari 2016 beleidsplannen en verordeningen hierop aan te passen.
2. In beginsel alle beleidsregels en nadere regels via raadsvoorhangbrieven aan de raad voor te leggen.
3. In de evaluatie nadrukkelijk aandacht te besteden aan de manier waarop “de toegang” tot de transities functioneert.
4. In afwachting van de resultaten van de sub 1 en 3 vermelde evaluaties in 2015 geen nieuwe financiële verplichtingen aan te gaan die onomkeerbaar zijn.

Daarnaast heeft de wethouder zelf meermalen toegezegd eveneens de transities continu te willen monitoren én maandelijks te willen afstemmen met (een delegatie van) de raad over de stand van zaken en eventuele bijsturing van de uitvoering van de transities (laatste toezegging gedaan bij commissie Samenleving op 4 december).

Bron: <https://raadsnet.waalwijk.nl/PubR/Home-Raadsnet/Werkgroepen/3D.html>

³³ In het ambtelijk hoor wederhoor (26 april 2016) merkt de ambtelijke organisatie op dat de organisatie de behoefte heeft om goed te kunnen monitoren en te evalueren zodat betere cijfermatige en inhoudelijke sturing kan plaatsvinden. Zoals in hoofdstuk 2 is aangegeven werkt de ambtelijke organisatie aan het verbeteren van de registratie. Desondanks is de organisatie nog niet in staat om de door de Rekenkamercommissie gevraagde gegevens op te leveren.

³⁴ Schriftelijke vragen inzake Wmo huishoudelijke hulp en n.a.v. de brief van de staatssecretaris Ministerie van VWS d.d. 1 december 2015 met daarin aandachtspunten Wmo 2015 (Brief College met kenmerk: Z15-018845).

Actief op zoek naar informatie

Het ontbreken van informatie speelt de raad parten. De raad heeft geen zicht op de bereikte resultaten en in hoeverre de gestelde ambities worden behaald. In de gemeenteraad worden geregeld vragen gesteld aan de wethouder over (de toegang tot) het sociaal domein, maar enkele geïnterviewde raadsleden vinden dat ze onvoldoende antwoord krijgen. Signalen uit de samenleving worden volgens de geïnterviewde raadsleden door de wethouder opzij geschoven als 'incidenten' en door het uitblijven van informatie kan de raad deze signalen uit de samenleving niet nader onderbouwen.

Vanwege zorgelijke signalen uit de samenleving over de transities heeft de raad in oktober en november 2015 een drietal hoorzittingen georganiseerd. Op deze manier wilde de raad beter zicht krijgen op de gevolgen van het beleid voor zorggebruikers, vrijwilligers en zorgprofessionals. De hoorzittingen zijn duidelijk inhoudelijk gedreven. De raadsleden hebben twijfels over de wijze waarop de toegang tot het sociaal domein in de praktijk wordt uitgevoerd. Er zijn signalen dat de bejegening van klanten niet goed is. Ook zijn er signalen dat keukentafelgesprekken categorisch zijn afgehouden en hebben enkele raadsleden het idee dat Team Wijz vooral een financiële afweging maakt.

'Dan moet je als raad wel zeggen dat je het contact zoekt met de samenleving. Anders krijg je te horen dat het een incident is en kun je het gesprek niet aangaan. Daarom de hoorzitting.'

Eind maart 2016 volgt een Raadsinformatiebrief waarin het college reageert op de uitkomsten van de hoorzittingen. Het college zet vraagtekens achter de betrouwbaarheid en representativiteit van de uitkomsten van de hoorzitting met zorggebruikers en kan hier vanwege onvoldoende informatie over sommige individuele casussen niet zorgvuldig op ingaan. Als gevolg daarvan houdt het college de resultaten van de hoorzitting grotendeels buiten beschouwing³⁵. In de brief weerlegt het college knelpunten die tijdens de hoorzittingen aan de orde zijn gekomen, en geeft zij uitleg over hoe de gemeente met bepaalde knelpunten omgaat. Het college meldt suggesties ter harte te nemen, maar niet allemaal over te nemen. Het college laat onvermeld welke suggesties wel worden overgenomen. Het college ziet de communicatie vanuit de gemeente naar burgers en de digitale sociale kaart als belangrijke aandachtspunten³⁶.

Niet samen leren

De raadsleden hebben een overduidelijke vraag naar informatie, zij willen meer betrokken worden bij de uitvoering. Zij willen graag weten waar de uitvoering van het beleid tot andere resultaten en effecten leidt dan gedacht. De wethouder ziet 2015 als een 'leerjaar'. Meerdere geïnterviewde raadsleden delen deze ervaring niet: in het samenspel tussen gemeenteraad en college ervaren zij weinig ruimte om te leren.

³⁵ Raadsinformatiebrief 15-16, Reactie op de verslaglegging hoorzittingen gemeenteraad (Kenmerk Z16-004646).

³⁶ Reactie ambtelijke organisatie in het kader van het ambtelijk hoor wederhoor van de conceptnota van bevindingen, d.d. 26 april 2016.

Een raadslid benadrukt dat de decentralisaties een enorme opgave zijn en dat het dan onontkomelijk is dat er fouten worden gemaakt: 'Maar beken die en leer ervan.' Meerdere raadsleden delen de ervaring dat zij niet worden meegenomen in het leerproces.

Monitoren

De gemeenteraad, als ook het college, hebben behoefte aan een dashboard sociaal domein. De raadsleden hebben daarbij vooral behoefte aan inzicht in de resultaten en effecten van het beleid en waar deze afwijken van de verwachtingen. Tijdens het interview dragen de raadsleden geen indicatoren aan waarop monitoring zou moeten plaatsvinden. Voor die vertaalslag willen zij graag zicht hebben op hoe andere gemeenten de monitoring van (de toegang tot) het sociaal domein uitvoeren (zie bijlage 4 voor informatie over monitoren in het sociaal domein).

Overigens blijkt uit onderzoek van Movisie dat het monitoren van resultaten en/of effecten in veel gemeenten nog in ontwikkeling is. Het onderzoek laat zien dat gemeenten zich in 2015 vooral hebben gericht op het proces en de werkwijze, om in 2016 door te gaan met het monitoren van effecten. Vaak gepaard met de ambitie om verder te werken aan outcome-doelstellingen waarop de sociale wijkteams worden beoordeeld³⁷.

6.3 Conclusies

Het college heeft de gemeenteraad vroegtijdig betrokken bij de transities in het sociaal domein en de te stellen kaders waar het gaat om de toegang tot voorzieningen. Het college heeft de raad, en zeker de raadscommissie Samenleving, geïnformeerd over de inrichting van de toegang tot het sociaal domein. Ook hebben raadsleden op verschillende momenten vragen kunnen stellen en zijn er kaders meegegeven aan het college. Een deel van de geïnterviewde raadsleden heeft echter niet de ervaring dat het mogelijk was om te kiezen uit verschillende toegangsmodellen en daarmee echt inspraak te hebben op de manier waarop de toegang tot het sociaal domein wordt ingericht.

Ook heeft de gemeenteraad moeite om zijn controlerende taak te vervullen omdat hij de informatie ontbeert die nodig is om de uitvoering van het beleid te controleren en waar nodig kaders bij te stellen. De gemeenteraad heeft eind 2014 via een motie het college opgedragen de effecten van de 3 decentralisaties periodiek te monitoren en te evalueren. De gevraagde monitoring en evaluatie heeft niet plaatsgevonden. Ook het in 2014 door de wethouder toegezegde dashboard waarmee per kwartaal de voortgang zou worden gepresenteerd, is er niet gekomen. Het maandelijkse 3D-overlegging aanvankelijk vaak niet door vanwege een gebrek aan informatie, daarna beperkte het 3D-overleg zich tot de situatie rondom de hulp bij het huishouden.

Door het ontbreken van cijfers over de bereikte resultaten en maatschappelijke effecten zijn deze cijfers niet in relatie gebracht tot de gemaakte kosten, of is er op grond van de resultaten een voorstel voor beleidsaanpassingen gedaan. Dit alles resulteert erin dat de gemeenteraad weinig tot geen mogelijkheden heeft gehad om te bepalen of het beleid moet worden bijgesteld.

Uit het onderzoek blijkt dat de raad een actieve rol probeert te spelen in het proces. Dit blijkt onder meer uit de 3D-groep, de organisatie van de hoorzittingen en het afgedwongen voorleggen van de uitwerking van de kaders in beleidsregels via een raadsvoorhangbrief.

³⁷ Sociale (wijk)teams in beeld, (Movisie, 2016).

Reactie college van B&W

Rekenkamercommissie gemeente Waalwijk

ons kenmerk
uw schrijven
uw kenmerk

8 juni 2016

behandeld door Dhr. C.A.H. Kolsteren
e-mail info@waalwijk.nl
telefoonnummer 0416 683456

16-0059998
doc.nr. CSTR-16-0059998
verzonden 26 mei 2016

onderwerp **Concept-rapportage "Toegang tot het sociaal domein".**

Geachte commissie,

In het kader van bestuurlijk hoor en wederhoor stelt U ons in de gelegenheid te reageren op Uw concept-rapportage "Toegang tot het sociaal domein". Graag maken wij daarvan gebruik.

Wij reageren op enkele hoofdlijnen die als een rode draad door het rapport lopen. Het betreft onderwerpen die belangrijk zijn voor U om te signaleren omdat ze handvatten geven voor het formuleren van verbeterpunten; het betreft in een aantal gevallen ook onderwerpen, die door hun presentatie in de rapportage, accenten zetten die nuancering behoeven omdat ze niet het juiste beeld geven.

In Uw voorwoord geeft U reeds aan dat de gemeenten op 1 januari 2015 een uitgebreid takenpakket erbij kregen en dat deze decentralisatie voor alle gemeenten een forse opgave betekende. De druk waarmee de invoering van deze wetgeving tot stand kwam zal een ieder nog vers in het geheugen liggen. U stelt terecht dat het eerste jaar voor de gemeenten een overgangsjaar was; een jaar ook om te leren en te kijken hoe het sociale domein "echt" te transformeren. Een transformatieproces dat in alle gemeenten nog volop bezig is.

U hebt onderzocht hoe onze gemeente het eerste jaar gevaren is en heeft aangegeven op basis daarvan ook nog aanbevelingen te zullen opnemen. Hoewel die nog door U geformuleerd moeten worden zullen die ongetwijfeld in lijn liggen van de verbeterpunten waaraan binnen de gemeentelijke organisatie, door de bestuurders en ambtenaren die met het sociale domein bezig zijn, al gewerkt wordt. Dat past ook in het leerproces waarin we zitten en in ons voortdurende streven om onze dienstverlening en control op werkprocessen op orde te hebben. Uw rapportage zal ons daarbij ongetwijfeld helpen ongeacht het feit dat wij, zoals eerder aangegeven, vinden dat een aantal bevindingen/conclusies nuancering behoeft.

Wij gaan achtereenvolgens in op de werkdruk en de relatie werkaanbod/capaciteit, op het ontbreken van adequate bedrijfsvoeringsinformatie, op de samenwerking met maatschappelijke instanties, op onze relatie met de cliënten en op de rol en positie van uw raad.

Werkdruk en relatie werkaanbod/capaciteit

De enorme werkdruk binnen Team WijZ, in de beginperiode samenhangend met de deels nog onbekende taken, rollen en partners, de nieuwe samenstelling van het team en de moeizame overgang van gegevens van instanties die voorheen verantwoordelijk waren, wordt in de rapportage op meerdere plaatsen aangehaald en toegelicht. De maatregelen rondom de (bestaande voorziening) hulp bij het huishouden hebben daarbij voor veel extra onrust gezorgd en hebben met name een sterke wissel getrokken op de capaciteit binnen Team WijZ.

Dat is enerzijds een verklaring voor het gegeven dat niet alles waar Team WijZ voor kwam te staan in het gewenste tempo en met de noodzakelijke kwaliteit tot stand gekomen is.

Het roept anderzijds uiteraard de belangrijke vraag op, wat de goede balans is tussen het aanbod van werk binnen het Team WijZ en de capaciteit die beschikbaar moet zijn om een goed product tijdig aan onze cliënten te leveren. Goede dienstverlening is immers altijd belangrijk, maar zeker ook richting de groep waar veel kwetsbare burgers toe behoren. De dienstverlening mag niet gebrekkig zijn omdat er onvoldoende capaciteit beschikbaar is.

In februari 2016 is een nieuwe teammanager gestart. In een plan van aanpak en in de prestatieafspraken met de directie zijn maatregelen vastgelegd om de werkdruk onder controle te krijgen. In november 2015 hebben medewerkers van Team WijZ een aantal wijzigingen voorgesteld in werkwijze en organisatie en gepleit voor een versterkte personeelsformatie. Inmiddels zijn of worden de meeste daarvan ingevoerd en wordt de formatie tijdelijk uitgebreid tot einde 2017 (binnen de middelen van de B2-staat en de flexibele schil). Daartoe zijn zowel door Directie als College (overheveling niet bestede personele middelen 2015) besluiten genomen.

Tevens is daarin afgesproken dat er uiterlijk medio 2017 (als de verhouding werkvoorraad/capaciteit beter uitgekristalliseerd is) een gedegen evaluatie opgesteld wordt inclusief een voorstel voor een structurele personele invulling van Team WijZ.

Bedrijfsvoeringsinformatie

Een onderwerp dat op meerdere plaatsen in de rapportage terug komt is het gebrek aan adequate bedrijfsvoeringsinformatie. Dat speelt een rol als het gaat om de verantwoording, de mogelijkheid om bij te sturen, het maken van goede analyses tussen kosten en voorzieningen en om goed inhoud te geven aan de toezeggingen richting de raad met betrekking tot monitoren en dashboard.

Over de noodzaak van het hebben van adequate bedrijfsvoeringsinformatie en de constatering dat die nog onvoldoende voorhanden is bestaat geen verschil van inzicht met de bevindingen en conclusies van de rekenkamer. Ook wij tillen daar zwaar aan. Waalwijk is daar overigens niet uniek in.

De oorzaken hiervan liggen merendeels in onvolledige en/of onjuiste overdracht van gegevens vanuit zorgaanbieders en gebrekkige communicatie tussen softwarepakketten, waardoor controle tot op dossierniveau nodig was om vragen van Uw raad en ons college zo adequaat mogelijk te kunnen beantwoorden. Het gevolg was een fors toegenomen achterstand in het maken van beschikkingen, wat ook leidt tot latere facturatie door zorgaanbieders. Mede daarom is de financiële verantwoording over 2015 nog niet up-to-date (dit wordt overigens ook mede veroorzaakt door het nog ontbreken van een accountantsverklaring van het SVB).

In de aansturing van de werkzaamheden diende uiteraard de capaciteit vooral ook op het primaire proces gericht te worden (de cliënt zo goed mogelijk van dienst zijn). Inmiddels zijn echter ook belangrijke stappen gezet om op het punt van bedrijfsvoeringsinformatie tot verbetering te komen.

- Er is organisatiebreed gewerkt aan het ontwikkelen van een "dashboard" om op een eenvoudige manier informatie uit verschillende in de organisatie gebruikte databronnen te kunnen presenteren. Op dit moment loopt de "proof of concept" fase waarin wordt getest of de eerste opzet bruikbaar is voor verschillende teams en verschillende verantwoordelijkheidsniveaus. Het Team WijZ is daar nauw bij betrokken.
- De gebruikte software voor de procesondersteuning van het werk van Team WijZ werkt zeer tijdrovend, is foutgevoelig en functioneert niet goed in de combinatie met ons documentmanagementsysteem. Gesprekken met en een kort onderzoek door Pink Roccade hebben nog niet tot verbetering geleid. Inmiddels is een globaal programma van eisen ontwikkeld ten behoeve van de verbetering in de software die in de loop van het najaar functioneel zou moeten zijn. Ook softwarepakketten van andere aanbieders zijn inmiddels bekeken en er is met andere gemeenten gesproken.
- Er zijn extra medewerkers ingezet om de achterstanden weg te werken, de facturatie te verbeteren (deze is uitbesteed aan ZorgLokaal) en het gegevensverkeer met o.a. Sociale Verzekeringsbank (SVB) en Centraal Administratiekantoor (CAK) te optimaliseren.

Omdat wij in dit gehele proces ook afhankelijk zijn van derde partijen kunnen wij niet exact aangeven in welke maand wij alle informatie op een efficiënte geautomatiseerde manier beschikbaar kunnen stellen. Wij zetten ons in om dat in 2016 rond te krijgen.

Samenwerking met maatschappelijke organisaties

De algemene conclusie op pagina 30 van de rapportage dat er nog winst te behalen is in de samenwerking met maatschappelijke organisaties kunnen wij onderschrijven. Het is overigens niet zo dat Team WijZ meestal opnieuw de aanvraagprocedure doorloopt zoals gesuggereerd wordt.

Wij zijn echter van mening dat Uw commissie onvoldoende rekening houdt met de verschillende taken en positie van de instellingen ten opzicht van de gemeente. Deze worden allemaal onder de noemer "maatschappelijke instellingen" geschaard en op basis van een te geringe representativiteit worden conclusies getrokken. Dat zorgt voor te weinig nuancering in de tekst.

De gemeente Waalwijk heeft als standpunt dat de toegang tot het Team WijZ voor inwoners plaatsvindt via een aanmeldingsprocedure, maar onderscheidt daarnaast ook partijen die door de gemeente worden gezien als belangrijke vindplaatsen. Als deze partijen met een signaal komen, is het mogelijk direct contact te krijgen met een medewerker van het Team WijZ, via een zogenaamde zij-ingang. Hiervoor zijn per organisatie contactpersonen aangewezen en afspraken gemaakt.

De partijen met een zij-ingang zijn:

- Veilig thuis
- Politie
- Bureau Jeugdzorg
- (Huis)artsen
- GGD
- Wijkverpleegkundigen
- Baanbrekers
- Jongerenwerk (Tavenu)

- Onderwijs
- Casade
- Integrale vroeghulp

Deze groep is voor het indiceren van cliënten voor de gemeente belangrijk en het team WijZ heeft met deze groep een intensieve samenwerking.

Van een andere orde is de positie van de zowel lokaal als regionaal gecontracteerde zorgaanbieders voor maatwerkvoorzieningen (WMO) en individuele voorzieningen (Jeugdwet). Met deze partijen heeft de gemeente een zakelijke relatie die is vastgelegd in een raamovereenkomst. De in de rapportage genoemde organisaties bij deze categorie zijn niet representatief (Juvans behoort tot de gesubsidieerde instellingen en Thebe behoort voor wat betreft de wijkverpleegkundigen tot de zjj-instroom en is als zorgaanbieder in 2016 niet gecontracteerd).

Een andere groep van maatschappelijke instellingen vormen de instellingen waarmee de gemeente een subsidierelatie mee heeft. Per saldo zijn die sterk vertegenwoordigd in de interviews. Als gevolg van politieke keuzes in het kader van de bezuinigingen de afgelopen jaren en het inrichten van de toegang tot het sociaal domein en de rol van Team WijZ is de positie van deze instellingen veranderd. Uiteraard is deze groep voor de gemeente ook belangrijk maar het kost tijd en overleg om het goede evenwicht in de samenwerking –die anders dan voorheen is- te vinden.

Hoewel in een enkele passage nog wel wordt aangegeven dat de gemeente de afgelopen maanden geïnvesteerd heeft in het verbeteren van samenwerkingsrelaties wordt, met name op pagina 9 in de conclusies, de indruk gewekt dat wat er aanvankelijk niet goed ging nog steeds zo is (2e alinea formulering in tegenwoordige tijd).

Op de pagina's 28 en 29 van de rapportage staan de knelpunten opgesomd die U tegen gekomen bent. Een deel daarvan hangt echter samen met de gewijzigde rol van de instellingen ten opzichte van de gemeente omdat de subsidierelatie werd afgebouwd. De wisselingen in het management binnen de gemeentelijke organisatie en de vele nieuwe gezichten tussen de gemeente en instellingen over en weer zullen ongetwijfeld bijgedragen hebben aan het moeizame karakter vanuit de beginperiode en aan het gevoel (te) laat geïnformeerd te zijn. Maar die late informatie over de invoering van de transities en de gevolgen daarvan had alles te maken met de invoering van de wet en daar hadden wij zelf ook last van.

Een punt dat wij belangrijk vinden is wat er in de rapportage staat over de slechte bereikbaarheid van Team WijZ. Die speelt namelijk een rol in de relatie met de maatschappelijke instellingen en uiteraard onze cliënten. Er kan geen misverstand over bestaan dat die bereikbaarheid in orde behoort te zijn.

Uiteraard hebben wij na de opstartfase zelf ook gemerkt dat het aan de bereikbaarheid schortte. In de loop van 2015 is het telefonisch spreekuur gewijzigd. Zo is een goede doorkiesfunctie ingevoerd en is het spreekuur geconcentreerd in de ochtenduren met meer menskracht. Daarnaast is er een bereikbaarheidstelefoon, beheerd door een coach, die s'middags bereikbaar is voor urgente zaken.

Medio 2015 heeft het bureau Telan B.V. opdracht gekregen om in de maanden september en oktober een onderzoek te verrichten naar de telefonische bereikbaarheid van de gemeentelijke organisatie. De uitkomsten van dit onderzoek tonen aan dat Team WijZ voor het telefonisch spreekuur een score van 100% had. Voor de overige telefoontjes richting Team WijZ (naar individuele medewerkers die veel op huisbezoek en in vergadering zijn) kwam in 50% van de gevallen een geslaagde contactpoging tot

stand en waar dat niet lukte kwam dit omdat het KCC nog niet optimaal functioneerde. Het spreekt voor zich dat in 2015 daar onmiddellijk actie op ondernomen is door het management zodat de doorgeleiding vanuit het KCC goed verloopt.

De in de rapportage genoemde problematiek met betrekking tot het nog ontbreken van goede werkafspraken met het jeugd- en jongerenwerk heeft uiteraard onze aandacht.

In 2015 zijn gemeenten gestart met de uitvoering van de taken die voortvloeien uit de drie transities. Team WijZ heeft toen werkzaamheden gedeeltelijk van de afdeling Leefbaarheid Veiligheid en Handhaving (LVH) overgenomen. Er kunnen echter nog geen definitieve afspraken gemaakt worden binnen de gemeentelijke organisatie omdat deze afhankelijk zijn van de regionale ontwikkelingen op het terrein van veiligheid. Het Zorg – en Veiligheidshuis (ZVH is werkzaam voor de regio Hart van Brabant) en Veilig Thuis (VT is een fusie tussen het Steunpunt Huiselijk Geweld en het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling) zijn in 2015 ook gestart met een reorganisatie en een doorontwikkeling. De nieuwe werkwijze heeft rechtstreeks invloed op de "workload" qua omvang en zwaarte van casussen bij gemeenten.

Definitieve besluitvorming daaromtrent door alle colleges van Burgemeester en Wethouders moet nog plaatsvinden. Het streven is er op gericht om in 2016 heldere organisatieafspraken te maken tussen Team WijZ en LVH in aansluiting op de regionale ontwikkelingen van het ZVH en VT. Daar behoren ook de zogenaamde dwangtrajecten bij (jeugdreclassering en jeugdbescherming). De organisatie voor het jongerenwerk (Tavenu) heeft frequent rechtstreeks contact met verschillende medewerkers van Team WijZ en van LVH (doordat de casus op beide afdelingen bekend is), waardoor in de communicatie onduidelijkheid kan ontstaan. Bij de nieuwe werkafspraken zal voor het jongerenwerk één aanspreekpunt worden aangewezen.

Overigens functioneert ook nu reeds een multidisciplinair overleg, te weten het MASS (maatschappelijk steunsysteem). Dit overleg komt frequent bij elkaar onder voorzitterschap van LVH. Een vertegenwoordiger van Team WijZ neemt deel aan dit overleg zodat er interne en externe afstemming plaats vindt met als belangrijkste doel om te voorkomen dat gezinnen tussen het "wal en het schip" terecht komen. Een coach van Team WijZ neemt ook altijd deel aan het casusoverleg dat Tavenu zelf organiseert. Met andere woorden: er is continu afstemming tussen alle partijen.

Positie van de cliënt

In het kader van het onderzoek zijn 23 cliënten benaderd. Het merendeel is tevreden met de gevoerde huisbezoeken en de afgegeven beschikkingen. Voor wat betreft degenen die niet tevreden zijn is het voor ons niet mogelijk om op casusniveau te reageren. Wij weten immers niet over welke casussen het gaat.

Uiteraard kan men zich ook hier afvragen hoe representatief deze uitkomst is, maar wij zijn van mening dat de rapportage –met name door het gebruik van quotes die de suggestie geven dat wat iemand gezegd heeft veelvuldig aan de orde is- een te negatief beeld schetst.

Wij wijzen er nog op dat het aantal klachten en het aantal bezwaarprocedures niet lijkt te duiden op een sterk groeiende ontevredenheid. Het overgrote deel daarvan betreft de hulp bij het huishouden (op pagina 26 staat overigens ten onrechte dat de categoriale uitsluiting van kracht blijft). Verder is het zo dat in de maanden mei en juni 2016 ten behoeve van 22 functioneringsgesprekken in Team WijZ ook ongeveer 20 klanten(inwoners) benaderd zijn met het verzoek een vragenlijst met scores in te vullen inclusief vrije tekst. Ook daaruit blijkt in het algemeen dat de klanten een positief beeld hebben van de medewerkers en zich goed geholpen vinden.

Sinds 2016 gaat het gespreksverslag altijd terug naar de klant en is het ondertekende verslag een noodzakelijke stap voor het vervolg, waaronder het maken van een beschikking en het inzetten van hulp/zorg/ondersteuning.

Sinds najaar 2015 worden klanten standaard gewezen op de mogelijkheid van cliëntondersteuning die de gemeente onafhankelijk belegd heeft bij Contour de ~~Tween~~ en die in de Waalwijzer uitgebreid wordt toegelicht.

Kaderstellende en controlerende rol van de raad

Het is onze stellige overtuiging dat wij vanaf het eerste moment dat de invoering van de transitie aan de orde was de raad veelvuldig en uitvoerig betrokken hebben bij dat proces en alle beschikbare informatie verstrekt hebben om de raad in de gelegenheid te stellen zijn kaderstellende rol inhoud te geven. De inbreng van de raad strekt zich zelfs uit tot de uitwerking van de kaders in de beleidsregels (in principe wettelijke bevoegdheid college) die aan de raad worden voorgelegd. Dat enkele raadsleden kennelijk een ander oordeel hebben kan zo zijn maar wij zijn van mening dat het democratisch proces correct en goed verlopen is.

Wat met name in de controlerende rol van de raad –en ook enigszins in de kaderstellende rol- parten speelt, is dat de bedrijfsvoeringsinformatie nog niet op orde is. Wij zijn daar eerder in deze brief uitvoerig op ingegaan en gaan er vanuit dat in de loop van het jaar op orde te hebben.

Tot zover onze reactie op Uw rapportage.

Hoogachtend,

HET COLLEGE VAN WAALWIJK,
de secretaris,

de burgemeester,

J.H. Lagendijk

drs. A. M. P. Kleijngeld

Nawoord rekenkamercommissie

In het kader van het bestuurlijk wederhoor heeft het college van B&W gereageerd op de nota van bevindingen en de conclusies. De rekenkamercommissie dankt u voor uw uitgebreide reactie. In dit nawoord gaan wij in op een aantal van de door u gemaakte opmerkingen in uw bestuurlijke reactie en geven daarbij graag een aantal aandachtspunten mee.

Algemene opmerking

In uw reactie geeft u aan dat in de periode van ons onderzoek (januari – mei 2016) op een aantal van de door de rekenkamercommissie geconstateerde knelpunten actie is of wordt ondernomen. Wij danken u voor deze actualisering en het doet ons genoegen te zien dat u dit jaar, sinds de start van ons onderzoek, voortvarend aan de slag bent gegaan met het verbeteren van een aantal punten, zoals de werkdruk in Team WijZ.

Zoals de rekenkamercommissie in het rapport en in het voorwoord aangeeft: het transformatieproces van het sociaal domein is nog volop bezig en vraagt om een leerproces en samenwerking. Wij hopen dat onze conclusies en aanbevelingen de raad en het college ondersteunen om dit proces verder vorm te geven.

Werkdruk en relatie werkaanbod/capaciteit

In uw reactie geeft u aan dat de werkdruk binnen Team WijZ uw aandacht heeft en reeds heeft geleid tot een aantal wijzigingen in werkwijze en organisatie. U hebt afgesproken dat uiterlijk medio 2017 een gedegen evaluatie opgesteld wordt inclusief een voorstel voor een structurele personele invulling van Team WijZ.

Bedrijfsvoeringsinformatie

U deelt met ons de constatering dat het hebben van adequate bedrijfsvoeringsinformatie noodzakelijk is en dat die nog onvoldoende voorhanden is. Ook op dit punt geeft u aan belangrijke stappen ter verbetering te hebben gezet en dat nog stappen gezet gaan worden. Wij onderstrepen nog eens nadrukkelijk het belang van het hebben van goede en tijdige informatie voor verantwoording, monitoring en bijsturing.

Voor de raad is deze informatie noodzakelijk om adequaat invulling te kunnen geven aan zijn controlerende en kaderstellende rol. Het gaat hier om meer dan het leveren van een goed product, het gaat om dienstverlening aan/zorg voor een groep waar veel kwetsbare burgers toe behoren.

Wij gaan ervan uit dat u, zoals aangegeven in uw reactie, de informatievoorziening in 2016 rond krijgt.

Samenwerking met maatschappelijke organisaties en positie van de cliënt.

In uw reactie wijst u op de te geringe representativiteit van onze gesprekken en dat meer nuance gewenst is. Hierbij willen wij graag het volgende opmerken.

De rekenkamercommissie heeft met haar interviews een beeld willen geven van de wijze hoe de Toegang in de praktijk ervaren wordt, zowel vanuit het perspectief van de organisaties als van de zorgvragers. Dit met het doel om vanuit die ervaringen leer- en verbeterpunten te signaleren. Elk signaal, ook al is het van één persoon of organisatie, kan waardevol zijn en naar de mening van de rekenkamer input leveren voor het leer- en het transformatieproces van het sociaal domein.

Tot slot: de veranderingen in het sociaal domein raken veel inwoners. Het is bij uitstek een thema om daar samen met bewoners en maatschappelijke partners verder vorm aan te geven. Ook daarom is het van belang om de vinger aan de pols te houden en open te staan voor signalen vanuit de samenleving.

Bijlage 1 Normenkader

Voor dit onderzoek is een normenkader opgesteld. Dit normenkader maakt duidelijk welke eisen en/of normen (kunnen) worden gesteld aan de toegang tot het sociaal domein en de rol van de gemeenteraad. Door een gebrek aan beleidsinformatie over onder meer de resultaten en effecten van het gevoerde beleid kan een belangrijk deel van het normenkader niet worden ingevuld. Hierop is besloten om – bij uitzondering – in dit onderzoek het normenkader niet te voorzien van een beoordeling.

Onderzoeksvraag	Bron	Normen
A. <i>Is de wijze waarop Waalwijk de toegang heeft geregeld effectief en efficiënt georganiseerd?</i>	Beleidsplan	<ul style="list-style-type: none"> De wijze waarop de toegang is georganiseerd leidt tot een vermindering van het aantal toegekende individuele voorzieningen van 25% tot 15%. Er zijn heldere afspraken tussen de uitvoeringsorganisatie en de partners in het sociaal domein.
	BMC	<ul style="list-style-type: none"> De resultaten van de toegang tot het sociaal domein zijn in kaart gebracht. Uit de resultaten blijkt dat de gestelde doelen zijn gehaald. Mensen die echt zorg nodig hebben, worden geïdentificeerd en geholpen. De gemeente heeft inzicht in de verhouding tussen resultaten en kosten. De gestelde doelen worden binnen het beschikbare budget gerealiseerd.
B. <i>Wat zijn de gevolgen van de wijze waarop Waalwijk de toegang heeft geregeld, voor de zorgvrager?</i>	Ontwerp toegang sociaal domein Waalwijk	<ul style="list-style-type: none"> Inwoners en klanten zijn geïnformeerd over de verandering. De inwoner is tevreden over de bejegening. De inwoner staat maximaal in de eigen kracht. Er wordt in gezamenlijkheid met de zorgvrager een oplossing gevonden. Inwoners worden gestimuleerd om zelf de oplossing tot stand te brengen. De ondersteuning die wordt geboden is goed vindbaar. De ondersteuning is adequaat.
	Wmo	<ul style="list-style-type: none"> De ondersteuning (inclusief informatie en advies) draagt in voldoende mate bij aan zelfredzaamheid en participatie. De cliënt heeft een gedegen onderzoek gehad. De cliënt is gewezen op cliëntondersteuning. De cliënt heeft een gespreksverslag ontvangen. De melding is afgehandeld binnen de wettelijke gestelde termijnen.
C. <i>Hoe kan de raad op effectieve wijze zijn kaderstellende en controlerende rol invulling geven?</i>	BMC	<ul style="list-style-type: none"> Het college en de gemeenteraad hebben met elkaar vastgesteld waar de toegang aan moet voldoen en hoe dit inzichtelijk wordt gemaakt. Het college en de gemeenteraad hebben met elkaar afspraken vastgelegd over frequentie en vorm van de informatievoorziening vanuit het college aan de gemeenteraad. Er worden periodiek voortgangsrapportages opgesteld. Bij het uitblijven van informatie vraagt de raad hier actief naar. De raad benut de informatie voor bijsturing van het beleid. Daarbij betreft de raad zo nodig ook cliëntenorganisaties, inwoners of maatschappelijke partners.

Bijlage 2 Overzicht van documenten

Beleidsdocumenten

- Beleidsnota Toegang voor het sociale domein in Waalwijk 'Andere Kijk, Goed voor elkaar', mei 2014
- Beleidsnota ontmoetingsvoorzieningen gemeente Waalwijk, 'Ontmoeten doe je samen', mei 2015
- Verordening Wmo Waalwijk 2015
- Toelichting Verordening_14-0078629
- Beleidsregels Maatschappelijke Ondersteuning gemeente Waalwijk – eerste wijziging, 2016
- Beleidsnota participatie 'Iedereen doet mee', Waalwijk, december 2014
- Regio Hart van Brabant regionaal beleidskader Jeugdhulp, maart 2014
- Rapportage 'Eén huishouden, één plan', Waalwijk, november 2013
- Convenant Jeugd, Samenwerking (huis)artsen • gemeenten 2015 -2016

Raadstukken en brieven

- Raadsvoorhangbrief 03-16, Beleidsregels Maatschappelijke ondersteuning Waalwijk 2015 (eerste wijziging)
- Beslispunten beleidskader transitie, raad 30 januari 2014
- Bestuurdersbrief 19-16, Beantwoording vragen beleidsregels Wmo 2015 (eerste wijziging), commissie Samenleving 17 maart
- Raadsvoorstel, Eerste wijziging Verordening Maatschappelijke ondersteuning Waalwijk 2015 en Verordening jeugdhulp gemeente Waalwijk 2015, januari 2016 (Incl. bijlage 9, Overzicht en achtergrond wijzigingen van de verordeningen MO 2015 en Jeugdhulp)
- Raadsvoorstel transitieplan en beleidskader jeugd 3 feb 2014
- Uitwerking deel openbare informatiebijeenkomst over voorgenomen aanpassing beleidsregels WMO (o.a. hulp bij het huishouden) op 18 februari 2016
- Beantwoording raadsragen Dhr. Tiemstra, artikel 37 RvO inzake "Uitvoering Wmo".
- Presentatie klantproces Team Wijz, gemeenteraad, 10 december 2015
- Presentatie Telefonische bereikbaarheid en digitale dienstverlening, 10 december 2015
- Beknopt verslag overleg 3D-raadsgroep met wethouders 7 juli 2015
- Beknopt verslag overleg 3D raadsgroep met wethouders 16 april 2015
- Aanbiedingsbrief raad van raadswerkgroep Samenleving en de 3D-groep incl. Verslag hoorzittingen Wmo gemeenteraad Waalwijk oktober en november 2015 en aanvullende bijlagen
- Verslag raadsvergadering 111214 Beleidsplan Wmo en verordening Wmo
- Verslag raadsvergadering 130613 Iedereen doet mee
- Verslag raadsvergadering 030214 Transitieplan Sociaal domein
- Verslag commissie Samenleving 031215 met vervolg 7 december 2015
- Reactie op advies Wmo Adviesraad transitieplan 'Andere kijk, goed voor elkaar', nov 2013
- Beslispunten beleidskader transitieplan 'Andere kijk, goed voor elkaar' raad 30 januari 2014

- Besluitenlijst raadsvergadering 3 februari 2014, (Bespreekstukken: Transitieplan 'Andere kijk, goed voor elkaar' en het Beleidskader Jeugdstelsel Hart van Brabant)

Begrotingen

- Deelbegroting nieuwe Wmo2015
- Deelbegroting Jeugdhulp 2015
- Deelbegroting Participatiewet 2015
- Deelbegroting uitvoeringsorganisatie 2015
- Programmabegroting 2015

Intern

- Handboek 20151010 (werkdocument gemeente Waalwijk ten uitvoer van Ontwerp Toegang)
- Memo's
- Memo Stuurgroep 23 april 2015 en Wethouder financiën 22 april 2015
- Memo aan DT en Stuurgroep transities 'Extra capaciteit team Wijz m.i.v. 01-11-2015 t/m 30-04-2016, Kenmerk : 15-0174250

Website

- Waalwijk
- Art 9
- Waalwijzer

Bijlage 3 Overzicht van respondenten

Onderstaande personen zijn gesproken tijdens de uitvoering van het onderzoek:

College van Burgemeester & Wethouders

- De heer R. Bakker (wethouder)

Ambtelijke en uitvoerende organisatie

- De heer M. Sipkens (beleidsmedewerker)
- Mevrouw M. Sol (beleidsmedewerker)
- Mevrouw M. van Eijk (voormalig waarnemend teammanager)
- De Heer P. Van Opbergen (Teammanager Team Wijz)
- Mevrouw N. Heijmens-Visser (voormalig Teammanager Team Wijz)
- De Heer S. de Korte (medewerker Team Wijz)
- Mevrouw R. Bakker (medewerker Team Wijz)
- Mevrouw N. Verschuren (medewerker Team Wijz)

Gemeenteraad

- De heer W. Lodenstijn (LokaalBelang)
- Mevrouw C. de Bruijn (CDA)
- De heer F. den Braven (GroenLinksaf)
- De heer W. van Veelen (ChristenUnie)
- De heer J. Broeders (Werknemersbelang)
- De heer R. Tiemstra (SGP)
- De heer L. Ottens (PvdA)

Wmo-adviesraad

- De heer H. Hoogendoorn
- De heer F. van de Gouw
- De heer J. Vermeijden
- De heer T. Voogd

Klanten: 23 interviews met klanten op basis van een steekproef onder klanten die een maatwerkvoorziening hebben gekregen

Overzicht van gesprekspartners van maatschappelijke organisaties

- De heer E van Agt (Baanbrekers)
- De heer N.J.M. Kramer (Huisarts)
- De heer J.E.P. Ongering (Huisarts)
- Mevrouw I. van Mierlo (MEE)
- Mevrouw G. Brekelmans (Contour de Twern)
- De heer E. Van Ginneken (Tavenu)
- Mevrouw Van Dongen (Tavenu)
- Mevrouw P. Gerris (Juvans)
- Mevrouw C. van Bladel (Thebe)

Bijlage 4 Verantwoording cliëntenonderzoek

De rekenkamercommissie heeft besloten om ook cliënten die te maken hebben gehad met de toegang te bevragen naar hun ervaringen. Er is gekozen voor een kwalitatief klantonderzoek onder Wmo-cliënten. Kwalitatief onderzoek is hier het meest passend aangezien de informatieverzameling vaak open en flexibel is zodat er ruimte is voor onderwerpen die een burger zelf nog graag wil aankaarten. Dit betekent dat er geen sterke voorstructurering is, zoals in een schriftelijke enquête. Het gaat er in dit onderzoek niet om wat waar is of niet, maar hoe de doelgroep bepaalde gebeurtenissen ervaart.

Generaliseren

De gegevens uit kwalitatieve onderzoeken zijn door de geringe steekproef lastig te generaliseren naar de gehele groep of andere groepen. De resultaten van dit onderzoek gelden dus niet voor de gehele doelgroep van burgers die zich bij de gemeente hebben gemeld met een (aan)vraag. De uitkomsten geven wel een beeld van de ervaringen met de werkwijze die de gemeente hanteert.

Methodiek

Er zijn 20 telefonische interviews gehouden onder cliënten die in 2015 tussen september en eind december een melding hebben gedaan bij TeamWijz en waarvoor de gemeente een beschikking heeft afgegeven.³⁸ Ook zijn er onder dezelfde doelgroep drie huisbezoeken uitgevoerd. De gemeente heeft de cliënten een brief gestuurd met uitleg over het onderzoek. Cliënten die niet wilden meedoen, konden zich afmelden. Daarna zijn de respondenten benaderd voor een telefonisch interview of een huisbezoek. In sommige gevallen is het interview gehouden met iemand anders dan de cliënt zelf, bijvoorbeeld een partner.

Er is gebruik gemaakt van een semigestructureerde topiclist. Alle onderwerpen (voor zover van toepassing) zijn aan bod gekomen en daarnaast was er in de interviews ruimte voor onderwerpen die respondenten zelf aandroegen. De volgende zaken zijn aan de orde gekomen: de situatie van de cliënt, de ondersteunings(aan)vraag, de beoordeling van het gesprek met de consultant, het ontvangen advies en ondersteuning en de beoordeling en het effect van de voorgestelde oplossing.

³⁸ Het was voor de gemeente niet mogelijk om een overzicht te geven van alle cliënten die een melding hebben gedaan. In het onderzoek zijn als gevolg daarvan alleen cliënten betrokken die een huisbezoek hebben gehad en waarvoor een beschikking voor een voorziening is afgegeven. Cliënten met een herindicatie maakten ook onderdeel uit van deze doelgroep – feitelijk doen deze cliënten geen officiële melding.

Bijlage 5 Monitoring in het sociaal domein

In 2015 staat de implementatie van de transities bij veel gemeenten centraal. De focus ligt op het garanderen van de zorgcontinuïteit. Veel gemeenten sturen sterk op processen en signalen die zij krijgen van aanbieders en klanten. Bij veel gemeenten is de administratie van het sociaal domein niet op orde: de uitwisselingssoftware iWmo en iJeugd blijken niet te functioneren en dit leidt tot grote administratieve lasten bij zowel gemeenten als aanbieders. Gaandeweg het jaar wordt hier een verbeteringsslag in gemaakt, al blijft voor veel gemeenten gelden dat de administratieve processen veel aandacht vergen. Dit heeft tot gevolg dat de landelijke monitoren onvoldoende worden gevuld om bruikbaar te zijn³⁹.


Monitoren voortgang doelstellingen

Gaandeweg 2015 komt er steeds meer aandacht voor het meten van resultaten en effecten. Meerdere gemeenten krijgen ruimte om zich te bezinnen en te bepalen op welke manier ze de ontwikkelingen in het sociaal domein willen volgen. Regionaal of lokaal gaan gemeenten aan de slag met het bepalen van indicatoren die zichtbaar maken of de gestelde doelen worden gerealiseerd. Bijvoorbeeld rondom de bijdrage die de toegang levert aan het realiseren van de gemeentelijke ambitie en de gestelde beleidsdoelen: in hoeverre worden er eigen kracht oplossingen aangereikt en welk deel van de melders krijgt een maatwerkvoorziening? Gelet op de cruciale rol die professionals in de toegang spelen in het realiseren van de transformatie, is antwoord op deze vragen van groot belang.

Het volgende figuur toont de wijze waarop de gemeente Alphen aan den Rijn Kritische Prestatie Indicatoren (KPI) meet die zijn afgesproken met de partijen die de toegang tot het sociaal domein uitvoeren. Met de thermometers laat de gemeente de scores op de KPI's zien, waardoor eenvoudig kan worden ontdekt in hoeverre de gestelde doelen inderdaad worden gerealiseerd door de gekozen werkwijze en uitvoering daarvan.

³⁹ Landelijk is er de Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein van VNG, CBS en KING, gepubliceerd op Waarstaatjegemeente.nl. Daarnaast is er de landelijke Beleidsinformatie Jeugd, onder andere gebaseerd op inzichten van het Nederlands Jeugd Instituut.

Figuur 4 Kritische Prestatie Indicatoren opdracht Sociale Participatie, Alphen aan den Rijn

Afgesproken resultaat	Kwartaal	Aantal afgesloten trajecten met KPI	Percentage stabilisatie of stijging ZRM gerealiseerd	Thermometer
75% van de burgers met ondersteuningsvraag verbetert of stabiliseert de situatie op een of meer levensdomeinen per 31-12-2016.	1	25	100 %	
	2	95	94 %	
	3	72	93 %	
	4	134	86%	
	Totaal	326	93 %	

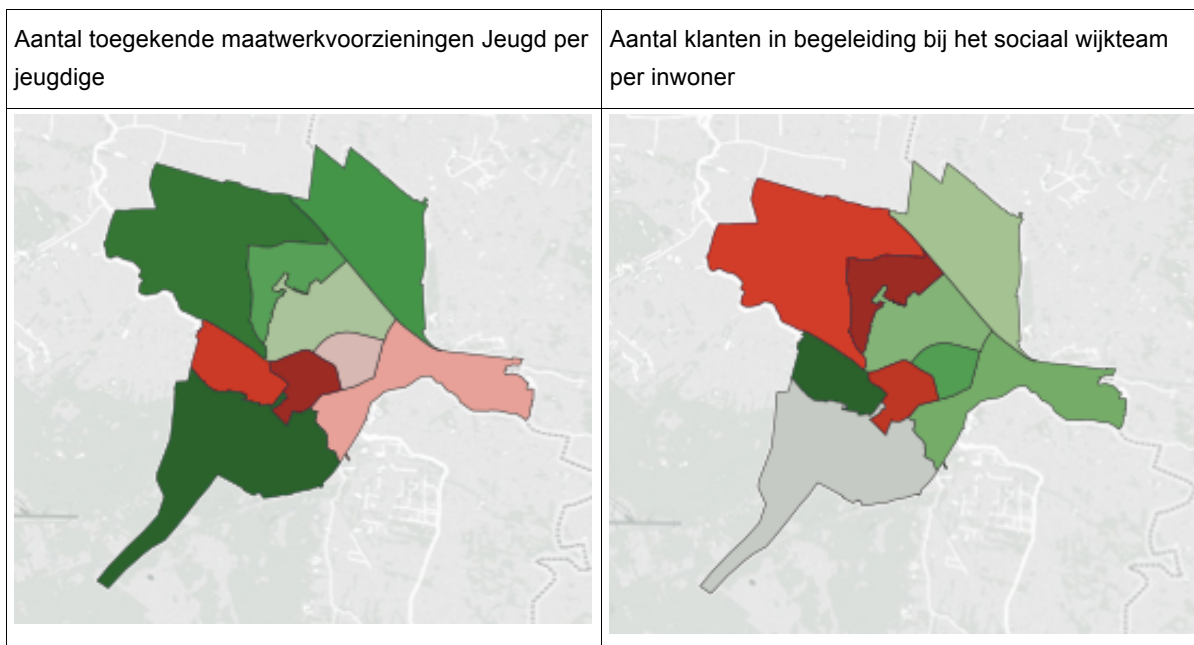
Bron: Kwartaalrapportage Sociale Agenda – Beter voor Elkaar, vierde kwartaal 2015 (Gemeente Alphen aan den Rijn, 2016)

Specifiek voor de toegang had de gemeente Alphen aan den Rijn bij aanvang van 2015 nog geen KPI's opgesteld. Dit is in het eerste kwartaal wel gebeurd. De KPI's hebben betrekking op de zelfredzaamheidsmatrix (ZRM), de klantroute en de klantfoto, die inzicht biedt in de hulpvraag van klanten. In 2015 heeft de gemeente geautomatiseerde rapportagemogelijkheden onderzocht om deze KPI's meetbaar te maken.

Beter grip op bedrijfsvoering

Naast het sturen op effecten is informatie over de uitvoering van belang om te weten waar het in de organisatie goed gaat, en waar minder: volstaat het aantal fte, is het werk goed verdeeld over de medewerkers, vindt er piekbelasting plaats? Zeker met een centraal en integraal team, zoals in het geval van TeamWijz, is het mogelijk om de bedrijfsvoering goed en zonder al te zware administratieve belasting in kaart te brengen. De gemeente Amersfoort werkt bijvoorbeeld met een dashboard waarin informatie van meerdere wijkteams wordt verwerkt en gepresenteerd op wijkniveau. Het dashboard wordt maandelijks ververst en elk kwartaal benut voor overleggen tussen gemeente en wijkteams om de voortgang in de teams te bespreken en te kijken of bijsturing nodig is. Het dashboard wordt zo als een leerinstrument gebruikt en daarmee faciliteert het de doorontwikkeling van de sociale wijkteams. In figuur 5 zijn twee voorbeelden opgenomen van overzichten uit het dashboard, waarbij de schaal loopt van donkergroen (zeer laag) tot donkerrood (zeer hoog).

Figuur 5 Voorbeelden overzichten dashboard sociale wijkteams, gemeente Amersfoort



Bron: Dashboard sociale wijkteams, gemeente Amersfoort

Hierboven zijn twee praktijkvoorbeelden van monitoring van de toegang in het sociaal domein beschreven. Door goed ingerichte en geborgde monitoring krijgen gemeenten niet alleen inzicht in klanten, maar ook in financiële en bedrijfsvoeringsaspecten. Door inzicht in opschalen (inzet maatwerkvoorzieningen) en afschalen (gebruik eigen kracht, netwerk en sociale basisvoorzieningen) kan inzichtelijk worden gemaakt of de beoogde transformatie daadwerkelijk wordt gerealiseerd. Onderstaand een greep uit de indicatoren die met een monitor te meten zijn:

Klant	Bedrijfsvoering
<ul style="list-style-type: none"> - Aantal meldingen - Aantal keukentafelgesprekken - Aantal eigen krachtoplossingen - Aantal maatwerkvoorzieningen (per type) - Aantal maal inzet sociale basisvoorzieningen - Gebruik eigen kracht en netwerk - Realisatie gestelde individuele doelen - Ontwikkeling ZRM 	<ul style="list-style-type: none"> - In- en uitstroom - Caseload - Doorlooptijd - Kosten (naar wijk, type voorziening etc.)

De gemeente Zaanstad heeft voor de sociale wijkteams gekozen voor een resultaatgestuurde populatiefinanciering met drie onderdelen: sturen op kwaliteit, kwantiteit en kosten en op een gezonde spanning. De gemeente heeft de wijkteams gecontracteerd op basis van de te bereiken prestaties.

Perspectief	Indicatoren/afspraken
1) Sturing op kwaliteit	<p>a) Prestatie-indicatoren op wijkniveau: per wijk het meten van maatschappelijke effecten op de volgende thema's:</p> <ul style="list-style-type: none"> - gebruikmaken en tijdelijk ondersteunen van burgerkracht; - inzetten van zorg en tijdig signaleren; - werk en participatie; - schuldenproblematiek in inkomensvraagstukken; - mantelzorg- en vrijwilligersondersteuning; - versterken eigen kracht en zelfredzaamheid; - van individueel naar collectief aanbod.
	<p>b) Metingen op individueel niveau: er zijn methoden om individueel de voortgang in zelfredzaamheid te meten door de zelfredzaamheidsmatrix. Aan het begin wordt per cliënt een (realistisch) doel geformuleerd (dat kan ook voorkomen/vertragen van achteruitgang zijn, bijvoorbeeld bij ouderen), wat dan vervolgens wordt gemonitord.</p>
2) Sturing op kwantiteit en kosten	<p>Prestatie-afspraken op wijkniveau:</p> <p>a) het meten van het aantal doorverwijzingen naar tweedelijnsvoorzieningen (aannee 80% van de vragen wordt door de SWT's afgevangen)</p> <p>b) een kostenanalyse op de uitgaven op het brede maatschappelijk domein;</p>
3) Sturing op een gezonde spanning	Een vergelijking tussen de verschillende swt's met een benchmark.

Bron: *Perspectief op sociale wijkteams in Zaanstad in 2015 (Zaanstad, 2015)*

Meten is weten, maar...

Binnen het sociaal domein is het belangrijk om het realiseren van de gestelde ambitie en doelen te meten. Aan het meten zitten echter ook enkele kanttekeningen en risico's. Indicatoren kunnen het gevoel geven dat het sociaal domein 'maakbaar' is. De praktijk wijst uit dat dit, zeker in het sociaal domein, niet het geval is. Ook moeten indicatoren geen doelen op zich worden. In samenhang laten indicatoren zien welke ontwikkelingen er zijn. Het is echter te allen tijde belangrijk om oog te houden voor het verhaal achter de cijfers. Het volgende voorbeeld is hier een illustratie van:

'Een toename van het aantal klachten kan bijvoorbeeld betekenen dat de dienstverlening aan inwoners slechter wordt, maar het kan ook betekenen dat het makkelijker is gemaakt om een klacht in te dienen of dat klanten meer vertrouwen hebben in dat er iets met klachten gedaan wordt.'

Om de juiste betekenis vast te stellen is aanvullende informatie nodig. Deze aanvullende informatie kan bijvoorbeeld worden opgehaald uit gesprekken met professionals uit de praktijk. Gemeente en professionals samen geven duiding aan de cijfers en de eventuele patronen die daarin te herkennen zijn. Het is dus van belang 'tellen' samen te laten gaan met 'vertellen'.

Tevens is het goed om te kijken waar de verzamelde informatie voor wordt benut: hoe relevant is de informatie en weegt dit op tegen de administratieve lasten om de indicator te vullen? Soms volstaat alleen een gesprek met een inwoner of aanbieder. Het is om die reden dat het sturen op zachte factoren (het verhaal) sterk toeneemt, met name binnen het sociaal domein.

Waarom een wijkteam monitoren?

Sociale wijkteams kunnen worden gezien als motor achter de transformatie. Professionals in de teams bepalen of in voldoende mate gebruik wordt gemaakt van eigen kracht, netwerk en sociale basisvoorzieningen en of het gebruik van maatwerkvoorzieningen afneemt. Dit is een belangrijke reden om een sociaal wijkteam te monitoren. Daarnaast zijn er nog een aantal andere redenen te bedenken, bijvoorbeeld:

1. beleidsontwikkeling
2. kwaliteitstoezicht
3. financiële verantwoording
4. rechtmatigheidscontrole (accountant, rekenkamer)
5. effectiviteitsonderzoek
6. bedrijfsvoering
7. verantwoording

Het is van belang te kiezen. Kies indicatoren die passen bij de ontwikkelingsfase waar de organisatie/ het sociale wijkteam in zit, voeg gaandeweg indicatoren toe en verwijder ze wanneer ze niet langer van waarde zijn.