

Rekenkamer Leeuwarden

De transformatie in het sociaal domein
door de ogen van de wijkteams

*‘De beloften, stand van zaken, succesfactoren en belemmeringen
van de transformatie in de dagelijkse praktijk te Leeuwarden’*

Maart 2021

Rekenkamer

De transformatie in het sociaal domein door de ogen van de wijkteams

*‘De beloften, stand van zaken, succesfactoren en belemmeringen van de
transformatie in de dagelijkse praktijk’*

Colofon

Samenstelling Rekenkamer Leeuwarden

Voorzitter: Joop Roebroek
Externe leden: Miranda Domenie
Bert Lokhorst
Secretaris: Reina Duijtshoff

Telefoon: 058-751 2630
E-mail: rekenkamer@leeuwarden.nl

Inhoudsopgave

1 INLEIDING.....	4
1.1 AANLEIDING.....	4
1.2 DOELSTELLING.....	5
1.3 OPZET VAN HET ONDERZOEK EN ONDERZOEKSVRAGEN.....	5
1.4 RESPONS EN REPRESENTATIVITEIT ENQUÊTE.....	6
1.5 LEESWIJZER.....	7
2 DE CONTEXT WAARIN DE WIJKTEAMS OPEREREN	8
2.1 DE MAATSCHAPPELIJKE CONTEXT.....	8
2.2 CONTINUÏTEIT EN DYNAMIEK ROND DE WIJKTEAMS	9
3 DE TRANSFORMATIE DOOR DE OGEN VAN DE SOCIAAL WERKERS	13
3.1 DE RODE DRAAD	13
3.2 SAMENVATTEND	17
4 DE STAND VAN ZAKEN EN EEN BLIK OP DE TOEKOMST.....	18
4.1 DE VRAAGSTELLING VAN HET ONDERZOEK SAMENVATTEND BEANTWOORD	18
4.2 WAAR STAAT GEMEENTE LEEUWARDEN MET ZIJN TRANSFORMATIE?	19
4.3 NOG ENKELE THEMA'S TER OVERPEINZING.....	20
BIJLAGEN	23

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

In het najaar van 2016 startten de Friese rekenkamer(commissie)s een gezamenlijk onderzoek naar de uitvoering van de WMO. Het doel van dit onderzoek was zicht te krijgen op de wijze waarop de deelnemende zestien gemeenten hun WMO- dienstverlening hebben georganiseerd. De resultaten van dat onderzoek zijn in 2017 gepubliceerd en besproken in de betreffende gemeenteraden. Binnen het Friese Platform Rekenkamers en Rekenkamercommissies (verder genoemd: het platform) is het idee naar voren gekomen om als vervolg op het WMO-onderzoek van 2016 nader te onderzoeken hoe de (sociale) wijkteams¹ op basis van hun dagelijkse ervaringen aankijken tegen de praktijk van de WMO. En dan met name met het oog op de wijze waarop de transitie binnen het sociale domein gestalte krijgt. Hoe is de stand van zaken? Hoe verhoudt die zich tot de opdracht en tot de centrale doelstellingen van de transitie en de daaropvolgende transformatie? De verwachting is dat via de wijkteams ook de beleving van de bewoners al deels boven komt drijven, maar dat vooral zicht ontstaat op belemmeringen, als ook succesfactoren in de ontwikkelingen tot op de dag van vandaag.

Uiteindelijk hebben zes gemeenten besloten deel te nemen aan dit onderzoek. Dat betreft ongeveer de helft van de sociaal werkers in Friesland. Dat zijn de gemeenten Harlingen, Heerenveen, Noardeast-Fryslân en Dantumadiel², Leeuwarden, en Waadhoeke.

Deze rapportage bevat de uitkomsten van dit onderzoek voor de gemeente Leeuwarden. Ook voor de andere deelnemende gemeenten is een afzonderlijke rapportage geschreven. Na afronding van alle afzonderlijke rapportages wordt ook nog een rapport uitgebracht met de gezamenlijke uitkomsten.

Lag in het eerste, gezamenlijke onderzoek de nadruk nog vooral op de transitie, dat wil zeggen de overdracht van landelijke taken naar de afzonderlijke gemeenten, in dit onderzoek richt de aandacht zich op de volgende stap, de transformatie. Zoals de titel van het onderzoek aanduidt, gaat het om een specifiek aspect van die transformatie, de transformatie in het sociaal domein door de ogen van de wijkteams. Het betreft evenwel (maar) een deel van de praktijk en ervaringen, zij het een belangrijk deel. De transformatie vindt immers ook plaats buiten de wijkteams. Maar zeker belangrijk, omdat de wijkteams in hun opdracht, als een belofte vooraf, het merendeel van de centrale doelstellingen van de transformatie hebben gekregen: laagdrempelig werken, integraal op basis van het leveren van maatwerk, multidisciplinair werken, het stimuleren van eigen regie en eigen verantwoordelijkheid van burgers en het benutten van de potenties van de sociale basis, met nadruk op preventie en vroegsignalering. En daarnaast leeft de verwachting dat dit alles ook tot kostenefficiëntie leidt. Met andere woorden, de praktijk van de wijkteams vormt een mooie basis om een eerste en tegelijk indringend beeld te schetsen inzake de stand van zaken rond de transformatie binnen het sociale domein.

¹ In deze rapportage wordt standaard het begrip '(sociale) wijkteams' gebruikt. In de verschillende gemeenten worden meerdere begrippen gehanteerd: wijkteams, dorpenteams of gebiedsteams, al naar gelang van de specifieke organisatievorm van de teams.

² Dit zijn twee zelfstandige gemeenten met een eigen bestuur en raad, die een gezamenlijke ambtelijke organisatie kennen.

1.2 Doelstelling

De doelstelling van het onderzoek luidt: zicht te bieden op het draagvlak voor de beloftes van de transformatie (de opdracht die wijkteams bij de transitie mee hebben gekregen), de stand van zaken van de transformatie en de succesfactoren en belemmeringen waar de sociaal werkers en de gemeentelijke organisatie mee te maken hebben. De rekenkamers willen hiermee een bijdrage leveren aan het verbeteren van de bestaande praktijk van de wijkteams, meer in het bijzonder het realiseren van de beloftes van de transformatie meer binnen handbereik te brengen. Door het gelijktijdig uitvoeren van het onderzoek in verschillende Friese gemeenten ontstaat ook een beeld van de diversiteit en overeenkomsten in resultaten met betrekking tot de belemmeringen en succesfactoren aangaande de beloftes van de transformatie.

1.3 Opzet van het onderzoek en onderzoeksvragen

Het onderzoek maakt gebruik van een aantal onderzoeksmethoden. Om te beginnen zijn in Leeuwarden en Heerenveen (niet in de andere gemeenten) deskresearch gedaan om kengetallen, de positionering, organisatievorm en taken van de wijkteams in kaart te brengen.

Vervolgens is in alle deelnemende gemeenten een online enquête gehouden onder alle sociaal werkers van de deelnemende gemeenten. In de enquête zijn gerichte vragen gesteld naar het draagvlak voor en de stand van zaken rond de zes beloftes.

En daarnaast zijn verdiepende individuele gesprekken gevoerd met sociaal werkers uit de wijkteams. In deze gesprekken is nader ingegaan op de zes beloftes van de transformatie. Daarbij stond voor alles de vraag centraal op welke wijze de gesprekspartners zelf de beloftes waarnemen in hun dagelijkse praktijk. En dan ging het voor alles om verhalen en voorbeelden aangaande de wijze waarop die beloftes het werk van de sociaal werkers kleuren. Hoe staat het met het draagvlak, en wat helpt of belemmert sociaal werkers bij het werken met en/of vanuit die beloftes.

Tegen het einde van het onderzoek zijn twee groepsgesprekken gehouden met sociaal werkers uit de verschillende gemeenten. Dat betrof enerzijds sociaal werkers die binnen een wijkteam functioneren (voornamelijk voor de WMO), en anderzijds sociaal werkers met een achtergrond ‘jeugd en jongeren’ (ook werkzaam binnen de wijkteams).

Ten slotte zijn in Leeuwarden nog een aantal gesprekken gevoerd met bestuurders, beleidsmedewerkers en andere betrokkenen om de uitkomsten van het onderzoek nog eens nader tegen het licht te houden.

De centrale vraagstelling van het onderzoek luidt:

Wat is in de ogen van de sociaal werkers en de beleidsmedewerkers de stand van zaken van de transformatie in het sociaal domein in Friesland?

Deze vraag is vervolgens om te beginnen specifiek beantwoord voor de verschillende gemeenten. Dat is niet altijd gebeurd op basis van het doorlopen van alle vijf bovengenoemde stappen. Voor dit rapport over de stand van zaken in Leeuwarden is dat wel het geval.

Bij het beantwoorden van de centrale vraag is een aantal deelvragen geformuleerd:

- In hoeverre wordt elke belofte van de transformatie in het sociaal domein herkend en onderschreven?
- Wat is de stand van zaken op het gebied van elke belofte?
- Wat zien de sociaal werkers en de beleidsmedewerkers als succesfactoren bij de transformatie?
- Wat zien de sociaal werkers en de beleidsmedewerkers als belemmeringen bij de transformatie?
- Wat kan geleerd worden van een vergelijking van de Friese gemeenten?

1.4 Respons en representativiteit enquête

Amaryllis heeft 175 e-mailadressen met functieomschrijving aangeleverd voor het onderzoek. Alle 175 medewerkers van Amaryllis hebben op 2 december 2019 via e-mail een uitnodiging ontvangen om een digitale enquête in te vullen. Direct na verzending bleken 4 adressen niet bereikbaar te zijn (3 sociaal werkers en 1 team-00assistent). Het totale aantal bereikbare adressen was 171.

Op 16 december had 28,7 procent (49 medewerkers) de enquête volledig ingevuld en is een reminder verzonden naar medewerkers die de enquête niet of deels hebben ingevuld. Op 13 januari 2020 had 46,2 procent (79 medewerkers) de enquête volledig ingevuld en is een tweede reminder gestuurd. Op 22 januari was de respons 106 medewerkers en is de enquête gesloten. De totale respons is daarmee 62,0 procent (zie tabel 1.4).

In totaal zijn 129 medewerkers aan de enquête begonnen. Dat betekent dat 82 procent de enquête helemaal afgemaakt heeft en dat 23 medewerkers de enquête niet hebben afgemaakt. Van degenen die zijn gestopt, is 54 procent sociaal werker (13). In de groep stoppers zijn de ondersteuners oververtegenwoordigd (4 teamassistenten en een secretaresse zijn gestopt).

Van de 106 medewerkers die de enquête volledig hebben ingevuld, was 70 procent (74 medewerkers) sociaal werker. In het adresbestand dat is gebruikt om de enquêtes te versturen was 68 procent sociaal werker. Dit verschil is niet significant.³ Ook bij de andere functiegroepen zien we in de respons geen significant afwijkende verdeling van het totale personeelsbestand.

Tabel 1: Respons per functiegroep

Functie	Adresbestand		Enquête gestart		Enquête gestopt		Bruikbare enquête	
	Aantal	% van adressen	Aantal	% van adressen	Aantal	Aantal	% van respons	% van adressen
(junior) Sociaal werker	117	68%	87	74%	13	74	70%	63%
Jongerenwerker	14	8%	11	79%	1	10	9%	71%
Sociaal cultureel werker	13	8%	10	77%	2	8	8%	62%
Gedragswetenschapper	3	2%	3	100%	1	2	2%	67%
Staf⁴	14	8%	8	57%	1	7	7%	50%
Ondersteuning⁵	10	6%	10	100%	5	5	5%	50%
Totaal	171	100%	129	75%	23	106	100%	62%

De gemiddelde invulduur van de enquête was 25 minuten.

Gezien het hoge responspercentage van afgerond 62 procent en de overeenkomstige verdeling over de functiegroepen, kunnen we concluderen dat de respons op dit achtergrondkenmerk representatief is voor de het totale personeelsbestand.

³ Zie: Bijlage 5b.

⁴ Onder staf zijn gerekend: beleid, staf, controller, directeur, P&O, teammanager, teamleider.

⁵ Onder ondersteuning zijn gerekend: secretaresse, beheerder, teamassistent.

Er zijn geen aanwijzingen dat een selectieve groep sociaal werkers wel of niet heeft deelgenomen aan de enquête. Een stoppercentage van 15 procent onder sociaal werkers (13 van de 87 sociaal werkers hebben de enquête niet afgemaakt) – gecombineerd met een gemiddelde invulduur van 25 minuten – is een goede aanwijzing dat de enquête aansluit bij de beleefwereld van de sociaal werkers.

Al met al concluderen de onderzoekers dat de enquête een betrouwbaar beeld schetst van de mening van de sociaal werkers van Leeuwarden.

1.5 Leeswijzer

De opbouw van deze rapportage is als volgt:

In hoofdstuk 2 schetst de rekenkamer de bredere context waarbinnen de wijkteams opereren. De blik wordt wat verruimd door Leeuwarden ook af te zetten tegen het Nederlandse gemiddelde en in grootte vergelijkbare gemeenten. Uitgebreidere informatie hierover is te vinden in Bijlage 1, 'Sociaal Domein in Leeuwarden in perspectief'. In die bijlage staat ook informatie over de kosten van de verschillende ondersteuningsprogramma's in het sociaal domein. Ook komt de continuïteit en dynamiek rond de wijkteams aan de orde. Verdiepende informatie daarover is te vinden in Bijlage 2, 'De organisatievorm en positionering van de wijkteams in Leeuwarden'. De uitvoeringstaken van de wijkteams van stichting Amaryllis zijn op hoofdlijnen beschreven in Bijlage 3, 'Wijkteams in Leeuwarden: uitgangspunten, werkwijze, taken, financiële kaders, sturing en verantwoording'. Informatie over de resultaten van de wijkteams is te vinden in Bijlage 4, 'De resultaten van de wijkteams'. In deze bijlage wordt – voor zover mogelijk – zicht gegeven op de resultaten die de wijkteams in Leeuwarden hebben geboekt.

In hoofdstuk 3 staat de transformatie door de ogen van de sociaal werkers van de wijk- en dorpensteams in Leeuwarden centraal. In dit hoofdstuk wordt de rode draad van alle gesloten enquêtevragen, de korte opmerkingen in de enquête en de verhalen in de gesprekken geschetst. Alle bevindingen op basis van de gesloten vragen in de enquête zijn opgenomen in Bijlage 5a, 'Uitkomsten van de enquête', Bijlage 5b, 'Achterliggende tabellen' en 5c, 'Achterliggende toetsten', deze laatste bijlage is opvraagbaar bij de rekenkamer en niet toegevoegd aan de rapportage. Een analyse per belofte van alle open vragen en gespreksverslagen, met sprekende voorbeelden en uitspraken van sociaal werkers, zijn opgenomen in Bijlage 6, 'De beloftes van de transformatie, zoals verwoord door de sociaal werkers'.

Hoofdstuk 4 geeft mede aan de hand van de onderzoeksvragen, een korte samenvatting van de belangrijkste bevindingen van dit onderzoek. En uiteindelijk ook een antwoord op de vraag: Waar staat Leeuwarden met zijn transformatie. In het tweede gedeelte van het hoofdstuk worden een aantal thema's benoemd die in de ogen van de Rekenkamer voor toekomstig beleid van belang zijn. Hoe de wijkteams na 2020 worden gepositioneerd en hoe de rollen en taken er dan uitzien wordt beschreven in Bijlage 7 'De wijkteams na 2020: nieuwe positionering, rol en taken'.

2 De context waarin de wijkteams opereren

Alvorens in te gaan op de kern van dit onderzoek schetst dit hoofdstuk de bredere context waarbinnen de wijkteams opereren. Om te beginnen betreft dat de maatschappelijke context: een aantal populatiekenmerken en de zorg- en ondersteuningsvraag in het sociaal domein in de gemeente Leeuwarden. De blik wordt wat verruimd door Leeuwarden ook af te zetten tegen het Nederlandse gemiddelde en in grootte vergelijkbare gemeenten. Uitgebreidere informatie hierover is te vinden in Bijlage 1, 'Sociaal Domein in Leeuwarden in perspectief'. In die bijlage staat ook informatie over de kosten van de verschillende ondersteuningsprogramma's in het sociaal domein. In de paragraaf daarna komt de continuïteit en dynamiek rond de wijkteams aan de orde: de vrijwel onveranderlijke uitgangspunten, opdracht en kwaliteitseisen met betrekking tot de wijkteams, de veranderingen in uitvoeringstaken en de organisatorische inbedding van de wijkteams. Verdiepende informatie daarover is te vinden in Bijlage 2, 'De organisatievorm en positionering van de wijkteams in Leeuwarden' in Bijlage 3, 'Wijkteams in Leeuwarden: uitgangspunten, werkwijze, taken, financiële kaders, sturing en verantwoording'. Informatie over de resultaten van de wijkteams is te vinden in Bijlage 4, 'De resultaten van de wijkteams'.

2.1 De maatschappelijke context

De gemeente Leeuwarden is een middelgrote gemeente met ruim 123.000 inwoners, maar wel dé centrumgemeente van de provincie Friesland. Voor provinciehoofdstad Leeuwarden betekent het dat er naast een stevig ontwikkelde collectieve sector in de economie, ook een concentratie bestaat van veel maatschappelijke voorzieningen. Zoals voor cultuur en onderwijs, maar ook in het sociaal domein. Zo is de functie 'beschermde wonen' van Friesland voor een groot deel geconcentreerd in Leeuwarden. Daarmee verband houdend, ontvangt de gemeente Leeuwarden een hoge bijdrage uit het gemeentefonds van het rijk. Niet alleen in vergelijking met het gemiddelde in Nederland, maar ook in vergelijking met het gemiddelde van de in grootte vergelijkbare gemeenten (100.000-150.000 inwoners).

Los van de centrumfunctie is die relatief hoge bijdrage uit het gemeentefonds ook het gevolg van de relatief zwakke sociaaleconomische positie van de inwoners van Leeuwarden. Leeuwarden kent veel kwetsbare huishoudens en personen: veel alleenstaanden, alleenstaande ouders, laaggeletterden, gezinnen zonder werk met een uitkering, kinderen die opgroeien in armoede, gezinnen met problematische schulden en veel personen en huishoudens die een beroep doen op enige vorm van maatschappelijke ondersteuning. De gemeente Leeuwarden heeft een relatief hoog gebruik van maatwerkvoorzieningen in het sociaal domein. Of het nu gaat om jeugdzorg, het gebruik van WMO-voorzieningen, inkomensondersteuning of het gebruik van participatievoorzieningen, het gebruik van dergelijke voorzieningen ligt in de gemeente Leeuwarden stevast hoger dan het landelijk gemiddelde, en meestal ook hoger dan in de in grootte vergelijkbare gemeenten. Al met al maakt in 2019 zo'n 24 procent van de huishoudens in de gemeente gebruik van één of meer maatwerkvoorzieningen in het sociaal domein, terwijl dat voor heel Nederland en de in grootte vergelijkbare gemeenten onder de 20 procent ligt. Opvallend daarbij is vooral het hoge aantal huishoudens dat gebruik maakt van voorzieningen in

verband met de Participatiewet, en huishoudens die van meerdere typen voorzieningen gebruik maken, met name de combinatie participatiewet en WMO.

Het relatief hoge gebruik van maatwerkvoorzieningen is ook terug te zien in de hoge kosten van het sociaal domein in Leeuwarden. Die zijn met € 2.651 per inwoner in 2019 zonder meer hoog te noemen in vergelijking met het gemiddelde voor heel Nederland (€ 1.478 per inwoner) en het gemiddelde van de 14 in grootte vergelijkbare gemeenten (€ 1.863 per inwoner). De grootste uitgavenposten in het sociaal domein zijn in de gemeente Leeuwarden de uitgaven voor inkomensondersteuning (bijstand) en beschermd wonen. De bijdrage van het rijk voor de dekking van de kosten in het sociaal domein in Leeuwarden zijn ontoereikend om de uitgaven te dekken. Deze tekorten lijken structureel.

De wijkteams en Amaryllis als het organisatorische verband van de wijkteams staan dan ook voor een dubbele uitdaging: enerzijds tijdige en passende zorg en ondersteuning bieden aan de grote groep kwetsbare inwoners (er zijn voor de inwoners), en anderzijds werk te maken van kostenbeheersing (er zijn voor de gemeente).

2.2 Continuïteit en dynamiek rond de wijkteams

Wel is gekeken naar de organisatorische inbedding van de wijkteams, de uitgangspunten, opdracht en uitvoeringstaken van de wijkteams en het kwaliteitsbeleid van de gemeente. In deze paragraaf wordt een aantal ontwikkelingen rond de wijkteams in beeld gebracht om de uitkomsten van de enquêtes en de gesprekken met de sociaal werkers (zie hoofdstuk 3) van een ruimere context te voorzien.

Leeuwarden blijft grotendeels trouw aan uitgangspunten, opdracht en kwaliteit van de wijkteams.

Leeuwarden kan gezien worden als de kraamkamer van de wijkteams in Nederland. Al in 2008 gaat Leeuwarden van start met de zogenoemde frontlijn-teams, die als de voorloper van de wijkteams in Nederland gezien kunnen worden. De ervaringen die met deze teams zijn opgebouwd, hebben geresulteerd in een tiental uitgangspunten welke Leeuwarden integraal in zijn Kwaliteitskader Sociaal Domein Gemeente Leeuwarden van 2016 heeft opgenomen, en dat kader is tot en met 2020 van kracht gebleven. In de beloften van de transformatie, het centrale onderzoeksthema van dit onderzoek, zijn deze uitgangspunten duidelijk terug te vinden, zoals de meeste uitgangspunten ook terugkomen bij het beschrijven van de werkzaamheden van de wijkteams in het kader van de sociale basisvoorziening die zij geacht worden te bieden.

Onder de *basisvoorziening* die vanuit de wijkteams wordt geleverd vallen de activiteiten die raken aan de primaire opdracht van de wijkteams. Het betreft activiteiten gericht op:

1. het inzetten op participatie en eigen kracht van de cliënten;
2. het vroegtijdig signaleren van problemen;
3. het verhelderen van de vragen zodat maatwerk mogelijk is;
4. het opstellen van één zorg- en ondersteuningsplan met één regievoerder;
5. het waar mogelijk verminderen of afschalen van (beschikte) dagbesteding en thuisondersteuning;
6. het zelf ondersteunen van cliënten.

Van de medewerkers in de wijkteams wordt in het verlengde van de uitgangspunten een actieve rol verwacht bij het vroegtijdig in beeld krijgen van welke bewoners ondersteuning nodig hebben en daar passend op te reageren. In het kwaliteitskader is daartoe een opdracht voor de wijkteams geformuleerd.

De opdracht van de wijkteams

‘Het sociaal wijkteam werkt grensoverschrijdend en gaat naar de mensen toe. Het sociaal wijkteam gaat dus actief opzoek naar hulpvragen door te anticiperen op signalen om zo vroeg als mogelijk escalaties te voorkomen. De sociale wijkteams werken volgens het principe ‘één gezin, één plan, één sociaal werker’. De sociaal werker beoordeelt (samen met de bewoner of het hele gezin) welke ondersteuning nodig is en houdt in het verdere proces en samenwerking de regie, ook voor de inzet van aanvullende ondersteuning.’⁶

Om de kwaliteit van het werk van de wijkteams te bewaken, wordt in het kwaliteitskader stevig ingezet op de competenties van de sociaal werkers.

Competenties van sociaal werkers

“Het generalistisch werken vraagt specifieke competenties van de sociaal werkers. Zij hebben behalve kennis van meerdere leefgebieden en doelgroepen ook vaardigheden om bewoners en hun netwerk te ondersteunen en te activeren. Zij sluiten aan bij de leefwereld van burgers en kunnen tegelijkertijd handig opereren in de systeemwereld van instellingen en overheid. Goede communicatieve vaardigheden zijn voor de generalistische professional onmisbaar. Methodische interventies op zowel het materiële als het immateriële vlak behoren tot hun competenties. Bovendien zijn zij goed bekend met relevante regelgeving en procedures. Andere kwaliteiten van de generalist zijn: aanpassingsvermogen, creativiteit, activerend coachen, netwerken en verbinden en samenwerken. In de kern gaat het om een vorm van vakmanschap voor de sociaal werker die niet onnodig problematiseert, maar inzet op individuele en collectieve kansen en groei. Kenmerkend voor de generalist is dat hij het bewonersperspectief als uitgangspunt neemt. Behalve over deze competenties en vaardigheden moeten sociaal werkers ook beschikken over een ‘houding- en gedragsrepertoire’ dat hen in staat stelt goede hulp en ondersteuning te bieden”.⁷

Daarnaast wordt gestuurd op de kwaliteit van het werk van de sociaal werkers door in de subsidiebeschikkingen uit te gaan van het werken op basis van specifieke methodieken, zoals die van ‘Inclusieve Stad’, en eisen te stellen aan de kennisgebieden die aanwezig dienen te zijn in de sociale wijkteams.

Kennis in de organisatie.

“Om integrale ondersteuning te kunnen bieden zorgt u ervoor dat alle relevante kennisgebieden maar ook de benodigde methodische deskundigheid hiervoor in uw organisatie zijn geborgd. Dit zijn in ieder geval de kennisgebieden jeugd, Wmo, financiën/inkomen/schuldhelpverlening, participatie/werk, Multi-problematiek en samenlevingsopbouw”.⁸

De derde bouwsteen van het kwaliteitsbeleid is de kwaliteit van de ondersteuningsplannen die geborgd moet worden in de organisaties die in het sociaal domein werken. Voor de gemeente golden deze plannen als dé toetssteen voor de kwaliteit van het werk. Met de introductie van het beschikkingsvrij indexeren en het vervallen van de noodzaak ondersteuningsplannen op te stellen in 2021 verdwijnt deze toetssteen voor de kwaliteit voor de lokale WMO grotendeels. Dan moet het kwaliteitsbeleid meer rusten op de competenties en kennis van de sociaal werkers en de uitkomsten van hun werk.

Leeuwarden heeft gekozen voor generalistische wijkteams, die meerdere leefgebieden in het sociaal domein bestrijken. Hun werkterreinen zijn de nieuwe WMO-voorzieningen, jeugdhulp, participatie en schuldhelpverlening, terwijl andere teams binnen de stichting Amaryllis zich richten op jongerenwerk, ondersteuning van vrijwilligersorganisaties, mantelzorgers en statushouders.

⁶ Kwaliteitskader Sociaal Domein Gemeente Leeuwarden, Gemeente Leeuwarden, blz.22.

⁷ Kwaliteitskader Sociaal Domein Gemeente Leeuwarden, Gemeente Leeuwarden, blz.23.

⁸ Subsidiebeschikking Amaryllis 2019.

De gemeente Leeuwarden heeft er ook voor gekozen een relatief fijnmazig netwerk van wijkteams op te zetten, met een zichtbare aanwezigheid in de wijken en dorpen. Een netwerk van 8 gebiedsteams met in totaal zo'n 105 fte aan sociaal werkers. De gemeente trekt daar ook een aanzienlijk bedrag voor uit. In Leeuwarden wordt per inwoner zo'n twee keer zoveel uitgegeven aan de sociale wijkteams als gemiddeld in Nederland en in de qua inwonersaantallen vergelijkbare gemeenten. Daar staat wel tegenover dat de sociale problematiek in Leeuwarden, zoals gezegd, ook navenant groot is en de wijkteams een breed werkterrein kennen.

De gemeente schuift met hoofdtaken en stuurt op inhoudelijke prioriteiten.

Hoewel er dus sprake is van een hoge mate van continuïteit in uitgangspunten, opdracht en kwaliteitsbeleid aan de zijde van de gemeente ten aanzien van de wijkteams, zijn er andere aspecten die juist veel beweging laten zien.

Amaryllis, c.q. de wijkteams voeren een groot aantal taken uit in het sociaal domein. Naast een aantal specifieke uitvoeringstaken, onder meer op het gebied van inzet van methodieken en samenwerking met ketenpartners bij de uitvoering van de nieuwe WMO, jeugdzorg, participatiewet en schuldhulpverlening, betreft dat in het bijzonder:

- de uitvoering van de wettelijke taken voor de gemeente met betrekking tot de toegang tot het sociaal domein (indicatiestelling, poortwachtersfunctie);
- het organiseren en uitvoeren van de basisvoorziening sociaal domein, die in essentie de opdracht van de wijkteams omvat.

Deze twee hoofdtaken vormen de kern van wat de wijkteams doen.

Verandering binnen de hoofdtaken: andere prioriteiten voor de wijkteams, overdracht taken aan nieuwe platforms.

In de taken van de wijkteams in Leeuwarden zijn de laatste jaren duidelijke accentverschuivingen opgetreden en is er soms ook sprake van beëindiging van taken. De grote bewegingen voor de wijkteams zijn die naar een verlies of beperking van taken bij de indicatiestelling - de toegangsfunctie naar tweedelijns zorg - en die naar het versterken van de samenwerking met de sociale basisorganisaties en uitbreiding van eerstelijns zorg vanuit de wijkteams.

De herbeoordeling van indicaties en het afgeven van nieuwe indicaties bij de regionale WMO ligt nu bij het *Regionaal Expertise team Beschermd Wonen* met een beperkte rol voor de wijkteams. De taak van de wijkteams bij de indicatiestelling voor de lokale WMO, inclusief het opstellen van ondersteuningsplannen, verdwijnt grotendeels wanneer overgegaan wordt op het beschikkingloos indiceren van lokale WMO-maatwerkvoorzieningen. In het geval van de jeugdhulp is de bemoeienis van de wijkteams bij de indicatiestelling voor de tweedelijns hulp geheel overgegaan naar het *Jeugd Expert Team (JET)* dat per 2020 is gevormd.

Met de fusie van coöperatie Amaryllis en stichting Wellzo per 1 januari 2019, die voortkwam uit de herijking van het sociaal domein in Leeuwarden, wordt meer nog dan voorheen ingezet op versterking van de samenwerking van de wijkteams met professionele organisaties werkzaam in de buurten, wijken en dorpen, inwonerinitiatieven en verbanden van vrijwilligers.

Tegenover het verlies van taken staat naast de aanzet tot meer samenwerking met nuldelijns organisaties extra directe ondersteuning van cliënten vanuit de wijkteams. Deze ondersteuning krijgt een impuls door het aantrekken van sociaal werkers met expertise jeugd voor ambulante ondersteuning bij

opvoed- en opgroei problemen en ondersteuners voor kwetsbare volwassenen met een regieprobleem (thuisondersteuning).

Andere inhoudelijke verschuivingen

Naast de verschuiving in de hoofdtaken hebben de wijkteams in de loop der tijd ook te maken gekregen met allerlei andere veranderingen die het werk raken, waaronder te hanteren nieuwe methodieken in het werk, de andere bekostigingssystematiek in de jeugdzorg, privacywetgeving, een rol bij de fraudebestrijding in de bijstand (2018), samenwerken met nieuwe ketenpartners etc. Zo hebben in de eerste lijn poh's hun intrede gedaan en met het buurtservicepunt hebben vrijwilligers een meer prominente rol gekregen. Dat er telkens opnieuw veel zou veranderen, viel ook te verwachten. Het opstarten van de wijkteams was immers nog maar het begin van de transformatie.

Meer sturing op kosten vanuit de gemeente.

Hoewel de beweging in hoofdtaken zoals hierboven uiteengezet goed vanuit vakinhoudelijke argumenten ondersteund kan worden (minder papierwerk en meer doen waar sociaal werkers goed in zijn, zoals het stimuleren van eigen regie en 'samenkracht' in de wijken en buurten), spelen ook de hoge uitgaven in het sociaal domein een belangrijke rol bij deze veranderingen. De betrokkenheid van de sociale wijkteams bij indicatiestelling en ondersteuning van cliënten heeft vooralsnog niet geresulteerd in de beoogde en verwachte kostenreductie in het sociaal domein, hoewel er nu wel aanwijzingen zijn dat het beroep op maatwerkvoorzieningen bij de jeugdhulp aan het dalen is. Vanaf 2019 krijgt de stichting Amaryllis ook uitdrukkelijk de opdracht bij te dragen aan kostenreductie op het terrein van lokale WMO-maatwerkvoorzieningen (thuisondersteuning en dagbesteding). En voor het domein jeugd dienen de zwaarte van de voorgestelde indicaties te worden geregistreerd en dienen de ontwikkelingen daarbinnen te worden gemonitord.

3 De transformatie door de ogen van de sociaal werkers

In dit hoofdstuk staat de transformatie door de ogen van de sociaal werkers van de wijk- en dorpen-teams in Leeuwarden centraal. Het hoofdstuk is gebaseerd op de enquête die is afgenomen bij 94 sociaal werkers, jongerenwerkers, sociaal cultureel werkers en gedragswetenschappers (ongeveer twee-derde van het totaal aantal sociaal werkers in Leeuwarden)⁹. Daarnaast zijn de verhalen die ons zijn verteld tijdens negen individuele gesprekken voorafgaande aan de enquête en twee groepsgesprekken na afloop van de enquête meegenomen.

In dit hoofdstuk wordt de rode draad van alle gesloten enquêtevragen, de korte opmerkingen in de enquête en de lange verhalen in de gesprekken geschetst. Alle bevindingen op basis van de gesloten vragen in de enquête zijn opgenomen in Bijlage 5a, 'Uitkomsten van de enquête'. Een gedetailleerde analyse per belofte van alle open vragen en gespreksverslagen, met sprekende voorbeelden en uitspraken van sociaal werkers, zijn opgenomen in Bijlage 6, 'De beloftes van de transformatie, zoals verwoord door de sociaal werkers'.

3.1 De rode draad

In deze paragraaf wordt per belofte beschreven wat de sociaal werkers hebben geantwoord op de vraag 'wat houdt de belofte volgens jou in?'.

Sociaal werkers hebben een consistent beeld van wat de beloftes inhouden.

Laagdrempelig werken

Laagdrempelig werken gaat volgens de sociaal werkers om het wegnemen van drempels voor de bewoners om (tijdig) hulp te durven en kunnen vragen. Om dat zo goed mogelijk te faciliteren, helpt het om aanwezig en zichtbaar te zijn in de wijk, en om zowel fysieke (afstand, openingstijden, bereikbaarheid) als immateriële (regels, procedures) drempels te slechten. De sociaal werkers zien voor zichzelf een belangrijke rol bij het wegnemen van die drempels: zij zijn behulpzaam, flexibel, vriendelijk en hebben een open houding, zij luisteren goed en denken in mogelijkheden. Sociaal werkers trekken ook zelf de wijk in om drempels voor hulpverlening actief te slechten.

Maatwerk leveren

Maatwerk begint met het goed luisteren naar de bewoner en het doorvragen door de sociaal werker. De vraag achter de vraag in beeld brengen. Het probleem zo breed mogelijk in kaart brengen en de volledige situatie van de bewoner overzien. Vanuit dat perspectief brengt de sociaal werker – samen met de bewoner – in kaart wat de bewoner nodig heeft om een stap verder te komen en daarna wordt pas een plan van aanpak op papier gezet. Als de hulp die de bewoner nodig heeft niet beschikbaar is, moet creatief en buiten bestaande paden en kaders gezocht worden naar de oplossing. Kort samengevat:

⁹ Medewerkers uit de categorieën 'sta' en 'ondersteuning' zijn buiten beschouwing gelaten in dit hoofdstuk. Zie paragraaf 1.4 voor een overzicht van bijbehorende functies.

maatwerk houdt in dat niet het bestaande aanbod en de bestaande wetten het vertrekpunt van de hulpverlening vormen, maar de situatie van de bewoner.

Stimuleren eigen regie en zelfredzaamheid

Veel meer dan bij de andere beloftes, gaan sociaal werkers bij 'stimuleren van eigen regie en zelfredzaamheid' in op het doel van de belofte. Het doel is dat bewoners 'in hun kracht staan'. Daarmee wordt bedoeld dat bewoners zelf doen wat ze zelf kunnen, al dan niet met steun van hun directe sociale netwerk. Het doel kan zijn dat de bewoner zelf (weer) regie verwerft over het eigen leven, oftewel zelf keuzes kan maken. Of dat de bewoner meer zelfvertrouwen krijgt of zijn talenten beter benut. Om dat te kunnen bereiken wordt door de sociaal werker bovenal de eigen verantwoordelijkheid van bewoners aangesproken. De sociaal werker ondersteunt daarbij, maar neemt niet over. De sociaal werker moet 'op de handen zitten'. Verder wordt het netwerk van de bewoner zoveel mogelijk betrokken. De sociaal werkers zetten allerlei technieken in om deze moeilijk opgave uit te voeren: oplossingsgericht werken, bewustwording, inzicht geven, normaliseren, complimenten geven/stimuleren. Allerelei positief gedrag waarmee zij de bewoner laten zien hoe zij het zelf kunnen doen.

Multidisciplinair werken

Multidisciplinair werken houdt volgens de sociaal werkers in dat expertise van verschillende disciplines bij elkaar gebracht wordt om samen te werken aan een oplossing voor de bewoner, waarbij bij voorkeur ook de bewoner zelf een samenwerkingspartner is. Binnen de teams houdt multidisciplinair werken in dat, wanneer de hulp eenmaal is ingezet, er onderling gecommuniceerd wordt, informatie gedeeld wordt, rekening gehouden wordt met elkaars competenties en regie gevoerd wordt op een casus. Daarnaast verwijst multidisciplinair werken ook naar het aangaan van samenwerking buiten het team: er wordt kennis en expertise gedeeld met andere hulpverleners, waardoor betrokkenen elkaars werkveld beter leren kennen, waardoor de volgende keer nog gericht de juiste personen of instanties ingezet kunnen worden.

Preventief werken

Bij preventie wordt door sociaal werkers vooral ingestoken op 'vroegsignalering'. Het is het voorkomen dat probleempjes problemen worden. Daarbij wordt het belangrijk gevonden dat het wijkteam bereikbaar is voor mensen die zichzelf willen melden. Als je als sociaal werker op dat moment niet vindbaar of bereikbaar bent, dan wordt een kans op preventie gemist. Veel minder wordt genoemd het preventief informeren, voorlichting geven, erop af acties en zicht hebben op de problematiek in de wijk.

Kostenefficiënt werken

Kostenbewustzijn start volgens de sociaal werkers met een kritische blik op de hulpvraag en het bewustzijn van de kosten. Vervolgens worden allerlei zaken in het proces genoemd waarbij kostenbewustzijn een rol speelt: een gedegen plan maken met duidelijke doelen, weten wat de hulp door derden kost, aanbod vergelijken, samenwerken binnen en buiten het team en het voorliggende veld inzetten als dat mogelijk is. Verder wordt de methodiek van 'Inclusieve stad' specifiek als *good practice* aangemerkt. De beloftes 'multidisciplinair werken', 'maatwerk leveren', 'preventief werken' en 'het stimuleren van de zelfredzaamheid' worden als voorwaarden voor kostenefficiënt werken beschouwd.

Het draagvlak voor de transformatie is heel hoog.

De enquête startte met de vraag: 'In hoeverre herken je elke belofte als een opdracht voor jouw wijkteam?'. Uit een analyse van de antwoorden blijkt dat de sociaal werkers elke belofte van de transformatie in het sociaal domein herkennen en onderschrijven. De beloftes worden vooral herkend als opdracht vanuit hun vakgebied en niet zozeer als opdracht vanuit de gemeente of vanuit Amaryllis. Pre-

ventief werken en kostenbewust handelen worden minder sterk herkend dan de andere beloftes. Door dat sociaal werkers al vanaf 2008 bezig zijn met de transformatie, zijn de beloftes ondertussen de gebruikelijke manier van werken geworden. Daar hoort ook nieuw jargon bij, waarbij ‘in de kracht zetten’, ‘op de handen zitten’, ‘vindplaatsgericht werken’, ‘out of the box denken’, ‘buiten de lijntjes kleuren’, ‘erop af’ en ‘korte lijntjes’ een aantal aansprekende voorbeelden zijn. Sociaal werkers zijn heel sterk van mening dat de nieuwe, gekantelde manier van werken daadwerkelijk kan leiden tot betere zorg en ondersteuning van bewoners.

Sociaal werkers werken naar eigen zeggen volgens de uitgangspunten van de transformatie.

Sociaal werkers zijn van mening dat in de wijkteams ook daadwerkelijk volgens de uitgangspunten gewerkt wordt. Een ruime meerderheid van de sociaal werkers is het eens met de stellingen: ‘Mijn wijkteam werkt laagdrempelig’, ‘Mijn wijkteam levert maatwerk’, ‘Mijn wijkteam stimuleert de eigen regie en zelfredzaamheid’ en ‘Mijn wijkteam werkt multidisciplinair’. En hoewel minder overtuigend, is toch ook de meerderheid van mening dat het wijkteam preventief werkt. De belangrijkste veranderingen ten opzichte van de manier van werken van voor de transformatie zijn volgens de sociaal werkers het multidisciplinair werken en het stimuleren van de eigen regie en zelfredzaamheid van bewoners. Deze twee beloftes hebben een verandering van de sociaal werkers zelf gevraagd. Om multidisciplinair (en integraal) te kunnen werken, hebben sociaal werkers geleerd om over de grenzen van het eigen vakgebied heen te kijken, kennis en expertise te delen binnen het team en partijen buiten het team, en ook de bewoner zelf te betrekken bij de oplossing. Dat vergt een lerende houding, openheid en transparantie. Om de eigen regie en zelfredzaamheid te stimuleren, hebben de sociaal werkers geleerd om niet over te nemen – wat een hulpverlener van oudsher gewend was te doen – maar de bewoner te laten zien hoe hij het zelf kan doen.

Succesfactoren zijn het (veranderde) gedrag van de sociaal werkers en een aantal nieuwe technieken.

Vaak wordt de ene belofte genoemd als succesfactor voor een andere belofte. Zo is multidisciplinair werken bijvoorbeeld een voorwaarde om maatwerk te kunnen leveren, preventief te kunnen werken en kostenefficiënt te kunnen werken. Laagdrempeligheid is een voorwaarde om preventief te kunnen werken. De beloftes vormen samen een nieuwe, gekantelde manier van werken waarbij de beloftes niet los van elkaar gezien kunnen worden. Als sociaal werkers gevraagd wordt wat de succesfactoren zijn bij de beloftes, dan noemen zij bij meerdere beloftes dezelfde zaken. Behalve de andere beloftes, worden heel vaak de vaardigheden van ‘een goede sociaal werker’ genoemd. Het gaat dan om: goed luisteren, doorvragen, flexibel zijn, een open houding hebben, snel reageren, bereikbaar, zichtbaar, toegankelijk en benaderbaar zijn, coachen, stimuleren, optimistisch zijn, aansluiten bij de leefwereld, *outreaching* werken, betrekken en op de hoogte zijn. Allemaal termen die te maken hebben met de interactie tussen sociaal werkers, bewoners en andere betrokkenen in het veld. Sociaal werkers hebben in het verlengde daarvan nieuwe technieken ontdekt die ingezet worden in de wijkteams, waarvan ‘Inclusieve stad’ (op maat), Presentie, Erop af, Multidisciplinair overleg en het 4-ogen principe de meest genoemde zijn.

Werkdruk en administratieve last vormen de belangrijkste belemmeringen.

Sociaal werkers ervaren een aantal belemmeringen bij de uitvoering van hun opdracht. Sommige belemmeringen horen specifiek bij een belofte. Zo wordt bijvoorbeeld genoemd dat het ontbreken van een spreekkamer belemmerend werkt bij een laagdrempelige toegang voor bewoners en dat verschillende belangen van ketenpartners het multidisciplinair werken bemoeilijken. Verder werkt een ontbrekend sociaal netwerk, in combinatie met beperkte vaardigheden, nogal belemmerend bij het stimuleren van de eigen regie en zelfredzaamheid van een toch wel grote groep bewoners. Ook wordt genoemd dat door de nadruk op de ‘waan van de dag’ onvoldoende geïnvesteerd wordt in preventie en dat onvoldoende zicht op de kosten van beschikbare voorzieningen belemmerend werkt voor kostenbewust handelen. Meer voorbeelden van belemmeringen die horen bij een specifieke belofte zijn terug te vinden in Bijlage 6. De meeste belemmeringen die sociaal werkers noemen zijn echter niet specifiek aan een belofte gekoppeld, maar gelden voor meerdere beloftes of in het algemeen voor het sociaal werk. Deze belemmeringen worden hieronder beschreven.

De belangrijkste belemmering is de werkdruk

Sociaal werkers ervaren grote werkdruk. Bij elke belofte werd werkdruk – of tijdsdruk – als belemmerende factor genoemd. Tijdgebrek is de voornaamste oorzaak van het feit dat nog onvoldoende aandacht is besteed aan het ontwikkelen van een stevig netwerk in de wijk met vrijwilligersorganisaties, scholen, buurthuizen, huisartsen en dergelijke. Ook het vindplaatsgericht werken, het uitvoeren van preventieve programma’s en het oppakken van lichte ondersteuning om de inzet van zwaardere zorg te voorkomen is volgens sociaal werkers nog onvoldoende van de grond gekomen door werkdruk of gebrek aan tijd.

Administratieve druk leidt tot gebrek aan ervaren vertrouwen

Administratie wordt een minder leuk onderdeel van het sociaal werk gevonden. Sociaal werkers besteden een aanzienlijk deel van hun tijd aan administratie en raken gedemotiveerd als de administratie niet nuttig wordt gevonden. Sociaal werkers hebben de beleving dat een deel van de administratieve druk veroorzaakt wordt door een gebrek aan vertrouwen van de zijde van beleidsmakers inzake het kostenbewustzijn van de sociaal werkers. Kosten zijn voor de sociaal werkers minder belangrijk dan voor de beleidsmakers, maar sociaal werkers zijn zich terdege bewust van de tekorten in het sociaal domein en denken na over oplossingen om de kosten te beperken. Kostenefficiënt werken botst op de korte termijn echter nogal eens met het leveren van maatwerk, preventief werken en het stimuleren van de eigen regie en zelfredzaamheid, de kern van het sociaal werk. Dit kost immers op de korte termijn veel tijd en het effect ervan kan niet of moeilijk aangetoond worden. De ervaren eenzijdige focus van de beleidsmakers op het terugdringen van de inzet van tweedelijnsvoorzieningen en de kosten ervan – terwijl er veel kostbare tijd verloren gaat aan administratie – is de sociaal werkers dan ook een doorn in het oog.

Wisselende opdrachten met de focus op kosten vergen (te) veel van de sociaal werkers

De sociaal werkers hebben sinds de aankondiging van de decentralisaties telkens wisselende opdrachten en kaders meegekregen. Ook de taken, de inrichting van de teams, de manier van werken en administreren veranderden door de tijd. De sociaal werkers ervaren dat zij niet altijd voldoende meegenomen worden in de veranderingen en dat de veranderingen ook niet altijd leiden tot betere zorg en ondersteuning. Zij hebben er last van dat de veranderingen telkens ‘geldgedreven’ lijken te zijn en niet ‘kwaliteitgedreven’. Ondanks dat sociaal werkers sturen op betere dienstverlening naar de bewoners toe, hebben zij het gevoel afgerekend te worden op financiële resultaten, waar zij ook nog eens lang niet altijd volledig grip op hebben.

Belemmeringen door Rijksbeleid (AVG)

De AVG wordt als belemmerend ervaren bij integraal werken, multidisciplinair werken en het leveren van maatwerk. Als samengewerkt moet worden met ketenpartners en informatie op casusniveau gedeeld moet worden, komt de AVG om de hoek kijken. Sociaal werkers lopen er tegenaan dat informatie

niet gedeeld mag worden of dat andere partijen informatie niet delen, waarbij een verwijzing naar de AVG als argumentatie wordt gebruikt.

Sociaal werkers moeten soms nog wennen aan hun nieuwe rol

Ondanks dat de belemmeringen grotendeels buiten de wijkteams zelf worden gevonden, is er toch een aantal zaken waarbij de sociaal werkers de hand in eigen boezem steken.

Sociaal werkers zijn hulpverleners en zijn het niet gewend om het verlenen van hulp uit te stellen en de bewoner te motiveren om het zelf te doen. Coachen in plaats van overnemen is gemakkelijker gezegd dan gedaan.

Het blijkt lastig te zijn om het sociale netwerk van de bewoners te betrekken. Het kost veel tijd en de bewoner kan weerstand hebben tegen het betrekken van het netwerk. De sociaal werker is geneigd om zich niet optimaal in te spannen om het netwerk te betrekken.

Sociaal werkers zijn niet altijd op de hoogte van het aanbod van collectieve voorzieningen in de wijk. De samenwerking met vrijwilligersorganisaties, scholen en eerstelijns zorgaanbieders kunnen nog verder ontwikkeld worden. Sociaal werkers zijn geneigd om snelle, eerder ingezette routes te kiezen.

3.2 Samenvattend

Sociaal werkers hebben nieuwe methoden, nieuwe vaktermen en nieuwe netwerken opgebouwd waarmee op een gekantelde manier gewerkt wordt. Vooral het stimuleren van zelfredzaamheid en het multidisciplinair werken hebben het dagelijkse werk voor de hulpverleners van karakter veranderd. Sociaal werkers willen niet terug naar de oude situatie en geloven dat de gekantelde manier van werken kan bijdragen aan betere zorg en ondersteuning van bewoners van Leeuwarden. Ondanks dat sociaal werkers van mening zijn dat de wijkteams grotendeels getransformeerd werken, ervaren zij belemmeringen waardoor onderdelen van de opdracht van de wijkteams in de transformatie van het sociaal domein nog niet voltooid zijn. Preventief werken, het benutten van de sociale basis en het leveren van maatwerk worden belemmerd door de werkdruk, de administratieve lasten en de wisselende gemeentelijke opdracht. En ook met het multidisciplinair werken kunnen nog verbeterlagen gemaakt worden. Ook hier geldt dat het vooral aan tijd ontbreekt om te investeren in netwerken.

4 De stand van zaken en een blik op de toekomst

In dit onderzoek heeft de Rekenkamer voor alles zicht willen geven op de beloftes van de transformatie. Worden deze beloftes gedragen door de sociaal werkers in de wijkteams, werken zij overeenkomstig die beloftes, en wat is in hun ogen de stand van zaken rond de beloftes. Het onderzoek levert een heel direct beeld op, vanaf de werkvloer als het ware, van de wijze waarop de transformatie vorm krijgt. Of en hoe de beloftes van de transformatie landen in de wijken en dorpen. Of om het wat anders te formuleren, het geeft een eerste antwoord op de vraag: Waar staat Leeuwarden met zijn transformatie?

In dit hoofdstuk volgt, mede aan de hand van de onderzoeksvragen, een korte samenvatting van de belangrijkste bevindingen van dit onderzoek. Uiteindelijk ook een antwoord op de vraag: Waar staat Leeuwarden met zijn transformatie. In het tweede gedeelte van het hoofdstuk worden een aantal thema's benoemd die in de ogen van de Rekenkamer voor toekomstig beleid van belang zijn. Het zijn niet meteen aanbevelingen in de meer traditionele zin van het woord, maar eerder 'prikkelende beelden en vergezichten' die (naar verwachting) aanleiding geven voor verdere bezinning op de weg waarlangs de beloftes van de transformatie nog krachtiger neergezet kunnen worden.

4.1 De vraagstelling van het onderzoek samenvattend beantwoord

De centrale vraagstelling van het onderzoek luidt: *Wat is in de ogen van de zorgprofessionals en de beleidsmedewerkers de stand van zaken van de transformatie in het sociaal domein in Friesland?* Bij het beantwoorden van de centrale vraag zijn een aantal deelvragen gehanteerd (zie voor een heel uitvoerige en gedetailleerde schets van de antwoorden op de deelvragen Bijlage 6).

Om te beginnen de eerste twee vragen, in hoeverre elke belofte van de transformatie in het sociaal domein door de sociaal werkers wordt herkend, en wat de stand van zaken is betreffende de beloftes. De uitkomsten van de enquête laten zien dat de sociaal werkers de beloftes duidelijk herkennen en het draagvlak voor de beloftes groot is. De beloftes vormen een centraal bestanddeel van hun handelen en worden vooral herkend als opdracht vanuit hun vakgebied en niet zozeer als opdracht vanuit de gemeente of vanuit Amaryllis. Preventief werken en kostenbewust handelen worden minder sterk herkend dan de andere beloftes. Daarnaast zijn sociaal werkers van mening dat in de wijkteams ook daadwerkelijk volgens de uitgangspunten van de beloftes wordt gewerkt.

Vervolgens de twee volgende vragen naar enerzijds de succesfactoren voor de transformatie, en anderzijds de belemmeringen voor het waarmaken van de beloftes van de transformatie. Waar het de succesfactoren betreft, worden allereerst andere beloftes genoemd. Zo is multidisciplinair werken bijvoorbeeld een voorwaarde om maatwerk te kunnen leveren, preventief te kunnen werken en kostenefficiënt te kunnen werken. Laagdrempeligheid is een voorwaarde om preventief te kunnen werken. Daarnaast worden de, zoals zij dat veelal zelf uitdrukken, vaardigheden van 'een goede sociaal werker' genoemd. Dat heeft alles te maken met de houding en de manier van werken van de werkers zelf. Open, luisterend, toegankelijk, aansluitend bij de leefwereld van de bewoners, betrokken, optimistisch en sti-

mulerend. De belangrijkste belemmeringen zijn, even los van specifieke belemmeringen bij afzonderlijke beloftes, in vijf categorieën samen te brengen: de ervaren tijd- en werkdruk, de administratieve druk die door sociaal werkers wordt ervaren als een gebrek aan vertrouwen, wisselende opdrachten met een focus op het beperken van de kosten, hindernissen die opgeworpen worden door het rijksbeleid – de AVG voorop –, en tot slot ook een aantal zaken waar sociaal werkers in het kader van de beloftes zelf aan moeten wennen (het loslaten van het ‘meteen in de hulpstand schieten’, het sterker oppakken van het sociaal netwerk van bewoners, en beter zicht op het aanbod van collectieve voorzieningen in de wijk).

Op de laatste vraag, wat geleerd kan worden van een vergelijking van de Leeuwarder stand van zaken met die van andere Friese gemeente wordt later ingegaan bij het publiceren van het overkoepelende rapport.

4.2 Waar staat gemeente Leeuwarden met zijn transformatie?

De overkoepelende vraag dan. Waar staat Leeuwarden met zijn transformatie? Leeuwarden behoort tot de frontrunners van de transformatie. Al voordat de transformatie met zijn zes beloftes rijksbreed wordt uitgerold, wordt in de frontlijnteam van Leeuwarden al stevig aan de weg getimmerd met een meer gekantelde aanpak van het wijkgericht werken. Het onderzoek laat zien dat Leeuwarden die lijn ook met de decentralisatie van 2015 weet vast te houden. De uitgangspunten voor de transformatie zijn, in elk geval op papier, dezelfde gebleven. Dat geldt voor de sociaal werkers, de directie van Amaryllis, als ook de gemeente. De sociaal werkers dragen de beloftes breed in hun dagelijkse werk in de dorpen en wijken, en zijn van mening dat hun teams ook expliciet overeenkomstig de beloftes aan het werk zijn. “Wij zijn goed op weg met de transformatie.” Die opvatting wordt ook door beleidsmakers en bestuurders binnen de gemeente en Amaryllis gedeeld.

Naast de inzet en mate waarin beloftes gedragen en gehanteerd worden, is ook de vraag van belang in hoeverre de transformatie al aan zijn uiteindelijke doelstellingen is aangekomen. Bij het beantwoorden van die vraag is het om te beginnen belangrijk te noteren dat Leeuwarden vergelijkenderwijze (afgezet tegen gemeenten van vergelijkbare grootte) een meer dan gemiddelde opgave kent, in termen van aantallen en type kwetsbare bewoners en zijn centrumfunctie binnen het sociale domein. Daarnaast zijn de laatste jaren de nodige stringenter randvoorwaarden voor het werk in het sociaal domein geformuleerd. Dat betreft een combinatie van uitbreiding van de opdracht aan de ene kant, en een sterkere nadruk op kostenbewustzijn, ook concreet vertaald in bezuinigingen. Al met al een zware, en feitelijk ook verzwaarde opdracht – zeker ook met het oog op de coronacrisis – binnen het sociale domein, waarbij het aan de gemeente is om het voortouw te nemen bij het zoeken naar oplossingen om dat spanningsveld te kunnen tackelen.

Het antwoord van de sociaal werkers in de individuele gesprekken en de groepsgesprekken op de vraag is heel realistisch en duidelijk: ‘Wij zijn echt wel een eind op weg, maar er liggen nog stevige uitdagingen voor ons’. Dat geldt niet alleen voor Leeuwarden. Zo oordeelt het SCP in zijn rapport *Sociaal domein op koers? Verwachtingen en resultaten van vijf jaar decentraal beleid*¹⁰ dat de mogelijkheden voor burgers om (snel) hulp te krijgen toegenomen lijken te zijn. Maar vervolgens volgt een lange serie van kanttekeningen, die ook door de sociaal werkers in Leeuwarden worden aangestipt: ‘het outreachend werken blijft achter’, ‘het is onduidelijk of hulp vroegtijdiger dan voorheen beschikbaar komt’, ‘integraal werk kent zijn beperkingen (knelpunten: gegevensuitwisseling/privacywetgeving, verschillen in doelstellingen en uitgangspunten van wetten, samenwerking nog onvoldoende)’, ‘het beroep op eigen kracht en eigen netwerk kent de nodige belemmeringen’, en ‘de complexiteit van het stelsel van voorzieningen in het sociale domein is nauwelijks minder geworden’. Het SCP formuleert op basis van zijn

¹⁰ SCP, Sociaal domein op koers? Verwachtingen en resultaten van vijf jaar decentraal beleid, SCP, Den Haag, 2020.

onderzoek een aantal korte aanbevelingen: ‘wees realistisch over zelfredzaamheid en zorgzame samenleving’, ‘reken jezelf niet rijk’ ‘hanteer een brede definitie van het sociaal domein (dus inclusief schuld-hulpverlening, passend onderwijs en medische langdurige zorg), ‘meer prioriteit voor kwetsbare groepen’ en ‘verminder complexiteit van regelgeving’. En vergelijkbare beelden zijn op te tekenen in het rapport van Movisie, *Sociale (wijk)teams: vijf jaar later*¹¹. Het rapport stelt vast dat de teams te weinig toekomen aan taken als preventief werken en vroegsignalering, gevolgd door outreachend werken en het door ontwikkelen van veelvoorkomende problematiek naar een meer collectieve aanpak. Er gaat nog steeds (te) veel tijd zitten in de individuele aanpak, waarbij de nadruk lijkt te liggen op intake, indicatiestelling/verwijzing en het bieden van kortdurende passende zorg en ondersteuning. Vraagverheldering of keukentafelgesprekken, casusregie en het maken van een plan met de cliënt behoren tot de taakstelling van het overgrote deel van de (wijk)teams en vragen tevens de meeste tijd. Door de hoge caseload van individuele hulpvragen en de hoge werkdruk blijft er nauwelijks of geen tijd over voor het bieden van kortdurende, passende zorg, alsmede ondersteuning en het faciliteren van collectieve voorzieningen en het outreachend en preventief werken.

Dit zijn ook voor de situatie in Leeuwarden geen verrassende beelden. Zij bevestigen de uitkomsten van de open vragen uit de enquête en de inhoud van de gesprekken met de sociaal werkers in Leeuwarden (zie met name Bijlage 6).

Waar staat Leeuwarden met zijn transformatie? Kort samengevat: de voorwaarden voor het verder waarmaken van de beloftes zijn zondermeer voor handen. Er is een stevig draagvlak bij de sociaal werkers, de wijkteams in hun geheel, de gemeente en de maatschappelijke organisaties voor de beloftes. De beloftes vormen ook de grondslag voor het werken in het sociaal domein. Toch bestaan er nog de nodige uitdagingen om de uiteindelijke doelstellingen van de transformatie waar te maken.

4.3 Nog enkele thema's ter overpeinzing

Het afgelopen jaar zijn in Leeuwarden wederom nieuwe bewegingen in gang gezet op weg naar een versterking van de transformatie binnen het sociale domein: het uitbouwen van de sociale basis, een versterking van de eerstelijnszorg en het vrij maken van tijd en ruimte door het beperken van de rol van de wijkteams bij de toegang tot tweedelijns zorg, onder meer door het in het leven roepen van het JET (Jeugd Expert Team) en het beschikkingloos werken bij de WMO. De Rekenkamer geeft op basis van het onderzoek tot slot nog enkele overpeinzingen mee voor de komende periode. Hoe de wijkteams na 2020 worden gepositioneerd en hoe de rollen en taken er dan uitzien wordt beschreven in Bijlage 7.

1. *Blijven de beloftes - in de volle breedte - voldoende in beeld bij sturing, monitoring en verantwoording?*

Een eerste overpeinzing betreft *de vraag in hoeverre ook expliciet wordt gestuurd op de beloftes als ikpunten voor de inhoudelijke doelstelling van de transformatie*. De gemeente wijst daarbij naar de beleidsdocumenten. “We houden ons als gemeente vast aan de beloftes. Dat vind je terug in bijvoorbeeld beleid, het kwaliteitskader en koersdocumenten.” Deze zijn onderwerp van gesprek met Amarylles en andere ketenpartners. De gemeente is van mening langs die weg inhoudelijk te sturen. Toch is dat eerder verwachting, dan feitelijkheid. Vandaar de toevoeging: “Bij de WMO gaan we het vanaf dit jaar anders doen. Een van de onderwerpen daarbij is inderdaad monitoring en verantwoording. In overleg met Amarylles is gekozen voor een verantwoordingsmodel (Model van Simons)¹². Dat model bevat beide kanten. De harde kant met aantallen, cijfers en tijden, en de zachte kant, inwoner en medewerker gerelateerd en op de organisatie en teams.”

¹¹ Movisie, *Sociale (wijk)teams: vijf jaar later*. Vierde landelijke peiling onder gemeenten (zomer 2019), Movisie, Utrecht, april 2020.

¹² Simons, Robert L., *Levers of control. How Managers Use Innovative Control Systems to Drive Strategic Renewal*, Harvard, 1994.

Simons heeft een sturings- en controlemodel ontwikkeld dat is gebaseerd op een mix van maatregelen waarin een balans wordt gezocht tussen enerzijds harde en zachte controles/gegevens, en tegelijk een mix van controles die bedoeld zijn om te inspireren en te motiveren,

Van de zijde van Amaryllis wordt vooralsnog de nadruk op die ene belofte ervaren. En dat is kostenbewustzijn. “En niet zozeer het kostenbewustzijn van de sociaal werker, maar het kostenbewustzijn van de gemeente Leeuwarden. Dat is misschien kort en krachtig, maar dat is wel hoe wij het ervaren.” Bij de sturing, monitoring en verantwoording zou ook meer aandacht voor de andere beloftes en uitdagingen binnen het sociale domein op zijn plaats zijn.

Landelijk is ook zichtbaar dat steeds meer gemeenten inzetten op monitoring en evaluatie van de voortgang en vorderingen van de wijkteams. Bijna alle gemeenten hebben inmiddels een of andere vorm van monitoring, veelal via cliënttevredenheidsonderzoeken. Naast deze methode wordt ter versterking van de sturing ook voor meer diepgaande vormen van monitoring en evaluatie in de vorm van kwalitatief onderzoek gepleit. “Dergelijk onderzoek is momenteel schaars, maar is van belang om lokale mechanismen op het spoor te komen in de relatie tussen verschillende actoren in het sociaal domein. Zulk onderzoek kan zowel lokale als landelijke beleidsmakers informeren over welke gemeentelijke oplossingen wel en niet werken in welke context.”¹³

2. *Wat valt er te zeggen over het overhevelen van de indicatiefunctie van de wijkteams en het beschikkingloos werken?*

De rekenkamer staat in beginsel niet negatief tegenover het overhevelen van de indicatiefunctie voor de tweedelijns jeugdzorg en maatschappelijke ondersteuning naar andere platforms. De signalen over tijd- en werkdruk en de toegenomen bureaucratie zijn niet te negeren en sluiten aan bij de analyse van Movisie dat er te veel tijd opgaat aan indicatiestelling en administratieve rompslomp er omheen. Het beperken van de rol van de wijkteams bij de indicatiestelling, onder meer door de instelling van het JET, en meer beschikkingloos te werken scheppen ruimte voor een andere inzet van sociaal werkers, in het bijzonder naar versterking van de rol van de sociale basis en het zelf bieden van lichte vormen van ambulante jeugdzorg en maatschappelijke ondersteuning.

En toch kleven er ook bedenkingen en risico's aan, in termen van samenhang en regie. Blijft het uitgangspunt van een integrale aanpak, een gezin-een plan-een regisseur, wel voldoende geborgd? Sociaal werkers geven in gesprekken aan dat zij het waarom van die verandering moeilijk kunnen vatten. Zij hadden liever zelf de regie gehouden en geven aan langs die weg de integraliteit beter te kunnen waarborgen.

Hoe een heldere regievoering en een integrale aanpak toch te waarborgen, ook bij indicaties die via huisartsen en ander routes bij het JET binnen komen, en ook bij de wijkteams bekend zouden dienen te zijn? En op welke wijze wordt de kwaliteit van de eerstelijns (en nuldelijns) zorg bewaakt, zowel bij jeugd als de WMO?

3. *Het versterken van de sociale basis: de speciale relatie tussen het 'individuele' en het 'collectieve' in zorg en ondersteuning*

Het derde thema betreft de relatie tussen individuele zorg en ondersteuning enerzijds, en het collectieve aspect van zorg en ondersteuning anderzijds. In de gesprekken wordt aangegeven dat het individuele, de zorg en ondersteuning voor bewoners (en hun gezinnen) wel op orde is. Maar de collectieve basis voor zorg en ondersteuning, de 'sociale basis' vraagt om een actieve aanpak in de wijken en dorpen. Die collectieve basis vormt een belangrijke pijler van de transformatie. De aanzet is nu gegeven met het

en controles die bedoeld zijn om te beperken en te begrenzen. Die balans moet zorgdragen voor een optimale mate van controle. Het model kent vier sturingsinstrumenten: 'belief systems' (mensgericht sturen), 'boundary systems' (doel-/procesgericht sturen), 'diagnostic control systems' (organisatiegericht sturen) en 'interactive control systems' (omgevingsgericht sturen, waarbij het vooral gaat om de maatschappelijke effecten).

¹³ SCP, Sociaal domein op koers? Verwachtingen en resultaten van vijf jaar decentraal beleid, SCP, Den Haag, 2020, blz. 15.

voornemen buurt- en dorpskamers in het leven te roepen. Maar volgens de sociaal werkers is er nog veel werk te verrichten om ook alle initiatieven en organisaties in dat kader samen te brengen ter versterking van die sociale basis. Dat gaat niet vanzelf. Daar is in hun ogen vooral meer aandacht voor het ‘klassieke opbouwwerk’ voor nodig.

En misschien is het goed in dat kader toch een wat meer indringende vraag op tafel te leggen. In hoeverre is het prominent naar voren schuiven van het versterken van de sociale basis als oplossing voor de toenemende druk, in termen van interventies en derhalve ook financiën, een stevig onderbouwde strategische optie? Het SCP laat een duidelijke waarschuwing horen op dat punt. Over het beroep doen op eigen kracht en sociaal netwerken, c.q. sociale basis merkt het rapport op dat “deze uitgangspunten in het algemeen breed gedragen worden door gemeentelijke beleidsmakers en professionals, maar dat in de praktijk meerdere knelpunten bestaan die de toepassing ervan belemmeren. De contactambtenaren die met de cliënt en zijn naasten aan tafel zitten, blijken lang niet altijd mogelijkheden te zien om een beroep te doen op de eigen kracht of het eigen netwerk. Belemmeringen liggen onder andere op het vlak van de toepasbaarheid van het begrip zelfredzaamheid bij bepaalde groepen (bv. mensen met psychische problematiek of dementie) en de grenzen aan de mogelijkheden van informele hulp. Dit laatste heeft bijvoorbeeld te maken met vraagverlegenheid van mensen die hulp nodig hebben, overbelasting van reeds aanwezige mantelzorgers of het ontbreken van een sociaal netwerk.”¹⁴

4. *In hoeverre draagt het versterken van het collectieve aspect van zorg en ondersteuning, de sociale basis versterken, bij aan het optimaliseren van zorg en ondersteuning, en tegelijkertijd aan het terugdringen van de kosten in het sociale domein.*

Boven beschreven inzichten brengen de Rekenkamer tot een aantal meer specifieke vragen. Zijn er *best practices* bekend die via het versterken van de sociale basis zorg en ondersteuning toegankelijker maken en tegelijkertijd ook een kostenbesparing laten zien? En, voor zover bekend, zijn deze dan wetenschappelijk gevalideerd? Welke ondersteunende beleidsaannames, dan wel beleidstheorie liggen ten grondslag aan die optie? En dan met name vanuit het oogpunt van de tijdlijn waarlangs dat gaat gebeuren. Hoe verhouden zich in dat kader bezuinigingen op korte termijn zich tot ‘nu investeren om op langere termijn tot kostenreductie te komen’? Worden de eventuele besparingen op basis van sterkere inzet op de sociale basis één op één ingezet op investeringen met het doel op langere termijn goedkopere zorg en ondersteuning te kunnen bieden?

5. *Welke zijn de gevolgen van de coronacrisis voor de ontwikkelingen binnen het sociale domein?*

Een laatste thema dat naast in de gesprekken met de sociaal werkers ook in het rapport van het SCP expliciet wordt benoemd, is expliciete aandacht voor de gevolgen van de coronacrisis binnen het sociale domein. In gemeenten zullen de gevolgen van de coronacrisis heel voelbaar zijn in het sociaal domein. “De verschillen in de samenleving nemen toe en er ontstaan nieuwe kwetsbare groepen. Het besef dat de kwaliteit van leven met het langer aanhouden van de coronacrisis voor steeds meer groepen in de knel komt, dringt zich op. Immers, kwaliteit van leven is meer dan beschermen van de volksgezondheid.”¹⁵

En in dat kader dringt zich de vraag op in hoeverre de gemeente Leeuwarden zich expliciet voorbereidt op mogelijke nieuwe uitdagingen en opgaven, zowel inhoudelijk als organisatorisch en financieel?

¹⁴ SCP, Sociaal domein op koers? Verwachtingen en resultaten van vijf jaar decentraal beleid, SCP, Den Haag, 2020, blz. 9.

¹⁵ SCP, Sociaal domein op koers? Verwachtingen en resultaten van vijf jaar decentraal beleid, SCP, Den Haag, 2020, blz. 19.

Bijlagen

- Bijlage 1: Sociaal Domein in Leeuwarden in perspectief
- Bijlage 2: De organisatievorm en positionering van de wijkteams in Leeuwarden
- Bijlage 3: Wijkteams in Leeuwarden: uitgangspunten, werkwijze, taken, financiële kaders, sturing en verantwoording.
- Bijlage 4: De resultaten van de wijkteams
- Bijlage 5a: Uitkomsten van de enquête
- Bijlage 5b: Achterliggende tabellen
- Bijlage 5c: Achterliggende toetsen (*bijlage op te vragen bij rekenkamer*)
- Bijlage 6: De beloftes van de transformatie, zoals verwoord door de sociaal werkers
- Bijlage 7: De wijkteams na 2020: nieuwe positionering, rol en taken

Bijlage 1: Sociaal domein Leeuwarden in perspectief

Om een beeld te krijgen van de opgave waarvoor de gemeente Leeuwarden na de decentralisaties in 2015 in het sociaal domein staat – en in het verlengde daarvan de opdracht voor de wijkteams – wordt de gemeente Leeuwarden op een aantal indicatoren vergeleken met Nederland in zijn geheel en met de groep van vergelijkbare gemeenten (grootteklasse 100.000 tot 300.000 inwoners). Dit is relevant, omdat die vergelijking het begrip vergroot voor de omvang van de opdracht waarvoor Amaryllis en haar wijkteams staan. Daarbij wordt vooral gebruik gemaakt van de data op de website www.waarstaatjegemeente.nl

De indicatoren hebben betrekking op de meer algemene woon-, werk- en leefsituatie van burgers, het gebruik van (maatwerk-)voorzieningen in het sociaal domein en tenslotte de daarmee gepaard gaande uitgaven in het sociaal domein.

Indicatoren voor de woon-, werk- en leefsituatie van burgers in Leeuwarden

Er zijn diverse indicatoren waarmee de woon-, werk- en leefsituatie van burgers in de gemeente in kaart kan worden gebracht en op basis waarvan ook een vergelijking met andere gemeenten in Nederland gemaakt kan worden.

Onderstaande tabel biedt een overzicht van hoe de gemeente Leeuwarden scoort op een aantal van deze maatschappelijke indicatoren in vergelijking met heel Nederland en gemeenten in dezelfde grootteklasse.

Tabel 1: Indicatoren in beeld, data (tweede helft) 2019, tenzij anders vermeld

Indicator	Leeuwarden	Gemeenten 100.000-300.000 inwoners	Nederland
% Alleenstaande huishoudens	47,0	43,6	38,5
% Samenwonend met kinderen	19,3	22,7	25,4
% Eenoudergezin	7,4	7,5	7,3
% Huishoudens met laag inkomen (2018)	14,0	11,2	--
% Huishoudens met een bijstandsuitkering	9,0	6,0	5,2
% Alleenstaanden met bijstandsuitkering (2018)	14,9	9,5	9,4
% Werkloosheid	4,6	3,8	3,4
% Kinderen in uitkeringsgezin	11,0	8,0	7,0
% Huishoudens met zorg en ondersteuning ¹	24,0	19,6	19,6

Bron: www.waarstaatjegemeente.nl

Het beeld dat uit deze data naar voren komt is dat de gemeente Leeuwarden in vergelijking met het gemiddelde in Nederland, maar ook in vergelijking met de gemeenten in dezelfde grootteklasse relatief veel kwetsbare bewoners kent. Leeuwarden telt veel alleenstaanden huishoudens, huishoudens met een laag inkomen en huishoudens die zorg en ondersteuning krijgen. En veel kinderen groeien op in een eenoudergezin of in een gezin met een uitkering. Het aantal personen met een werkloosheids- of bijstandsuitkering is naar verhouding hoog. Op grond van deze gegevens kan verwacht worden dat er in Leeuwarden ook een bovengemiddeld aan-

¹ Onder zorg en ondersteuning wordt hier de individuele voorzieningen verstaan op grond van de WMO, de Jeugdwet en/of de Participatiewet, waaronder naast de uitkeringen ook voorzieningen voor re-integratie en begeleide participatie vallen. Informatie over algemene voorzieningen is niet beschikbaar.

tal huishoudens problematische schulden heeft. Recent gepubliceerd onderzoek van het CBS bevestigt dat ook.²

Het gebruik van voorzieningen in Leeuwarden

In Tabel 1 is aangegeven dat de gemeente Leeuwarden een relatief hoog aantal huishoudens heeft met een individuele voorziening in het sociaal domein (percentage huishoudens met zorg en ondersteuning). Het gaat hier om individuele (maatwerk) voorzieningen. Onderstaande tabel geeft een beeld van de verdeling naar de verschillende velden binnen het sociaal domein: jeugd, WMO en participatie.

Tabel 2: Aantal huishoudens dat gebruik maakt van een of meer individuele (maatwerk) voorzieningen in het sociaal domein en als % van het totaal aantal huishoudens in Leeuwarden, in de gemeenten met 100.000-300.000 inwoners en voor heel Nederland (data tweede helft 2019)

Domein	Absolute aantallen	Leeuwarden	Gemeenten 100.000-300.000 inwoners	Nederland
Alleen jeugd	1.690	2,6	2,8	3,0
Alleen WMO	6.970	10,5	9,4	9,9
Alleen participatie	4.980	7,5	4,9	4,4
P-wet en WMO	1.575	2,4	1,7	1,5
Andere combinaties	675	1,0	0,8	0,8
Totaal	15.890	24,0	19,6	19,6

Bron: waarstaatjegemeente.nl

Uit de tabel wordt duidelijk dat het relatief hoge aantal huishoudens in de gemeente Leeuwarden dat gebruik maakt van een individuele voorziening in het sociaal domein niet zozeer ligt in het domein jeugd, maar in de domeinen WMO en participatie. De gemeente kent bovendien een relatief hoog aantal huishoudens dat zowel gebruikt maakt van een voorziening uit de participatiewet als de WMO (2,4% voor Leeuwarden tegenover 1,7 en 1,5% voor respectievelijk de gemeenten in dezelfde grootteklasse en heel Nederland). Ook als gekeken wordt naar de stapeling van individuele voorzieningen blijkt dat Leeuwarden wat ongunstig afsteekt bij de gemeenten in dezelfde grootteklasse en heel Nederland. Of het nu om twee, drie, vier of meer voorzieningen per huishouden gaat, telkens weer komt dat vaker voor in Leeuwarden dan in de referentiegroepen.

Het relatief lage aantal huishoudens in Leeuwarden dat gebruik maakt van een jeugdwet voorziening wordt overigens deels ook verklaard door het relatief hoge aantal huishoudens zonder kinderen in Leeuwarden. Op het niveau van personen is het beeld anders.

Jeugd

In de gemeente Leeuwarden maken relatief gezien veel jeugdigen gebruik van jeugdzorg, niet alleen in vergelijking met het gemiddelde in Nederland, maar ook in vergelijking met de gemeenten in dezelfde grootteklasse. Onderstaande tabel brengt het gebruik van jeugdzorg in Leeuwarden in beeld en ook wordt weer de vergelijking gemaakt met de gemeenten in dezelfde grootteklasse en het Nederlandse gemiddelde.

Tabel 3: Percentage jeugdigen (0-19 jaar) dat gebruik maakt van een individuele jeugdhulp voorziening, tweede helft 2019

Type jeugdhulp	Leeuwarden	Gemeenten 100.000-300.000 inwoners	Nederland
Jeugdhulp zonder verblijf	11,7	10,6	10,3
Jeugdhulp met verblijf	1,6	1,2	1,1
Jeugdbescherming	1,7	1,2	1,1
Jeugdzorg totaal	13,1	10,9	10,6

Bron: waarstaatjegemeente.nl

Het gebruik van jeugdzorgvoorzieningen in Leeuwarden is dus relatief hoog. In Leeuwarden was bovendien sprake van een relatief sterke groei van 10,9% in het tweede half jaar van 2015 naar 13,1% tweede halfjaar

² CBS, *Schuldenproblematiek in beeld, huishoudens met geregistreerde problematische schulden 2015-2018*, CBS, Den Haag, augustus 2020.

2019. In de vergelijkbare gemeenten was die toename beperkter: van 9,2 naar 10,9% in dezelfde periode (waarstaatjegemeente.nl). Wel lijkt er in 2019 sprake van een trendbreuk en is een daling waar te nemen in het aantal jongeren dat gebruik maakt van een jeugdhulpvoorziening (naar 12,4% eerste helft 2020). Dit is wellicht het gevolg van de aanscherping van de sturing op de toegang tot jeugdhulpvoorzieningen waarmee in het voorjaar van 2019 is begonnen.

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de aard van de jeugdzorgtrajecten waar jeugdigen in Leeuwarden gebruik van maken. Jeugdigen kunnen daarbij gebruik maken van meerdere, verschillende typen trajecten. Zo kan jeugdhulp met verblijf gecombineerd worden met een traject zonder verblijf.

Tabel 4: Jeugdzorgtrajecten naar type in procenten van het totaal aantal trajecten in Leeuwarden, gemeenten met 100.000-300.000 inwoners en heel Nederland

Type jeugdzorgtraject	Leeuwarden	Gemeenten 100.000-300.000 inwoners	Nederland
Zonder verblijf	78,5	81,4	82,0
Met verblijf	9,1	8,5	8,5
Jeugdbescherming	10,7	8,4	8,0
Jeugdreclassering	1,5	1,8	1,5

Bron: waarstaatjegemeente.nl

Zowel in Leeuwarden als de referentiegroepen zijn de jeugdzorgtrajecten zonder verblijf, zoals jeugd-GGZ en ambulante ondersteuning, de belangrijkste categorieën van de jeugdzorgtrajecten. Niettemin heeft Leeuwarden toch een relatief hoog aantal kosten-intensieve jeugdzorgtrajecten (jeugdzorg met verblijf en jeugdbescherming). De hoge kosten die hiermee gepaard gaan worden wellicht deels gecompenseerd door het gegeven dat de wijkteams in Leeuwarden veel jeugdzorg zelf afhandelen: 28,3% van de jeugdzorgtrajecten zonder verblijf zijn door de wijkteams in 2019 zelf afgehandeld, terwijl dit voor de in grootte vergelijkbare gemeenten en heel Nederland op respectievelijk 11,5 en 15,9% ligt (waarstaatjegemeente.nl). Het betreft hier vooral vormen van ambulante ondersteuning van huishoudens met kinderen met opvoed- en opgroevraagstukken.

Op waarstaatjegemeente.nl zijn tenslotte ook gegevens te vinden over het aantal voortijdig, al dan niet in overeenstemming tussen behandelaar en cliënt, afgesloten jeugdzorgtrajecten. Waar in Leeuwarden 71,5% van de trajecten conform plan wordt afgerond, ligt dat in de in grootte vergelijkbare gemeenten en heel Nederland op respectievelijk 80,3 en 80,2%. In Leeuwarden werden in 2019 dus relatief veel jeugdzorgtrajecten voortijdig afgebroken. Op grond hiervan kan niet meteen geconcludeerd worden dat er iets misgaat in de toegang en indicatiestelling. Het hoge aantal voortijdig afgebroken trajecten kan ook het gevolg zijn van de kwaliteit van een deel van de zorgaanbieders, de inkoopsystematiek bij de jeugdzorg en de striktere sturing op toegang en naleving van administratieprotocollen waarmee in 2019 is gestart.

Participatie

In Leeuwarden maakt 10,1% van de huishoudens gebruik van een individuele voorziening uit de Participatiewet. Dat kunnen allerlei voorzieningen zijn variërend van een bijstandsuitkering tot re-integratievoorzieningen gericht op arbeidsdeelname zoals bijvoorbeeld een scholingstraject, een WSW-baan, het gebruik van loonkostensubsidies of studiebeurzen voor jonggehandicapten. Waarstaatjegemeente.nl biedt op deze punten maar weinig specifieke data. De beschikbare data geven vooral een beeld van het percentage mensen dat gebruik maakt van een participatievoorziening in combinatie met een inkomen uit werk of bijstandsuitkering.

Tabel 5 laat zien dat de gemeente Leeuwarden naar verhouding een groot aantal personen met een bijstandsuitkering kent. Uit eerdere tabellen valt op te maken dat daaronder zich relatief veel alleenstaanden bevinden en personen met een zorgprobleem dan wel zorgvraag. De gemeente heeft in de periode 2018-2019 stevig ingezet op activeringsbeleid, wat blijkt uit het relatief hoge aandeel personen dat een re-integratievoorziening heeft. Deze kan gericht zijn op behoud van werk (WSW-baan, werkplek in kader van de zogenaamde banenafspraak met loonkostensubsidies en werkplekaanpassing) of op toekomstig werk (scholing, activering). Ook mensen zonder werk en uitkering (NUGgers) kunnen daarvoor onder voorwaarden in aanmerking komen.

Tabel 5: Percentage inwoners (18-75 jaar) met een bijstandsuitkering en/of lopende re-integratievoorziening (RV) per einde 2019

	Leeuwarden	Gemeenten 100.000-300.000 inwoners	Nederland
% Personen met bijstandsuitkering	6,92	4,52	3,82
% Personen met lopende RV	3,47	1,23	1,33
Waarvan werkend	0,47	0,35	0,37
Waarvan niet werkend	3,0	0,88	0,96

Bron: waarstaatjegemeente.nl

WMO

De WMO tenslotte, is het voorzieningendomein waar in Leeuwarden, maar ook in de referentiegroepen, het hoogste aantal huishoudens gebruik van maakt. Naast de klassieke WMO-terreinen (huishoudelijke hulp, diensten en hulpmiddelen voor woningaanpassingen en vervoer) zijn daar na de decentralisaties ook (regie-)ondersteuning, dagbesteding en begeleid en beschermd wonen bijgekomen. Onderstaande tabel brengt de typen WMO-voorzieningen en het gebruik daarvan in Leeuwarden en de referentiegroepen in beeld.

Tabel 6: Het gebruik van WMO-voorzieningen in Leeuwarden, in grote vergelijkbare gemeenten en heel Nederland

% Inwoners met individuele WMO maatwerkvoorziening voor	Leeuwarden	Gemeenten 100.000-300.000 inwoners	Nederland
Hulp bij huishouden	2,8	2,3	2,4
Hulpmiddelen en diensten	5,0	4,0	4,1
Ondersteuning thuis	2,5	1,9	1,7
Verblijf en opvang	1,2	0,6	0,2

Bron: waarstaatjegemeente.nl

Sommige inwoners maken gebruik van meerdere WMO-voorzieningen. Eind 2019 maakt 8,5% van de inwoners van de gemeente gebruik van een WMO-voorziening.³

In Leeuwarden, maar dat is ook elders het beeld, zijn de belangrijkste voorzieningen die voor vervoer (van rolstoel en scootmobiel tot regiotaxi), gevolgd door hulp bij het huishouden en woningaanpassingen. Maar ook van de voorzieningen voor ondersteuning thuis en verblijf en opvang wordt in Leeuwarden flink gebruik gemaakt. Ook de cijfers met betrekking tot het gebruik van WMO-voorzieningen laten zien dat het gebruik in Leeuwarden hoog is in vergelijking met de referentiegroepen. Waar het gaat om verblijf en opvang is dat verklaarbaar omdat Leeuwarden als centrumgemeente van de regio Friesland bijvoorbeeld op het terrein van beschermd wonen een extra taak heeft.

Maar ook op de andere aspecten scoort Leeuwarden relatief hoog. Of hier sprake is van genereus WMO-beleid of dat dit het directe gevolg is van de specifieke situatie in Leeuwarden met enerzijds relatief veel kwetsbare bewoners en anderzijds zijn laagdrempelige, goed bereikbare wijkteams, kan op grond van deze cijfers niet worden vastgesteld. Op grond van wat gedateerde gegevens (2016) kan geconstateerd worden dat inwoners van Leeuwarden qua gezondheid gemiddeld wellicht net wat kwetsbaarder zijn dan in de referentiegemeenten: zo zijn er in Leeuwarden relatief gezien net wat meer mensen met psychische problematiek of meervoudige aandoeningen, maar deze verschillen zijn klein met de referentiegroepen. Wel zijn veel inwoners van Leeuwarden tevreden over de dienstverlening op WMO-terrein (waarstaatjegemeente.nl)

Inwoners van Leeuwarden waarderen de ondersteuning in het WMO-veld zeer. De gemeente Leeuwarden, en ook de wijkteams die daar een essentieel onderdeel van uitmaken, scoren op het gebied van WMO-dienstverlening bovengemiddeld zoals uit onderstaande tabel blijkt.

³ Jaarstukken 2019 Gemeente Leeuwarden.

Tabel 7: Waardering WMO-dienstverlening in Leeuwarden, vergelijkbare gemeenten en heel Nederland: % cliënten dat dienstverlening als goed typeert.

Cliëntervaring WMO	Leeuwarden	Vergelijkbare gemeenten	Nederland
Kwaliteit ondersteuning	87	82	83
Samen oplossing gezocht	81	77	79
Ondersteuning past bij hulpvraag	86	82	84
Met ondersteuning kan ik dingen beter doen	82	78	80

Bron: waarstaatjegemeente.nl

De kosten van de voorzieningen in het sociaal domein

Het relatief hoge aantal kwetsbare huishoudens in de gemeente Leeuwarden vertaalt zich in een relatief hoog gebruik van voorzieningen in het sociaal domein. Of het nu om inkomensondersteuning, jeugdzorg of het gebruik van WMO-voorzieningen gaat, Leeuwarden laat op vrijwel alle terreinen een hoger dan gemiddeld gebruik van voorzieningen zien. Niet alleen hoger dan het Nederlandse gemiddelde, maar ook hoger dan in de in grootte vergelijkbare gemeenten. Dat vertaalt zich ook in hoge uitgaven in het sociaal domein in Leeuwarden.

In de jaarstukken 2019 bevat *Bijlage G Overzicht van baten en lasten per taakveld* een overzicht van de uitgaven per gemeentelijk taakveld. In 2019 bedroegen de totale uitgaven in het sociaal domein, inclusief de bijstandsuitkeringen, ruim € 326.000.000, per inwoner zo'n € 2.650.

Data over begrotingen en jaarrekeningen die in het kader van IV3 (Informatie voor derden) door het rijk worden verzameld⁴ maken vergelijkingen met andere gemeenten mogelijk. Dan blijkt ook dat de uitgaven in het sociaal domein in Leeuwarden relatief hoog zijn. De gemiddelde gemeentelijke uitgaven per inwoner in het sociaal domein in de steden met tussen de 100.000 en 150.000 inwoners bedragen in 2019 zo'n € 1.860 per inwoner, terwijl dat voor Nederland in zijn totaliteit zo'n € 1480 per inwoner bedraagt. Voor Friesland in zijn geheel (inclusief Leeuwarden!) is het bedrag € 1641.

Tabel 8 geeft een uitsplitsing van dit bedrag naar de verschillende taakvelden in het Sociaal Domein. Voor een gedetailleerder overzicht van de taakvelden zie het addendum bij deze bijlage.

Het relatief hoge aantal uitkeringsgerechtigden en huishoudens/personen die een beroep doen op geëscaleerde WMO-zorg (in het bijzonder betreft dat Beschermd Wonen) in centrumgemeente Leeuwarden vormen de belangrijkste verklaring voor de relatief hoge uitgaven in het sociaal domein. Daarnaast zijn er diverse andere uitgavenposten waar de uitgaven in Leeuwarden aanzienlijk afwijken van de uitgaven in de in grootte vergelijkbare gemeenten. Dat betreffen onder meer de uitgaven voor de wijkteams en samenkracht en participatie, taakvelden die in het kader van de transformatie van de jeugdzorg en WMO van groot belang zijn.

Tegenover de uitgaven in het sociaal domein staan natuurlijk ook inkomsten. Te denken valt daarbij aan eigen bijdragen (vooral bij de WMO-voorzieningen) en aanvullende (Europese) projectsubsidies. Het belangrijkste evenwel zijn de bijdragen vanuit het rijk: vanuit het gemeentefonds en de BUIG-middelen. Naast de Algemene Uitkering zijn dat in het geval van Leeuwarden de Decentralisatie-uitkering (de aanvullende uitkering in verband met de decentralisatie) en de Integratie-uitkering (ter dekking van een deel van de extra uitgaven voor beschermd wonen, voor voogdij 18+ en de uitgaven ten behoeve van de sociale werkvoorziening). Daarnaast ontvangt de gemeente op grond van de wet bundeling van uitkeringen inkomensvoorziening aan gemeenten (BUIG), een uitkering voor bijstandsuitkeringen en loonkostensubsidies. Grote tekorten deden zich in 2018 en 2019 vooral voor bij de bijstandsuitkeringen en beschermd wonen. Daarvoor heeft Leeuwarden ook (gedeeltelijk) compensatie ontvangen.

⁴ IV3, Financiën Decentrale Overheden, findo.nl.

Tabel 8: Uitgaven naar taakvelden in het sociaal domein in Leeuwarden (in 1.000 €) en per inwoner in Leeuwarden, in grootte vergelijkbare gemeenten (100.000-150.000 inwoners), Friesland en Nederland, 2019

Taakveld	Bedrag in € x 1.000	Uitgaven in € per inwoner			
		Leeuwarden	Gemeenten 100.000-150.000 inwoners	Friesland	Nederland
Samenkracht en participatie	5.434	44	105	81	118
Wijkteams	15.162	123	62	73	59
Inkomensregelingen	113.314	920	515	530	456
Begeleide participatie	17.198	140	172	177	137
Arbeidsparticipatie	7.993	65	68	46	53
Maatwerkdienstverlening 18-	34.295	279	335	256	251
Geëscaleerde zorg 18-	6.952	56	40	62	42
Maatwerkvoorzieningen WMO	2.371	19	38	33	40
Maatwerkdienstverlening WMO 18+	27.614	224	207	222	188
Geëscaleerde zorg 18+	96.018	780	322	162	135
Totaal	326.350	2.651	1.863	1.641	1.478

Bron: Findo.nl

Onderstaande tabel geeft een beeld van de inkomsten van het rijk in het sociaal domein per inwoner.

Tabel 9: Rijksbijdragen sociaal domein in € per inwoner in 2019

Taakveld	Algemene Uitkering Gemeentefonds	Overige Uitkeringen Gemeentefonds	BUIG middelen	Totaal
Samenkracht en Burgerparticipatie	35	3		38
Inkomen en participatie	311	133	607	1.051
Jeugd	313	74		387
Maatschappelijk Opvang	418	668		1.086
Totaal	1.077	878	607	2.562

Bron: FINDO en Jaarrekening 2019, eigen bewerking.

Uit de jaarrekening 2019 komt tenslotte het beeld naar voren dat tekorten zich vooral voordoen bij de bijstandsuitkeringen en de WMO-voorzieningen, waaronder de regionale voorziening beschermd wonen en de lokale WMO-voorzieningen: thuisondersteuning en dagbesteding, huishoudelijke hulp, hulpmiddelen en de woonvoorzieningen.

Addendum: Taakvelden sociaal domein en wat valt er zoal onder?

Sinds de decentralisaties in het sociaal domein zijn de gemeenten verantwoordelijk voor de WMO & Jeugdzorg. Naast de taken en verantwoordelijkheden die uit deze twee wetten voortvloeien, speelt de gemeente ook een rol bij inkomensondersteuning en de (re-)integratie naar werk. Om de baten en lasten van de decentrale overheden met elkaar te kunnen vergelijken zijn deze ondergebracht in taakvelden. Voor het sociaal domein gaat het om onderstaande taakvelden.⁵

1 – Samenkracht en burgerparticipatie

Tot dit taakveld behoren algemene voorzieningen (waarvoor geen individuele beschikking van de gemeente nodig is) gericht op participatie:

- ondersteunen op participatie gerichte burgerinitiatieven, ondersteuning vrijwilligers en mantelzorg;
- sociaal en cultureel werk, Algemeen Maatschappelijk Werk (AMW), wijkopbouw;
- preventie (bijv. eenzaamheidsbestrijding, preventie op het gebied van GGZ);
- buurt- en clubhuizen;
- LHBT-beleid;
- collectief aanvullend vervoer;
- toegankelijkheid voorzieningen (inclusie);
- kinderopvang: toezicht op en handhaving van de kwaliteit van de kinderopvang en peuterspeelzalen;
- noodopvang vluchtelingen;
- vreemdelingen.

2 – Wijkteams

Tot dit taakveld behoren alle loketvoorzieningen gericht op het identificeren van eigen kracht en het geleiden naar de juiste vorm van individuele ondersteuning (maatwerkvoorzieningen en -dienstverlening):

- voorlichting en advisering;
- cliëntondersteuning;
- toegang tot 1e en tweedelijnsvoorzieningen;
- preventie en vroegsignalering;

Tot dit taakveld behoort niet: dienstverlening van de wijkteams met het karakter van maatwerk dienstverlening WMO (dit valt onder taakveld 7.1).

3 – Inkomensregelingen

Tot dit taakveld behoren alle inkomens- en bijstandsvoorzieningen:

- inkomensvoorzieningen en loonkostensubsidies op grond van de Participatiewet;
- geneeskundige en andere adviezen in verband met de bijstandsverlening;
- IOAW en IOAZ en kosten van levensonderhoud uit het Besluit bijstandsverlening zelfstandigen;
- sociale zekerheidsregelingen van het rijk zoals eenmalige uitkeringen voor minima;
- gemeentelijk armoedebelaid: bijzondere bijstand, kwijtschelding gemeentelijke belastingen en heffingen, korting op musea, sportclubs etc., meerkosten bij werk in geval van handicap of chronische ziekte, etc.

Tot dit taakveld behoort niet: schuldhulpverlening (dat valt onder taakveld 7.1).

4 – Begeleide participatie

Tot dit taakveld behoren voorzieningen ter bevordering van maatschappelijke participatie die niet gericht zijn op doorstromen naar arbeid:

- beschut werken;
- bestaande werkverbanden sociale werkvoorziening, bestaande WSW en begeleid werken dienstbetrekkingen;
- dagbesteding.

⁵ Voor meer informatie zie www.findo.nl

Tot dit taakveld behoren niet: participatievoorzieningen gericht (her)integratie in het arbeidsproces (dit valt onder taakveld 5)

5 – Arbeidsparticipatie

Tot dit taakveld behoren alle op arbeid gerichte participatie- en re-integratievoorzieningen:

- re-integratie-instrumenten, waaronder *Work First*, proefplaatsing, participatieplaatsen, vrijwilligerswerk/sociale activering, detacheringsbanen, scholing, duale trajecten;
- Erkenning van Verworven Competenties (EVC), ondersteuning bij starten van een eigen bedrijf, bepaalde vormen van tijdelijke loonkostensubsidie (voor zover ingezet als re-integratie-instrument);
- stimuleringsmaatregelen, waaronder Inkomensvrijlating, stimuleringspremies, vrijlating onkostenvergoeding vrijwilligerswerk, onkostenvergoedingen, No-riskpolis;
- voorzieningen, waaronder Jobcoach, begeleiding Werkvoorzieningen zoals: werkplekaanpassingen, voersvoorzieningen, doventolk, braileregels, aangepaste rolstoel etc.;
- loonwaardebepaling;
- inburgering (WI) cursus Nederlands;
- voorzieningen ter voorbereiding van een zelfstandig bestaan als startend ondernemer en ter begeleiding van startende ondernemers uit het Besluit bijstandsverlening zelfstandigen (Bbz).

Tot dit taakveld behoren niet: volwasseneneducatie, de baten en lasten voor de Wet sociale werkvoorziening (valt onder taakveld 4), niet op arbeid gerichte voorzieningen voor dagbesteding (valt onder taakveld 4) en de meer permanente vorm van loonkostensubsidie voor mensen met een arbeidsbeperking die uit het inkomensdeel van de Participatiewet wordt gefinancierd (dit valt onder taakveld 3).

6 – Maatwerkvoorzieningen (WMO)

Tot dit taakveld horen materiële voorzieningen om zelfstandig te kunnen functioneren (WMO) voor mensen met fysieke beperkingen die op basis van een beschikking verstrekt worden:

- huisautomatisering (domotica) en woningaanpassingen;
- hulpmiddelen en overige voorzieningen gehandicapten;
- gehandicaptenparkeerkaart (incl. leges).

Niet tot dit taakveld behoren: maatwerkvoorzieningen WMO voor personen die in een opvangvoorziening verblijven.

7.1 - Maatwerkdienstverlening 18+

Tot dit taakveld behoort dienstverlening aan individuele cliënten met een beperking (fysiek/psychisch) die zelfstandig wonen en die ondersteuning behoeven in de vorm van beschikbare uren op basis van een toekenningsbeschikking:

- individuele begeleiding;
- huishoudelijke verzorging;
- respijtzorg ten behoeve van mantelzorgers;
- individueel vervoer;
- financiële tegemoetkoming voor personen met een fysieke beperking, een psychische of psychosociale beperking van daarmee verband houdende extra kosten;
- schuldhulpverlening;
- PGB WMO.

Tot dit taakveld behoren niet: immateriële voorzieningen die verstrekt worden aan cliënten die gebruik maken van opvang en beschermd wonen (deze horen thuis onder taakveld 8.1).

7.2 - Maatwerkdienstverlening 18-

Tot dit taakveld behoren vormen van jeugdhulp die door de gemeente als individuele (niet vrij toegankelijke) voorziening worden aangemerkt waaronder begrepen:

- begeleiding 18-, jeugd- en opvoedhulp;
- jeugd-GGZ;
- jeugdzorg aan verstandelijk beperkten;
- vervoer (18-);

- PGB Jeugd;
- persoonlijke verzorging en kortdurend verblijf voor de doelgroep 18-;
- jeugdzorg-plus (gesloten jeugdhulp).

8.1 – Geëscaleerde zorg18+

Tot dit taakveld behoren alle opvang- en beschermd wonen voorzieningen met inbegrip van eventuele maatschappelijke dienstverlening en maatwerkvoorzieningen voor personen die in de betreffende opvangvoorzieningen verblijven:

- vrouwenopvang, aanpak huiselijk geweld (Veilig thuis);
- beschermd wonen voor personen met psychische of psychosociale problemen;
- inloopteam GGZ;
- maatschappelijke opvang voor cliënten met een meervoudige problematiek, waaronder verslaving;
- WMO maatschappelijke dienstverlening en - maatwerkvoorzieningen bij opvang;
- zorg die wordt verleend in het kader van de Wet verplichte ggz en de Wet zorg en dwang.

De volgende lasten van coronamaatregelen moeten op dit taakveld worden opgenomen:

- lasten ingeval van extra maatschappelijke opvang voor cliënten met een meervoudige problematiek, extra WMO maatschappelijke dienstverlening en - maatwerkvoorzieningen bij opvang; extra inzet bij aanpak huiselijk geweld (Veilig thuis).

8.2 – Geëscaleerde zorg 18-

Tot dit taakveld behoren maatregelen gericht op de opvang en het verbeteren van de veiligheid van kinderen en jeugdigen 18- met inbegrip van maatschappelijke dienstverleningsmaatregelen voor jeugdigen die in de desbetreffende opvangvoorzieningen verblijven:

- kinderschermingsmaatregelen, aanpak kindermishandeling;
- jeugdreclassering;
- opvang (18-);
- vrouwenopvang/huiselijk geweld (Veilig Thuis) (18-);
- beschermd wonen (18-);
- programma's rond verslaving (18-);
- PGB jeugd;
- individuele maatschappelijke dienstverlening voor jeugdigen 18- in opvangvoorziening;
- zorg die wordt verleend in het kader van de Wet verplichte ggz en de Wet zorg en dwang;
- ouderbijdragen.

De volgende lasten van coronamaatregelen moeten op dit taakveld worden geboekt:

- lasten ingeval van extra kinderschermingsmaatregelen, extra inzet bij aanpak kindermishandeling; extra opvang bij huiselijk geweld (Veilig Thuis) 18-, extra individuele maatschappelijke dienstverlening voor jeugdigen 18- in opvangvoorziening.

Bijlage 2: De organisatievorm en positionering van de wijkteams in Leeuwarden

Inleiding: werken in wijkteams

In veel gemeenten vormen sociale wijkteams/gebiedsteams een antwoord op de decentralisaties per 1 januari 2015. De gedachte achter de decentralisaties was dat de ondersteuning voor kwetsbare burgers beter, minder versnipperd, efficiënter en goedkoper zou worden en dat er meer mensen mee zouden kunnen doen in de samenleving. Uit een onderzoek dat in 2017 uitgevoerd is door het landelijk programma 'Integraal Werken in de Wijk'⁶ blijkt dat de vier meest genoemde argumenten voor wijkteams/gebiedsteams waren:

1. Laagdrempeligheid: dicht bij mensen en hun vragen;
2. Integrale aanpak: één huishouden, één plan, één regisseur;
3. Multidisciplinair werken: diverse hulpverleners, korte lijnen, uitwisseling expertises;
4. Preventie en vroeg signalering: eerder signaleren, vroegtijdig ingrijpen, voorkomen van erger, outreachend werken.

Uit de laatste landelijke peiling van Movisie uit 2020 blijkt dat 83% van de gemeenten werkt met wijkteams of gebiedsteams. Het begrip is echter niet eenduidig. Elke gemeente richt de teams weer anders in, wat nogal eens tot spraakverwarring leidt. In de praktijk kiezen gemeenten voor verschillende inrichtingsvormen voor zowel de organisatie als de positionering van de teams. Ook zijn er nogal wat verschillen in teams als het gaat om het bedienen van doelgroepen, de taken die ze uitvoeren, samenstellingen en aansturingsconstructies. Onderstaand wordt eerst een overzicht gegeven van de bestaande organisatievormen voor wijkteams/gebiedsteams en de varianten die er in den lande zijn in positionering. Daarna wordt ingezoomd op de wijkteams in Leeuwarden.

Organisatievormen en positionering van wijkteams in Nederland: grote variatie

Organisatievormen

Een gemeente baseert de keuze voor een organisatie- of inrichtingsvorm op de breedte en intensiteit van de vragen waarop de teams in de gemeente zich dienen te richten. Zo kiezen sommige gemeenten ervoor om vanuit de 'één loket gedachte' een team voor alle hulpvragen in te richten. Andere gemeenten maken bijvoorbeeld de keuze om de teams in te zetten op complexe hulpvragen of om de teams in te richten gericht op specifieke doelgroepen. Grofweg onderscheiden de onderzoekers van het onderzoekprogramma Integraal werken in de wijk drie hoofdmodellen bij de organisatievorm. In het addendum bij deze bijlage zijn de modellen gevisualiseerd en nader toegelicht.

Positionering

Naast de organisatievorm verschillen de wijkteams in Nederland ook in positionering. Waar bij de organisatievorm de relatie wijkteam-burger centraal staat (de organisatie van de toegang tot zorg en ondersteuning), is dat bij de positionering de relatie tussen wijkteam en de gemeente als opdrachtgever. Ook hier zijn weer verschillende modellen ontwikkeld met als centrale punt van onderscheid of sprake is van uitvoering in eigen beheer door de gemeente of van uitbesteding aan één of meer aanbieders. In het onderzoekprogramma Integraal Werken in de wijk worden vier positioneringsmodellen onderscheiden. In het addendum bij deze bijlage zijn de modellen gevisualiseerd en nader toegelicht.

De keuzes die individuele gemeenten in de praktijk hebben gemaakt qua organisatievorm en positionering kunnen aldus zeer divers zijn. En de modellen op zich doen ook nog niet helemaal recht aan de diversiteit die er in de praktijk is. Op grond van de specifieke situatie (wat was er al aanwezig qua organisaties in het sociaal do-

⁶ Movisie, NCJ, NJi, Vilans en de Werkplaatsen Sociaal Domein hebben in 2017 samengewerkt in het programma Integraal werken in de wijk (IWW).

mein) en de aard van de problematiek in de gemeente zijn er ook hybride vormen in de positionering ontstaan, bijvoorbeeld in het geval dat de gemeente naast andere partijen ook zelf een (uitvoerings-)rol heeft in de wijkteams of dat er voor het domein jeugd een ander positioneringsmodel is gekozen dan bij WMO en/of participatie. En zo zijn er ook gemeenten waar er naast de brede integrale wijkteams ook specialistische teams (voor de hele gemeente) opereren. Bovendien kan op grond van ervaringen met de wijkteams in de loop der tijd gekozen worden voor een andere organisatievorm en positionering van de wijkteams. Zo zijn er nogal wat gemeenten die na de eerste experimentele jaren met de wijkteams naar een ander positioneringsmodel zijn overgestapt. In die zin is er bij de wijkteams wel de nodige dynamiek in organisatievorm en positionering.

Andere dimensies waarop de wijkteams van gemeenten van elkaar verschillen zijn de wijze van financiering (subsidie of aanbesteding), reikwijdte naar domeinen (sociaal domein breed met naast jeugdzorg en (nieuwe) WMO ook participatie en schuldhulpverlening of juist een beperkter aantal terreinen), de breedte van de werkzaamheden (vooral loket voor toegang tot zorg en ondersteuning of ook zelf bieden van basisondersteuning en lichte zorg) en tenslotte de manier van werken (aansturing, werkwijzen, monitoring en verantwoording). Op al deze dimensies kunnen de wijkteams van gemeenten van elkaar verschillen. En ook hier geldt dat er geen sprake is van een statisch geheel, maar dat er in veel gemeenten juist sprake van een dynamisch ontwikkelingsproces. Leeuwarden vormt hierop geen uitzondering.

De wijk- en dorpenteams in Leeuwarden

Organisatievorm en positionering

De gemeente Leeuwarden heeft wat betreft de organisatievorm van de wijkteams gekozen voor een model waarbij burgers voor alle hulpvragen op gebied van zorg en ondersteuning binnen het sociaal domein van enkelvoudige tot meervoudige problematiek bij het wijkteam kunnen aankloppen (Model A1 in het addendum bij deze bijlage). In de eerste plaats gaat het daarbij vanuit het wijkteam om het bieden van een laagdrempelige, brede loketfunctie die vooral gericht is op vraagverheldering, informatie en advisering, het stimuleren van eigen verantwoordelijkheid en eigen regie van de burger, het opstellen van (integrale) ondersteuningsplannen, het zo mogelijk en nodig doorverwijzen naar voorliggende, algemene voorzieningen en/of gespecialiseerde eerste- en tweedelijnszorg (indicatiestelling) en tenslotte het leveren van een bijdrage aan preventie en vroegsignalering. De wijkteams zijn de spin in het zorg- en ondersteunings-web voor kwetsbare burgers in Leeuwarden die geacht wordt burgers met een zorg en ondersteuningsvraag te verbinden met andere hulp en ondersteuning biedende organisaties en/of relevante initiatieven vanuit de samenleving. Passend bij de functie van spin in het web is tenslotte de regiefunctie die bij de wijkteams is neergelegd in geval van meervoudige problematiek. En waar mogelijk dienen de wijkteams ook zelf zorg en ondersteuning te bieden. Die laatste rol wordt in de loop der tijd – geleidelijk aan – steeds belangrijker.

Vanaf de start is het motto van Amaryllis ‘Samen doen wat nodig is!’ Sociaal werkers hebben de ruimte om op professionele wijze, samen met bewoners, te werken aan oplossingen in alle leefgebieden. Regels en procedures zijn ondergeschikt aan het resultaat voor de bewoner. Dit gebeurt op transparante wijze en dicht bij de mensen. Om dat mogelijk te maken is een organisatie ingericht met een platte structuur en zo weinig mogelijk overheid. Teams en teamleiders zijn integraal verantwoordelijk voor het realiseren van resultaten en de verantwoording daarvan. De directeur/bestuurder, de teamleiders en een kleine staf geven gezamenlijk richting aan de koers van Amaryllis. De sociaal werkers op de werkvloer worden door hen maximaal gefaciliteerd en krijgen de ruimte om hun werkzaamheden naar eigen professioneel inzicht te kunnen uitvoeren.

Bij de positionering is aanvankelijk gekozen voor een model, waarbij de gemeente één hoofdaanbieder (coöperatie Amaryllis) de opdracht heeft gegeven multidisciplinaire (wijk)teams op te zetten en daarbij (indien nodig) andere aanbieders te betrekken (Model 3 in het Addendum bij deze bijlage). Vanaf 1 januari 2019 is in Leeuwarden de facto sprake van model 4. Per 1 januari 2019 is de Stichting Amaryllis Leeuwarden gevormd, welke ontstaan is uit de fusie van coöperatie Amaryllis met de stichting Wellzo, de organisatie die in de gemeente Leeuwarden verantwoordelijk was voor onder meer jongerenwerk, steun aan mantelzorgers en vrijwilligers. Met die fusie werd niet alleen beoogd organisatiekosten terug te dringen, maar ook om het werk in de wijken en dorpen meer integraal te kunnen oppakken en gemakkelijker de verbinding te kunnen leggen met voorliggende voorzieningen en initiatieven vanuit de samenleving.

Vanuit Stichting Amaryllis functioneren momenteel acht wijk- en dorpenteams: sociaal wijkteam Centrum Oost, sociaal wijkteam Zuid, sociaal wijkteam Oud Oost, sociaal wijkteam Noordoost, sociaal wijkteam West, sociaal

wijkteam Noord- Vrijheidswijk, dorpenteam Zuid en Dorpenteam noord. Daarnaast zijn er binnen de Stichting Amaryllis nog teams die zich bezighouden met vrijwilligerswerk, jongerenwerk, mantelzorg, statushouders en buurtbemiddeling. Deze teams werken wijkoverstijgend, maar hebben nu – na de fusie – wel directe verbanden met de wijk- en dorpentteams.

Reikwijdte werkzaamheden wijkteams in Leeuwarden

Zoals hierboven aangegeven kunnen de wijk- en dorpentteams in Leeuwarden gezien worden als breed werkende, integrale teams die samen met bewoners werken aan oplossingen in alle leefgebieden. Daar passen wel een aantal kanttekeningen bij.

De wijkteams zijn vooral eerste-hulp-post

De wijkteams hebben aanvankelijk vooral de functie om kwetsbare burgers vroegtijdig in beeld te krijgen en te ondersteunen door het bieden van een laagdrempelige voorziening waar mensen met hun vragen/problemen terecht kunnen en de professionals van de wijkteams door goed te luisteren, mee te denken en samen met de betreffende burger plannen te maken bijdragen aan de oplossing van de vragen/problemen. Deel van dat werk bestaat eruit kwetsbare burgers door te verwijzen naar maatschappelijke initiatieven en voorliggende voorzieningen of te indiceren voor andere (professionele) eerste en tweedelijns hulp en ondersteuning. De wijkteams hebben niet als primaire taak zelf zorg te dragen voor de oplossing van de vragen/problemen van de kwetsbare burgers. Daarvoor zijn de meer gespecialiseerde organisaties en initiatieven van burgers of het netwerk van de kwetsbare inwoner. De wijkteams bieden niet zelf ondersteuning bij bijvoorbeeld schuldhulpverlening of mogelijkheden tot vrijwilligerswerk. Ze helpen wel mensen op weg naar de relevante organisaties.

Niet alle leefgebieden afgedekt

Hoewel de wijkteams in principe veel leefgebieden van kwetsbare inwoners raken komt niet alles op het bordje van de wijkteams terecht, voor zover het verder gaat dan informeren, adviseren en doorverwijzen. Op het gebied van inkomen, participatie en werk is er bijvoorbeeld wel een verdergaande rol bij participatie van inwoners met een grote afstand naar de arbeidsmarkt, maar niet bij toeleiding naar werk, inkomensondersteuning of schuldhulpverlening. En zo valt ook het indiceren voor de ‘oude’ WMO-taken (huishoudelijke hulp, verstrekking hulpmiddelen, vervoersmiddelen en –diensten en woningaanpassingen) buiten het werkterrein van de wijkteams. Die rol is er wel bij planvorming – inclusief verwijzing en indicering – voor de nieuwe WMO-taken (regie-ondersteuning in de thuissituatie en dagbesteding).

Verandering in taken en wisselende prioriteiten

Hoewel er sprake is van een vrij stabiel takenpakket van de wijkteams zijn daar afgelopen jaren toch wel veranderingen in opgetreden. Hier worden er alleen enkele kort aangestipt.

Verbreiding van taken

Geleidelijk aan is er bij de wijkteams meer ruimte ontstaan voor eerstelijns-ondersteuning in de vorm van ambulante jeugdhulp aan gezinnen bij opvoed- en opgroei problemen en regie-ondersteuning thuis voor kwetsbare volwassenen. Dit is een logisch gevolg van de herijking sociaal domein waartoe de gemeente Leeuwarden in 2018 heeft besloten. Uit kostenoverwegingen moest het beroep op dure geïndiceerde specialistische hulp worden teruggedrongen en wijkteams worden geacht beschikkingsvrij, lichte vormen van hulp en ondersteuning te kunnen bieden. De wijkteams geven daar invulling aan door binnen de wijkteams ruimte te maken voor specialisten op het gebied van jeugd (met name opvoed- en opgroei problematiek) en thuisondersteuning voor kwetsbare volwassenen.

Verandering van prioriteiten: de transformatie

Met de fusie van coöperatie Amaryllis en stichting Wellzo per 1 januari 2019, die voortkwam uit de herijking van het sociaal domein in Leeuwarden, wordt meer dan voorheen ingezet op versterking van de samenwerking van de wijkteams met professionele organisaties werkzaam in de buurten, wijken en dorpen, inwonersinitiatieven en verbanden van vrijwilligers. Naast zorginhoudelijke redenen spelen ook hier de mogelijke kostenvoordelen een rol. Door een groter beroep te doen op de samenkracht in de omgeving van kwetsbare inwoners kan een beroep op zwaardere vormen van ondersteuning worden beperkt, zo is de gedachte. Na 2020 wordt deze lijn voortgezet met de vorming van de buurtkamers en de bundeling van krachten van de stichting Amaryllis en Inklusio.

Verlies van taken

Tegenover de verbreding van taken staat ook een verlies aan taken. Dat betreft met name de rol van de wijkteams bij de indicatiestelling voor de gespecialiseerde jeugdzorg. Die taak is mede als gevolg van het onvoldoende terugdringen van verwijzingen naar maatwerkvoorzieningen per 1 januari 2020 overgeheveld naar het Leeuwarden-breed werkende Jeugd Expertise Team, wat werkt onder regie van de gemeente. De gemeente hoopt hiermee ook meer grip te krijgen op de andere verwijsstromen in de jeugdhulp: die via de jeugdartsen en huisartsen en gecertificeerde instellingen. Ook is er geen rol meer voor de wijkteams bij de indicatiestelling voor de regionale WMO-voorzieningen.

Verandering van prioriteiten – de politieke agenda

De coöperatie en later stichting Amaryllis ontvingen tot en met 2020 een subsidie voor de werkzaamheden van de wijkteams. De jaarlijkse subsidiebeschikking en de daarvan onderdeel uitmakende activiteitenoverzichten en monitorings- en verantwoordingverplichtingen leiden ertoe dat er jaarlijks andere accenten in het werk van de wijkteams gelegd kunnen worden. Zo lag er de laatste paar jaar een sterk accent op het terugdringen van de kosten verband houdende met de lokale WMO-voorzieningen en het terugdringen van zwaardere jeugdzorgtrajecten. In eerdere jaren (bijvoorbeeld in 2018) was er in de opdracht juist veel aandacht voor het activeren van mensen met een grote afstand naar de arbeidsmarkt, inclusief het uitvoeren van heronderzoeken ter beoordeling van de ontheffing van de re-integratie/arbeidsplicht en bijdragen aan de fraudebestrijding in de bijstand. In latere jaren krijgt het onderdeel participatie juist relatief weinig aandacht vanuit de gemeente.

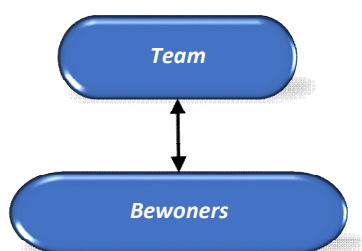
Addendum: Organisatie- en positioneringsmodellen van wijkteams in Nederland

In het in 2017 uitgevoerd onderzoek door het landelijk programma 'Integraal Werken in de Wijk'⁷ worden verschillende organisatie- en positioneringsmodellen onderscheiden voor de wijkteams in Nederland.

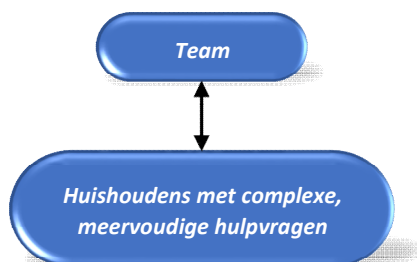
Organisatiemodellen

Model A is een breed integraal team, dat zoveel mogelijk hulpvragen, ook specialistische, oppakt. Zo nodig vliegt het team kennis van specialisten van buiten in. De doelgroep omvat iedereen, ongeacht de leeftijd. Binnen dit model zijn er twee hoofdvarianten.

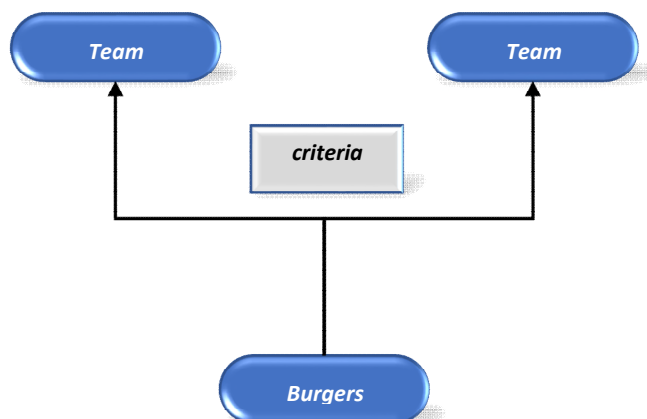
Model A1 voor alle hulpvragen van enkelvoudige tot meervoudige problematiek.



Model A2 uitsluitend voor complexe en meervoudige problematiek.

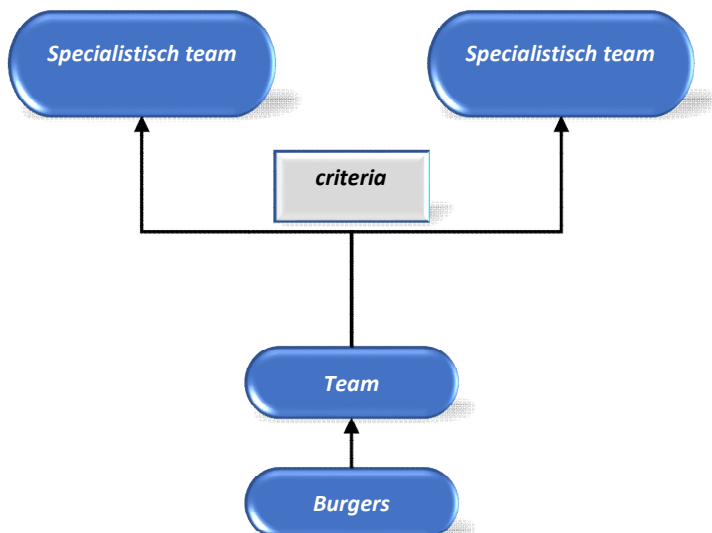


Model B zijn domein- of doelgroep specifieke teams. Meerdere teams functioneren naast elkaar op afgebakende domeinen of voor specifieke doelgroepen. Heldere werkafspraken voorkomen overlap. Soms werken de teams als voorpost.



⁷ Movisie, NCJ, NJi, Vilans en de Werkplaatsen Sociaal Domein hebben in 2017 samengewerkt in het programma Integraal werken in de wijk (IWW).

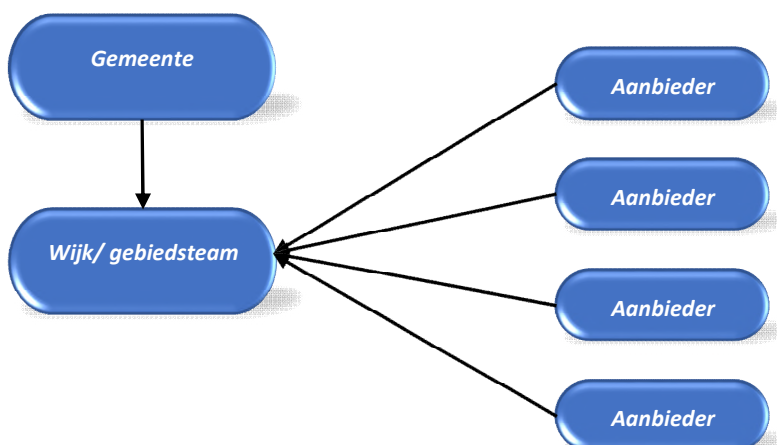
Model C is een generalistisch team dat functioneert als voorpost voor de daarachter liggende, meer gespecialiseerde teams. Het generalistische team kan verwijzen naar één van de specialistische teams. Er zijn meerdere teams, maar voor de burger is er maar één toegangspunt.



Positioneringsmodellen

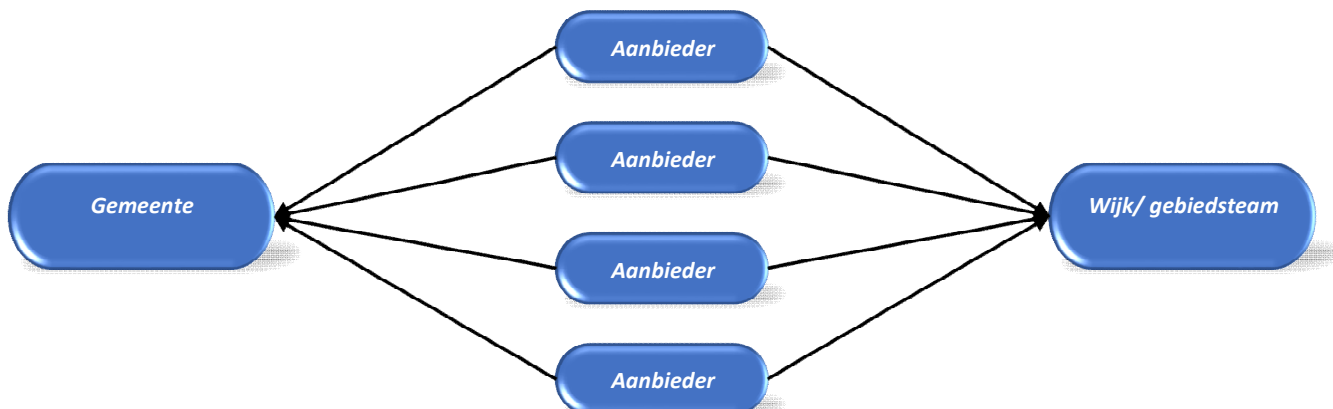
Naast de *organisatievorm* verschillen de wijkteams in Nederland ook in *positionering*. Waar bij de organisatievorm de relatie wijkteam-burger centraal staat (de organisatie van de toegang tot zorg en ondersteuning), is dat bij de positionering de relatie tussen wijkteam en de gemeente als opdrachtgever. Ook hier zijn weer verschillende modellen ontwikkeld met als centrale punt van onderscheid of sprake is van uitvoering in eigen beheer door de gemeente of van uitbesteding aan één of meer aanbieders. In het onderzoekprogramma Integraal Werken in de wijk worden de volgende positioneringsmodellen onderscheiden.

In *Model 1* maakt het (wijk)team onderdeel uit van de gemeentelijke organisatie (uitvoering van de toegang in eigen beheer).

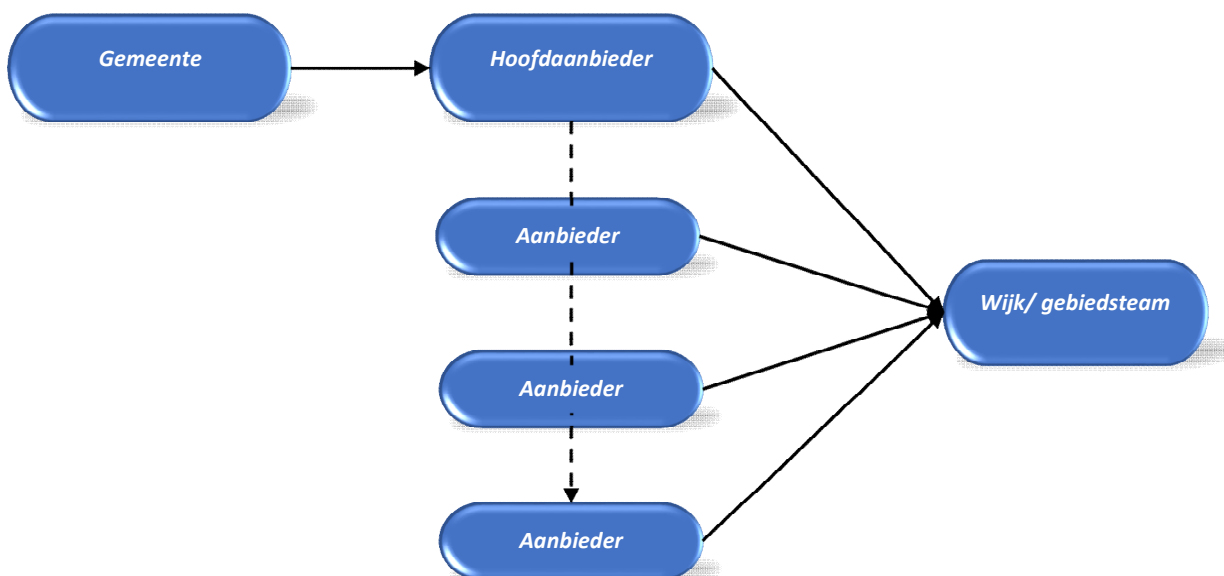


De gemeente kan het (wijk)team ook uitbesteden aan één of meer aanbieders of aan een speciaal opgerichte rechtspersoon. In dat geval zijn er drie varianten mogelijk: *model 2*, *3* of *4*.

Model 2 is een samenwerking tussen de verschillende aanbieders die dan samen het wijkteam vormen. De gemeente gaat dan een subsidie- of inkooprelatie aan met de aanbieders waaruit rechten en plichten met betrekking tot samenwerking volgen.



In *Model 3* geeft de gemeente één hoofdaanbieder de opdracht een multidisciplinair (wijk)team op te zetten en daarbij andere aanbieders te betrekken.



In *Model 4* ten slotte richt de gemeente een rechtspersoon op, veelal een stichting. Deze rechtspersoon heeft als taak om een of meer multidisciplinair(e) team(s) op te zetten, te coördineren en aan te sturen.



Bijlage 3: Wijkteams in Leeuwarden: uitgangspunten, werkwijze, taken, financiële kaders, sturing en verantwoording

Uitgangspunten en werkwijze van de sociale wijkteams in Leeuwarden

Leeuwarden ging al in 2008 van start met het zogenoemde frontlijnteam, het eerste multidisciplinair werkende sociale wijkteam in Nederland.⁸ Liesbeth Spies, de laatste minister van Binnenlandse Zaken in het eerste kabinet-Rutte, riep de Leeuwarder-aanpak uit tot kraamkamer van de nieuwe verzorgingsstaat.

Hans Weggemans, die aan de wieg heeft gestaan van de frontlijnteam, vertelt:

"Ik noem het wel eens retro-innovatie omdat we met die teams iets hernemen wat verloren is gegaan, namelijk nabijheid en herkenbaarheid. Maar we gaan niet terug in de tijd, we innoveren echt. We bouwen aan een ander type organisatie van zorg en welzijn, van onderop, gericht op problemen en niet op voorzieningen, helder voor burgers, en gebaseerd op wat mensen kunnen en met veel armsgeduld en ruimte voor de deskundigheid van professionals, die vooral niet te snel in specialismen moeten duiken. Dat is een enorme omslag, de start met wijkteams vormen daarvan nog maar het begin."

Op grond van de ervaringen met de frontlijnteam zijn door coöperatie Amaryllis waarbinnen de teams opereren een tiental uitgangspunten geformuleerd voor het werken in wat dan nu de sociale wijkteams heet.

1. Eigen regie en eigen verantwoordelijkheid staan voorop
2. Ondersteuning wordt eerst gezocht in het eigen netwerk
3. Bij gevaar of (ernstige) bedreiging van ontwikkeling snel ingrijpen (eropaf!)
4. Preventie en facilitering gaan vóór hulpverlening
5. Overheidsvoorzieningen waar mogelijk collectief aanbieden
6. Vertrouwen waar mogelijk, procedures waar noodzakelijk
7. Sluitende financieringssystemen
8. Waar nodig gebieds-gebonden en vindplaatsgericht
9. Afstemmen van hulp op de vraag: van eenvoudig naar complex
10. Eén huishouden, één plan, één hulpverlener voor individuele problematiek op alle leefgebieden

Kwaliteitskader sociaal domein gemeente Leeuwarden

In de uitgangspunten kunnen voor een groot deel de beloftes van de transformatie herkend worden. Ze zijn ook integraal opgenomen in het 'Werkkader van de sociale wijkteams' (bijlage bij het koersdocument *Hervorming Sociaal Domein*) en het *Kwaliteitskader Sociaal Domein Gemeente Leeuwarden* van juli 2016. Deze uitgangspunten worden gezien als de belangrijkste en meest onveranderlijke uitgangspunten die gelden voor Amaryllis en de sociale wijkteams. Ook in de subsidiebeschikkingen voor Amaryllis wordt bij de motivering van de subsidieverstrekking ook stevast verwezen naar dit kwaliteitskader.

Het kwaliteitskader is helder ten aanzien van de opdracht van de wijkteams: 'Het sociaal wijkteam werkt grensoverschrijdend en gaat naar de mensen toe. Het sociaal wijkteam gaat dus actief opzoek naar hulpvragen door te anticiperen op signalen om zo vroeg als mogelijk escalaties te voorkomen. De sociale wijkteams werken volgens het principe 'één gezin, één plan, één sociaal werker'. De sociaal werker beoordeelt (samen met de bewoner of het hele gezin) welke ondersteuning nodig is en houdt in het verdere proces en samenwerking de regie, ook voor de inzet van aanvullende ondersteuning.'⁹

⁸ Zie: https://www.canonsociaalwerk.eu/nl/details_verwant.php?cps=2&verwant=39.

⁹ *Kwaliteitskader Sociaal Domein Gemeente Leeuwarden*, blz..22.

De vertaling daarvan naar concrete activiteiten vindt plaats in de subsidiebeschikkingen.

Voor de gemeente zijn in het kader van het kwaliteitsbeleid vooral het ondersteuningsplan dat de sociaal werker samen met de bewoners opstelt en de competenties van de sociaal werkers van belang. Bij beide wordt in het kwaliteitskader uitvoerig stil gestaan. Het ondersteuningsplan wordt daarbij als dé toetssteen gezien voor de kwaliteitsbepaling en -bewaking van de ondersteuning die individuele cliënten ontvangen.

Competenties van sociaal werkers

Het generalistisch werken vraagt specifieke competenties van de sociaal werkers. Zij hebben behalve kennis van meerdere leefgebieden en doelgroepen ook vaardigheden om bewoners en hun netwerk te ondersteunen en te activeren. Zij sluiten aan bij de leefwereld van burgers en kunnen tegelijkertijd handig opereren in de systeemwereld van instellingen en overheid. Goede communicatieve vaardigheden zijn voor de generalistische professional onmisbaar. Methodische interventies op zowel het materiële als het immateriële vlak behoren tot hun competenties. Bovendien zijn zij goed bekend met relevante regelgeving en procedures. Andere kwaliteiten van de generalist zijn: aanpassingsvermogen, creativiteit, activerend coachen, netwerken en verbinden en samenwerken. In de kern gaat het om een vorm van vakmanschap voor de sociaal werker die niet onnodig problematiseert, maar inzet op individuele en collectieve kansen en groei. Kenmerkend voor de generalist is dat hij het bewonersperspectief als uitgangspunt neemt. Behalve over deze competenties en vaardigheden moeten sociaal werkers ook beschikken over een 'houding- en gedragsrepertoire' dat hen in staat stelt goede hulp en ondersteuning te bieden.¹⁰

Naast de vereiste competenties van de sociaal werkers is ook de kennis van de sociaal werkers van belang. De vereiste kennis is niet vastgelegd in het kwaliteitskader, maar wel in de subsidiebeschikkingen van de gemeente voor Amaryllis. In de subsidiebeschikking wordt Amaryllis opgedragen zorg te dragen dat alle relevante kennisgebieden en methodische deskundigheid geborgd zijn. De vereiste relevante kennisgebieden weerspiegelen daarbij de breedte van het werk in de wijkteams.

Kennis in de organisatie

Om integrale ondersteuning te kunnen bieden zorgt u ervoor dat alle relevante kennisgebieden maar ook de benodigde methodische deskundigheid hiervoor in uw organisatie zijn geborgd. Dit zijn in ieder geval de kennisgebieden jeugd, WMO, financiën/inkomen/schuldhelpverlening, participatie/werk, Multi-problematiek en samenlevingsopbouw.¹¹

Aan het kwaliteitskader is afgelopen jaren verder niet veel veranderd. Wel is voor de taken en de werkwijze van de wijkteams de introductie van de werkwijze *Inclusieve Stad* van belang. In elk wijk- en dorpenteam zijn twee sociaal werkers geschoold als maatwerkspecialisten. Aandachtspunten bij de introductie zijn de inrichting van het nieuwe systeem (Mens Centraal) en het trainen van de bijbehorende methodiek. Het gaat daarbij in de basis om een cultuuromslag in denken en handelen. De aanpak *Inclusieve Stad* gaat uit van vertrouwen in de professionals en kijkt domein overstijgend naar het perspectief van de bewoner. Eind 2019 is het project *Inclusieve Stad* als zelfstandig project afgelopen en zijn de kernpunten ondergebracht in de reguliere werkwijze voor zaken waar maatwerk nodig is.

Taken van de wijkteams

De wijkteams van Amaryllis voeren voor de gemeente een groot aantal taken uit. Deze taken worden door Amaryllis in samenspraak met de gemeente vastgelegd in het jaarplan van Amaryllis en de gemeente verstrekt voor de uitvoering daarvan een subsidie. Aan deze subsidierelatie komt per 2021 een eind als de subsidierelatie wordt vervangen door lumpsum financiering op basis van aanbesteding. De uit te voeren taken zijn vastgelegd in de bijlage *Uitvoeringstaken* bij de subsidiebeschikkingen van 2019 en 2020. In de bijlage *Verplichtingen en Verantwoording* bij de subsidiebeschikkingen zijn de afspraken vastgelegd over financiële taakstellingen en monitoring en rapportage door Amaryllis. Dat laatste betreft onder meer het opleveren van kwantitatieve

¹⁰ Kwaliteitskader Sociaal Domein Gemeente Leeuwarden, blz. 23.

¹¹ Subsidiebeschikking Amaryllis 2019.

kwartaalrapportages en een meer kwalitatief jaarverslag, alsmede het periodiek uitvoeren van een cliënttevredenheidsonderzoek.

Amaryllis voert in opdracht van de gemeente Leeuwarden verschillende (wettelijke) taken uit. Voor de wijkteams worden door de gemeente drie groepen van taken onderscheiden:

- het uitvoeren van de toegang tot het sociaal domein;
- het bieden van basisondersteuning;
- specifieke taken op het domein jeugd, participatie, WMO en schuldhulpverlening.

Naast deze taken voert Amaryllis ook taken uit in het kader van jongerenwerk, vrijwilligerswerk en mantelzorgondersteuning.

Het uitvoeren van de toegang tot het sociaal domein

De Jeugdwet, WMO en Participatiewet leggen de gemeente verplichtingen op met het oog op ondersteuning van inwoners. Bij de uitvoering van deze verplichtingen heeft de gemeente beleidsruimte. De invulling van deze beleidsruimte is door gemeente vastgelegd in het Koersdocument Sociaal Domein (juli 2018) en in diverse verordeningen en beleidsregels.

Een belangrijk onderdeel van de wettelijke taak van de gemeente is het organiseren van de toegang tot geïndiceerde (maatwerk) ondersteuning. De uitvoering van die wettelijke taak is voor een deel belegd bij Amaryllis met haar wijkteams, zowel op het terrein van de WMO en participatiewet als die van de jeugdhulp. In het bijzonder gaat het dan om:

- het organiseren van de toegang tot geïndiceerd maatwerk in het kader van de lokale WMO-voorzieningen (van intakegesprek tot en met plan van aanpak en eventueel advies over toegang tot een WMO-maatwerkvoorziening);
- het uitvoeren van werkzaamheden, gericht op participatie in de samenleving ten behoeve van bewoners met grote afstand naar de arbeidsmarkt;
- het uitvoeren van de werkzaamheden jeugdhulp en het bieden van lichte opvoedondersteuning.

De taken die Amaryllis uitvoert met betrekking tot de toegang tot het sociaal domein zijn de laatste jaren voor de onderdelen participatiewet en lokale WMO nagenoeg hetzelfde gebleven. Met het opzetten van het Regionaal Expertiseteam Beschermd Wonen in 2019 is de kennis, expertise en ervaring over Beschermd wonen gebundeld met als doel meer regie te krijgen op de toegang en hiermee op de kosten. Dit team krijgt de regie op de toegang tot Beschermd wonen en ThuisPlus. Daar hebben de wijkteams nu geen bemoeienis meer mee, hoewel hun input nog wel wordt meegenomen bij de voorbereiding van de besluitvorming over de indicatiestelling. Bij de taak ten aanzien van de jeugdhulp is wel een grote verandering opgetreden. Waar in 2018 en 2019 nog sprake is van activiteiten vergelijkbaar met de WMO-taken (intake-gesprekken, opstellen plan van aanpak en aanvraag die eruit voortvloeit, samenwerking met ketenpartners zoals POH-ers en scholen) is dat met de introductie van het Jeugdexperteam (JET) per 2020 veranderd naar het screenen van meldingen en het doorverwijzen daarvan naar het JET. In geval van een toegekende individuele maatwerkvoorziening jeugdhulp ligt de regievoering ook niet langer bij de wijkteams, maar bij het JET. Vanaf 2020 kunnen de wijkteams zich dus vooral richten op hun WMO-taken bij de toegang tot maatwerkvoorzieningen. Wel blijven ze lichte vormen van ondersteuning voor jeugdigen bieden, maar dit maakt deel uit van de basisondersteuning.

Het bieden van basisondersteuning

De basisondersteuning, die de wijkteams bieden is een algemene voorziening voor alle inwoners van de gemeente Leeuwarden, maar is met name gericht op de inwoners die kampen met meervoudige problematiek (de 20% doelgroep). Het betreft in de regel inwoners die niet de regie kunnen voeren over hun eigen leven, overbelasting ervaren, vaak op of onder de armoedegrens leven, (nog) niet beschikken over een steunend netwerk en minder goed de toegang tot ondersteuning weten te vinden. In 2019 kwam daar de doelgroep statushouders bij, maar deze worden vanuit een specialistisch team van Amaryllis ondersteund.

Onder de basisondersteuning die vanuit de wijkteams wordt geleverd vallen de activiteiten die raken aan de primaire opdracht van de wijkteams. Daarbij is er een directe verbinding met de beloftes van de wijkteams.

Het betreft activiteiten gericht op:

1. het inzetten op participatie en eigen kracht van de cliënten;
2. het vroegtijdig signaleren van problemen;
3. het verhelderen van de vragen zodat maatwerk mogelijk is;
4. het opstellen van één zorg- en ondersteuningsplan met één regievoerder;
5. het waar mogelijk verminderen of afschalen van (beschikte) dagbesteding en thuisondersteuning;
6. het ondersteunen van cliënten.

Het betreft enerzijds activiteiten gericht op de eigen werkprocessen (activiteiten onder 2, 3 en 4) en anderzijds op de relaties met (professionele) ketenpartners, inwonerinitiatieven en maatschappelijke initiatieven (activiteiten onder 1 en 5).

Vanuit de basisvoorziening is er ook ruimte voor directe ondersteuning van de cliënt (punt 6 uit bovenstaande lijst). De kern van die ondersteuning aan cliënten is het bieden van lichte vormen van individuele ondersteuning specifiek voor het domein WMO, Jeugd en schuldhulpverlening/armoede. Het gaat in het bijzonder om het bieden van cliëntondersteuning, mantelzorgondersteuning, opvoedondersteuning, of ambulante (woon)ondersteuning, zijnde lichte, niet chronische, generalistische ondersteuning (in 2019 tot een maximum van 8 uur per maand per geval) en het ondersteunen bij schuldhulpverlening. Daarbij wordt maximaal gebruik gemaakt van vrijwilligers, maatjes etc. Deze vorm van directe ondersteuning lijkt toe te nemen, naarmate er minder gebruik wordt gemaakt van geïndiceerde maatwerkvoorzieningen. Daartoe is de formatie bij Amaryllis voor cliëntondersteuning op het terrein van de WMO in 2019 aanzienlijk uitgebreid.

Jaarplan 2019 van Amaryllis over de basisvoorziening.

Ook in het Jaarplan worden de uitgangspunten voor het werken vanuit de basisvoorziening genoemd. In deze uitgangspunten herkennen we de beloften van de transformatie:

- inzetten op participatie en eigen kracht, activeren;
- het voorkomen en afschalen van inzet van specialistische ondersteuning;
- het inzetten van een steunstructuur rondom een huishouden waardoor duurdere zorg minder (lang) nodig is;
- het vroegtijdig signaleren van sociale problematiek;
- vraagverheldering en onderliggende problematiek duidelijk krijgen;
- het opstellen van zorg- en ondersteuningsplannen;
- het bieden van cliënt- en mantelzorgondersteuning;
- intensief samenwerken en afstemmen met vrijwilligersorganisaties met als doel de inzet van duurdere zorg en ondersteuning te voorkomen (preventie).

Voor een compleet overzicht van de activiteiten die onder basisondersteuning vallen zie het addendum bij deze bijlage.

Specifieke taken op het domein jeugd, participatie, WMO en schuldhulpverlening

Naast het verzorgen van de toegang tot het sociaal domein en het bieden van basisondersteuning hebben de wijkteams Amaryllis daarnaast ook nog een groot aantal specifieke taken op het terrein van de jeugdzorg, WMO, participatie, armoede/schuldhulpverlening. Dit betreft onder meer activiteiten gericht op samenwerking met de gemeente, het JET, Regionaal Expertiseteam Beschermd Wonen, de ketenpartners, de inzet van specifieke methodieken etc.

Financiële kaders

De gemeente Leeuwarden stelt in zijn subsidiebeschikking ook een aantal financiële kaders vast. Zo diende Amaryllis in 2019 en 2020 te bezuinigen op de uitvoeringskosten: minder personeel onder gelijktijdige uitbreiding van uitvoeringstaken. Maar ook wordt in lijn met de doelstelling voor Amaryllis vanuit het *Koersdocument Hervorming Sociaal Domein* een bijdrage van de wijkteams verwacht in het beheersen van de kosten die samenhangen met het gebruik van voorzieningen in het sociaal domein, in het bijzonder op het terrein van maat-

werkvoorzieningen lokale WMO en jeugdhulp. De belofte ‘goedkoper’ of ‘kostenbewuster’ werken is hier vertaald naar de opdracht in te zetten op preventie en afschalen van inzet van specialistische ondersteuning. Op het terrein van het gebruik van lokale WMO-voorzieningen zijn daartoe ook harde targets (taakstellingen) geformuleerd, zowel in termen van aantallen gebruikers als kosten van WMO-voorzieningen. De focus op kosten komt ook terug in de geëiste verantwoordingsinformatie (kwartaalrapportages en jaarverslag) die Amaryllis moet aanleveren.

Sturing en verantwoording

De bijlage bij de subsidiebeschikking over de verantwoordingsplicht van de stichting is gericht op concrete, te monitoren afspraken. De monitoring door de organisatie zelf is daarbij direct gerelateerd aan de doelstellingen voor Amaryllis, zoals die in het Koersdocument Hervorming Sociaal Domein zijn geformuleerd. In de kwantitatieve kwartaalrapportages wordt verantwoording afgelegd over het doelbereik: aantal en intensiteit van de ingezette trajecten en op basis daarvan het resultaat van de taakstelling om af te schalen en de opbrengst van vroegsignaleringstrajecten schuldhulpverlening. In het jaarverslag van Amaryllis is er meer aandacht voor kwalitatieve informatie. Daarin is onder meer aandacht voor cliëntervaringen, vormgeving medezeggenschap/cliëntparticipatie, klachten, calamiteiten en incidenten, tevredenheid ketenpartners en punten voor verdere kwaliteitsverbetering. Ook deze rapportage is in lijn met het Kwaliteitskader Sociaal Domein Gemeente Leeuwarden van juli 2016.

De gemeente stuurt dus niet direct op de ontwikkeling van de beloften van de wijkteams, of de eigen uitgangspunten voor het werken vanuit de basisvoorziening en de mate waarin die worden gerealiseerd, behoudens dan die met betrekking tot het afschalen van specialistische ondersteuning. Amaryllis rapporteert daar verder ook niet over. Wel zijn in er in de methodiekbeschrijving die Amaryllis hanteert bij het uitvoeren van de werkzaamheden normen vastgelegd waaraan de ondersteuningsplannen en zwaarwegende adviezen op basis waarvan een beschikking wordt gegeven moeten voldoen. Binnen Amaryllis wordt ook niet op de ontwikkeling van de overige beloftes gestuurd en gemonitord.

Wel voert Amaryllis periodiek een cliëntervaringsonderzoek uit, waarbij er wel enige relatie met de beloftes van de transformatie is. De elementen die hierin naar voren komen zijn in samenspraak met de gemeente vastgesteld. Zie hiervoor Bijlage 4, De resultaten van de wijkteams.

Addendum: Activiteiten basisondersteuning (Bijlage Uitvoeringsactiviteiten 2019)

De basisondersteuning, die het sociaal wijkteam biedt, is een algemene voorziening voor alle ingeschreven inwoners van de gemeente Leeuwarden en is met name gericht op mensen die kampen met meervoudige problematiek (20% doelgroep), zij kunnen niet de regie voeren over eigen leven, hun draaglast overstijgt draagkracht, zij leven vaak op/onder armoedegrens, minder/niet loketvaardig en beschikken (nog) niet over een ondersteunend netwerk. Hiertoe behoren de volgende taken:

Inzetten op participatie en eigen kracht

- Inwoners die participeren in de maatschappij laten een verminderde zorgconsumptie zien. Ze zijn relatief gezonder en hebben minder hulp nodig;
- Amaryllis is verantwoordelijk voor begeleiding van inwoners waar naast langdurige werkloosheid ook psychische en/of medische problemen, verslavingsproblematiek, schuldenproblematiek, meervoudige problematiek en een laag opleidingsniveau bij elkaar komen. Vanwege de afstand van deze inwoners tot de arbeidsmarkt zijn het inzetten van participatie in de wijk, activering en empowerment, effectieve methoden. Dat kan door middel van inwonersinitiatieven en maatschappelijke initiatieven. Amaryllis legt de verbinding met (vrijwilligers-) organisaties en inwoners/inwonersgroepen die kunnen bijdragen aan collectieve arrangementen en de sociale cohesie in de wijk en sluit aan op de initiatieven van deze organisaties en inwonersgroepen. Amaryllis is niet primair zelf de uitvoerder van deze collectieve arrangementen. Amaryllis activeert de genoemde doelgroep en verwijst/matcht inwoners op deze activiteiten.

Voorkomen en preventie

- Amaryllis is actief in het voorkomen van onnodige inzet van specialistische ondersteuning en zorgt daar waar mogelijk voor het afschalen van de inzet van specialistische ondersteuning. Er wordt daarbij intensief samengewerkt en in afstemming met vrijwilligersorganisaties, en andere organisaties als GGD, Opvoedpunt, onderwijs ed. met als doel de inzet van individuele maatwerkvoorziening te voorkomen.

Afschalen dagbesteding en thuisondersteuning

- Amaryllis stimuleert en faciliteert inwoners. Samen met netwerkpartners ontwikkelt zij activiteiten voor inwoners om te voorkomen dat inwoners een beroep moeten doen op duurdere aanvullende specialistische zorg en activeert inwoners met een grote afstand tot de arbeidsmarkt;
- Amaryllis onderzoekt de mogelijkheid tot meer inzet van vrijwilligers, meer inzet op ad hoe hulpvragen, in plaats van vaste momenten per week en functiedifferentiatie (inzet MBO- geschoolde medewerkers).

Vroegsignalering

- Het (vroegtijdig) signaleren van sociale en/of psychische problematiek. Initiatief tot contact nemen (proactief) indien ernstige zorgen bestaan (bij generalist of bij derden) over de vraag of inwoners zelf (niet) meer in staat zijn de vraag naar ondersteuning te stellen, waardoor tijdig geïntervenieerd kan worden;
- Contact leggen en onderhouden met inwoners naar aanleiding van signalen of een hulpvraag van derden.

Vraagverheldering

- Vraagverheldering: Op basis van het contact samen met huishouden/ bewoner duidelijk krijgen wat er precies aan de hand is en welk probleem of problemen er opgelost moet(en) worden. Vervolgens het bepalen van de benodigde ondersteuning, passend bij de situatie. Hierbij wordt altijd ingezet op de preventieve werking van het meedoen in de maatschappij, het participeren;
- Bepalen of iemand zelfredzaam genoeg is. Hierbij ook kijken wat iemand vanuit zijn eigen netwerk aan ondersteuning kan krijgen. De verdere interventies vinden vanuit deze context plaats.

Zorg- en ondersteuningsplannen met één regie

- De inwoner die professionele zorg nodig heeft ondersteunen bij het vertalen van de gewenste oplossingen op een zo "laag" mogelijk niveau. Dit betekent altijd in eerste instantie doorverwijzen naar voorliggende gemeentelijke voorzieningen, zo weinig mogelijk opschalen en zo snel mogelijk afschalen. De ondersteuningsplannen en zwaarwegende adviezen, op basis waarvan een beschikking wordt afgegeven,

dienen te voldoen aan de normen uit de methodiekbeschrijving die Amaryllis hanteert bij het uitvoeren van de werkzaamheden;

- De sociaal werker is in samenspraak met de bewoner eindverantwoordelijk voor het ondersteuningsplan. Een aanbieder kan daarbij om advies gevraagd worden. Het is uitdrukkelijk niet de bedoeling dat de aanbieder het ondersteuningsplan opstelt;
- De sociaal werker heeft de regie over de uitvoering van het ondersteuningsplan. Het sociaal wijkteam heeft de mogelijkheid om in lopende trajecten in te breken indien naar hun oordeel de ondersteuning onvoldoende effectief of efficiënt is;
- In het ondersteuningsplan worden nadere afspraken gemaakt ter concretisering van de regie (overleg- en verantwoordingsvormen en -momenten). In sommige gevallen ligt het voor de hand de regie te beleggen bij een andere partij die actief is in het ondersteuningsplan. Dit wordt geborgd in het plan dat de sociaal werker opstelt.

Ondersteunen

- Het bieden van cliëntondersteuning, mantelzorgondersteuning, opvoedingsondersteuning, ambulante (woon)ondersteuning, zijnde lichte, niet chronische, generalistische ondersteuning tot een maximum van 8 uur per maand. De sociaal werker maakt naast een inhoudelijke afweging een kostenafweging over de eigen inzet. Er wordt maximaal gebruik gemaakt van vrijwilligers, maatjes etc.;
- Het bieden van schuldhulpverlening, zoals opgenomen in de methodiekbeschrijving.

Bijlage 4: De resultaten van de wijkteams

Inleiding

In Bijlage 3 is op hoofdlijnen beschreven wat de uitvoeringstaken zijn van de wijkteams van de stichting Amaryllis. In deze bijlage wordt – voor zover mogelijk – zicht gegeven op de resultaten die de wijkteams in Leeuwarden hebben geboekt. Daarbij wordt vooral gekeken naar het jaar 2019, omdat voor dit jaar kwartaalrapportages en het jaarverslag beschikbaar zijn, en ook vergelijkingen zijn gemaakt met andere gemeenten in Nederland. Maar bovenal, het is ook het jaar waarin de enquêtes zijn afgenomen. En het zij gezegd, 2020 kan ook niet maatgevend zijn voor de resultaten van de wijkteams vanwege de Corona-pandemie.

Ook 2019 was een bijzonder jaar, in ieder geval voor Amaryllis en de wijkteams. Het is het jaar waarin stichting Wellzo en coöperatie Amaryllis zijn opgegaan in de stichting Amaryllis. Het jaar ook waarin de stichting Amaryllis van de gemeente een bezuinigingstaakstelling voor de eigen organisatie en een taakstelling voor het afschalen van individuele, lokale WMO maatwerkvoorzieningen opgelegd krijgt. Ook een jaar waarin alle teams zich het werken volgens de methodiek van de Inclusieve Stad en de nieuwe bekostigingssystematiek van de jeugdzorg in Friesland hebben moeten eigen maken. Bovendien een jaar met functieverlies in de vorm van het geleidelijk wegvallen van de taak als indicatiesteller voor de jeugdhulp. Tenslotte ook een jaar waar de wijkteams een impuls krijgen voor ambulante jeugdhulp en WMO-ondersteuning.

De opdracht aan de wijkteams

Tot en met 2020 is sprake van een subsidierelatie tussen de gemeente en de stichting Amaryllis, waarbij het jaarplan van de stichting de basis van de subsidie vormt. Dit jaarplan komt in nauw overleg met de gemeente tot stand. In de subsidiebeschikking (met bijlagen) geeft de gemeente aan hoeveel subsidie verstrekt wordt, waarvoor de subsidie bestemd is (welke uitvoeringstaken er zijn), onder welke voorwaarden de subsidie verstrekt wordt (werken conform gemeentelijke uitgangspunten, gebruik specifieke methodieken, aanwezige deskundigheid, registratie van activiteiten, monitoring, privacy, informatieveiligheid en kwaliteitsbeleid) en op welke wijze er door de stichting gerapporteerd wordt over haar werkzaamheden. Meetbare resultaten worden slechts in beperkte mate gevraagd en hebben vrijwel geen directe betrekking op de beloftes.

Specifieke meetbare opdrachten

In de bijlage Verplichtingen en Verantwoording bij de subsidiebeschikking van 2019 is een aantal specifieke taakstellingen geformuleerd.

Dit betreft voor het werk van de wijkteams in 2019 in het bijzonder:

1. Het afschalen van specialistische, tweedelijns zorg in het kader van de WMO.
Doel daarvan is kostenreductie door 4% minder unieke cliënten door te verwijzen naar de tweedelijns zorg ten opzichte van 2018 voor thuisondersteuning en dagbesteding, wat in termen van aantallen cliënten de belangrijkste nieuwe, lokale WMO-voorzieningen zijn.
2. Het oppakken van gemelde gevallen van huishoudens met schulden.
Onder het kopje vroegsignalering onder de rapportageverplichtingen wordt voor Amaryllis het streven opgevoerd om minimaal 70 procent van de gemelde gevallen van huishoudens met schuldenproblemen te bereiken en 50 procent daarvan effectieve hulp te bieden. Voor 2018 lagen die percentages op 60 respectievelijk 20 procent, duidelijke stijgingen t.o.v. het jaar 2018.
Ook voor de gemelde gevallen in de categorie laatsignalering (bij dreigende afsluiting van gas en elektra) wordt Amaryllis geacht minimaal 70 procent van de betreffende huishoudens te bereiken.

Monitoring en rapportage

Voor stichting Amaryllis tenslotte is er ook nog de opdracht het werk te monitoren en daarover te rapporteren. Dat laatste gebeurt in de vorm van kwartaalrapportages en het jaarverslag.

In de meer kwantitatieve kwartaalrapportages wordt gerapporteerd over het afschalen van specialistische zorg: de ontwikkelingen in de jeugdzorg, WMO-lokaal (begeleiding, dagbesteding, persoonlijke verzorging en kortdurend verblijf), WMO-regionaal (Beschermd wonen en ThuisPlus), en de resultaten met betrekking tot vroegsignalering en follow up bij mensen met schuldenproblemen en jongerenwerk. De kwartaalrapportages bevatten geen data over de activiteiten op het terrein van participatie.

In het jaarverslag wordt meer ingegaan op de kwalitatieve aspecten van het werk van Amaryllis. Daarin onder meer aandacht voor cliëntervaringen, vormgeving medezeggenschap/cliëntparticipatie, klachten, calamiteiten en incidenten, tevredenheid ketenpartners en verbeterpunten tot verdere kwaliteitsverbetering.

Monitoring van de mate waarin conform de uitgangspunten van de gemeente Leeuwarden voor het sociaal domein wordt gewerkt is geen expliciete opdracht voor Amaryllis. Wel komen aspecten daarvan terug in het klanttevredenheidsonderzoek naar de kwaliteit van de dienstverlening.

Resultaten van de wijkteams

Aantal ondersteuningsvragen en klanten

In 2019 weten veel inwoners van de gemeente de wijk- en dorpensteams te vinden bij een vraag naar advies, hulp en ondersteuning. In 2019 gaat het in totaal om 7.765 cases waarbij bijna 16.700 personen betrokken zijn, ruim 13 procent van de inwoners van de gemeente. Als het aantal cases gelijk staat aan het aantal unieke huishoudens dat een beroep heeft gedaan op de wijkteams heeft in 2019 ruim 12 procent van de huishoudens in de gemeente zich bij de wijkteams gemeld met een ondersteuningsvraag. Onderstaande tabel geeft een overzicht van het aantal door de wijk- en dorpensteams opgepakte ondersteuningsvragen in 2018 en 2019. Op het niveau van de wijkteams zijn geen cijfers beschikbaar voor de subdomeinen jeugd, WMO en participatie.

Tabel 1: Ondersteuningsvragen bij de wijk- en dorpensteams in 2018 en 2019

Team	Cases 2018	Personen 2018	Cases 2019	Personen 2019
Dorpensteam	626	1.346	599	1.288
Dorpensteam Noord	306	658	268	576
Wijkteam Centrum-O	1.385	2.978	1.419	3.051
Wijkteam N	1.395	2.999	1.112	2.391
Wijkteam N-O	1.211	2.604	985	2.118
Wijkteam Oud-O	1.187	2.552	1.057	2.273
Wijkteam W	977	2.101	981	2.109
Wijkteam Z	1.405	3.021	1.344	2.890
Totaal	8.492	18.257	7.765	16.695

Bron: Jaarverslag 2019 Stichting Amaryllis

De cijfers voor 2018 laten weliswaar hogere aantallen zien, maar deze zijn niet geheel vergelijkbaar omdat er ook al afgesloten cases in zijn meegenomen.

WMO-lokaal: aantal gebruikers en aantal lopende voorzieningen naar type voorziening

De gemeente Leeuwarden maakt in de nieuwe voorzieningen die in het kader van de WMO na de decentralisaties worden verstrekt onderscheid tussen WMO-lokaal (thuisbegeleiding, dagbesteding, persoonlijke verzorging en kortdurend verblijf) en WMO-regionaal (intramuraal beschermd wonen, extramuraal beschermd wonen (ThuisPlus) en (intensieve) dagbesteding. In de categorie WMO-lokaal groeit het totaal aantal klanten met een toewijzing voor gespecialiseerde ondersteuning van 2018 naar 2019 licht. Die groei is het resultaat van een stevige groei in het aantal klanten in de categorie thuisbegeleiding, die een daling in het aantal cliënten bij de andere categorieën meer dan compenseert. Dit ondanks het gegeven dat er in 2019 extra personeel voor ambulante ondersteuning op dit terrein werd aangetrokken voor situaties waar anders een tweedelijnsaanbieder wordt ingeschakeld. Daarmee wordt niet voldaan aan de taakstelling zoals die bij de subsidiebeschikking voor 2019 is overeengekomen (4 procent minder toeleiding naar thuisbegeleiding en dagbesteding dan in 2018). Wel is er sprake van een lichte daling in het totaal aantal toewijzingen met name door een behoorlijke afname bij de dagbesteding.

In de subsidiebeschikking 2019 is bepaald dat er in dat jaar voor een bedrag van € 650.000 moet worden afgeschaald op de kosten van de gemeente voor de productgroep WMO-lokaal. In 2019 wordt het voor dat jaar te behalen afschalingsbedrag van € 650.000 niet gerealiseerd. Het niet gerealiseerde bedrag van € 450.000 is

doorgeschoven naar 2020 waardoor er in 2020 in totaal een bedrag van € 1.100.000 dient te worden afgeschaald.

Tabel 2 biedt een overzicht van het aantal cliënten en actieve voorzieningen voor de verschillende vormen van ondersteuning onder WMO-lokaal en 2018 en 2019.

Tabel 2: Aantal cliënten en actieve voorzieningen WMO-lokaal 2018 en 2019

Ondersteuningstype	Cliënten 2018	Cliënten 2019	Actieve voorzieningen 2018	Actieve voorzieningen 2019
Thuisbegeleiding	2138	2261	3946	4121
Dagbesteding	1172	1079	1757	1582
Kortdurend Verblijf	13	6	16	8
Pers.Verzorging	39	32	49	43
Totaal	3362	3378	5768	5754

Bron: Amaryllis Jaarverslag 2019

In 2019 is verder een slag gemaakt in het leggen van contacten met voorliggende voorzieningen en het aanbod van activiteiten in wijken. In alle wijkteams zijn de banden met het voorliggend veld aangehaald. In zijn algemeenheid wordt er steeds meer aangehaakt bij bewonersinitiatieven of organisaties in de wijk voor de organisatie van gezamenlijke activiteiten. Een voorbeeld betreft de verbinding van het werk vanuit de wijkteams met het jongerenwerk wat door de fusie tussen Amaryllis en Wellzo per 1 januari 2019 gemakkelijker is geworden.

WMO –regionaal: aantal lopende voorzieningen naar type voorziening

Onder WMO-regionaal vallen de regionale WMO-voorzieningen voor intramuraal beschermd wonen en extramuraal beschermd wonen (ThuisPlus) alsmede intensievere vormen van dagbesteding. Hoewel de wijkteams hierin ook een verwijfsfunctie hadden, is dat in de loop van 2019 beëindigd. Om kennis, expertise en ervaring inzake Beschermd Wonen te bundelen en meer regie te krijgen op de toegang en hiermee op de kosten is door de Friese gemeenten besloten het Regionaal Expertise Team Beschermd Wonen in te stellen. Dit team is van start gegaan op 1 september 2019 en heeft de regie op de toegang tot Beschermd Wonen en ThuisPlus. De wijkteams blijven wel betrokken bij de inhoudelijke beoordeling. De verwijzingen naar dagbesteding vinden nog wel plaats vanuit de wijkteams.

Tabel 3: Ontwikkeling van het aantal actieve toewijzingen naar type voorziening per einde 2018 en 2019

Voorziening	4 ^e kwartaal 2018	4 ^e kwartaal 2019
Thuis Plus	60	101
Beschermd Wonen	505	443
Dagbesteding	228	213
Totaal	793	757

Bron: Amaryllis Jaarverslag 2019

De tabel laat zien dat er een duidelijke vermindering is in het aantal toewijzingen voor beschermd wonen en dat daarbinnen een verschuiving plaatsvindt van intramuraal naar extramuraal beschermd wonen. Dit gaat gepaard met een afname in de kosten.

Jeugd

Vanaf begin 2019 werkt Amaryllis met jeugdspecialisten (sociaal werkers met expertise jeugd) binnen de generalistische wijkteams waardoor de sociaal werkers een betere kwaliteit ondersteuning kunnen bieden en efficiënter en effectiever werken zonder hun integrale blik te verliezen. Deze jeugdspecialisten zijn SKJ geregistreerd. Ze volgen specifieke trainingen die relevant zijn om de kwaliteit van hun kennis en de hulp aan jeugdigen gezinnen te borgen. Er is daarnaast een vakgroep opgestart welke door de gedragswetenschappers wordt begeleid en waarin diverse (actuele) thema's worden besproken en relevante kennis onderling wordt gedeeld. Alle jeugdspecialisten ontvangen werkbegeleiding van de gedragswetenschappers.

De gemeente heeft **besloten om** vanaf 1 januari 2020 te starten met een Jeugd Expertteam (JET). Dit team is verantwoordelijk voor de toegangstaken **voor** de tweedelijnsjeugdhulp. Het JET neemt deze taken over van de wijkteams van Amaryllis. Hierop vooruitlopend heeft het **hele jaar** 2019 volop in het **teken** gestaan van het **treffen van de voorbereidingen** hierop en heeft er vanaf het voorjaar een pre-JET gedraaid in een aantal wijkteams.

Verwijzingen naar de tweedelijnsjeugdhulp vinden niet alleen vanuit de wijkteams plaats. Ook huisartsen, jeugdartsen en gecertificeerde instellingen hebben die bevoegdheid. In die zin geven de cijfers over de toewijzingen door de wijkteams slechts een beperkt beeld van het geheel aan toewijzingen voor maatwerkvoorzieningen jeugdhulp in de gemeente. Vanuit de wijkteams vindt ook in vergelijking met andere gemeenten een aanzienlijke eerstelijns ondersteuning plaats.¹² Het aantal cliënten dat de wijkteams weten te vinden en een toewijzing heeft gekregen is in de periode begin 2018 tot derde kwartaal 2019 wel behoorlijk fors toegenomen. Van iets meer dan 400 toewijzingen naar bijna 700 toewijzingen in het vierde kwartaal.¹³ In het derde kwartaal begint het aantal actieve toewijzingen vanuit de wijkteams te dalen. De toewijzingen zijn overwegend en in toenemende mate voor de specialistische jeugdhulp, van minder dan 50 begin 2018 tot zo'n 75-80 procent van de gevallen eind 2019.

Participatie

De wijkteams hebben als opdracht een bijdrage te leveren aan het inwoners actief laten meedoen in de maatschappij. Dit wordt gedaan door hen te verwijzen naar initiatieven gericht op participeren. Ook is ondersteuning geboden aan inwoners die dat nodig hebben om in gesprek te gaan met de gemeente, in het kader van het screeningsproject voor bijstandsgerechtigden. Daarnaast loopt in Wijkteam Noordoost sinds 2018 een pilot op het gebied van dagbesteding, waarbij de insteek is participatie in de wijk te stimuleren als alternatief voor de inzet van een tweedelijnsaanbieder. In een aantal gevallen heeft dat ertoe geleid dat toegewerkt kan worden naar een betaalde baan.

Onduidelijk is hoeveel personen in 2019 ondersteund zijn of via de wijkteams (weer) actief zijn geworden als vrijwilliger of in het kader van dagbesteding.

Schuldhelpverlening

Bij de schuldhelpverlening laat Amaryllis, c.q. de wijkteams zich leiden door het *Kwaliteitsplan Schuldhelpverlening & Armoede*. In dit plan staat beschreven hoe binnen Amaryllis vorm wordt gegeven aan effectieve schuldhelpverlening en hoe preventie hier deel van uitmaakt.

In het kader van de vroegsignalering waarbij sprake is van personen/huishoudens met betalingsachterstanden worden 504 meldingen van schulden opgepakt door de wijkteams en dit leidde in 214 gevallen ook tot contact met betreffende persoon of huishouden (42 procent van de gemelde gevallen). Daarvan werd in 86 gevallen ook daadwerkelijk een ondersteuningstraject geboden door de wijkteams (40 procent van de gevallen waarmee contact is gelegd). In 62 gevallen werd ondersteuning afgewezen, terwijl bij de resterende gevallen het probleem al was opgelost of andere partijen al ondersteuning boden.

Onduidelijk is hoeveel gevallen van laatsignalering, met dreigende afsluiting van gas en elektra in 2019 bij Amaryllis zijn binnengekomen en hoe vaak dit voorkomen is met inzet van de wijkteams.

Cliënttevredenheid

Het jaarverslag 2019 van Amaryllis biedt informatie over de uitkomsten van het periodiek uitgevoerde cliënt-ervaringsonderzoek. Het laatste door Amaryllis uitgevoerde onderzoek dateert van 2018. Het werpt licht op de mate waarin de wijkteams erin slagen conform de beloftes te werken, maar dan in de ogen van de cliënten. In het onderzoek komen met name aspecten terug met een relatie naar laagdrempelig werken, maatwerk leveren, eigen regie en verantwoordelijkheid, een-gezin-een-plan-een regisseur. Preventief werken en kostenbewust en kostenverlagend werken komen in dit cliëntenonderzoek niet terug.

Uit Tabel 4 wordt duidelijk dat cliënten van de wijkteams over het algemeen (zeer) tevreden zijn over de kwaliteit van de dienstverlening van de wijkteams/sociaal werkers. In de verschillende elementen van de kwaliteit

¹² Informatie waarstaatjegemeente.nl.

¹³ Het aantal toewijzingen is niet hetzelfde als het aantal unieke cliënten. Cliënten kunnen meerdere toewijzingen krijgen als de situatie daarom vraagt.

van dienstverlening vinden we verschillende aspecten terug van de beloftes van de wijkteams die in het rekenkameronderzoek centraal staan.

Zo is er een positieve score op laagdrempeligheid (bereikbaarheid wijkteams en toegankelijkheid medewerkers, medewerkers kunnen luisteren), één contact punt, eigen regie van de klant (kijken naar talenten en mogelijkheden van de klant, samen doelen en afspraken formuleren, samen beslissen) vraagverheldering en maatwerk (samen doelen en afspraken maken, doelen en afspraken sluiten goed aan op hulpvraag). Het punt dat de cliënten duidelijk minder waarderen betreft het betrekken van de sociale omgeving (buren/familie/kennissen) bij het zoeken naar oplossingen voor de problemen van de cliënt.

Amaryllis houdt daarnaast ook zogenaamde spiegelgesprekken met haar klanten. Uit die gesprekken komt een vergelijkbaar beeld naar voren als uit het cliënttevredenheidsonderzoek. Wel komt uit die gesprekken naar voren dat de gespreksdeelnemers het wenselijk vinden dat de bekendheid van de wijkteams wordt verhoogd onder inwoners zonder hulpvraag. Ook zou meer bekend moeten zijn welke vormen van ondersteuning het wijkteam kan bieden en welke (collectieve) activiteiten Amaryllis organiseert.

Ook de relatief lage score op het betrekken van het netwerk van cliënten bij het oplossen van hun problemen komt terug in de spiegelgesprekken. Sociaal werkers kijken meer naar de mogelijkheden van de cliënt **zelf dan naar de inzetbaarheid van de sociale omgeving**. Dit is in lijn met wat respondenten prettig lijken te vinden. Van de bewoners vindt 71 procent het prettig dat naar de eigen talenten en mogelijkheden wordt gekeken, 36 procent van hen vindt het prettig dat wordt nagegaan of **buren/familie/vrienden of kennissen kunnen helpen**. Voor veel deelnemers aan deze gesprekken bestaat er een hoge drempel om een hulpvraag te stellen binnen het eigen netwerk.

Tabel 4: Klanttevredenheidsscores werkwijze wijkteams

Vergelijking met de vorige metingen	2017	2018
Het eerste contact (1 = helemaal mee oneens; 5 = helemaal mee eens)		
Het eerste contact met het wijkteam was prettig	3,9	4,0
Toeleiding richting sociaal werker (1 = helemaal mee oneens; 5 = helemaal mee eens)		
Na mijn eerste contact heb ik snel genoeg een sociaal werker gekregen	4,0	3,8
Het was direct duidelijk wie mijn sociaal werker was	3,9	3,7
Ik vind het prettig dat ik één sociaal werker heb waar ik terecht kan met al mijn vragen/problemen	4,2	4,2
Hoe tevreden bent u over de bereikbaarheid van het wijkteam? (1 = helemaal niet tevreden; 10 = zeer tevreden)	7,7	7,8
Doelen en afspraken (1 = helemaal mee oneens; 5 = helemaal mee eens)		
Ik vind het prettig om samen met de sociaal werker de doelen en afspraken op te stellen	4,1	4,1
De doelen en afspraken sluiten goed aan bij mijn behoeften/hulpvraag	4,0	4,2
Contact met de sociaal werker (1 = helemaal mee oneens; 5 = helemaal mee eens)		
De sociaal werker heeft verstand van zaken	4,0	3,9
De sociaal werker luistert aandachtig naar mij	4,1	4,2
Ik heb het gevoel dat ik alles kan vragen en zeggen tegen mijn sociaal werker	3,9	3,9
De sociaal werker bestelt met mij, niet voor mij	3,9	4,1
De sociaal werker helpt mij met zaken die ik echt belangrijk vind	3,9	4,1
Hoe tevreden bent u over de beschikbaarheid van de sociaal werker? (1 = helemaal niet tevreden; 10 = zeer tevreden)	7,7	7,8
Eigen mogelijkheden en sociale netwerk (1 = helemaal mee oneens; 5 = helemaal mee eens)		
De sociaal werker kijkt naar mijn eigen talenten en mogelijkheden om mijn problemen op te lossen	3,8	3,9
Ik vind het prettig dat de sociaal werker kijkt naar mijn eigen talenten en mogelijkheden	3,8	3,9
De sociaal werker kijkt of mijn burens/familie/kennissen mij met mijn problemen kunnen helpen	3,3	3,3
Ik vind het prettig dat er wordt gekeken naar oplossingen voor mijn problemen bij mijn burens/familie/kennissen	3,1	3,1

Bron: Amaryllis Jaarverslag 2019

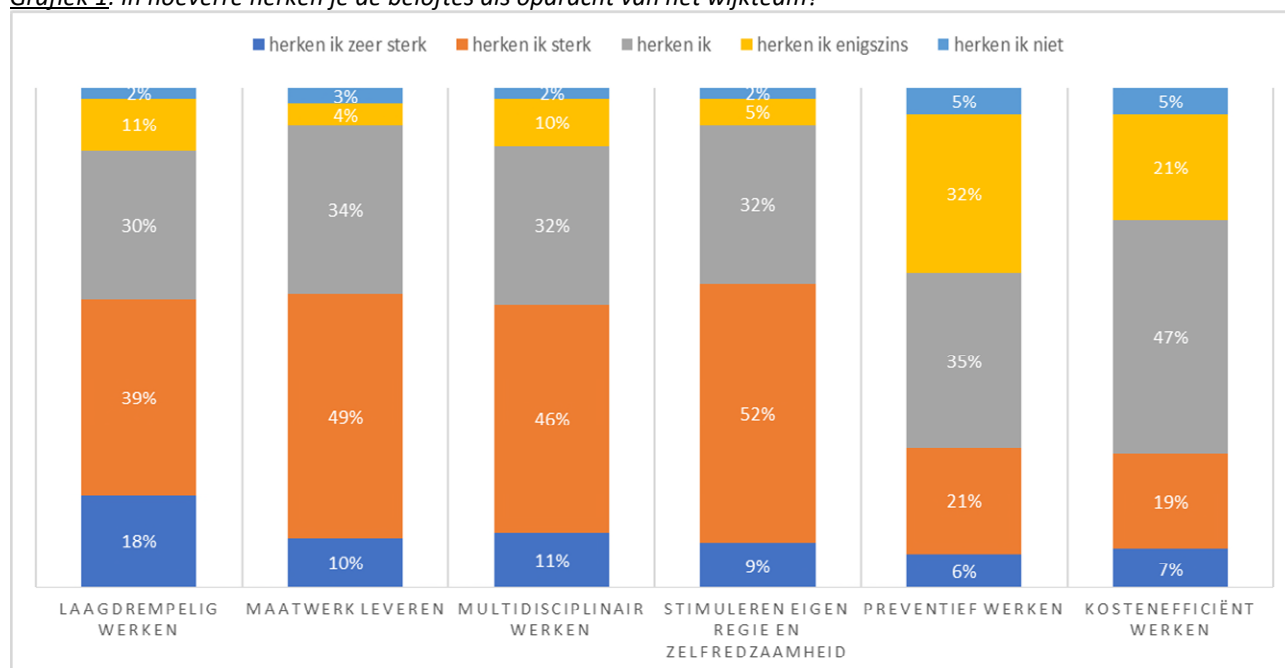
Bijlage 5a: De uitkomsten van de enquête

In deze bijlage worden de enquêteresultaten gepresenteerd. Achtereenvolgens komen aan bod: de vraag in hoeverre de sociaal werkers de beloftes herkennen als opdracht van hun wijkteam, het vertrouwen van sociaal werkers in de doelstellingen van de beloftes en de voortgang van het team bij het werken volgens de beloftes. In de bijlage zijn uitsluitend de antwoorden op de gesloten vragen van de sociaal werkers, jongerenwerkers, sociaal cultureel werkers etc. meegenomen. In bijlage 5b zijn de achterliggende tabellen bij de resultaten opgenomen.¹⁴

Taakopvatting: herkenning beloftes als opdracht van het wijkteam

Als eerste is aan de medewerkers van het wijkteam gevraagd in hoeverre zij de afzonderlijke beloftes van de transformatie herkennen als opdracht voor hun wijkteam (Grafiek 1) We noemen dit ook wel taakopvatting.

Grafiek 1: In hoeverre herken je de beloftes als opdracht van het wijkteam?



Uit Grafiek 1 blijkt dat alle zes beloftes van de transformatie door ruim 60 procent of meer van de medewerkers herkend worden als opdracht van de wijkteams. Laagdrempelig werken, maatwerk leveren, multidisciplinair werken, en het stimuleren van de eigen regie en zelfredzaamheid worden door 89 tot 93 procent van de medewerkers herkend en door ongeveer 60 procent van de medewerkers zelfs sterk of zeer sterk herkend. Kostenefficiënt werken en preventief werken worden door ongeveer een kwart sterk of zeer sterk herkend als opdracht voor het wijkteam. Opvallend is dat ruim een derde van de medewerkers preventief werken enigszins of niet als opdracht herkent.

Verschillen in taakopvatting

Vervolgens is onderzocht of er verschillen in taakopvatting zijn tussen sociaal werkers, jongerenwerkers en overige medewerkers.¹⁵ Verder is onderzocht of de taakopvatting samenhangt met leeftijd of het aantal jaar dat een medewerker in dienst is bij een wijkteam, of een voorloper daarvan. Uit de analyse blijkt dat de taakopvat-

¹⁴ De uitkomsten van de statistische toetsen zijn op te vragen via rekenkamer@leeuwarden.nl

¹⁵ De functie is bepaald op basis van de functie-omschrijvingen zoals vooraf door Amaryllis aangeleverd. Overige medewerkers zijn: sociaal cultureel werkers 3 (8) en gedragswetenschappers (2).

ting over het algemeen voor alle medewerkers hetzelfde is. Toch zijn er een aantal statistisch significante verschillen¹⁶ gevonden:

- Er is een verschil in taakopvatting tussen jongerenwerkers enerzijds en sociaal werkers en overige medewerkers anderzijds als het gaat om 'preventief werken'. Jongerenwerkers herkennen 'preventief werken' *sterker* als opdracht van het wijkteam dan de andere medewerkers.
- Medewerkers die langer in dienst zijn, herkennen 'laagdrempelig werken' *sterker* als opdracht van het wijkteam.¹⁷

Vertrouwen in de doelstellingen van de beloftes

In de enquête zijn, na de vraag over de taakopvatting, alle zes beloftes apart behandeld. Het blok vragen over elke belofte startte met de vraag 'Wat houdt [laagdrempelig werken, maatwerk leveren, et cetera] volgens jou in?'. De uitkomsten van deze definitievraag behandelen we in Bijlage 6. Vervolgens werden per belofte meerdere gesloten vragen gesteld. Met de eerste gesloten vraag is in kaart gebracht in hoeverre de sociaal werkers denken dat de manier van werken bijdraagt aan de transformatie en daarmee aan een effectieve hulpverlening: het vertrouwen in de doelstellingen van de beloftes. In Tabel 1 zijn de hierbij horende enquêtevragen opgenomen. Elke vraag kon op een 7-puntsschaal beantwoord worden.

Tabel 1: Enquêtevragen over vertrouwen in de doelstellingen van de beloftes

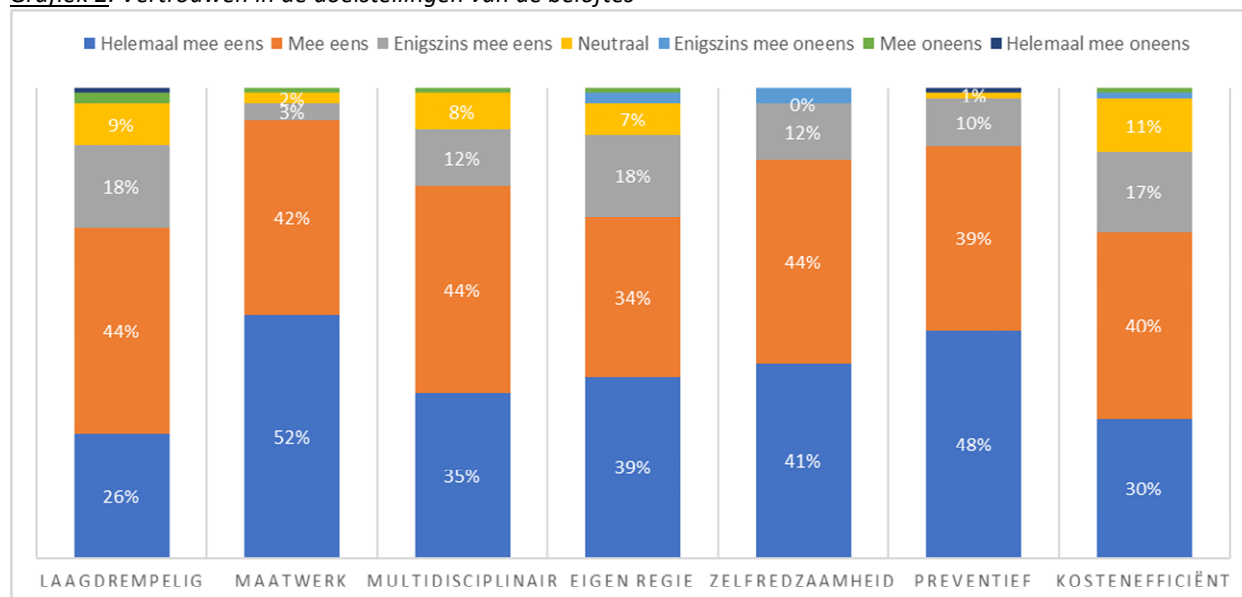
De belofte	De vraag in de enquête
Laagdrempelig werken	Een laagdrempelige werkwijze leidt tot passende zorg en ondersteuning.
Maatwerk leveren	Maatwerk leidt tot passende zorg en ondersteuning.
Multidisciplinair werken	Multidisciplinair werken leidt tot passende zorg en ondersteuning.
Stimuleren eigen regie en zelfredzaamheid	Het stimuleren van de eigen regie draagt bij aan de participatie van inwoners.
Stimuleren eigen regie en zelfredzaamheid	Het stimuleren van zelfredzaamheid draagt bij aan het behalen van duurzame resultaten.
Preventief werken	Preventief werken leidt tot het voorkomen van inzet van zwaardere vormen van zorg en ondersteuning.
Kostenefficiënt werken	Ik vind het belangrijk om kostenefficiënt te werken.

In Grafiek 2 op de volgende pagina zijn de resultaten van de vragen uit Tabel 1 opgenomen. Medewerkers die 'geen mening' hebben aangekruist zijn in de grafiek buiten beschouwing gelaten. Dit betrof slechts een of twee respondenten per vraag.

Uit Grafiek 2 blijkt dat de medewerkers veel vertrouwen hebben in de doelstellingen van de beloftes en daarmee in de doelstellingen van de transformatie. Voor elke belofte geldt dat twee-derde of meer van de medewerkers sterk van mening is dat de genoemde manier van werken bijdraagt aan een goede manier van zorg en ondersteuning of, in het geval van kostenefficiëntie, belangrijk is. Zij antwoorden 'helemaal mee eens' of 'mee eens'. Met de stellingen over 'maatwerk' (93 procent), 'preventief' (88 procent) en 'zelfredzaamheid' (85 procent) is meer dan 80 procent het (helemaal) eens.

¹⁶ Omdat het een beschrijvend onderzoek betreft en de respons meer dan 60% is, hanteren we in deze rapportage een significantieniveau van 10%. Dat betekent dat de kans dat het genoemde verschil toevallig is kleiner is dan 10%. Ondersteunende toetsen zijn op te vragen via rekenkamer@leeuwarden.nl.

¹⁷ Er is sprake van een zwakke samenhang ($r=0,213$, $p=0,039$).

Grafiek 2: Vertrouwen in de doelstellingen van de beloftes**Verschillen in vertrouwen in de doelstellingen van de beloftes**

Ook voor deze stellingen is onderzocht of er verschillen zijn tussen sociaal werkers, jongerenwerkers en overige medewerkers. Verder is onderzocht of er samenhang is met leeftijd of het aantal jaar dat een medewerker in dienst is bij een wijkteam, of een voorloper daarvan. Ondanks dat de overgrote meerderheid van de medewerkers het eens is met de theorie achter de manier van werken, kunnen we toch significante verschillen vinden tussen de verschillende groepen medewerkers:

- Jongerenwerkers zijn het *minder sterk* eens met de stelling 'multidisciplinair werken leidt tot passende zorg en ondersteuning' dan andere medewerkers.
- Medewerkers die langer in dienst zijn, zijn het *sterker* eens met de stelling 'een laagdrempelige werkwijze leidt tot passende zorg en ondersteuning'.¹⁸

Voortgang van het team bij het werken volgens de beloftes

In de enquête is vervolgens gevraagd in hoeverre in het team ook gewerkt wordt volgens de beloftes. Daarvoor zijn de volgende enquêtevragen opgesteld (zie Tabel 2).

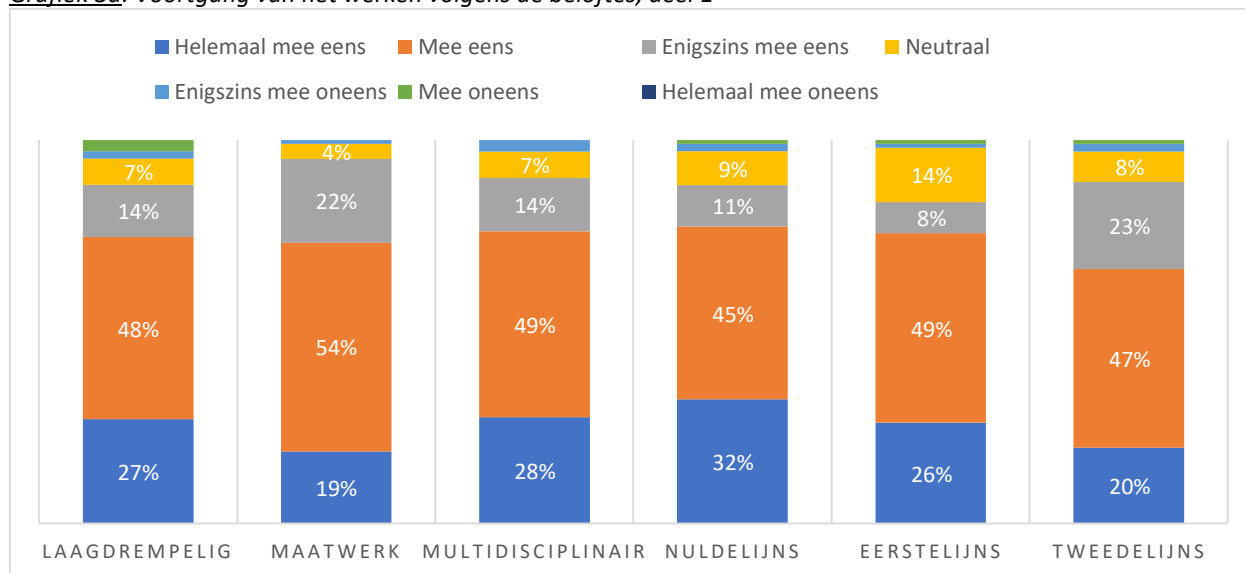
Tabel 2: Enquêtevragen over voortgang van het werken volgens de beloftes

De belofte	De vraag in de enquête
Laagdrempelig werken	Mijn wijkteam werkt laagdrempelig.
Maatwerk leveren	Mijn wijkteam levert maatwerk.
Multidisciplinair werken	Binnen mijn wijkteam wordt multidisciplinair gewerkt.
Multidisciplinair werken	Mijn wijkteam werkt nauw samen met nuldelijns voorzieningen.
Multidisciplinair werken	Mijn wijkteam werkt nauw samen met andere eerstelijns voorzieningen.
Multidisciplinair werken	Mijn wijkteam werkt nauw samen met tweedelijnsvoorzieningen.
Stimuleren eigen regie en zelfredzaamheid	Mijn wijkteam stimuleert de eigen regie van inwoners.
Stimuleren eigen regie en zelfredzaamheid	Mijn wijkteam stimuleert de zelfredzaamheid van inwoners.
Preventief werken	Mijn wijkteam werkt preventief.
Kostenefficiënt werken	Ik ben als professional kostenbewust.
Kostenefficiënt werken	Mijn wijkteam werkt kostenefficiënt.

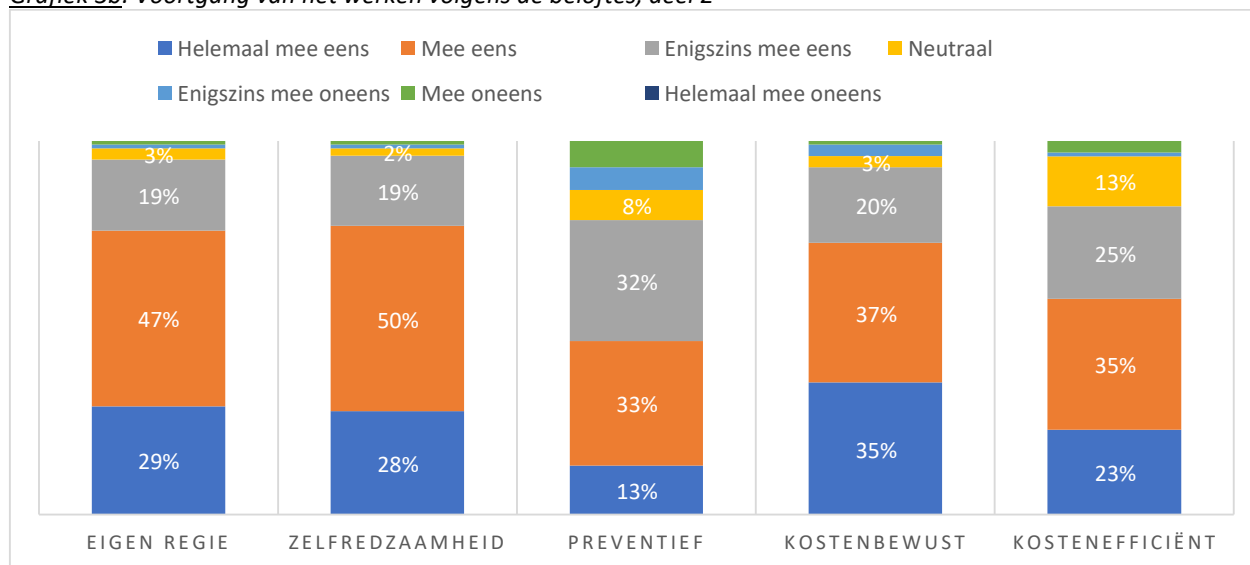
¹⁸ Er is sprake van een zwakke samenhang ($r=0,277$, $p=0,005$).

In Grafieken 3a en 3b zijn de resultaten van de vragen uit Tabel 2 opgenomen. Medewerkers die 'geen mening' hebben aangekruist zijn in de grafiek buiten beschouwing gelaten. Dat waren telkens tussen de 2 en 5 respondenten. Respondenten die bij de taakopvatting hebben aangegeven dat zij de belofte niet als opdracht voor het wijkteam herkennen, hebben deze vraag niet beantwoord. Dat betrof tussen de 2 en 6 respondenten.

Grafiek 3a: Voortgang van het werken volgens de beloftes, deel 1



Grafiek 3b: Voortgang van het werken volgens de beloftes, deel 2



Uit Grafieken 3a en 3b wordt duidelijk dat de medewerkers naar eigen zeggen als team werken volgens de beloftes van de transformatie. Meer dan driekwart van de medewerkers is het (helemaal) eens met acht van de elf stellingen. Met de stelling 'mijn wijkteam werkt preventief' is iets minder dan de helft het '(helemaal) eens', maar ook 13% is het (enigszins) oneens met deze stelling. Stellingen waar de medewerkers het ook minder mee eens zijn dan met de andere stellingen, zijn 'mijn wijkteam werkt kostenefficiënt' (58% (helemaal) mee eens) en 'mijn wijkteam werkt nauw samen met tweedelijsvoorzieningen' (66% (helemaal) mee eens).

Verschillen in de opvattingen over voortgang van de beloftes

Ook voor deze stellingen is onderzocht of er verschillen zijn tussen medewerkers met een andere functie. Significante verschillen zijn:

- Sociaal werkers en overige medewerkers zijn het *sterker* eens met de stellingen 'mijn wijkteam levert maatwerk' en 'mijn wijkteam werkt kostenefficiënt' dan jongerenwerkers.
- Sociaal werkers zijn het *sterker* eens met de stellingen 'mijn wijkteam werkt nauw samen met tweede-lijnsvoorzieningen', 'mijn wijkteam stimuleert de eigen regie van inwoners' en 'mijn wijkteam stimuleert de zelfredzaamheid van inwoners' dan jongerenwerkers en overige medewerkers.

Samenvattend

In tabel 4 zijn de rekenkundige gemiddelden van de antwoorden op alle stellingen weergegeven. Met een rekenkundig gemiddelde van de 5-puntsschalen en 7-puntsschalen kunnen de scores op de verschillende stellingen gemakkelijk met elkaar vergeleken worden. In de kolom 'score herkenning opdracht' valt direct op dat preventief werken en kostenefficiënt werken minder sterk herkend worden als opdracht van het wijkteam dan de andere beloftes. In de kolom 'score vertrouwen doelstelling' vallen laagdrempelig werken en kostenefficiënt werken op. Medewerkers zijn over deze beloftes minder sterk van mening dat ze bijdragen aan betere zorg en ondersteuning van inwoners dan over de andere beloftes. Maatwerk leveren en preventief werken vallen op omdat medewerkers juist veel vertrouwen hebben in de doelstellingen van deze beloftes. Bij de voortgang valt op dat medewerkers duidelijk minder sterk van mening zijn dat het wijkteam preventief werkt.

Tabel 4: Aantal respondenten dat de voortgang van het team lager, gelijk aan of hoger waardeert dan het vertrouwen in de belofte

De belofte	Score herkenning opdracht	Score vertrouwen doelstelling	Score voortgang
	Gemiddelde 5-puntsschaal*	Gemiddelde 7-puntsschaal*	Gemiddelde 7-puntsschaal*
Laagdrempelig werken	3,6	5,8	5,7
Maatwerk leveren	3,6	6,4	5,9
Multidisciplinair werken	3,5	6,0	5,9
Samenwerking 0 ^{de} lijn			6,0
Samenwerking 1ste lijn			5,9
Samenwerking 2de lijn			5,7
Stimuleren eigen regie	3,6	6,0	6,0
Stimuleren zelfredzaamheid	3,6	6,2	6,0
Preventief werken	2,9	6,3	5,2
Eigen kostenbewustzijn	3,0	5,8	5,9
Kostenefficiënt werken			5,6

Bijlage 5b: Achterliggende tabellen

Tabel bij paragraaf 1.4 Representativiteit respons op basis van functie

Conclusie: de verdeling van de respondenten is op basis van de functie van medewerkers representatief voor het totale bestand.

Is de respons representatief				Test Statistics	
	Observed N	Expected N	Residual	Is de respons representatief	
1,00	74	72,5	1,5	Chi-Square	,799 ^a
2,00	10	8,7	1,3	df	5
3,00	8	8,1	-,1	Asymp. Sig.	,977
4,00	2	1,9	,1	a. 1 cells (16,7%) have expected frequencies less than 5..	
5,00	7	8,7	-1,7		
6,00	5	6,2	-1,2		
Total	106				

Tabel bij bijlage 5a, grafiek 1

In hoeverre herken jij deze beloftes als een opdracht voor jouw wijkteam?

	herken ik zeer sterk	herken ik sterk	herken ik	herken ik enigszins	herken ik niet
Laagdrempelig werken	18%	39%	30%	11%	2%
Maatwerk leveren	10%	49%	34%	4%	3%
Multidisciplinair werken	11%	46%	32%	10%	2%
Stimuleren eigen regie en zelfredzaamheid	9%	52%	32%	5%	2%
Preventief werken	6%	21%	35%	32%	5%
Kostenefficiënt werken	7%	19%	47%	21%	5%

Tabel bij bijlage 5a, grafiek 2: Vertrouwen in de beloftes

	Helemaal mee eens	Mee eens	Enigszins mee eens	Neutraal	Enigszins mee oneens	Mee oneens	Helemaal mee oneens
Een laagdrempelige werkwijze leidt tot passende zorg en ondersteuning.	26%	44%	18%	9%	0%	2%	1%
Maatwerk leidt tot passende zorg en ondersteuning.	52%	42%	3%	2%	0%	1%	0%
Multidisciplinair werken leidt tot passende zorg en ondersteuning.	35%	44%	12%	8%	0%	1%	0%
Het stimuleren van de eigen regie draagt bij aan de participatie van inwoners.	39%	34%	18%	7%	2%	1%	0%
Het stimuleren van zelfredzaamheid draagt bij aan het behalen van duurzame resultaten.	41%	44%	12%	0%	3%	0%	0%
Preventief werken leidt tot het voorkomen van inzet van zwaardere vormen van zorg en ondersteuning.	48%	39%	10%	1%	0%	0%	1%
Ik vind het belangrijk om kostenefficiënt te werken.	30%	40%	17%	11%	1%	1%	0%

Tabel bij bijlage 5a, grafieken 3a en 3b: Voortgang van de uitvoering.

	Helemaal mee eens	Mee eens	Enigszins mee eens	Neutraal	Enigszins mee oneens	Mee oneens	Helemaal mee oneens
Mijn wijkteam werkt laagdrempelig.	27%	48%	14%	7%	2%	3%	0%
Mijn wijkteam levert maatwerk.	19%	54%	22%	4%	1%	0%	0%
Binnen mijn wijkteam wordt multidisciplinair gewerkt.	28%	49%	14%	7%	3%	0%	0%
Mijn wijkteam werkt nauw samen met nuldelijns voorzieningen.	32%	45%	11%	9%	2%	1%	0%
Mijn wijkteam werkt nauw samen met andere eerstelijns voorzieningen.	26%	49%	8%	14%	1%	1%	0%
Mijn wijkteam werkt nauw samen met tweedelijns voorzieningen.	20%	47%	23%	8%	2%	1%	0%
Mijn wijkteam stimuleert de eigen regie van inwoners.	29%	47%	19%	3%	1%	1%	0%
Mijn wijkteam stimuleert de zelfredzaamheid van inwoners.	28%	50%	19%	2%	1%	1%	0%
Mijn wijkteam werkt preventief.	13%	33%	32%	8%	6%	7%	0%
Ik ben als professional kostenbewust.	35%	37%	20%	3%	3%	1%	0%
Mijn wijkteam werkt kostenefficiënt.	23%	35%	25%	13%	1%	3%	0%

Bijlage 6: De beloftes van de transformatie, zoals verwoord door de sociaal werkers¹⁹

‘Laagdrempelig werken’

Inleiding

De belofte ‘laagdrempelig werken’ wordt heel duidelijk herkend door sociaal werkers: 60.4 procent van hen herkent ‘laagdrempelig werken’ (zeer) sterk als een opdracht voor het wijk- en dorpenteam en nog eens bijna 28.3 procent herkent het als opdracht. Iets meer dan 10 procent herkent ‘laagdrempelig werken’ enigszins of niet als opdracht van het wijkteam. Ook het draagvlak voor de doelstelling is groot: 70.4 procent is het (helemaal) eens met de stelling: ‘Een laagdrempelige werkwijze leidt tot passende zorg en ondersteuning’.²⁰ Slechts 3.3 procent is het met de stelling (helemaal) oneens. De overige medewerkers zijn het ‘enigszins eens’ met de stelling of antwoorden ‘neutraal’. Van de sociaal werkers is 71.5 procent van mening dat in de praktijk ook laagdrempelig gewerkt wordt.²¹ Er is een zeer zwakke samenhang met de lengte van het dienstverband: mensen die langer in dienst zijn vatten ‘laagdrempelig werken’ sterker op als taakopvatting en geloven sterker in de doelstelling van de belofte.

Uit bovenstaande kan geconcludeerd worden dat de sociaal werkers ‘laagdrempelig werken’ als belangrijke taak opvatten, de doelstelling breed onderschrijven en van mening zijn dat het wijkteam in de praktijk ook laagdrempelig werkt.

De gesprekken met de sociaal werkers begonnen telkens bij de vraag hoe de beloftes luiden bij de start van het werken in wijkteams: ‘Wat wilden we eigenlijk bereiken met de transformatie, welke doelen werden nagestreefd?’ Daarbij werd ‘laagdrempeligheid’ vaak genoemd als belangrijke belofte, dan wel doelstelling van de transformatie.

In deze paragraaf wordt aan de hand van de enquête en de gesprekken met sociaal werkers dieper ingegaan op de belofte ‘laagdrempelig werken’.

De definitie van ‘laagdrempelig werken’

In de enquête is als eerste gevraagd: ‘Wat houdt laagdrempelig werken volgens jou in?’²² Sociaal werkers denken bij laagdrempelig werken aan vier hoofdgroepen van termen die met laagdrempeligheid te maken hebben. De meeste medewerkers noemen termen uit twee, drie of zelf alle vier hoofdgroepen. De hoofdgroepen zijn: toegankelijkheid van het wijkteam, toegankelijkheid van de sociaal werker, het ontbreken van bureaucratie en ‘erop af’. Deze lichten we hieronder verder toe.

Fysieke nabijheid en toegankelijkheid van het wijkteam

De antwoorden die veruit het meest genoemd worden hebben te maken met toegankelijkheid van het wijkteam. Deze hoofdgroep valt weer onder te verdelen in twee subgroepen. De eerste subgroep gaat over fysieke nabijheid van het wijkteam tot de inwoners van de wijk. Woorden die daarbij veel genoemd worden zijn: ‘dichtbij’ en ‘zichtbaar in wijken of dorpen’.

¹⁹ Ook in deze bijlage wordt standaard het begrip ‘sociaal werkers’ gebruikt ter aanduiding van de medewerksters en medewerkers van de wijk- en dorpenteams in Leeuwarden.

²⁰ Gemiddelde cijfer op een 7-puntsschaal: 5,8.

²¹ Gemiddelde cijfer op een 7-puntsschaal: 5,7.

²² Twee medewerkers hebben aangegeven ‘laagdrempelig werken’ niet als taak van het wijkteam te beschouwen. Deze medewerkers hebben de verdiepende vragen niet ingevuld. De bevindingen zijn gebaseerd op 92 respondenten van de enquête en 8 verdiepende gesprekken..

“Wij zitten daar gewoon echt middenin de wijk. Letterlijk. Middenin ons werkgebied. Maar we zitten ook midden tussen de winkels. En, wat ik nu na vier, vijf jaar, dat we daar zitten, echt merk is dat de mensen ons gewoon heel gemakkelijk weten te vinden. Dus ze wandelen zo naar binnen met vragen. En dat is natuurlijk wat wij heel erg voor ogen hadden. En dat is ook wel wat gebeurt. En wij zijn in de loop van de afgelopen jaren wel een beetje geworteld geraakt in de wijk.”

“Wij zijn natuurlijk altijd in de wijk. Dus je komt ze ook gewoon heel vaak tegen in een informele setting. In de supermarkt bijvoorbeeld. Wij hebben een Lidl en een Aldi vlakbij. Nou, dus dan tref je wel eens mensen die je al een tijdje een beetje kwijt bent.”

De tweede subgroep hangt nauw samen met fysieke nabijheid, maar hierbij wordt de nadruk meer gelegd op de *afwezigheid van drempels voor inwoners om naar het wijkteam toe te komen*. Het gaat dan om minder tastbare zaken als ‘bereikbaar’, ‘vindbaar’, ‘(makkelijk) toegankelijk’, ‘iedereen is welkom’, ‘drempelverlagend’, ‘gemakkelijk binnen kunnen lopen’, ‘open inloop’, ‘open deur’ et cetera.

Persoonlijke houding, benaderbaarheid van de sociaal werker

De tweede belangrijke hoofdgroep gaat over de houding en het gedrag van de sociaal werkers zelf, waardoor niet zozeer het wijkteam, maar de sociaal werker zelf toegankelijk of benaderbaar is. Ook hierin zijn twee subgroepen te onderscheiden. De eerste gaat over de persoonlijke houding van de sociaal werker ten opzichte van de inwoner. Typerende omschrijvingen daarvan zijn: ‘luisteren’, ‘flexibel’, ‘vriendelijk’, ‘persoonlijk’, ‘vertrouwen geven’, ‘open houding’ en ‘makkelijk te benaderen’. Als tweede worden meer concrete handelwijzen genoemd die de sociaal werker benaderbaar maken: ‘iedere vraag serieus nemen’, ‘er wordt naar je geluisterd’, ‘denken in mogelijkheden’, ‘snel reageren’ en ‘aansluiten bij beleving van bewoners’.

“Waar de kracht vooral heel erg in zit is... Ik werk zelf al een hele tijd daar, dus ben wel een vaste, hoe zeg je dat, een vast gezicht geworden. Ja. En zo heb ik nog een aantal collega's. En dat maakt natuurlijk dat mensen ook wel sneller... Nou, die vertrouwen je wel en die kennen je wel. En schieten je ook wel eens even aan van: 'Hé, ik heb dit en dit, hoe kan ik dat het beste even aanpakken?' Nou, dan handel je dat, zeg maar, even snel af. Nou ja, dan loop je even bij ons binnen op het inloopsprekuur of misschien moet je die en die even bellen. En anders dan kom je maar eens even langs, dan kunnen we er wat langer over praten.' Dat maakt dus dat mensen ook al sneller van... De schaamte is wel wat weg, omdat ze je kennen.”

‘Erop af’

Verder wordt de uitdrukking ‘erop af’ genoemd als werkwijze om laagdrempelig te zijn voor inwoners. Dit wordt ook wel ‘outreaching werken’ of ‘presentie’ genoemd. Er opaf betekent dat sociaal werkers zelf actief de wijk in gaan om bijvoorbeeld gezinnen te bezoeken, vindplaatsen voor jongeren op te zoeken of contact te leggen met scholen, huisartsen of de wijkagent. Daarbij gaat het feitelijk om het actief ‘slechten van drempels’. Ook een vorm van ‘toegankelijkheid’, maar dat met een expliciet initiatief van de zijde van het wijkteam.

“Maar we gaan ook veel naar gezinnen, naar mensen thuis, naar scholen. Daar waar de vraag is, gaan we naartoe. Soms ook samen met de wijkagent of de wijkverpleegkundige.”

“Ik doe met de collega's samen de vroegsignalering. [...] Dus wij gaan erop af met z'n tweeën met een brief van Amaryllis van: 'Kijk wij willen je graag helpen. Mogen we meedenken? Mogen we binnenkomen?' Dat is een hele mooie manier. Alleen het kost hartstikke veel tijd, want we gaan zo'n beetje elke week samen op pad.”

“We hebben één collega die zich heel erg bezighoudt met het opbouwwerk. Die probeert echt dat met de buurthuizen ... niet alleen in Stiens, maar we hebben zeven, zeven dorpen. Dus die probeert overal verbinding te leggen. Hè? Dus met groepen verpleegkundigen en thuiszorgmedewerkers, die af en toe samenkomen. Die delen soms ervaringen of casussen met mekaar. Daar steekt zij op in. Bij de huisartsen, bij ... ja van alles, de buurthuizen ... van de verschillende dorpen. Dus dat is ook laagdrempeligheid denk ik. Dat je de verbinding zoekt.”

Het ontbreken van bureaucratie

De derde groep gaat over ‘het ontbreken van bureaucratie’ omdat bureaucratie juist als drempelverhogend wordt ervaren. Sociaal werkers noemen daarbij termen als (het ontbreken van) ‘bureaucratie’, ‘wetten en regels’, ‘(aanmeldings)procedures’, ‘protocolen’, ‘gemeentelijke bemoeienis’ en ‘rompslomp’.

Tot slot

Een aantal keer wordt door sociaal werkers het (gewenste) resultaat van toegankelijkheid, de afwezigheid van bureaucratie en 'erop af' genoemd: 'bewoners vertrouwen het wijkteam' en 'bewoners durven hulp te vragen'.

Bevindingen voor de definitie voor 'laagdrempelig werken'

Laagdrempelig werken gaat volgens de sociaal werkers om het wegnemen van drempels om (tijdig) hulp te durven en kunnen vragen. Om dat zo goed mogelijk te faciliteren, helpt het om aanwezig en zichtbaar te zijn in de wijk en om zowel fysieke (afstand, openingstijden, bereikbaarheid) als immateriële (regels, procedures) drempels te slechten. De sociaal werkers zien voor zichzelf een belangrijke rol bij het wegnemen van drempels voor de inwoners: zij zijn behulpzaam, flexibel, vriendelijk en hebben een open houding, ze luisteren goed en denken in mogelijkheden. Sociaal werkers trekken ook zelf de wijk in om drempels tot hulpverlening actief te slechten.

De belemmeringen voor 'laagdrempelig werken'

In de enquête is de vraag gesteld of de respondenten voorbeelden kunnen noemen van zaken die het team belemmeren bij laagdrempelig werken. Ondanks dat de meeste sociaal werkers van mening zijn dat de wijkteams laagdrempelig werken, wordt toch een aantal problemen ondervonden bij het waarmaken van die belofte. Deze problemen hebben vooral te maken met systemen en kunnen onderverdeeld worden in *externe systeemproblemen* en *interne systeemproblemen*.

De bureaucratie en gemeentelijke opdrachten

In het dagelijkse werk lopen sociaal werkers tegen bureaucratie aan die hen belemmert bij het laagdrempelig werken. Bij nadere beschouwing van de antwoorden valt op dat de systeemfactoren zich op meerdere plaatsen buiten het wijkteam bevinden. Er wordt gesproken over problemen met de gemeentelijke opdracht. Daarbij wordt om te beginnen de administratieve druk genoemd in termen als: *'te veel administratie, verantwoording, registratie of verslagen'*. Verder worden de gekozen systemen genoemd als belemmerend: *'het moeten werken volgens richtlijnen'* en *'beschikkingen'*. Een aantal keer wordt *'wisselende opdrachten van de zijde van de gemeente'* genoemd en *'het gebrek aan vertrouwen'* dat daar vanaf straalt.

"Toename van taken en daarbij horende hoge werkdruk, onduidelijkheid in missie en visie door steeds wisselende opdrachten van de gemeente."

"Prestatieopdrachten vanuit de gemeente, registratie van dat alles, hetgeen ten koste gaat van de directe tijd voor bewoners."

"Geen vertrouwen van subsidiegever dat sociaal werkers kostenefficiënt kunnen denken en werken. Beheerspolitiek en systeemdenken van beleidsmakers."

Sociaal werkers noemen verder, *de ketenpartners, de 'procedures en wachttijden van andere organisaties'* als belemmering bij het laagdrempelig werken.

En uiteindelijk wordt ook verwezen naar de *landelijke wet- en regelgeving*. Sociaal werkers noemen in dat kader vooral de *'privacy-wetgeving'*. Wanneer in de gesprekken met de sociaal werkers doorgevraagd werd op privacy-wetgeving, dan bleek dat privacy-wetgeving vooral bij 'erop af' initiatieven in de weg staat, maar ook in het dagelijkse werk staat (angst voor) privacywetgeving het pro-actief handelen in de weg.

"En ik merk ook dat sinds de nieuwe privacywetgeving... Of nieuw? Die was er natuurlijk al, maar hij wordt nu gewoon veel strenger gehandhaafd, merk ik dat van bepaalde lijnen met bijvoorbeeld de woningstichting, maar ook politie, jeugdzorg, verschillende partijen, dat die die lijnen allemaal wat zijn afgesneden. Voorheen, toen wij net begonnen, ging ik wel eens met degene van de woningbouwstichting aan de slag, als die zei van: 'Nou, er is wat huurachterstand en we

krijgen wat klachten, zullen we er samen even heen.' Nou, prima, dan deden we dat gewoon. En nu, formeel mag die medewerker van de woningstichting dat gewoon niet eens meer bij ons melden dat dat speelt, want dan schendt hij daarmee wel de privacy."

"Ik merk dat als jij toont dat je betrokkenheid hebt en je bent oprecht en je wilt mensen helpen, dat mensen daar ook wel iets gemakkelijker weer overheen stappen. Maar ja goed, er zijn ook mensen, en dat merken wij ook wel steeds meer, door dat privacy-gebeuren, die toch wel veel meer op hun strepen staan als het gaat om de privacy. En als ze daar dan niet van gediend zijn, dan heb je ook zomaar klachten aan je broek."

Werk- en tijdsdruk

De interne systeemfactoren hebben met de dagelijkse gang van maken in het wijkteam te maken en zijn op de delen in twee subgroepen. De eerste subgroep - die veruit het meest genoemd wordt - gaat over de ervaren 'werk- of tijdsdruk'. Bijna de helft van de sociaal werkers noemt deze belemmering.²³ Zij noemen ook allerlei oorzaken die leiden tot werkdruk: te veel regels met als gevolg niet veel tijd voor bewoners; te veel taken/toename van taken; een groot werkgebied, 22 dorpen; en de bezuinigingen.

"Het is op een gegeven moment de kunst van hoe kom je wel met ze in contact. Want het begint namelijk met contact. En als je contact hebt, en je hebt een soort van beet, dan is het ook veel gemakkelijker om het te laten groeien, dat contact. En dan hoef je ze niet direct binnen te halen in de zin van: 'Wij gaan jou helpen.' Maar dat kan ook gewoon heel laagdrempelig zijn. Dat je gewoon af en toe met ze in gesprek gaat. Dat je even langsgaat. Ja, dat proberen we wel en dat was in het begin ook heel erg ons doel. Alleen, dat is wat mij betreft wel een kritische kanttekening, daar hebben we nu gewoon geen tijd meer voor."

Slechte bereikbaarheid en ontoereikende locatie

De tweede subgroep gaat over hoe het werk in het wijkteam is georganiseerd en sluit inhoudelijk nauw aan op wat bij de definitie 'toegankelijkheid' is genoemd. Het gaat dan om belemmeringen die *ontoegankelijkheid* veroorzaken. Concrete zaken die hierbij genoemd worden, zijn: slechte, dan wel beperkte bereikbaarheid van het pand van het wijkteam; ongeschiktheid van het pand van het wijkteam (geen spreekkamers); beperkte fysieke en telefonische bereikbaarheid (door gebrek aan uren).

"Geen 24-uurs bereikbaarheid."

"Op onze locatie is het niet altijd mogelijk bewoners in een aparte ruimte te woord te staan. Dat kan een belemmering zijn voor bewoners vanwege hun privacy."

"We hadden eerst twee [...] locaties. Eén in Bilgaard, de andere in de Vrijheidswijk. De Vrijheidswijk is een heel kwetsbare wijk. [...] Dat is toen dichtgegaan. Dat vond ik voor de wijk heel erg zorgelijk. En je merkt dat een groep bewoners ons nu niet meer bereikt. Dat is te ver weg. En het is niet zozeer qua fysieke afstand, qua kilometers. Dat is het niet. Maar sommige mensen komen bijna de wijk niet uit. Of die vinden dat toch wel heel ver. Dus dat is van invloed op de vragen die bij je komen."

Bevindingen voor de belemmeringen voor 'laagdrempelig werken'

De meest genoemde belemmeringen bij laagdrempelig werken hebben te maken met systeemfactoren en dan vooral belemmerende regelgeving vanuit de gemeente en werkdruk; twee factoren die met elkaar te maken hebben. De gemeentelijke opdracht wisselt vaak en er wordt veel verantwoording en administratie verwacht. Dit leidt niet alleen tot minder beschikbare tijd voor het uitvoerende werk, en dus werkdruk, maar ook tot een ervaren gebrek aan vertrouwen. Daarnaast is een aantal panden van de wijkteams niet optimaal ingericht of gelocaliseerd om laagdrempelig te kunnen functioneren in de wijk. Als laatste belemmert de landelijke privacy-wetgeving bij het outreachend werken in de wijk.

De succesfactoren voor 'laagdrempelig werken'

Als derde is gevraagd: 'Wat werkt goed als het gaat om laagdrempelig werken (succesfactoren)?' Opvallend is dat hier heel veel zaken genoemd worden die ook al bij de definitie zijn genoemd.

Fysieke nabijheid en toegankelijkheid van het wijkteam

Om te beginnen noemt ongeveer driekwart van de sociaal werkers de fysieke aanwezigheid, nabijheid of zichtbaarheid in de wijk een succesfactor. Verder wordt nadruk gelegd op een locatie op een druk punt in de wijk, waar bewoners makkelijk naar binnen kunnen lopen, en ontvangen kunnen worden. Verder worden ruime openingstijden, bereikbaarheid en voldoende ruimtes om bewoners te woord te kunnen staan als succesfactoren genoemd. Het wordt daarbij niet helemaal duidelijk of dit in de praktijk ook goed geregeld is of dat het meer als een randvoorwaarde wordt geschetst.

²³ Deze belemmering komt bij elke belofte terug. Omdat 'laagdrempelig werken' in de enquête de eerste belofte was, wisten de sociaal werkers niet dat er bij elke belofte de mogelijkheid zou zijn om specifieke belemmeringen te noemen. We verwachten dan ook dat werkdruk niet zozeer bij 'laagdrempeligheid' hoort, maar meer in het algemeen als een belemmering wordt gezien.

Persoonlijke houding, benaderbaarheid van de sociaal werker

De tweede categorie die veel genoemd wordt bij de succesfactoren betreft wederom de toegankelijkheid van de sociaal werkers zelf. Meer dan de helft benoemt het eigen gedrag als succesfactor. Succesvol gedrag is volgens de sociaal werkers 'persoonlijk contact', 'open uitstraling', 'open houding', 'aansluiten bij bewoners', 'meedenken in oplossingen', 'goed contact met de doelgroep', 'aansluiten bij de vraag van bewoners', 'bewoners kennen', 'veiligheid bieden', en 'inlevingsvermogen'.

"Intermenselijk contact. Van mens tot mens."

In dezelfde lijn ligt een vast contactpersoon, 'één huishouden, één hulpverlener, één sociaal werker die voor langere tijd betrokken blijft bij iemand/een systeem.

Allemaal zaken die het in de ogen van de inwoners laagdrempeliger maakt om contact op te bouwen en een vertrouwensband aan te gaan met een sociaal werker.

Het bieden van snelle hulp

Ook hier wordt aangesloten bij de definitie. Laagdrempelig werken betekent dat er zo weinig mogelijk drempels in de vorm van (aanmeld)procedures en protocollen zijn, zodat er snel en flexibel ingegaan kan worden op de hulpvraag. Vooral het bieden van snelle hulp wordt door bijna de helft van de medewerkers genoemd. Het gaat hier kortweg om de afwezigheid van onnodige bureaucratie en belemmerende protocollen. Hievoor is voldoende afstand tot de gemeente nodig en voldoende mandaat. Onderdeel daarvan is ook de samenwerking met andere partijen. Wat goed werkt zijn de zogenaamde 'korte lijntjes' met andere partijen: elkaar kennen, weten te vinden en elkaar ook laagdrempelig bij een hulpvraag betrekken. Dit wordt zowel over collega's in de eigen organisatie als collega's van andere organisaties genoemd.

Presentie, aanwezig zijn in de wijk

Als vierde categorie van succesfactoren wordt verwezen naar manieren van werken die laagdrempelig zijn en goed werken. Het gaat om te beginnen om een aspect dat ook bij de definitie al wordt genoemd, 'erop af', 'presentie' of 'aanwezig zijn in de wijk'. Of meer concreet: 'op (huis)bezoek gaan', 'vindplaatsgericht werken' en 'contact leggen met initiatieven in de wijk'. Vooral de jongerenwerkers zijn er in hun verhaal heel expliciet over.

"Jongeren vertellen dingen die zij anders niet zouden vertellen aan hulpverleners. Ze stellen zich open doordat zij dan niet direct het gevoel hebben met een hulpverlener in gesprek te zijn. Door de laagdrempelige manier van in contact komen, en doordat wij op laagdrempelige manier op diverse leefgebieden aanwezig zijn, zie ik dat jongeren in contact blijven gedurende hun jeugd, ondanks dat de hulpverlening al is afgerond."

"Aansluiten bij het niveau, bij het gedrag. Misschien wel bij de leeftijd. Ons jongerenwerkteam is vrij jong. Zo sluit je naar mijn mening ook het meest aan bij de jongeren. Wordt het als laagdrempelig ervaren. Verder is het ook present zijn waar de jongeren zijn, en met enthousiasme en humor het contact opbouwen, waardoor er vertrouwen ontstaat."

Daarnaast betreft het goede voorbeelden voor *ontmoeting in de wijk*. Heel concreet wordt verwezen naar een goed bereikbaar 'buurtservicepunt' en mogelijk een 'wijkrestaurant'. In de gesprekken met de sociaal werkers wordt in dat kader nog verwezen naar het initiatief om buurt- en dorpskamers in te richten.

"Ik ben heel benieuwd hoe zich dat straks met die buurt- en dorpenkamers gaat ontwikkelen, in de dorpen qua laagdrempeligheid. Hier is voor veel mensen met een wat zwakkere sociaal positie in de samenleving het vervoer een probleem. Die minder te besteden hebben, minder mobiel zijn. Mobiliteit is wel een issue."

Effecten van 'laagdrempelig werken'

Een aantal sociaal werkers noemt bij succesfactoren niet zozeer wat goed werkt in de praktijk, maar wat er gebeurt als de sociaal werkers daadwerkelijk laagdrempelig werken. Er is dan sprake van: 'mensen durven je te benaderen', 'vertrouwen', 'mensen zijn op hun gemak' en 'mensen laten sneller hulp toe'.

Bevindingen voor de succesfactoren voor 'laagdrempelig werken'

Wat vooral opvalt, is dat bij de succesfactoren veel dezelfde zaken genoemd worden als bij de definitie. Het gaat om het wegnemen van drempels: zowel fysiek en psychologisch als systemisch. Het wijkteam moet vind-

baar en toegankelijk zijn, de sociaal werker moet toegankelijk zijn en er moet een vertrouwensband opgebouwd worden. Protocollen en bureaucratie moeten tot een minimum beperkt worden, er moet laagdrempelig samengewerkt kunnen worden in het team en met andere organisaties. De verwachting is dat inwoners dan sneller hulp toelaten.

‘Laagdrempelig werken’ algemeen beschouwd

Het draagvlak voor laagdrempelig werken is groot. Laagdrempelig werken heeft vooral te maken met de fysieke zichtbaarheid, vindbaarheid en toegankelijk van het wijkteam als geheel en met de toegankelijkheid van de sociaal werker als persoon in het bijzonder. Verder houdt laagdrempeligheid de afwezigheid van bureaucratie in. In de praktijk hebben sociaal werkers het idee dat er in het team ook echt laagdrempelig gewerkt wordt en als succesfactoren worden dan ook weer dezelfde zaken genoemd als bij de definitie: het wijkteam en de sociaal werkers zijn toegankelijk, er worden weinig drempels opgeworpen om hulp te vragen.²⁴ Toch worden er ook belemmeringen ervaren: er is in de ogen van de sociaal werkers te veel bureaucratie die ten koste gaat van de laagdrempeligheid. In sommige gevallen op een directe manier, bijvoorbeeld doordat tijdrovende processen om tot een verplichte beschikking te komen hulpvragers in de wachtstand zetten. In andere gevallen op een indirecte manier, bijvoorbeeld omdat veel tijd verloren gaat aan verplichte registraties en andere administratieve handelingen, waardoor de beschikbare tijd voor inwoners en outreachende werkzaamheden kleiner wordt en de werkdruk als (te) hoog ervaren wordt.

²⁴ Maar niet hoger dan de andere drie gemeenten, hoewel die geen fysieke teams in de wijk hebben.

‘Maatwerk leveren’

Inleiding

Uit de enquête blijkt dat ‘maatwerk leveren’ in vrijwel even stevig scoort als belofte voor het wijkteam, als ‘laagdrempelig werken’: 58.4 procent van hen herkent ‘maatwerk leveren’ (zeer) sterk als opdracht en nog eens 34 procent als opdracht *tout court*. Slechts 7.5 procent herkent ‘maatwerk leveren’ enigszins of niet als opdracht van het wijkteam. Dat wijst erop dat ook deze belofte stevig verankerd is in het denken, en naar mag worden aangenomen ook het handelen van de medewerkers van de wijkteams. De (doel)stelling voor ‘maatwerk leveren’ is in de enquête omschreven als: ‘Het leveren van passende zorg en ondersteuning.’ Ook deze doelstelling wordt stevig ondersteund door de medewerkers van de wijkteams, het sterkst van alle beloftes: 93.3 procent van de sociaal werkers is het (helemaal) eens met de stelling. Slechts 3.3 procent is het met de stelling (helemaal) oneens. De overige medewerkers zijn het ‘enigszins eens’ met de stelling of antwoorden ‘neutraal’. Van de sociaal werkers uit de wijk- en dorpenteams is 71.0 procent van mening dat in de praktijk ook maatwerk wordt geleverd. Jongerenwerkers zijn het er minder vaak mee eens dan de andere medewerkers.

Uit bovenstaande kan geconcludeerd worden dat de sociaal werkers ‘maatwerk’ als belangrijke taak opvatten, de doelstelling breed onderschrijven en van mening zijn dat het wijkteam in de praktijk ook laagdrempelig werkt.

In de open vragen van de enquête is vervolgens gevraagd aan te geven op welke wijze de medewerkers ‘maatwerk leveren’ omschrijven (definitie), welke belemmeringen zij waarnemen voor het bereiken van dat ‘maatwerk’ en welke factoren kunnen bijdragen aan een versterking van ‘maatwerk leveren’.

De definitie van ‘maatwerk leveren’

Als eerste is gevraagd wat ‘maatwerk leveren’ volgens de sociaal werkers inhoudt. Wat opvalt, is dat de omschrijvingen die de respondenten geven van ‘maatwerk leveren’ heel compact zijn. Twee groepen van antwoorden omvatten meer dan twee-derde van alle gegeven omschrijvingen.

‘Aansluiten bij wat de bewoner vraagt en bij hem/haar past’

De eerste groep antwoorden vertrekt vanuit het perspectief van de bewoners: ‘aansluiten bij wat de bewoner vraagt en bij hem/haar past’. Of in andere bewoordingen: ‘Aansluiten bij de specifieke situatie van de cliënt’, ‘Goed kijken waar echt ondersteuning bij wordt gevraagd’, en ‘Uitgaan van het perspectief van de bewoner’.

“Inventariseren van de hulpbehoefte van de bewoner. En een plan van aanpak maken zodat hij of zij kan werken aan de problemen die spelen.”

‘Doen wat nodig is’

De tweede groep gaat over het aanbod dat past bij de individuele hulpvraag: vraaggericht en niet aanbodgericht te werk gaan. Ook dit wordt door meer dan de helft van de sociaal werkers genoemd. Behalve ‘doen wat nodig is’ wordt vaak de term ‘passende hulp’ of ‘passende ondersteuning’ gebruikt.

“Per persoon kijken, per casus wat nodig is, wat is het perspectief en hoe komen wij daar. Een plan op maat.”

“Passende ondersteuning bieden die de situatie (blijvend) verbetert, een ook kostenbesparend werkt.”

“Er met de bewoner achter komen wat écht nodig is en dan niet kijken welk ‘product’ daar het beste bij past, maar hoe je de oplossing mogelijk kunt maken.”

“Doen wat nodig is voor de bewoner en daarbij het is de bewoner leidend en het systeem volgend.”

‘Luisteren naar de bewoner’

Daar begint het maatwerk-verhaal volgens ongeveer een kwart van de sociaal werkers eigenlijk ook gewoon: ‘Luisteren naar het verhaal’, ‘luisteren naar de vraag en hierop een passend antwoord bieden’, ‘goed luisteren naar de wensen en mogelijkheden van de burger’, ‘maatwerk vraagt breed kijken en luisteren’. En in het ver-

lengde daarvan 'zoeken naar de vraag achter de vraag en doorvragen' en 'samen met de bewoner tot hulpvraag komen'.

"Ik als sociaal werker ben altijd bezig met maatwerk. Hoe kan ik de bewoner het beste helpen? Wat is voor de bewoner een doorbraak? Wat is het perspectief van de bewoner? Hoe kan ik de bewoner vooruithelpen? Bewoners komen vaak met multi-probleem problemen binnen en willen graag een kant en klare oplossing. Om te kijken naar het perspectief en door te vragen naar de dromen/wensen kan de bewoner geholpen worden."

Buiten de bestaande kaders denken

Als laatste wordt door één op de vijf sociaal werkers genoemd dat maatwerk betekent dat je 'creatief moet zoeken naar oplossingen', 'out-of-the-box denken', 'buiten de lijntjes kleuren', een 'individuele oplossing die niet gehinderd wordt door wetten, regels, en protocollen'. 'Dat wat de bewoner nodig heeft aanbieden ongeacht de regels en kaders.' Hierbij wordt ook tweemaal verwezen naar Inclusieve Stad.

"Nou, bij ons noemen wij vaak maatwerk tegenwoordig ook dat stukje inclusieve stad of wijk. Hoe je dat noemt. Dus daarin doen we wel maatwerk. Daarin vind ik altijd wel veel mogelijk. We hebben altijd wel maatwerkspecialisten binnen het team. Waarbij je ook kunt kijken van als iets niet in de reguliere routes mogelijk is, wat er dan wel mogelijk is. Of hoe kunnen we toch zorgen dat we dit voor dit gezin of deze bewoner voor elkaar kunnen krijgen."

Bevindingen voor de definitie van 'maatwerk leveren'

'Maatwerk leveren' begint dus met het goed luisteren naar de cliënt en het doorvragen door de sociaal werker. De vraag achter de vraag in beeld brengen. Het probleem zo breed mogelijk in kaart brengen en de volledige situatie van de cliënt overzien. Vanuit dat perspectief brengt de sociaal werker - samen met de cliënt - in kaart wat de cliënt nodig heeft om een stap verder te komen en daarna wordt pas een plan van aanpak gemaakt. Als niet direct bestaat wat de cliënt nodig heeft, moet creatief en buiten bestaande paden en kaders gezocht worden naar de oplossing. Kort samengevat: de situatie van de cliënt is het vertrekpunt van de hulpverlening en niet het bestaande aanbod en de bestaande hokjes.

De belemmeringen voor 'maatwerk leveren'

In de enquête is de vraag gesteld of de respondenten voorbeelden kunnen noemen van zaken die het team belemmeren bij 'maatwerk leveren'. De antwoorden vallen uiteen in drie veel genoemde groepen van opmerkingen, waarvan er twee ook bij de meeste andere beloftes als belangrijkste barrières genoemd worden: 'bureaucratie en beleid' en 'werkdruk/tijddruk'. De derde groep betreft de 'afhankelijkheid van netwerkpartners'

Bureaucratie en beleid

Als belangrijkste belemmering worden zaken genoemd die te maken hebben met bureaucratie en beleid. Meestal wordt in het algemeen 'wet- en regelgeving', 'procedures', 'protocollen', 'beleidsregels' of, nog breder, 'bureaucratie' genoemd. In een aantal gevallen is duidelijk dat het om bureaucratie bij de overheid, en dan vooral de gemeente Leeuwarden gaat. Een aantal keren wordt juist specifiek verwezen naar bureaucratie bij (grote) zorgaanbieders.

"Dat we er bij andere organisaties (zoals zeker de gemeente) alsnog in vastlopen. Met name organisaties die veel regels en kaders hebben zijn niet ingesteld op maatwerk en houden liever vast aan de regels. We hebben ze wel nodig om maatwerk mogelijk te maken. Overtuigen of met goede argumenten komen kost soms veel energie en tijd."

"Regels op specifieke gebieden die andere regels weer onmogelijk maken, afwegingskaders gemaakt door beleidsmakers, mensen op kantoren die bedenken hoe het moet in plaats van mensen uit het werkveld. Wantrouwen, geld gestuurde besluiten, en nog steeds hokjes en zuilen. Vooroordelen van beleidsmakers."

"Het kunnen leveren van maatwerk wordt belemmerd door regels en bureaucratie. Soms is het nodig om bepaalde zorg in te zetten, bv huishoudelijke hulp. Dan is er een regel die zegt dat dit niet kan omdat er een andere inwonende volwassene in dat gezin is die die zorgtaken wel op zich kan nemen. Echter, die andere volwassene is overbelast geraakt door alle zorgtaken die hij al had. Als ik huishoudelijke hulp had kunnen inzetten, was er ontlasting ontstaan binnen het gezin, had iedereen het vol kunnen houden. Nu is de andere volwassene ook uitgevallen, kan zijn werk tijdelijk niet meer verrichten, hij doet een beroep op de ziektewet en gaat met burn-out klachten via de huisarts, via de praktijkondersteuner naar een psycholoog. Kortom, die kosten vallen veel hoger uit dan een tijdelijke inzet van de huishoudelijke hulp."

"Ik vind het ook gek dat wij niet meer met bepaalde instanties een woordje kunnen wisselen. Het is zelfs zo gek gegaan dat ik de GGZ, waar ik net iemand heb aangeleverd de dag ervoor. Die bel ik de volgende dag op, ik zeg: 'Kunnen we even praten over persoon die en die?' 'Nee, want ik mag niks vertellen.' Dat is gek. Ik zeg: 'Gister heb ik zelf die man hier aangeleverd. En nu mag u mij niet meer vertellen hoe het met hem gaat.' Daar kom ik wel achter, maar dan... Waanzin vind ik dat. Waanzin. En ik vind heus dat we onze privacy moeten beschermen, ook mijn eigen privacy. Maar, in bepaalde dingen slaan we wel helemaal door. Dan denk ik van: 'Nee.' Je moet het wel elke keer in het achterhoofd houden, ook met alle rapportages die je doet, dat dingen opgevraagd kunnen worden en dat je echt... Ja, je moet rapporteren net als dat die persoon over je schouder meekijkt. Nou, ik denk, dan moeten we er bijna maar naartoe, want elk verslag wat we op elk moment uittikken, dat moeten we gelijk maar geven aan die persoon, want dan ben je, dat voorkomt achteraf heel veel rompslomp."

Het ontbreken van voldoende tijd en hoge werkdruk

De tweede groep gaat over het 'ontbreken van voldoende tijd en hoge werkdruk' (door bijna een kwart genoemd). De omschrijving is vaak kort, maar krachtig: 'tijd', 'tijdsdruk', 'tijdekort', 'gebrek aan tijd', 'werkdruk', 'hoge werkdruk'. Bij maatwerk valt op dat het aspect tijd vaak inhoudelijk wordt gekoppeld aan de aard van het 'maatwerk leveren'. Maatwerk leveren kost meer tijd dan de inzet van een standaardproduct.

"Het uitzoeken en mogelijk maken van maatwerk neemt in de regel meer tijd in beslag. Je bent afhankelijk van andere organisaties."

"Maatwerk kan veel tijd innemen, je moet nieuwe routes ontdekken."

"Uitzonderingen kosten vaak veel tijd omdat je alles administratief moet onderbouwen, en eerst natuurlijk al van alles geprobeerd hebt."

"Dat we er bij andere organisaties (zoals zeker de gemeente) alsnog in vastlopen. Met name organisaties die veel regels en kaders hebben zijn niet ingesteld op maatwerk en houden liever vast aan de regels. We hebben ze wel nodig om maatwerk mogelijk te maken. Overtuigen of met goede argumenten komen kost soms veel energie en tijd."

Afhankelijkheid netwerkpartners

Als laatste wordt de afhankelijkheid van netwerkpartners genoemd als belemmering bij 'maatwerk leveren'. Dit hangt meestal samen met één van de eerste twee opmerkingen. Doordat sociaal werkers voor de uitvoering van maatwerk afhankelijk zijn van zorgaanbieders, het voorliggende veld en/of de gemeente, kost het meer tijd om trajecten uit te zetten en (administratief) te onderbouwen. De netwerkpartners lijken daarbij liever standaardproducten in te zetten. Daarnaast is maatwerk met sommige organisaties heel lastig te organiseren, zoals met de belastingdienst of schuldhulpverlening, omdat starre regels maatwerk in de weg zitten.

"Belastingdienst is een organisatie waar je niet makkelijk mee kan samenwerken. Zo zijn er vast meer organisaties waar het stroef mee loopt. Tevens heb je ook te maken met veel verschillende wetten en lijnen. Soms lukt het wel om al deze partijen op één lijn te krijgen en soms niet."

"Afspraken met aanbieders over wat ze wel/niet mogen leveren en dat dan bv niet geleverd mag worden wat er nodig is."

"Niet alle partijen zijn zo flexibel om maatwerk te leveren en houden bijv. vast aan wet- en regelgeving. Dit zijn met name de grotere organen als incassobureaus, Belastingdienst, UWV."

Bevindingen voor de belemmeringen voor 'maatwerk leveren'

Ondanks dat maatwerk een diep verankerde belofte van de transformatie is, lijkt het in de praktijk maar moeizaam te verlopen, vanwege schotten, regelgeving en administratieve eisen van organisaties buiten Amaryllis en dan vooral de gemeente Leeuwarden. Ook vraagt de uitvoering van maatwerk meer tijd van sociaal werkers dan de inzet van standaardproducten.

De succesfactoren voor 'maatwerk leveren'

Op de vraag: 'Wat werkt de praktijk goed als het gaat om 'maatwerk leveren'?' komen twee groepen antwoorden sterk naar voren: het aansluiten bij de hulpvraag van de cliënt en samenwerking. Een derde groep antwoorden komt minder vaak voor, maar sluit inhoudelijk goed aan bij de meest genoemde belemmering: bu-

reaucratie. Het gaat om de ruimte om de hulpvraag als vertrekpunt te kunnen kiezen, om *out-of-the-box* te werken.

Aansluiten bij de hulpvraag van de cliënt

Aansluiten bij de hulpvraag van of situatie van de cliënt wordt door ongeveer een derde van de sociaal werkers een succesfactor genoemd. En de omschrijving 'aansluiten bij' wordt in allerlei bewoordingen weergegeven. Om te beginnen met 'aansluiten bij de bewoner', daarnaast: 'bekijken wat de bewoner nodig acht', 'zorgen dat je zelf goed weet waar de cliënt behoefte aan heeft', 'denken vanuit de bewoner, niet in producten', werken vanuit de oplossingen die de bewoner noemt', 'goed inspelen op de vraag', 'luisteren naar de vraag achter de vraag (doorvragen)', 'perspectief van de bewoner centraal stellen', 'de tijd nemen voor de bewoner', 'doen wat nodig is'.

Samenwerking binnen het netwerk

Een tweede succesfactor betreft *'goede samenwerking binnen het netwerk. Collegiaal overleg en korte lijntjes'* (door bijna de helft genoemd). Maatwerk vraagt om een integrale aanpak waarbij vanuit diverse disciplines een bijdrage wordt verwacht. Dat vraagt om samenwerking en nauwe aansluiting.

"Met elkaar meedenken om zo oplossingen te vinden die nog niet eerder zijn bedacht.' 'inspirerende verhalen, samenwerken met collega's en collega-bedrijven', 'korte lijnen met collega's en andere organisaties', 'korte lijntjes, laagdrempelig, geen wachtlijsten, directe zorg leveren', 'vaste contactpersonen binnen de verschillende organisaties', 'contact onderhouden met andere zorgverleners zodat alle partijen hetzelfde vragen en uitstralen naar de bewoner', 'goede afstemming met netwerkpartners en Publieke Dienst, direct kunnen inzetten van de juiste hulp/ondersteuning van zorg-aanbieders zonder dat daarvoor eerst een indicatie moet zijn afgegeven."

Eén op de 7 sociaal werkers noemt specifiek de samenwerking met medewerkers van de gemeente Leeuwarden als succesfactor. Aansluitfunctionarissen worden genoemd als succesfactor, evenals ambtenaren die een invoelend vermogen hebben, ambtenaren die vanuit vertrouwen werken, een open mind hebben en waarbij je ook fouten mag maken.

"In ons wijkteam zijn de lijnen kort met de gemeente waardoor er in relatief korte tijd snelle beslissingen gemaakt kunnen worden, als het bijv. gaat om geld om een groter probleem te voorkomen. Samenwerking is positief, prettig contactpersoon, goed te bereiken, flexibel in meedenken."

Ruimte om buiten de gegeven kader te kunnen werken

Een derde succesfactor verwijst naar de ruimte om bij maatwerk ook te kunnen afwijken van standaardoplossingen. Termen die daarbij genoemd worden zijn: 'buiten de kaders werken, niet aan iedereen toestemming hoeven te vragen, maar dingen/hulp in mogen zetten', 'regels aan de kant zetten', 'mandaat om buiten bestaande (rigide) regelgeving om te gaan', 'niet zozeer binnen allerlei kaders werken', 'inclusieve stad en omgekeerde toets'.

"Dat we middels 'inclusieve stad' werken en er een budget beschikbaar is om buiten gebaande paden zaken opgelost te krijgen voor bewoners."

"Daarnaast is gemeente Leeuwarden eveneens heel actief met werken vanuit het perspectief van de bewoner, met behulp van 'de omgekeerde toets'. Dit creëert meer ruimte voor maatwerk. Mooie beweging om hier samen verdere invulling aan te geven."

"Voor mij: ik ga mijn eigen weg op mijn eigen manier met de bewoner en praat niet te veel over wat ik doe als ik buiten de lijntjes kleur. Zo kan het vaak het eenvoudigst en met een minimum aan administratieve verantwoording met een goed resultaat voor bewoners."

Bevindingen voor de succesfactoren voor 'het maatwerk leveren'

De succesfactoren sluiten nauw aan op de definitie. Volgens sociaal werkers werkt het goed om te vertrekken vanuit de hulpvraag van de cliënt. Samenwerking met netwerkpartners en ambtenaren is vervolgens essentieel om ook maatwerk te kunnen leveren. *Good practises* die genoemd worden zijn omgekeerde toets, Inclusieve Stad en aansluitfunctionarissen.

‘Maatwerk leveren’ algemeen beschouwd

Maatwerk leveren start vanuit het perspectief van de hulpvrager. De sociaal werker luistert goed en vraagt door en brengt zo ‘de vraag achter de vraag’ in beeld. Uitgaan van de hulpvraag wordt bij zowel de definitie als bij succesfactoren het meest genoemd. Maatwerk leveren kost echter meer tijd dan de inzet van standaardproducten, terwijl sociaal werkers over het algemeen juist tijd te kort komen. Daarnaast blijkt dat landelijke en gemeentelijke systemen, én systemen van zorgaanbieders nog niet goed te passen bij het *out-of-the-box* denken wat maatwerk typeert. Sociaal werkers zien als (mogelijke) succesfactoren dan ook een goede afstemming en samenwerking met ketenpartners en ambtenaren, om ‘oude’ systeemproblemen op te lossen.

‘Eigen regie en zelfredzaamheid stimuleren’

Inleiding

De belofte ‘eigen regie en zelfredzaamheid stimuleren’ wordt ook heel duidelijk herkend door sociaal werkers: 60.3 procent van hen herkent ‘eigen regie en zelfredzaamheid stimuleren’ (zeer) sterk als een opdracht voor het wijk- en dorpen team en nog eens bijna 31.9 procent herkent het als opdracht. Maar ongeveer dan 7.4 procent herkent ‘eigen regie en zelfredzaamheid stimuleren’ enigszins of niet als opdracht van het wijkteam. Ook het draagvlak voor de doelstelling is groot: 72.6 procent is het (helemaal) eens met de stelling ‘het stimuleren van de eigen regie draagt bij aan de participatie van inwoners’²⁵, en zelfs 84.8 procent met de stelling dat ‘het stimuleren van de zelfredzaamheid bijdraagt aan de participatie van inwoners’, terwijl slechts 3.3 procent is het met de stelling oneens. De overige medewerkers zijn het ‘enigszins eens’ met de stelling of antwoorden ‘neutraal’. Van de sociaal werkers is 77.3 procent van mening dat in de praktijk ‘eigen regie’ wordt gestimuleerd, en 80 procent zelfs voor ‘het stimuleren van zelfredzaamheid’.²⁶ Nadere analyse laat verder zien dat sociaal werkers uit de wijk- en dorpen teams het sterker eens zijn met de stellingen ‘mijn wijkteam stimuleert de eigen regie van inwoners’ en ‘mijn wijkteam stimuleert de zelfredzaamheid van inwoners’ dan jongerenwerkers en overige medewerkers.

Uit bovenstaande kan geconcludeerd worden dat de sociaal werkers ‘eigen regie en zelfredzaamheid stimuleren’ als belangrijke taak opvatten, de doelstelling ondersteunen en van mening zijn dat het wijkteam in de praktijk ook is gericht op ‘eigen regie en zelfredzaamheid stimuleren’.

De gesprekken met de sociaal werkers begonnen telkens bij de vraag hoe de beloftes luiden bij de start van het werken in wijkteams: ‘Wat wilden we eigenlijk bereiken met de transformatie, welke doelen werden nagestreefd?’ Daarbij werd ‘eigen regie en zelfredzaamheid stimuleren’ vaak genoemd als belangrijke belofte, dan wel doelstelling van de transformatie.

In deze paragraaf wordt aan de hand van de enquête en de gesprekken met de sociaal werkers dieper ingegaan op de belofte ‘eigen regie en zelfredzaamheid stimuleren’.

De definitie van ‘eigen regie en zelfredzaamheid stimuleren’

De omschrijvingen van de definitie van eigen regie en zelfredzaamheid stimuleren leveren om te beginnen zicht op de omschrijvingen die het meest gegeven worden in verband met de definitie voor ‘eigen regie en zelfredzaamheid’. Wat opvalt, is dat die omschrijvingen meer divers zijn dan bij ‘laagdrempeligheid’ en zeker dan bij ‘maatwerk’. Om te beginnen worden twee omschrijvingen heel vaak gebruikt.

‘Wat hij zelf kan, doet hij zelf’

Driekwart van de sociaal werkers geeft een omschrijving die heel direct verwijst naar de doelstelling, naar de belofte zelf: ‘Wat hij zelf kan, doet hij zelf’ (‘inzetten op zelfredzaamheid en eigen regie’). In de antwoorden komen vele mooie beelden bovendien, die de essentie van de aanpak helder verwoorden. Dat begint met goed te luisteren naar wat de bewoner zelf te melden heeft.

“In eerste instantie vooral luisteren naar wat de bewoner beweegt, wat hij kan en wil, en wat de vraag is. Inspelen op wat de bewoner wil is bij iedereen anders en dus niet iets wat door de overheid is opgelegd. Want dan heeft de overheid de regie. Bewoners positief bekrachtigen en faciliteren waar dat kan. Zelf laten doen en niets overnemen. Dat kost wel veel tijd.”

Dan verder aan de slag. “Door oplossingsgericht vragen te stellen en mensen te laten ervaren wat zij zelf allemaal kunnen en te laten zien dat het hun eigen probleem is en niet dat van een ander. Laat mensen groeien, geef ze verantwoordelijkheid voor eigen zaken, hoe klein ook en laat ze succeservaringen opdoen waardoor het zelfvertrouwen en waardoor de regie over hun eigen leven groter wordt.”

Uiteindelijk betekent dat “dat de bewoner zelf de verantwoordelijkheid over zijn leven heeft en houdt. Dat hij zelf de regie heeft en dat wij er zijn om te ondersteunen, helpen waar nodig. Maar dat de bewoner in zijn kracht wordt gezet. *Wat hij zelf kan, doet hij zelf.*”

²⁵ Gemiddelde cijfer op een 7-puntsschaal: 6,0 voor ‘eigen regie’ en 6,2 voor ‘zelfredzaamheid’.

²⁶ Gemiddelde cijfer op een 7-puntsschaal: 6,0 voor zowel ‘eigen regie’, als ‘zelfredzaamheid’.

Deze connotatie wordt verder nog ondersteund door quotes als: ‘de bewoner zien, luisteren, centraal stellen en mee laten beslissen’ en ‘mensen kunnen zichzelf (leren) redden’. Toch worden ook wel belangrijke twijfels hoorbaar.

“Het is wel dubbel in die zin dat de populatie die hulp nodig heeft, die kan niet zo heel veel met eigen regie en oplossingsgericht werken.” Maar daar volgt meteen op: “Toch is dat in de loop der jaren wel veranderd in die zin dat er vroeger wel langer werd gezegd: ‘Oké, ik ben nu je maatje voor langere tijd. Ik ga nu met jou meelopen.’ Dat is niet meer van deze tijd, langere tijd als sociaal werker of Mee-consulent meelopen in een gezin. Dat is niet meer zo. En dat is denk ik ook wel goed. Zodra je merkt of weet van ‘nou dit is eigenlijk wel in orde’, dan werkt je er naartoe dat mensen ook weer hun eigen verantwoordelijkheid pakken. Dat is gewoon gezonder. Je hoort niet je problemen te beleggen bij een hulpverlener voor langere tijd.”

‘Mensen motiveren en in hun kracht zetten’

De tweede omschrijving, door bijna alle sociaal werkers genoemd, betreft een verzameling van omschrijvingen die alle te maken hebben met de houding, de opstelling, de oriëntatie, de aanpak van de sociaal werker. De meest toepasselijke typering die daarvan door een van de respondenten wordt gegeven, luidt: *‘mensen motiveren en in hun kracht zetten’*. Voor die typering worden vele beelden aangedragen: ‘naast de bewoner staan, samen met hem krachten ontdekken, deze stimuleren’, ‘bewoner in eigen kracht zetten zodat deze vertrouwen krijgt in zichzelf en zijn of haar wensen kenbaar durft te maken’, ‘bewoners eigenaar maken van hun problemen’.

“Kijken naar de kracht in de bewoner en die ook bekrachtigen. Bewoner dingen zelf laten doen, eventueel samen, maar niet overnemen. Soms bij de hand pakken, schop onder de billen geven, duwtje geven, net wat nodig is. Net zolang coachen tot bewoner het zelf weer over neemt en zelf doet. Rekening houdend met maximaal vermogen om zelfredzaam te zijn.”

“Zoveel mogelijk het heft in handen van de bewoner (terug) geven. Op zoek naar de mogelijkheden binnen de (leef)wereld van de bewoner. De bewoner vertrouwen geven door complimenten te geven en aansluiten bij de bewoner. En vandaar uit sterk maken of sterk houden. Op zoek gaan naar uitzonderingen in de aangegeven problematiek. Het gaat niet 24/7 slecht. Wat kan de bewoner zelf doen om de uitzonderingen te analyseren en maken te laten plaatsvinden. Focus op mogelijkheden.”

Naast deze meer concrete beelden worden in deze samenhang verder ook nog een aantal andere meer algemene noties aangedragen. Zoals ‘waar nodig ondersteunen’, ‘complimenten geven’, ‘inzetten op talenten en kwaliteiten’, ‘denken in mogelijkheden’, ‘oplossingsgericht werken’, ‘weer vertrouwen krijgen in eigen kunnen’, ‘probleemoplossend vermogen versterken’.

‘Geen problemen en taken overnemen’

Een derde en laatste groep connotaties richt zich specifiek op het beeld dat je als sociaal werker binnen het streven naar meer ‘eigen regie en zelfredzaamheid’ moet kijken naar je eigen positie en rol: *‘geen problemen en taken overnemen’*. Dit aspect zit natuurlijk al in de eerder geschetste connotaties, maar verdient het toch hier genoemd te worden. Het wordt in zijn diverse vormen door een derde van de sociaal werkers als omschrijving aangedragen. De reminder neemt op zich ook weer diverse gestalten aan. Om te beginnen het opwerpen van de vraag: ‘Wat kunt u zelf doen?’. Dan de stelling ‘je bent eerder coach dan dat je regie hebt’ en ‘geen problemen en taken overnemen’ of in andere bewoordingen: ‘op je handen zitten’, ‘dat je als sociaal werker niet gaat redden’, ‘zelf niet direct met de oplossing komen’, ‘niet direct willen overnemen en helpen maar achteroverleunen’, ‘hulpverleners zijn passanten’.

“Dat je niet klakkeloos van ze over neemt waar ze om vragen, maar eerst uit vraagt wat ze zelf kunnen doen.”

“Sommige mensen stellen zich die vraag niet, want die hebben zo iets van: ‘Nou, daar moet dan wat aan gedaan worden.’ ‘Nee, jij moet daar wat aan doen. Dus ja, hoe ga je dat oplossen. Wat ga je nu doen. Welke stappen ga je nemen.’ Maar dat moet ik soms ook even tegen mezelf zeggen. Dat gaat mij wel steeds beter af en ik denk ook dat we daar nu in algemene zin wel meer naar toe zijn gegaan... Dat is iets wat wij ook tussen de oren moeten krijgen. De ene collega heeft dat meer dan de ander.”

“Bewoners zelf laten doen wat zij zelf kunnen. Zodat ze deze vaardigheden bij volgende problemen in hun leven weer

kunnen inzetten. Dit is soms een uitdaging, omdat hier tijd en geduld voor nodig zijn. Als professional krijg je zaken soms sneller voor elkaar dan dat een bewoner dit lukt. Hier bereik je echter alleen succes op de korte termijn mee. Als de bewoner de volgende keer een obstakel tegenkomt, zal hij je weer vragen om hulp in plaats van dat hij de skills heeft aangeleerd om dit zelf te kunnen oplossen. Alleen overnemen wat mensen echt niet zelf kunnen.”

Bevindingen voor de definitie van ‘eigen regie en zelfredzaamheid stimuleren’

De essentie van ‘eigen regie en zelfredzaamheid stimuleren’ ligt in het denken in termen van mogelijkheden, talenten en kwaliteiten van bewoners zelf. Het is de ruimte en het vertrouwen, en waar nodig ondersteuning te geven om zelf problemen of uitdagingen op te pakken. En langs die weg het ‘probleemoplossend vermogen’ van bewoners te versterken. Daarbij is het van groot belang dat sociaal werkers niet gaan ‘redderen’, geen problemen en taken gaan overnemen, maar bewoners juist motiveren en in hun eigen kracht zetten. Het probleem daar laten, waar het in eerste instantie opgelost kan worden. En pas dan, wanneer dat niet of onvoldoende lukt, een helpende hand te bieden.

De belemmeringen voor ‘eigen regie en zelfredzaamheid stimuleren’

In de enquête is de vraag gesteld of de respondenten voorbeelden kunnen noemen van zaken die het team belemmeren bij het ‘stimuleren van eigen regie en zelfredzaamheid’. De antwoorden vallen uiteen in vier veel genoemde omschrijvingen, waarvan er twee ook bij de meeste andere beloftes als belangrijkste barrières genoemd worden: ‘werkdruk/tijddruk’ en ‘bureaucratie’. De andere twee betreffen het ‘kiezen van de makkelijkste weg’ en ‘beperkingen die bewoners zelf ondervinden’.

Het ontbreken van voldoende tijd en hoge werkdruk

Bijna één-derde van de sociaal werkers verwijst in het kader van ‘eigen regie en zelfredzaamheid stimuleren’ naar het ontbreken van voldoende tijd en hoge werkdruk. Vaak is de omschrijving kort, maar krachtig: ‘tijdgebrek’, ‘tijdsdruk’, ‘tijd’, ‘tijd en ruimte’, ‘te weinig tijd’, ‘werkdruk’, ‘tijd en geld’. In enkele gevallen wordt er wat meer verteld.

“Soms kost het extra tijd als je iemand zelf iets laat uitzoeken. Die daar dan toch moeite mee blijkt te hebben. En dan blijven dingen liggen en zit het mij achter de vossen.”

“Het vraagt om geduld en tijd. Deze tijd hebben wij niet altijd. Als wij de tijd wel hebben, voelen wij hem ook niet altijd, waardoor wij de tijd zelf onvoldoende nemen.”

“Vaak ga je oplossingsgericht tewerk, aangezien je te weinig tijd en ruimte hebt. Je hebt dan eigenlijk te weinig tijd om de vraag achter de vraag uit te vragen. Daar valt nog heel veel winst te behalen.”

“We krijgen steeds meer taken in minder uren. Hierdoor is het niet altijd even makkelijk om veel te kunnen investeren in het individu. Als hierdoor bijvoorbeeld de basis thuis niet is zoals wenselijk, kost het veel tijd om hierop te investeren en die tijd en ruimte is er niet altijd.”

“Te weinig tijd om te onderzoeken waar de zelfredzaamheid ligt.”

Bureaucratie en (overheids)beleid

Een ongeveer even groot aantal sociaal werkers verwijst naar de bureaucratie als belemmerende factor. Dat verhaal begint met de wetten, regels, procedures en protocollen die het werken van de sociaal werker met het oog op eigen regie en zelfredzaamheid belemmeren. Wat in dat kader echt opvalt is dat het merendeel (iets meer dan de helft van de opmerkingen) heel algemeen blijft, en inderdaad spreekt van de belemmering van wetten, regels, procedures en protocollen. Maar als er wel concreet wordt aangeduid waar de bureaucratie als belemmering zich situeert dan is dat veelal binnen het publieke domein, hetzij de gemeente, hetzij instellingen die nauw gelieerd zijn aan de overheid. Dat laatste wordt vaak gekoppeld aan de klacht dat instanties naar burgers opereren vanuit wantrouwen.

“Oftewel de bewoner belt voor een betalingsregeling, maar krijgt niks gedaan. Zodra de sociaal werker belt, kan het wel geregeld worden. Alles ingericht op beheersing en controle. Bewoners worden bij voorbaat als misdadigers gezien, terwijl er nog geen enkel contact is geweest soms. Uitkeringen worden gestopt bij ‘vermoedens’ van fraude, waardoor de mensen nog verder in de problemen komen... Systemen en systeemgericht denken maken het soms bijna onmogelijk om bewoners in eigen regie te stimuleren.”

“Het feit dat een sociaal werker wél dingen voor elkaar krijgt bij instanties, waar de bewoner zelf niet doorheen komt... Sommige bewoners worden bijna als misdadigers gezien vanwege een fout door onkunde! Hoe wil je bewoners zelfredzaam maken als de systemen niet dóór te komen zijn? Bijvoorbeeld brieven van de gemeente en overheid, belastingdienst, CAK, UWV, zorgverzekering, CJIB, enz. enz. Ik snap het af en toe al niet, laat staan iemand die dik in de schulden zit en in de war is, of iemand die LVB heeft, of een nieuwkomer die de taal nog niet machtig is.”

‘Invullen voor de bewoner is de makkelijkste weg’

Deze omschrijving verwijst naar de neiging van sociaal werkers om zelf maar het initiatief te nemen en de oplossing voor een probleem al maar snel zelf aan de dragen, in plaats van ruimte te maken voor de bewoners. Daarbij wordt ook verwezen naar het feit dat zorgorganisaties juist alles gaan overnemen. Organisaties die daar ook belang bij hebben. “Bewoners zijn soms afhankelijk gemaakt door zorg. Organisaties hebben een eigen belang waardoor afschalen vaak uitblijft.” “Sommige organisaties beiden te veel ondersteuning vanuit een afhankelijkheidsrelatie waardoor de bewoner te veel leunt op de hulpverlener in plaats van zelfredzaam te worden.”

“Het is soms het oude patroon of de makkelijkste weg om zaken in te vullen en oplossingen voor de klant te bedenken in plaats van dat je de klant zelf laat denken.”

‘Sommige collega’s kunnen beter op hun handen zitten als anderen. Dat voelen bewoners en die kunnen hier vervolgens gebruik van maken... Dwang en drang vanuit zorgen.’

“Sommige organisaties bieden te veel ondersteuning vanuit een afhankelijkheidsrelatie waardoor de bewoner te veel leunt op de hulpverlener in plaats van zelfredzaam te worden.”

Beperkingen die bewoners zelf ondervinden

Die beperkingen zijn heel veelsoortig van aard: ‘psychische, psychosociale en verstandelijke beperkingen’, ‘overschatting of onderschatting van iemands mogelijkheden’, ‘verslaving’, ‘arbeidsproblematiek en schulden’, ‘zorgmijdend gedrag’ of een combinatie van deze achtergronden. En het afwegen in hoeverre je als sociaal werker die beperkingen minder of sterker laat meewegen bij je aanpak, is daarbij een belangrijk thema.

“Ik heb met mijn zogenaamde multiprobleemgezinnen, nou die zijn echt zelf heel moeilijk te porren, maar ik ben wel zo dat ik het wel heel erg belangrijk vind. Dus dan duurt dat wat langer, maar we gaan het wel zo doen. Ik vind het heel belangrijk dat mensen tot op een bepaalde hoogte zelf verantwoordelijkheid kunnen gaan nemen. En als dat niet lukt, dat je dan wel overleg kan hebben van: ‘Waarom lukt het niet, wat maakt dat het moeilijk is of lastig?’ Ik hoop altijd dat mensen uiteindelijk gewoon zelf verder kunnen. En ik ben ook wel eens zo met bepaalde problemen... Er zijn mensen die ieder probleempje wat er is... Dan wordt er gebeld, of dit of dat en er is paniek. En soms heb ik ook wel zoiets van: ‘Nou, dan reageer ik gewoon bewust even niet een dag of twee dagen.’ Vaak is het probleem namelijk dan al opgelost. Mensen zijn soms ook wel wat verwend om het iedere keer heel snel bij iemand neer te leggen. Want dan komt er wel een oplossing. Terwijl je eigenlijk... Inderdaad is eigen regie, zelfredzaamheid natuurlijk heel belangrijk. Ja. Dus ik denk wel dat we daarin geslaagd zijn. Maar dat kan nog veel beter. En het netwerk betrekken, dat doen we ook. Daar ben je altijd wel in aan het kijken, ja. Dat vind ik zelf wel heel belangrijk, vooral als het om kinderen gaat... Heel belangrijk, onmisbaar eigenlijk.”

Er wordt nog een specifieke beperking aangedragen. Dat betreft het gebrekkig of niet beheersen van de taal en het (daardoor ook) onbekend zijn met de heersende (zorg)cultuur.

“Bij ons is de taal een groot probleem. Bewoners snappen de post die ze krijgen niet en moeten daar hulp bij hebben. Ze spreken slecht Nederlands, en bellen is daardoor moeilijk.” De taal en cultuur, die zo verschillend zijn met de Nederlandse, maakt het bevorderen van zelfredzaamheid en zelf laten nadenken over problemen erg lastig. De doelgroep is nu eenmaal niet zelfredzaam en hulpbehoevend. Het Nederlandse systeem is erg complex om uit te leggen.”

Bevindingen voor de belemmeringen voor ‘eigen regie en zelfredzaamheid stimuleren’

Ook voor ‘eigen regie en zelfredzaamheid stimuleren’ vormen het ontbreken van voldoende tijd en de hoge werkdruk een belangrijke belemmering. En dat geldt evenzeer voor het bestaan van vele bureaucratische obstakels in de vorm van wetten, regels, procedures en protocollen, alsmede het handelen van (publieke) instanties. Daarnaast treden nog twee specifieke, meer aan de belofte zelf gekoppelde belemmeringen een rol. Om

te beginnen de neiging van sociaal werkers – zeker ook onder druk van tijdgebrek en grote caseload – om het initiatief van bewoners over te nemen. Daarnaast geven sociaal werkers ook aan dat bewoners ook zelf beperkingen kennen die eigen regie en zelfredzaamheid bemoeilijken.

De succesfactoren voor 'eigen regie en zelfredzaamheid stimuleren'

Op de vraag: 'Wat werkt de praktijk goed als het gaat om 'eigen regie en zelfredzaamheid stimuleren'?' worden twee groepen antwoorden door de helft van de sociaal werkers genoemd: 'aansluiten bij de (leefwereld van de) bewoner' en 'coachen, stimuleren en motiveren, en uitgaan van eigen kracht'. Twee andere antwoorden komt minder vaak voor: 'problemen daar laten waar ze zijn, niet overnemen of sturen', en 'het hebben of nemen van tijd en ruimte'.

'Aansluiten bij de (leefwereld van de) bewoner'

De omschrijving 'aansluiten bij' omvat de essentie van vrijwel alle antwoorden op deze vraag. Soms zijn deze even kort als de essentie zelf, en soms worden zij ook wat uitgebreider omschreven. 'Aansluiten en de bewoner sterker maken door verantwoordelijkheid te geven', 'uitzoeken waar de bewoner blij van wordt, wat zijn/haar doel is, wat zij/jij wil bereiken', 'uitgaan van het perspectief van de bewoner', 'de bewoner actief betrekken bij zijn hulpvraag', 'de cliënt het eigenaarschap laten ervaren', 'samen met bewoners acties en stappen uitzetten', op zoek gaan naar de factor die de bewoner iets oplevert', 'kleine stapjes, successen vieren, eerst samen doen en dan zelf... Dat wat goed gaat, daar meer van doen', 'mensen laten ervaren dat het ook kan als zij zelf aan de oplossing werken'.

"Naast de bewoner staan, in diens tempo meebewegen en hem de ruimte geven om zich te herpakken in zijn levenssituatie. Alles wat aandacht krijgt groeit!!!"

"Mensen in hun eigen kracht zetten. Goed luisteren en naast de bewoner staan. Transparant werken. Zeggen wat je doet, doen wat je zegt, zodat mensen vertrouwen krijgen in hun eigen kunnen en daardoor stapsgewijs kunnen werken aan hun eigen doelen."

'Coachen, stimuleren en motiveren, en uitgaan van eigen kracht'

Dit aspect wordt wat vaker genoemd, en ligt heel dicht aan tegen de eerste factor. Waar de eerste meer vertrekt vanuit de vraag welk meer algemeen perspectief benader je als sociaal werker bij de belofte 'eigen regie en zelfredzaamheid stimuleren', gaat het hier meer over het handelingsperspectief van de sociaal werker. Wat doe je wanneer je vanuit deze belofte werkt? Eigenlijk zijn het twee zijden van de medaille. Zij horen als het ware bij elkaar. Wanneer je vanuit het bredere perspectief werkt, kom je op het daarbij behorende handelingsperspectief. En werk je 'gewoon' vanuit dat handelingsperspectief, dan ligt daar bewust of onbewust ook dat meer algemene perspectief onder. Beide aspecten zijn ook vaak in een enkel antwoord terug te vinden. Ook hier zijn weer kort en bondige statements te vinden. 'Coachen en het probleem daar laten waar het is', 'stimuleren en motiveren dat ze het echt zelf wel kunnen', 'motiveren, spiegelen en blijven uitdagen', 'mensen in hun eigen kracht zetten', 'in gesprek gaan, vragen blijven stellen over eigen aandeel in doelen', 'mensen tot het inzicht laten komen dat ze zelf tot meer in staat zijn dan ze zelf dachten', 'op weg helpen, talenten onderzoeken', en 'goede onderbouwing geven van wat het de bewoner oplevert als zaken zelf oppakt'.

"Nieuwsgierig zijn naar mogelijkheden van inwoner en netwerk. Scenario's maken, wat als we nu niets doen, wat ga jij dan doen?... Uitgaan van het perspectief van de ander en daar van af blijven. Hulpverleners zijn de eersten die het perspectief van de inwoner neigen te beïnvloeden vanuit hun 'beter weten'. In het perspectief van de ander ligt de motivatie en het eigenaarschap voor verandering omsloten."

'Problemen daar laten waar ze zijn, niet overnemen of sturen'

Een derde succesfactor verwijst vooral naar de houding van de sociaal werker, 'problemen daar laten waar ze zijn, niet overnemen of sturen'. 'Ervoor waken dat je het niet overneemt', 'niet te snel overnemen', 'ondersteunen en begeleiden in plaats van overnemen', 'niet de zaken uit handen nemen'.

"Ik kom vanuit de verstandelijk gehandicaptenzorg. Ben inmiddels al 25 jaar werkzaam. En toen was dat anders. Dus je denkt meer aan overnemen. Ik heb gewoon een hele cursus oplossingsgericht werken gevolgd om de regie ook werkelijk te laten daar waar die moet zijn. Ik ga er nog wel eens mee aan de haal. En dan krijg je zware schouders. Zodra dat ik dat voel, dan denk ik: 'Oh ja, nee, dat ligt bij die ouders.' Over het algemeen vinden mensen dat ook prettig. Sommige

mensen niet, want die hebben zoiets van: 'Nou, daar moet dan wat aan gedaan worden.' 'Nee, jij moet daar wat aan doen. Dus ja, hoe ga je dat oplossen. Wat ga je nu doen. Welke stappen ga je nemen.' Maar dat moet ik soms vaak even tegen mezelf zeggen. Dat gaat mij wel steeds beter af en ik denk ook dat we daar nu in algemene zin wel meer naar toe zijn gegaan."

'Het hebben van tijd en ruimte'

Een volgende succesfactor die ook genoemd wordt heeft betrekking op 'het hebben of nemen van tijd en ruimte'. Dat wordt over het algemeen geformuleerd in korte statements: 'niet forceren', 'tijd nemen, naast de bewoner blijven staan en kleine stapjes', 'tijd en ruimte om mensen te stimuleren om hun eigen regie te pakken', 'niet gebonden zitten aan een aantal gesprekken', 'tijd voor mensen te kunnen nemen'.

Tot slot zijn er nog twee succesfactoren die maar in enkele gevallen aangestipt worden, maar wellicht toch wel aandacht verdienen. De eerste betreft het *'inzetten en vergroten van het netwerk van bewoners'* als optie voor het versterken van de zelfredzaamheid. 'Gebruik maken van eigen netwerk is van belang', 'netwerk vergroten' en 'inzet van netwerk in de wijk'. En de tweede verwijst eigenlijk meer naar het functioneren van het wijkteam zelf: *'cursussen, training en intervisie'*. 'Veel overleggen', 'cursussen oplossingsgericht werken, regelmatig samen erop in zoemen, als je multidisciplinair werkt'. "Briefings, elkaar er scherp op blijven houden. De meeste professionals hebben de juiste visie wel op zelfredzaamheid."

Bevindingen voor de succesfactoren voor 'eigen regie en zelfredzaamheid stimuleren'

De succesfactoren voor 'eigen regie en zelfredzaamheid stimuleren' liggen voor een belangrijk gedeelte in de houding en het handelen van de sociaal werkers zelf. Dat geldt voor drie van de vier genoemde aspecten: het 'aansluiten bij de (leefwereld van de) bewoners', 'coachen, stimuleren en motiveren, en uitgaan van de eigen kracht', en 'problemen daar laten waar ze zijn, niet overnemen of sturen'. En de vierde factor vormt feitelijk een randvoorwaarde voor die houding en dat handelen, namelijk voldoende tijd en ruimte hebben om daar ook de tijd voor te kunnen nemen.

'Eigen regie en zelfredzaamheid stimuleren' algemeen beschouwd

De essentie van 'eigen regie en zelfredzaamheid stimuleren' ligt in het denken in termen van mogelijkheden, talenten en kwaliteiten van bewoners zelf. Daarbij staan de houding en het handelen van de sociaal werkers centraal. Dat betreft aspecten als ruimte en vertrouwen geven, en waar nodig ondersteuning. De genoemde succesfactoren sluiten daar naadloos bij aan: 'aansluiten bij de (leefwereld van de) bewoner', 'uitgaan van eigen kracht', 'problemen niet overnemen', 'stimuleren en motiveren'. Belemmeringen zijn ook hier gelegen in al eerder (bij andere beloften) gememoreerde aspecten als bureaucratische obstakels, gebrek aan tijd en een te hoge werkdruk. Daar komen dan nog twee specifieke zaken bij, te weten de neiging van sociaal werkers om het initiatief van bewoners over te nemen, alsmede beperkingen die bewoners zelf kennen om eigen regie en zelfredzaamheid ter hand te nemen. Op de vraag: 'Wat werkt de praktijk goed als het gaat om 'eigen regie en zelfredzaamheid stimuleren'?', springt een enkele factor er duidelijk bovenuit: 'elkaar weten te vinden en overleggen'.

‘Multidisciplinair werken’

Inleiding

De belofte ‘multidisciplinair werken’ wordt ook heel duidelijk herkend door sociaal werkers: 56.3 procent van hen herkent ‘multidisciplinair werken’ (zeer) sterk als een opdracht voor het wijk- en dorpen teams, en nog eens bijna 31.9 procent herkent het als opdracht. Maar ongeveer dan 11.8 procent herkent ‘multidisciplinair werken’ enigszins of niet als opdracht van het wijkteam. Ook het draagvlak voor de doelstelling is groot: 72.6 procent is het (helemaal) eens met de stelling dat ‘multidisciplinair werken’ leidt tot passende zorg en ondersteuning²⁷, terwijl slechts 2.2 procent is het met de stelling oneens. De overige medewerkers zijn het ‘enigszins eens’ met de stelling of antwoorden ‘neutraal’. Van de sociaal werkers is 75.3 procent van mening dat in de praktijk ‘multidisciplinair werken’ wordt gestimuleerd.²⁸

Uit bovenstaande kan geconcludeerd worden dat de sociaal werkers ook ‘multidisciplinair werken’ als belangrijke taak opvatten, het draagvlak voor de belofte groot is en de sociaal werkers grotendeels ook van mening zijn dat het wijkteam in de praktijk ook is gericht op ‘multidisciplinair werken’.

De gesprekken met de sociaal werkers begonnen telkens bij de vraag hoe de beloftes luiden bij de start van het werken in wijkteams: ‘Wat wilden we eigenlijk bereiken met de transformatie, welke doelen werden nagestreefd?’

In deze paragraaf wordt aan de hand van de enquête en de gesprekken met sociaal werkers dieper ingegaan op de belofte ‘multidisciplinair werken’.

De definitie van ‘multidisciplinair werken’

De omschrijvingen voor de definitie voor ‘multidisciplinair werken’ zijn heel eenduidig. Twee beelden, die feitelijk twee zijden van dezelfde medaille vormen, kleuren de definitie. De ene helft vertrekt meer vanuit het eerste beeld, de andere helft vanuit het tweede. Om te beginnen spreken sociaal werkers van ‘samenwerken met het gehele netwerk, professionals en vrijwilligers’. Daarnaast wordt de notie van ‘het rond de tafel zitten met meerdere disciplines’ genoemd. De nadere omschrijvingen lopen dan ook in grote lijnen in elkaar over: ‘samenwerking met verschillende disciplines: politie, thuiszorg, wijkcentrum, woningbouw, etc.’, ‘samenwerken met de verschillende disciplines, instanties, zowel intern als extern’, ‘samenwerken met de betrokken partijen in een gezin, overstijgend kijken naar de problemen die er zijn’.

‘Samenwerken met het hele netwerk’

De notie van ‘samenwerken’ wordt nader omschreven als:

“Multidisciplinair werken houdt in dat je met alle betrokken partijen samenwerkt. Met elkaar afstemt en een plan van aanpak maakt die aansluit bij de behoefte van de bewoner.”

“Samen met verschillende partijen en cliënten werken aan een gezamenlijk doel of aan een gezamenlijk plan. Waarbij rekening wordt gehouden met het gezamenlijk proces en elkaars verschillende rollen en disciplines.”

“Samen met andere professionals en de bewoner een passend plan maken om tot het beoogde perspectief te komen, waarbij ieders professie ertoe doet en de visie van de bewoner voorop staat. Multidisciplinair werken maakt het mogelijk een zaak nog beter in het grote geheel te benaderen.”

‘Het rond de tafel zitten met meerdere disciplines’

Het ‘rond de tafel zitten’ vindt uitdrukking in omschrijvingen als:

“Mensen om tafel met diverse expertise die elk vanuit hun eigen vakgebied en kennis kijken naar de hulpvraag van een bewoner en deze invalshoeken met elkaar verbinden om tot een passende aanpak te komen.”

“Samen vanuit verschillende disciplines (werksoorten) aan de slag om de problemen en in kaart brengen en oplossingen aan te dragen en uitvoeren.”

²⁷ Gemiddelde cijfer op een 7-puntsschaal: 6,0.

²⁸ Gemiddelde cijfer op een 7-puntsschaal: 5,9.

“En dan met elkaar gaan overleggen van: ‘Hoe loopt het? Waar ben jij mee bezig? Vertel eens over jouw stuk.’ Weet je wel, op die manier. Dan doe je zelf een stap terug. Dan ben je niet zozeer meer inhoudelijk aan het werk, maar echt als regievoerder.”

Bevindingen voor de definitie van ‘multidisciplinair werken’

In algemene zin valt er niet zoveel over te zeggen, behalve dat de ‘omschrijvingen samenwerken en ‘rond de tafel zitten’ een helder beeld geven van de invulling van deze belofte in de praktijk. Elkaar opzoeken en samen, op basis van elkaar expertise aan het werk gaan.

De belemmeringen voor ‘multidisciplinair werken’

In de enquête is de vraag gesteld of de respondenten voorbeelden kunnen noemen van zaken die het team belemmeren bij het ‘multidisciplinaire werken’. De antwoorden zijn in vergelijking met de andere beloften relatief divers, en vallen uiteen in drie categorieën: ‘de samenwerking loopt moeizaam en er spelen diverse belangen’, ‘werk- en tijdsdruk’ en ‘de privacywetgeving’.

‘De samenwerking loopt moeizaam en er spelen diverse belangen’

Er zijn situaties waarin andere disciplines niet of heel moeizaam meewerken. Daarbij spelen dan ook verschillende belangen. Met name het financiële belang (gebrek) kan andere partijen ervan weerhouden om effectief multidisciplinair samen te werken.

“Tweedelijns organisaties zijn niet altijd transparant als het gaat om de hulpverlening die zij bieden. De doelen moeten smart zijn, wil je spreken over hetzelfde onderwerp van de bewoner. Er zijn wel verschillende opvattingen met betrekking tot hulpverlening. Maak je iemand zelfstandiger of afhankelijker door de hulpverlening? Er zit een dubbele prikkel bij tweedelijns om hun werk te behouden en derhalve meer uren te vragen dan eigenlijk noodzakelijk zijn voor bewoner.”

“Wij maken echt mee dat wij flink in een gezin bezig zijn. Dat zo'n gezin alsnog met een bepaald iets met het kind bij een huisarts komt, en die komt met een verwijzing naar de tweede lijn uit. Dus dat is gewoon nog geen samenwerking. Het is een druk op de knop en het ondersteuningsprofiel ligt er. Wij komen in beeld als er problemen zijn of als het afloopt, want een huisarts doet geen herindicatie. Die gaat niet opnieuw een profiel aanvragen. Die volgt ook niet of de doelen worden bereikt. Nee. Dat maakt het wel erg lastig. In dat kader wordt ook regelmatig verwezen naar regels en wetgeving die belemmerend werken.”

“Sommige disciplines hebben minder belang om met ons samen te werken of er is een eenzijdig belang.” “Het verschil in belang. Met name het financiële belang (gebrek) kan andere partijen ervan weerhouden om effectief multidisciplinair samen te werken.”

“Ik heb soms het gevoel dat ik andere belangen heb dan andere instanties. De communicatie verloopt stroef wat samenwerken onmogelijk maakt. Hierdoor kunnen wij als team niet voorkomen dat de problemen bij een bewoner groter worden. Bijvoorbeeld de communicatie met COA, VWN, gemeente en ons moet veel beter. Probleemsituaties kunnen vroegtijdig in kaart worden gebracht en opgelost, nu lopen we vaak achter de feiten aan.”

Als specifiek punt wordt door de sociaal werkers de oprichting van het Jeugdexpertteam (JET) te Leeuwarden genoemd. Dat gebeurt vanuit de gedachte dat gespecialiseerde jeugdmedewerkers strakker kunnen indiceren, scherper kunnen monitoren en langs die weg uiteindelijk tot goedkopere trajecten komen. De werkers hebben hun twijfels over de daadwerkelijke meerwaarde van dat team.

“Mijn idee is dat dat alleen maar geld gaat kosten. En dat het niet ten voordele gaat zijn van de bewoners, omdat de bewoners altijd al de ingang bij ons hebben. Daar betekent dat zij al hun verhalen hier doen. Dat je al vertrouwen aan het opbouwen bent, en dat je hen daarna moet overdragen. Het zal straks ook heel erg zoeken zijn naar 'wat doet die JET nu wel en wat niet?' Ben je als sociaal werker wel of niet langer betrokken bij de casus?”

“Nou ja, op dit moment zit het JET heel erg alleen voor waar een jeugdprofiel in zit. Dus krijg je ook de situatie dat een collega sociaal werker ingezet wordt voor de andere leefgebieden. En dat vind ik voor het integraal werken van vandaag nog wel een lastige. Want dan krijg je eigenlijk een extra overlegpartner. In plaats van dat het dan simpeler is. In complexere gezinnen moet je soms al zoveel, nou ja, met elkaar overleggen van: 'Hé, wat hebben jullie, waar zijn jullie mee bezig en hoe doen we dit met elkaar?' Dus ...”

‘Werk- en tijdsdruk’

Een tweede connotatie aspect betreft een belemmering die bij vrijwel alle beloftes opduikt, *‘werk- en tijdsdruk’*. Goed en met aandacht communiceren en afstemmen kost volgens een kwart van de sociaal werkers tijd en die is er niet altijd voldoende door de veelheid aan taken en acties. De drukke agenda's van iedereen, en de problemen om de agenda's samen te brengen, leiden er verder toe dat multidisciplinair werken niet altijd even vlot van de grond komt.

“Het kost soms veel tijd om met anderen af te stemmen. (Het bespaart uiteindelijk ook tijd, maar dat is lange termijn).”

“Ik ben van mening dat er nog winst te behalen valt met het opzetten van de korte lijnen. Mochten wij meer tijd hebben om bepaalde netwerkstructuren op te zetten, behaal je daar veel winst mee. Maar door de hoge werkdruk op dit moment is dit helaas niet mogelijk.”

“Te hoge caseloads om dit vorm te geven.”

Soms betreft het ook het feit dat vanuit instanties, bijvoorbeeld de gemeente, onvoldoende tijd wordt gegeven om nieuwe praktijken voldoende te laten landen.

“Het zijn allemaal dingen waarin we ons verder ontwikkelen en ik denk: ‘Er is ook tijd nodig om te leren van je ervaringen en je ervaringen met elkaar te delen en af te stemmen.’ Want het is soms net, dan zijn we goed bezig, en opeens komt de gemeente met een idee. Hop uit de hoge hoed. En dan moeten we opeens weer een hele andere kant op.”

‘De privacywetgeving’

En dan is er tenslotte nog de ‘privacywetgeving’. “Er zijn instellingen met name de GGZ, die zich op privacy beroepen, en moeilijk tot samenwerking komen of moeilijk bereikbaar zijn.” “In sommige situaties is de aanscherping van de privacy een belemmering, geringe toegankelijkheid van bepaalde instanties, protocollen.”

Daarnaast worden nog een aantal andere factoren genoemd: wachtlijsten, gebrek aan mandaat en gemeentegrenzen.

Bevindingen voor de belemmeringen voor ‘multidisciplinair werken’

De essentie van ‘multidisciplinair werken’ is samenwerking. En soms loopt die samenwerking niet of heel moeizaam. Dat heeft om te beginnen met het bestaan van verschillende belangen te maken. Die kunnen financieel van aard zijn, of hebben te maken met preferente verwijzingspartners. Ook voor ‘multidisciplinair werken’ vormen het ontbreken van voldoende tijd en de hoge werkdruk een belangrijke belemmering. Dat betreft niet alleen de ruimte die sociaal werkers individueel ervaren, maar ook het gegeven dat de hoge werk- en tijdsdruk aan diverse kanten het moeilijk maken om alle betrokkenen aan één tafel te krijgen. En tot slot vormt ook hier de privacywetgeving een belemmerende factor. Medewerkers van verschillende partijen voelen zich geremd in het delen van informatie aangaande casussen die zij gezamenlijk aangaan.

De succesfactoren voor ‘multidisciplinair werken’

Dat betreft de vraag: ‘Wat werkt de praktijk goed als het gaat om multidisciplinariteit? Een enkele factor springt er duidelijk bovenuit. Maar dat is ook niet zo verwonderlijk, aangezien deze een basisvoorwaarde voor ‘multidisciplinariteit’ betekent, ‘elkaar weten te vinden en overleggen’. Daarnaast worden genoemd: ‘het hebben van korte lijntjes’, een ‘brede kijk op vragen en problemen’, ‘investeren in contact’ en ‘fysiek bij elkaar zitten’.

‘Elkaar weten te vinden en overleggen’.

Deze factor wordt heel verschillende manieren verwoord: om te beginnen natuurlijk ‘elkaar vinden en overleggen’; daarnaast ‘bewust zijn van dezelfde belangen’, ‘gezamenlijke aanpak en strategie’, ‘casuïstiek delen’, ‘meerdere meningen, breder inzicht’, ‘elkaars talenten waarderen’, ‘duidelijke afspraken’, ‘heldere regievoering’ en ‘open houding’. Of zoals dat wordt verwoord in de antwoorden:

"Iedereen weet met een casus bij wie we terecht kunnen met welke vraag. In overleg leidt multidisciplinair werken tot kennisoverdracht, maar ook mogelijk nieuwe invalshoeken om een casus goed af te wikkelen."

"Afspraken maken en nakomen, samen casusbespreking houden en hierbij hetzelfde doel voor ogen hebben." "Indien nodig creëer je je eigen 'olifantenpaden', die het werken wel makkelijker maken. Je weet bij wie je waar moet zijn op het moment dat er iets nodig is."

"We hebben aansluitfunctionarissen van de gemeente, de kredietbank, de GGZ. Dit werkt fantastisch; de lijnen zijn veel korter. Je leert elkaars werk begrijpen en kweekt begrip voor verschillende standpunten. Uiteindelijk kom je er samen uit en na lange samenwerking steeds sneller. Briefings. Casussen inbrengen in de groep, waarbij iedereen zijn eigen achtergrond en expertise heeft. Leren om een situatie ook vanuit een heel andere invalshoek te bekijken."

"Open houding, aangeven dat we dezelfde belangen hebben, flexibel zijn betreffende agenda's, kijken naar waar we elkaar kunnen helpen, verstevigen en niet waar we verschillen. Waardeer elkaars talenten en maak hier gebruik van."

'Het hebben van korte lijntjes'

De beelden spreken voor zich:

"Korte lijntjes met instanties, elkaar regelmatig zien, en afspreken wie wat doet."

"Korte lijnen met netwerkpartners in de wijk en daardoor elkaar snel kunnen vinden en tot afspraken komen. Een goed en betrouwbaar netwerk."

"Face to face gesprekken, netwerkbijeenkomsten om elkaar op de hoogte te houden. Werken in het wijkteam als jongerenwerker voor korte lijnen."

"Nou wat heel mooi is dat wij met heel veel partijen ook korte lijntjes hebben. Als je kijkt met Fact, met de kredietbank, met de gemeente, de aansluitfunctionarissen. Dat daarin, als je het hebt over werkzame en niet-werkzame factoren, dan is het 'elkaar zien', letterlijk zien, een succesfactor in de samenwerking. Ik denk dat een risico is, dat je wel aansluitfunctionarissen hebt, maar je ziet elkaar niet, dan levert dat lijntje lang niet zoveel vruchten op, dan wanneer je elkaar gezien hebt."

Naast deze twee succesfactoren worden nog drie factoren kort benoemd. Om te beginnen *'brede kijk op vragen en problemen'*. "Door veel kennis kun je op meerdere gebieden ondersteuning bieden en anders kun je wel doorverwijzen naar anderen die meer kennis over een specifiek hulpvraag hebben." De volgende factor luidt: *'investeren in contact'*. "Nauwe contacten met diverse partners. Bereidwilligheid omdat iedereen hetzelfde doel dient, namelijk de bewoner en diens belang." "Korte lijnen, investeren in het contact en elkaar op de hoogte houden." En daarnaast wordt nog opgemerkt dat het helpt wanneer je *'fysiek bij elkaar zit'*.

Bevindingen voor de succesfactoren voor 'multidisciplinair werken'

Bij de succesfactoren voor *'multidisciplinair werken'* springt een factor er duidelijk uit. Dat is ook weer niet verwonderlijk, want die factor verwijst naar *'elkaar weten te vinden en overleggen'*. Dat verwijst meer concreet onder meer naar: *'casuïstiek delen'*, en *'gezamenlijke aanpak en strategie'*. Daarnaast worden genoemd: *'het hebben van korte lijntjes'*, een *'brede kijk op vragen en problemen'*, *'investeren in contact'* en *'fysiek bij elkaar zitten'*. Allemaal aspecten die uitdrukking geven aan het samen aan de slag zijn en elkaars inzichten en talenten bundelen.

'Multidisciplinair werken' algemeen beschouwd

De essentie van *'multidisciplinair werken'* ligt in het samen problemen aanpakken, ieder vanuit zijn of haar perspectief, met inzet van ieders expertise en kennis. In de definitie wordt dat als twee onlosmakelijk verbonden beelden verwoord: *'samenwerken met het gehele netwerk, professionals en vrijwilligers'* en *'het rond de tafel zitten met meerdere disciplines'*. Als belemmeringen wordt op de eerste plaats het feit genoemd dat soms sprake is van *'moeizame samenwerking tussen de diverse partners en partijen'*, voor een deel ook op basis van verschillende belangen en de visies op de hulpverlening. Verder volgen twee belemmeringen die ook bij andere beloftes een rol spelen: *'werk- en tijdsdruk'* en *'de privacywetgeving'*. Succes is gelegen in het *'elkaar weten te vinden en overleggen'*, en vervolgens het samen oppakken, ieder vanuit zijn eigen perspectief van de voorliggende cases.

‘Preventief werken’

Inleiding

Uit de enquête blijkt dat ‘preventief werken’ feitelijk tot de minst stevig herkende beloftes als opdracht van het wijkteam (6,4% heel sterk, en 21,3% sterk) behoort, terwijl 70 procent van de sociaal werkers de belofte herkent, en enigszins herkent. Van de sociaal werkers herkent 5,3 procent ‘preventief werken’ niet als opdracht van het wijkteam. Opvallend is het feit dat het draagvlak voor de doelstelling van ‘preventief werken’, het voorkomen van inzet van zwaardere vormen van zorg en ondersteuning, groot is, en met 87,6 procent (‘helemaal mee eens’ en ‘mee eens’) na ‘maatwerk’ de hoogste score vertoont²⁹, terwijl slechts 1,1 procent het met de stelling oneens is. De overige medewerkers zijn het ‘enigszins eens’ met de stelling of antwoorden ‘neutraal’. Dat staat dan weer in schril contrast met het oordeel aangaande de vraag of het team overeenkomstig de belofte van ‘preventief werken’ te werk gaat. Slechts een minderheid (45,7 procent oordeelt ‘helemaal mee eens’ of ‘mee eens’).³⁰

Uit bovenstaande kan geconcludeerd worden dat de sociaal werkers ‘preventief werken’ minder dan andere beloftes als belangrijke taak opvatten, het draagvlak voor de belofte groot is, maar geoordeeld wordt dat ‘preventief werken’ binnen het praktische handelen van het team een minder prominente plaats heeft.

De gesprekken met de sociaal werkers begonnen telkens bij de vraag hoe de beloftes luiden bij de start van het werken in wijkteams: ‘Wat wilden we eigenlijk bereiken met de transformatie, welke doelen werden nagestreefd?’

In deze paragraaf wordt aan de hand van de enquête en de gesprekken met de sociaal werkers dieper ingegaan op de belofte ‘preventief werken’.

De definitie van ‘preventief werken’

De meest voorkomende definitie voor ‘preventief werken’ verwijst naar een beeld dat feitelijk precies aangeeft waar ‘preventief werken’ betrekking op heeft ‘vooruitkijken, signaleren en voorkomen dat problemen ontstaan’. Vrijwel alle sociaal werkers verwijzen naar dit beeld. Daarnaast wordt door ongeveer een kwart van de sociaal werkers ‘bereikbaar, benaderbaar en zichtbaar zijn in de wijk’ genoemd. Dat wordt gevolgd door ‘actief voorlichting geven rond preventie’ en het ‘vroegtijdig inschakelen van andere organisaties’.

‘Vooruitkijken, signaleren en voorkomen dat problemen ontstaan’

Dat antwoord kent vele vergelijkbare uitdrukkingen. Om er maar eens enkele te noemen: ‘problemen voorzien en daarop anticiperen, zodat het probleem niet optreedt of niet escaleert’, ‘voorkomen dat er problemen ontstaan door van tevoren te anticiperen op risico’s’, ‘signaleren en handelen voordat er problemen ontstaan’, ‘acteren vóór er noodzaak is en escalatie voorkomen’, ‘vroegtijdig signalen oppikken, binnenkrijgen en hier op handelen’, ‘werken in een setting waarbij erger voorkomen kan worden’.

“Ja, wat mijn idee is, wat mijn indruk is, is dat we door die transformatie gewoon veel dichter op de mensen zitten en signaleren we eerder, waardoor de boel met al een beetje lappen, dus bijvoorbeeld een beetje thuisondersteuning, gewoon draaiende kunt houden. Omdat je er in een redelijk vroeg stadium bij bent, voordat het gierend uit de hand is gelopen. Dus in die zin is dat wel heel erg preventief. Daar waar je misschien nu twee uurtjes inzet, als dat erger was geworden had je misschien wel zes uur in moeten zetten.”

“Nou, preventie en vroegsignalering. Wat betreft de financiën is die ook wel heel duidelijk, bij vroegsignalering komen de berichten bij ons binnen, ook brieven vanuit de gemeente als er betalingsachterstanden zijn. Bij een aantal collega's en die pakken dat altijd op. Dus die gaan langs bij een bewoner en bieden dan ook een stukje schuldhulp aan.”

‘Bereikbaar, benaderbaar en zichtbaar zijn in de wijk’

Deze definitie vertrekt meer vanuit het handelingsperspectief van de sociaal werkers. ‘Contact houden met de bewoners, signaleren van knelpunten en acteren vóór de noodzaak is, escalatie voorkomen’, ‘zichtbaar zijn in de wijk, zodat de bewoners je weten te vinden als zij problemen hebben, maar ook als sociaal werker erop afstappen wanneer we problemen vermoeden’.

²⁹ Gemiddelde cijfer op een 7-puntsschaal: 6,3.

³⁰ Gemiddelde cijfer op een 7-puntsschaal: 5,2.

“Preventie betekent dat je ervoor zorgt dat iets niet gebeurt, dat je iets voorkomt. Erop af gaan en aanwezig zijn in de wijk. Aanwezig zijn op scholen en andere openbare gelegenheden. Voortijdig signaleren.”

“Met bewoners in contact zijn zodat ze weten dat je er bent als er vragen zijn. Vroegtijdig in gesprek om erger te voorkomen. In de wijken zichtbaar zijn. Gewone contacten kunnen onderhouden van mens tot mens. Bewoners bij elkaar brengen zodat ze elkaar kunnen helpen.”

“Ik merk dat wat het meeste uithaalt, is gewoon bij de deuren langs op het moment dat je echt een signaal krijgt van bijvoorbeeld de wijkagent of de woningstichting of de burens. Dat je op die manier dan eens eventjes langsgaat. Want dan is er ook echt iets aan de hand.”

‘Actief voorlichting geven rond preventie’

Daarbij wordt het verschaffen van informatie aan groepen burgers gekoppeld aan het geven van voorlichting in individuele gevallen en ook het samenbrengen van bewoners met het doel om elkaar te informeren en te helpen. “Voorlichting geven, er zijn wanneer het nodig is, gevraagd en ongevraagd advies geven. Informatiebijeenkomsten.” “Het actief in gaan op zaken die spelen in het algemeen, om te voorkomen dat mensen vastlopen. Dit door bepaalde onderwerpen onder de aandacht te brengen, zodat bewoners meer inzicht krijgen in eigen handelen en situatie. Met dit inzicht kunnen zij een bewuste keuze maken invloed te hebben op de situatie, zodat deze niet verslechtert.”

‘Vroegtijdig inschakelen van andere organisaties’

Dat heeft onder meer betrekking op het er zorg voor dragen dat er voldoende zorgaanbod voorhanden is wanneer tot preventieve actie wordt overgegaan.

“Preventief werken houdt in dat je vroegtijdig inspeelt op aankomende problematiek. Waarbij je bewoners en organisaties vroegtijdig benaderd zodat hulpvragen nog niet problematisch zijn.”

“Aansluiten bij initiatieven en organisaties en bruggen slaan naar netwerkpartners.”

“De ruimte en mogelijkheid qua tijd en middelen om casusoverstijgende zaken te signaleren en hier preventief aanbod op te doen.”

“Ja, dat doet die woningbouw ook wel mooi. We hebben daar een contactpersoon. Die zit één keer in de week bij ons op kantoor. Als ik, zoals met die Somalische meneer, waar schulden ontstaan... Er zijn twee maanden huurachterstand. Dus ik heb de situatie uitgelegd. ‘We hebben vandaag een gesprek bij de bewindvoerder. Ga hem nou niet uitzetten, want dan hebben we echt veel meer gedoe dan wat anders’.”

Een specifiek aspect van preventie vormen de buurtservicecentra. Die hebben ook hun rol binnen dat geheel.

“En ook bijvoorbeeld ons Buurtservicepunt... Ik denk dat we wel vier keer in de week open zijn. We hebben één spreek-uurtje voor mensen die financiële problemen hebben. We hebben twee middagen en één ochtend voor mensen die hulp nodig hebben met formuleren of andere dingen. En het gebeurt ook wel eens, dat iemand gewoon elke week komt en dat één van onze vrijwilligers zegt van: ‘Goh, hier zouden we wat langer mee moeten praten. Hier moet eigenlijk wat anders in gebeuren.’ En dan maken we er een intakegesprek van.”

Een heel bijzondere definitie van preventie luidt ten slotte: “Faciliteren van zaken die juist wel goed gaan.” Hoewel deze omschrijving slechts eenmaal genoemd wordt, is dat er wel een om een uitroep teken bij te plaatsen.

Bevindingen voor de definitie van ‘preventief werken’

De essentie van preventie betreft het ‘vooruitkijken, signaleren en voorkomen dat problemen ontstaan’. Daarnaast worden bij het definiëren door de sociaal werkers nog andere aspecten benoemd: ‘bereikbaar, benaderbaar en zichtbaar zijn in de wijk’, ‘actief voorlichting geven rond preventie’, en het ‘vroegtijdig inschakelen van andere organisaties’.

De belemmeringen voor 'preventief werken'

In de enquête is de vraag gesteld of de respondenten voorbeelden kunnen noemen van zaken die het team belemmeren bij 'preventief werken'.

'Werk- en tijdsdruk'

Er is een belemmering die door driekwart van de sociaal werkers genoemd wordt, en met kop en schouders boven alle andere genoemde belemmeringen uitsteekt. Dat is de ervaren 'werk- en tijdsdruk'. De beelden zijn eensluidend en duidelijk:

"De waan van de dag. Problemen worden altijd eerst opgepakt. Voor preventie lijkt nooit tijd te zijn."

"Tijd! De aandacht gaat altijd naar de situaties die nu al om veel ondersteuning vragen. Er lijkt nooit genoeg mankracht om de focus ook meer op voorliggende zaken te leggen."

"Gebrek aan tijd en ruimte om een degelijk preventief programma op te zetten en uit te voeren. Ook de politiek is niet gericht op sociale samenhang en preventie, maar richt zich meer op reactief handelen. Brandjes blussen in plaats van stilstaan, nadenken, handelen en voorkomen."

"Kostengestuurd beleid vanuit subsidiegever. Veelvuldigheid aan taken die bij een wijkteam terecht komen waardoor tijdgebrek ontstaat. Wachtlijsten waardoor ruimte voor preventie steeds kleiner wordt. Daardoor werken we reactief."

'Privacywetgeving en bureaucratie'

Als tweede belemmering wordt genoemd 'het gebonden zijn aan regels, privacy-beleid en bureaucratie'. Daarnaast worden gemeentelijke restricties genoemd.

"De brede opgave van gemeentelijke taken waarbij veel tijd uitgaat naar het in standhouden van het oude AWBZ-systeem waarin beschikkingen leidend zijn en er een grote hoeveelheid zorgaanbieders is. Dit alles gaat gepaard met een enorme regel/administratiedruk waardoor de sociaal werker van de straat gehaald is en noodgedwongen achter de computer heeft plaats genomen."

"Als je alles volgens de regels van de privacywetgeving zou doen, kom je tot weinig."

"Privacy, waardoor outreachend werken moeilijk is. Bij schulden zijn mensen vaak pas te motiveren als het al te laat is."

'Gebrek aan geld'.

"Nee, collectieve dingen mogen we niet meer doen, omdat er financieel geen ruimte meer voor is. Dat er vanuit de gemeente dingen veranderden. Daar is iedereen toen op een gegeven moment ook wat voorzigtiger in geworden. Dat speelde begin jaar. Toen kwam ineens dat Amaryllis moest halveren in het werk. Toen is er gezegd: 'Nou, we stoppen even dat hele preventieve stuk'."

Dan volgen nog: 'wachtlijsten', 'te late signalering', en, een interessante, 'de resultaten van preventie zijn nauwelijks zichtbaar'. Daarnaast wordt tenslotte nog een aspect genoemd dat wellicht vaker voorkomt: bewoners vinden het niet prettig, zonder dat zij zelf contact hebben opgenomen, op een situatie of probleem te worden aangesproken. "Mensen willen het sociaal werk ook niet te woord staan als je vraagt: 'Nou, zou ik iets voor u kunnen doen. We hebben dit en dat gehoord.' Nee. Niks, deur dicht. Soms ook boos. Maar ik heb wel begrepen dat dat per wijk weer heel erg verschillend is."

Bevindingen voor de belemmeringen voor 'preventief werken'

De belangrijkste belemmeringen voor 'preventief werken' komen overeen met belemmeringen die ook bij de andere beloften worden genoemd: 'te druk en te weinig tijd', en de 'privacywetgeving'. Het is vooral de derde vaststelling, 'gebrek aan geld', die verwijst naar een dieperliggende samenhang. 'Gebrek aan geld' duidt feitelijk op de vaststelling dat de dagdagelijkse praktijk (de dagelijkse problemen) de boventoon voeren. Er wordt onder druk van de 'waan van de dag' nauwelijks geïnvesteerd in preventie. Ook gekoppeld als een vaststelling die nog volgt, dat de resultaten van preventie op het eerste oog ook nauwelijks zichtbaar zijn.

De succesfactoren voor 'preventief werken'

Dat betreft de vraag: 'Wat werkt de praktijk goed als het gaat om preventie? Twee factoren worden het meest frequent naar voren geschoven. De eerste factor verwijst naar het 'zichtbaar zijn in de wijk' en de tweede naar 'het delen en samenwerken met de netwerkpartners'.

'Zichtbaar zijn in de wijk'

Driekwart van de sociaal werkers noemt 'zichtbaar zijn in de wijk' als belangrijke succesfactor voor 'preventief werken'. En dat zichtbaar zijn wordt op diverse manieren omschreven, heeft vele gedaanten. Om te beginnen wordt in deze context expliciet verwezen naar het 'outreaching werken' als belangrijke factor.

"Aanwezig zijn in de wijk, tijd hebben om contact te maken. Erop af gaan."

"Sociaal werkers die wars zijn van de manier waarop het systeem in elkaar steekt en koersvast voor de inwoners en preventie gaan. Bijvoorbeeld door de computer en indicatiegesprekken te negeren en de wijk in te gaan om daar personen aan elkaar te verbinden, nieuwe initiatieven te nemen, te gaan samenwerken met zorgverzekeraar, huisarts, ondernemers, scholen, sociale basis etc. Zoals de bedoeling was en is."

"Op het moment dat je meer tijd en ruimte krijgt voor het preventief werken, dan kun je bepaalde initiatieven op zetten. We hadden voorheen bakje in de buurt. Een laagdrempelig initiatief in de wijk. Je liet je zien als wijkteam en proefde wat er zich op dat moment bij desbetreffende straat afspeelde. Er kwamen regelmatig signalen naar voren tijdens het bakje in de buurt. En zo waren er nog een aantal van dit soort initiatieven. Ook kunnen we veel meer een rol van betekenis spelen op de scholen. Scholen zijn belangrijke monitoren, zij pikken de signalen op. Vanuit daar zouden we veel sneller tot de kern kunnen komen en preventief een hulpaanbod kunnen doen."

En verder: 'zichtbaar zijn in buurthuizen of andere wijkplekken', 'inloopsprekuren', 'bereikbaar voor iedereen, zichtbaar in buurt of dorp'.

'Het delen en samenwerken met de netwerkpartners'

Een derde van de sociaal werkers verwijst naar 'het delen en samenwerken met de netwerkpartners' als succesfactor. Soms ook benoemd als: 'investeren in contact'.

"Samenwerking zoeken met betrokken instanties en/of familie, burens, andere betrokken personen. Afstemmen van strategie en aanpak."

"Delen met netwerkpartners (ggz, wijkverpleegkundige, bewoners, wijkagent, gemeente), samen opwerken."

"Elkaar weten te vinden en niet te bureaucratisch zijn snel eventuele regelingen kunnen treffen om erger te voorkomen, bijvoorbeeld bij een dreigende uithuiszetting."

"Korte lijnen, investeren in het contact en elkaar op de hoogte houden."

"Wat ik daar heel erg tegenkom is, inderdaad in de samenwerking met de woningstichting, als er signalen zijn dat mensen aan het vervuilen zijn of veel overlast veroorzaken, dat wij daar al sneller bij zijn, al in een eerder stadium. Dus dan kan je gewoon al veel eerder ingrijpen, voordat dingen echt uit de hand lopen."

Naast deze twee succesfactoren worden nog twee factoren kort benoemd. Om te beginnen 'brede kijk op vragen en problemen'. "Door veel kennis kun je op meerdere gebieden ondersteuning bieden en anders kun je wel doorverwijzen naar anderen die meer kennis over een specifiek hulpvraag hebben." En daarnaast wordt nog opgemerkt dat het helpt wanneer je 'fysiek bij elkaar zit'.

Bevindingen voor de succesfactoren voor 'preventief werken'

Bij de succesfactoren voor 'preventief werken' valt op dat deze niet ingaan op de twee belangrijkste belemmeringen, 'werk- en tijdsdruk' en 'privacywetgeving en bureaucratie'. Dat geldt in zekere zin ook voor de andere beloften. Het heeft er alle schijn van dat sociaal werkers niet de verwachting hebben dat op dat vlak veel winst te boeken is. Zij zoeken de successen vooral in de directe eigen invloedssfeer: noemt 'zichtbaar zijn in de wijk', 'het delen en samenwerken met de netwerkpartners', 'brede kijk op vragen en problemen' en 'fysiek bij elkaar zitten'.

‘Preventief werken’ algemeen beschouwd

De essentie van preventie betreft het ‘vooruitkijken, signaleren en voorkomen dat problemen ontstaan’. Daarnaast worden nog genoemd: ‘bereikbaar, benaderbaar en zichtbaar zijn in de wijk’, ‘actief voorlichting geven rond preventie’, en het ‘vroegtijdig inschakelen van andere organisaties’. De belangrijkste belemmeringen voor ‘preventief werken’ komen overeen met belemmeringen die ook bij de andere beloften worden genoemd: ‘te druk en te weinig tijd’, en de ‘privacywetgeving’. Het is vooral de derde vaststelling, ‘gebrek aan geld’, die verwijst naar een dieperliggende samenhang. ‘Gebrek aan geld’ duidt feitelijk op de vaststelling dat de dagdagelijkse praktijk (de dagelijkse problemen) de boventoon voeren. Er wordt onder druk van de ‘waan van de dag’ nauwelijks geïnvesteerd in preventie. Ook gekoppeld als een vaststelling die nog volgt, dat de resultaten van preventie op het eerste oog ook nauwelijks zichtbaar zijn. Inzake de succesfactoren voor preventie zoeken de sociaal werkers de oplossing niet zozeer in het opheffen van de belangrijkste belemmeringen, maar juist in zaken die in de directe eigen invloedssfeer liggen: ‘zichtbaar zijn in de wijk’, ‘het delen en samenwerken met de netwerkpartners’, ‘brede kijk op vragen en problemen’ en ‘fysiek bij elkaar zitten’.

‘Kostenefficiënt werken’

Inleiding

Uit de enquête blijkt dat ongeveer 25 procent van de medewerkers ‘kostenefficiënt werken’ (zeer) sterk herkent als een opdracht van het wijkteam en nog eens 68.1 procent van de sociaal werkers de belofte herkent, en enigszins herkent. Van de sociaal werkers herkent 5.3 procent ‘kostenefficiënt werken’ feitelijk niet als opdracht van het wijkteam. Dat betekent dat deze belofte, samen met ‘preventief werken’, het minst herkend wordt van de zes beloftes. Het draagvlak voor de doelstelling van ‘kostenefficiënt werken’ is relatief gering, met 70.4 procent (‘helemaal mee eens’ en ‘mee eens’) het laagst van alle beloftes³¹, terwijl 4.5 procent het met de stelling (enigszins) oneens is. De overige medewerkers zijn het ‘enigszins eens’ met de stelling of antwoorden ‘neutraal’ en 58.2 met de stelling ‘mijn wijkteam werkt kostenefficiënt’³². Jongerenwerkers scoren op beide stellingen lager dan de overige medewerkers.

Uit bovenstaande kan geconcludeerd worden dat de sociaal werkers ‘kostenefficiënt werken’ minder belangrijk achten en ook minder sterk als taakopvatting zien dan de andere beloftes, maar nog altijd wel belangrijk. Opvallend is verder dat de sociaal werkers van mening zijn dat zij zelf wel kostenbewust zijn, maar dat het team toch niet altijd goed in staat is om kostenefficiënt te werken.

De gesprekken met de sociaal werkers startten telkens bij de vraag hoe de beloftes luiden bij de start van het werken in wijkteams: ‘Wat wilden we eigenlijk bereiken met de transformatie, welke doelen werden nagestreefd?’ Ook uit die antwoorden blijkt dat ‘kostenefficiënt werken’ bij sociaal werkers niet als eerste op het netvlies zit.

In deze paragraaf wordt aan de hand van de enquête en de gesprekken met de sociaal werkers dieper ingegaan op de belofte ‘kostenefficiënt werken’.

De definitie van ‘kostenefficiënt werken’

Uit de enquête en gesprekken wordt duidelijk dat ‘kostenefficiënt werken’ volgens de sociaal werkers in eerste instantie verwijst naar ‘het afwegen van de kosten en baten’ in de meest brede betekenis van de uitdrukking. Daarnaast heeft het betrekking op zaken die meer indirect met die kosten en baten te maken hebben. En ten derde wordt bij de definitie al een aantal *good practises* genoemd om kostenbesparend te kunnen werken.

‘Het afwegen van kosten en baten’

Veruit het vaakst (door meer dan de helft) wordt genoemd dat kostenefficiënt werken inhoudt dat er zo efficiënt mogelijk gewerkt moet worden, dat een optimale balans wordt gevonden tussen de resultaten van ondersteuning, en de kosten daarvan. Dat wordt vaak verwoord met ‘kosten en baten tegen elkaar afwegen’, ‘maximaal resultaat tegen zo laag mogelijke kosten’, ‘prijs-kwaliteit’ of ‘bewust zijn van de kosten’. Daarnaast ook wat meer eendimensionale omschrijvingen als ‘goedkoop’ of ‘kostenbesparend’.

“Zo min mogelijk geld uitgeven en toch de juiste zorg inzetten.”

“Kosten-baten analyse opstellen, daarbij gekeken naar zowel de korte als de lange termijn, waarbij gedaan wordt wat nodig is om de bewoner te bieden wat hij nodig heeft.”

“Dat je als werker in alle gevallen alles tegen elkaar afweegt. En sowieso de goedkoopst adequate ondersteuning inzet als dat tot hetzelfde beoogde perspectief leidt.”

Bredere context van ‘kostenefficiënt werken’

Daarbij gaat het vooral om de manier waarop je ondersteuning inzet of deze wordt ingezet. Ook dat levert een hele reeks van omschrijvingen op: ‘tijd nuttig besteden’, ‘kennis hebben van voorliggende voorzieningen’, ‘kritisch kijken naar hulpvraag’, ‘kritisch kijken naar inzet van hulp’, ‘doen wat nodig is’, en ‘investeren om duurzame resultaten te halen’.

³¹ Gemiddelde cijfer op een 7-puntsschaal: 5,8.

³² Gemiddelde cijfer op een 7-puntsschaal: 5,6

“Realiseren wat ondersteuning of een oplossing kost. Soms is een dure oplossing gewoon nodig. Soms realiseer je je dat een andere oplossing veel passender zou zijn. Als je twijfelt of een dure oplossing passend is, kan dit helpen om de optie bijvoorbeeld eerst voor korte tijd in te zetten, zodat je snel weet of dit wel of niet werkt. Het houdt je scherp op het feit dat de ondersteuning van gemeenschapsgeld wordt bekostigd. Het is dus belangrijk dat de ondersteuning daadwerkelijk bijdraagt aan de participatie van iemand uit die gemeenschap.”

Good practises

Al bij de definities worden door elf medewerkers een aantal zaken genoemd die goed werken als je als wijkteam kostenefficiënt wilt zijn. Zaken die meerdere keren genoemd worden, zijn ‘het inzetten van voorliggende voorzieningen’, ‘het inzetten van het netwerk van de bewoner’ en ‘preventief werken’. Twee professionals noemen expliciet dat het ook belangrijk is om zaken af te sluiten als hulp niet meer nodig is.

Bevindingen voor de definitie van ‘kostenefficiënt werken’

Kostenefficiënt werken heeft volgens de meeste professionals te maken met een kritische blik en kostenbewustzijn van de professionals. Dat leidt vervolgens tot het afwegen van kosten en baten en daarmee tot een efficiënte manier van werken. Een deel gaat ook verder dan dat en noemt dat het voorkomen van zorg en het behalen van duurzame resultaten kostenefficiënt zijn. In het verlengde daarvan worden ook enkele andere beloftes genoemd als *good practises* om te komen tot kostenefficiëntie: inzetten netwerk en 0^{de} lijn en preventief werken.

De belemmeringen voor ‘kostenefficiënt werken’

In de enquête is de vraag gesteld of de respondenten voorbeelden kunnen noemen van zaken die het team belemmeren bij ‘kostenefficiënt werken’. Anders dan bij de vorige vijf beloftes, worden bij de belemmeringen voor ‘kostenefficiënt werken’ vele, heel diverse belemmeringen opgesomd. Om deze toch enigszins gegroepeerd in beeld te brengen, zijn deze in drie wat meer abstracte categorieën samengevat: ‘belemmeringen door externe systemen’, ‘belemmeringen door interne systemen’ en ‘belemmeringen die te maken hebben met het handelen van de sociaal werker zelf’.

Externe systemen

Sociaal werkers noemen een veelheid aan externe factoren die belemmeren bij het kostenefficiënt werken. In totaal meer dan een derde van de professionals noemt één of meerdere systeembelemmeringen. Viermaal wordt in algemene zin ‘wet- en regelgeving’ genoemd. Vooral in de gesprekken met de sociaal werkers hebben we hiervan een aantal schrijnende voorbeelden gehoord.

“Ik heb een stel. Dat is gewoon echt diepriet. Door verrekeningen achteraf, vooral kosten, en allemaal wisselingen en wijzigingen moeten zij ook nog hun toeslagen terugbetalen. Terwijl zij gewoon op bijstandsniveau gezeten hebben en recht hebben op maximale toeslagen... En dat gaat de gemeente dan weer berekenen welke deel van de toeslagen zij dan weer vanuit bijzondere bijstand willen betalen. Krijgen zij een aanslag inkomstenbelasting omdat de gemeente zegt: 'Je moet bij je werk de heffingskorting laten toepassen. Maar de gemeente past intussen ook die heffingskorting toe. Dus moet je weer terugbetalen. Alleen de gemeente zegt: 'Wij betalen alleen maar definitieve aanslagen terug. En geen voorlopige aanslagen.' Maar de belastingdienst zegt: 'Voorlopige aanslag, wij willen geld.' En daar zit je dan op je bijstandsniveau. Ja, echt, je wordt er echt een beetje moedeloos van.”

Volgende factoren zijn in steekwoorden samen te vatten. Het eerste betreft ‘samenwerkingspartijen’: gebrek aan maatwerkoplossingen/passende ondersteuning, waardoor een efficiëntere of goedkopere oplossing niet beschikbaar is en voor een duurdere oplossing gekozen moet worden; zorgaanbieders die onvoldoende transformeren (nog altijd factureren per maand, niet met resultaten werken, aanbodgericht werken); te weinig inzicht in kosten en opbrengsten van producten van jeugdzorgaanbieders; wachtlijsten bij zorgaanbieders; schotten in de zorg; geen ruimte meer in de 0^{de} lijn om door te verwijzen.

“In Stiens is er weinig, wat je voorliggend zou noemen. Dus je kunt weinig inzetten. Er is niet een leuke werkplaats of zo waar je zo heen zou kunnen. Dat wat Leeuwarden weer wel op sommige punten heeft. Gewoon een buurthuis waar je dingen zou kunnen doen. Dat is allemaal indicatie... Maar dat komt nog niet van de grond. Ook al omdat we vorig jaar zo’n heel wisselend jaar hebben gehad met de bezuiniging doordat het team in elkaar is gestort.”

Dan 'beleid en inkoopssystematiek beleid van de gemeente': het beleid van de gemeente, de beleidsregels van de gemeente, gebrek aan regie door de gemeente, de opdracht van de gemeente, te veel veranderingen, niet kunnen afwijken van regels, het direct doorverwijzen door huisartsen; de inkoopssystematiek van jeugdzorg: de jeugdprofielen en het feit dat jeugdzorgaanbieders de intensiteit bepalen zorgt voor minder grip op de kosten.

"Ja, huisartsen zijn niet zo eh, die zitten echt op een eiland nog, die positie hebben ze ook gekregen. Als je kijkt naar de jeugdwet. Huisartsen verwijzen gewoon massaal door naar de tweede lijn. En ik vind dat echt onbestaanbaar dat dat kan. En wij worden aangesproken op wat wij doen en dat is altijd: 'Er gaat veel te veel geld naar de jeugdzorg.' Dat wordt de hele tijd geroepen, maar ga het ook 's aanpakken daar waar het probleem ligt."

"Maar dat, de toegankelijkheid van de zorg is gewoon zo makkelijk ... en helemaal met de jeugd, nou ga je... Je krijgt het bij het wijkteam niet, dan ga je toch gewoon naar de huisarts."

En tenslotte 'macro-ontwikkelingen': er is geen ruimte meer om te besparen; er is veel multi-problematiek waarvoor de tweedelijns noodzakelijk is.

"We proberen dingen in de perken te houden. Vroeg signaleren. Maar je kunt geen kosten besparen. We hebben meer en langer sturing en regie nodig. Dan kun je veel maatschappelijke kosten besparen. Inzet thuisondersteuning is kleine investering/grote opbrengst."

"Nu weet ik dat er volgens mij laatst met FACT heel erg was, dat die ook meer moesten afsluiten en sneller moesten door verwijzen, dan komt dat bij ons allemaal binnen en dan wordt er inderdaad gezegd dat wij een wachtlijst hebben op te veel mensen bedienen. Maar ja, dan is er vaak toch ook in de samenleving iets anders waardoor dat weer effect op ons heeft."

Interne systemen

Ruim een kwart van de medewerkers noemt (ook) randvoorwaarden of systemen van de wijkteams zelf als belemmeringen bij het kostenefficiënt werken. Veel van deze opmerkingen hebben te maken met 'tijdsdruk/werkdruk'. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen werkzaamheden die nuttig en minder nuttig gevonden worden. Zo gaat er veel tijd zitten in het uitzoeken van beschikbare voorliggende voorzieningen, overleg met ketenpartners en het maken van maatwerkplannen, maar ook in (nutteloze) administratieve handelingen, verslaglegging en inefficiënt vergaderen. Verder worden personeelsswisselingen en het brede takenpakket genoemd als belemmeringen.

Door een enkeling wordt genoemd dat er te weinig tijd is om collectieve voorzieningen te ontwikkelen. Dat er verder te weinig expertise aanwezig is om problematiek rondom anderstaligen aan te pakken en dat er over het algemeen te weinig vertrouwen is in het kostenbewustzijn van de sociaal werkers.

"Kijk, bepaalde kernwaarden, 'doen wat nodig is' en natuurlijk op 'kostenefficiency', 'preventie', dat zijn allemaal wel dingen die wij wel bespreken, alleen merken wij ook wel steeds dat dingen veranderen. Of soms hebben we ook een tijd gehad dat we dan dit weer moesten registreren. Dat was dan belangrijk voor de... Ja, met name de gemeente. Dus dat je ook steeds wel weer nieuwe taken en nieuwe dingen erbij moet doen. Dat is wel heel veel als je net nieuw in dienst komt. Omdat het steeds weer verandert."

"Deze jongen stoeide met zijn achternaam, dat heeft hem weerhouden om een vervolgoopleiding te doen... Toen dacht ik: 'Dit is nou klaar, we gaan die achternaam even veranderen.'... Dan moet het papier opgemaakt worden. Daar zijn kosten aan verbonden, 700 euro en nog wat. Heb ik wel via de omgekeerde toets kunnen regelen met de gemeente. 'Maar M., waarom?', wordt dan gevraagd. Daar heb je het weer, vertrouwen."

"Daarvoor is er een hele periode geweest... kregen we de opdracht van de gemeente om af te schalen. Dus niet de inzet van de passende ondersteuning was leidend, maar het geld was leidend. Dat stuitte op een enorme weerstand. Ook bij mij. Want het principe is al: 'Alles wat de burger zelf kan, zelf doen.' Dus als we het in moeten zetten, dan vinden we dat dus echt nodig."

"Kinderen uit Grou moeten met een taxi naar Leeuwarden/Bilgaard om daar taalonderwijs te volgen. Dus: ouders gaan niet naar het schoolplein, zitten op de bank. Kinderen krijgen geen aansluiting met kinderen in hun eigen dorp. Waarom niet het budget verdelen over de basisscholen die de kinderen hebben?"

Het handelen van de sociaal werker

Ook bij de belemmeringen wordt kritisch gekeken naar het eigen handelen. Daarbij vallen twee zaken op: acht professionals noemen dat zij onvoldoende op de hoogte zijn van de kosten van de beschikbare voorzieningen en/of van het aanbod. Verder noemt een enkeling dat er soms onvoldoende *out-of-the-box* gedacht wordt en er te snel 'dure' hulp wordt ingezet.

"Nou, de jeugdindicaties dat is soms schrikbarend dus. Die prijzen worden nu ook allemaal veel inzichtelijker doordat wij tot nu toe als sociaal werkers die profielen aangaven, maar de intensiteit van de zorgaanbieder dan wel te zien kregen. Dus dan denk je: Ohh, is dat zo duur, zo'n traject... Wat doen ze daar dan allemaal voor? Dat is wel heel veel geld."

"En het is goed om kritisch te zijn, elkaar kritisch te bevragen. 'Heb je gedacht aan een vrijwilliger hiervoor?' 'Ohh, nou nee, want er zit al thuisondersteuning in.' 'Ja, dat zit er nu in, maar zou het ook anders kunnen?' Dat je daar dus kritisch op bent."

Bevindingen belemmeringen voor 'kostenefficiënt werken'

De belemmeringen bij het kostenefficiënt werken zijn gelegen in een onvoldoende transformatie van de zorgaanbieders, en dan vooral de jeugdzorgaanbieders. Verder wordt 'het beleid' van de gemeente hoofdzakelijk in algemene termen genoemd. Bij interne systeemproblemen gaat het om de werkdruk en de (zinloze) administratie. Bij het eigen handelen valt op dat de professionals onvoldoende zicht hebben op het aanbod en de kosten daarvan.

De interne en externe systeemfactoren lijken met elkaar verband te houden: het wisselende beleid en daarmee de veranderende opdracht voor het wijkteam, de veranderende regels met bijbehorende eisen aan de verslaglegging dragen volgens de professionals weinig bij aan de inhoudelijke verbetering van de zorg en ondersteuning. Het telkens aanpassen aan de veranderingen vraagt echter wel veel (tijd) van de zorgprofessionals. Tegelijkertijd transformeren de zorgaanbieders onvoldoende en is er weinig grip op de kosten van de jeugdzorg vanwege de inkoopsystematiek en de directe verwijzroute via huisartsen en GI's. Verder ervaren de professionals onvoldoende vertrouwen in het kostenbewustzijn. Deze combinatie zorgt voor onvrede onder de professionals.

De succesfactoren voor 'kostenefficiënt werken'

Ook wanneer gevraagd wordt naar wat goed werkt, als het gaat om 'kostenefficiënt werken', dan worden zeer verschillende antwoorden gegeven. De antwoorden zijn terug te herleiden tot vijf categorieën: 'de dagelijkse praktijk van het wijkteam', 'samenwerking', 'het handelen van de sociaal werker zelf', 'randvoorwaarden die in orde moeten zijn' en 'specifieke *good practises*'.

Manier van werken van het wijkteam

Eén op de drie sociaal werkers noemt één of meerdere aspecten van het dagelijkse werk als succesfactoren. Zaken die daarbij meermaals worden genoemd, zijn: het inzetten van vrijwilligers/0^{de} lijn groepsactiviteiten; het vergelijken van aanbod vergelijken; het inzetten van het netwerk van bewoners; een helder plan met duidelijke doelen opstellen; de hulpvraag goed kennen en onderbouwen; en maatwerkoplossingen aandragen.

Veel van deze 'dagelijkse praktijk' hangt nauw samen met de andere vijf beloftes. Ook in zaken die slechts eenmaal genoemd worden, herkennen we de andere vijf beloftes duidelijk terug: inzetten eigen regie, preventief werken, zelf lichte hulpvragen oppakken et cetera.

Samenwerking

Eén op de vijf medewerkers noemt expliciet de samenwerking met anderen als succesfactor voor kostenefficiëntie. Samenwerking is in feite ook een belofte (multidisciplinariteit). Het gaat dan om samenwerking binnen het eigen team, maar ook over samenwerking met de tweedelij

aansluitfunctionarissen. Ook wordt vaak in het algemeen ‘korte lijnen’ genoemd als voorwaarde om kostenefficiënt te kunnen werken, zoals dat ook bij de andere beloftes wordt genoemd.

Het handelen van de sociaal werker

De sociaal werkers noemen twee zaken wat zij als professional zelf moeten doen om kostenefficiënt te werken: kritisch kijken naar de hulpvraag en bewust zijn van de kosten/uitgaven. Dit sluit aan op de definitie die de professionals zelf geven.

Randvoorwaarden

Bij succesfactoren worden randvoorwaarden genoemd die grotendeels aansluiten op de belemmeringen. Ten eerste moet er zicht zijn op wat hulpverlening kost. Dat wordt als een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de aanbieders en de wijkteams gezien. Verder wordt aangegeven dat er voldoende (passend) aanbod in het voorliggende veld moet zijn. De derde belangrijke randvoorwaarde betreft kennis, tijd en mandaat die sociaal werkers nodig hebben om kostenefficiënt maatwerk te kunnen leveren.

Good practises

Elf medewerkers noemen één of meerdere heel concrete succesfactoren, waarvan zeven de ‘Inclusieve stad’. Verder worden het buurtservicepunt, het doorpakbudget, de wijkvereniging, Humanitas, de omgekeerde toets, Kracht en het maatwerkplan als concrete succesfactoren allemaal één keer genoemd.

Bevindingen succesfactoren kostenefficiënt werken

Sociaal werkers zijn kostenbewust en noemen voornamelijk de andere vijf beloftes als succesfactoren voor kostenefficiënt werken, waarbij veel aandacht is voor samenwerking. Daarbij stellen zij dat het voor henzelf belangrijk is om kritisch te kijken naar de hulpvraag (doen wat nodig is) en zich bewust te zijn van de kosten. Daarvoor is het wel noodzakelijk dat kosten transparant zijn en dat er voldoende aanbod is in het voorliggende veld. ‘Inclusieve stad’ wordt als concrete succesfactor genoemd.

‘Kostenefficiënt werken’ algemeen beschouwd

Kostenbewustzijn start volgens de sociaal werkers met een kritische blik op de hulpvraag en het bewustzijn van de kosten. Vervolgens worden allerlei zaken in het proces genoemd waarbij kostenbewustzijn een rol speelt: een gedegen plan maken met duidelijke doelen, weten wat de hulp door derden kost, aanbod vergelijken, samenwerken binnen en buiten het team en het voorliggende veld inzetten als dat mogelijk is. Verder wordt de methodiek van ‘Inclusieve stad’ specifiek als *good practise* aangemerkt.

De medewerkers van het wijkteam zijn goed op de hoogte van de manier waarop kostenbesparend gewerkt kan worden en worden de beloftes ‘multidisciplinair werken’, ‘maatwerk leveren’, ‘preventief werken’ en ‘het stimuleren van de zelfredzaamheid’ als voorwaarden voor kostenefficiënt werken genoemd.

Om daar te komen, moet aan een aantal belemmeringen gewerkt worden. Deze belemmeringen zijn heel divers en bevinden zich veelal buiten de reikwijdte van het wijkteam zelf. Dat betreft het gemeentelijk beleid, de inkoopsystematiek, problemen bij de zorgaanbieders en macro-ontwikkelingen die buiten de invloedssfeer van de wijkteams liggen. Ook intern worden belemmeringen genoemd, die vooral te maken hebben met werkdruk, administratieve handeling en de tijd voor het uitzoeken van beschikbare voorliggende voorzieningen. Vaak ligt daarbij in de ogen van de sociaal werkers de oorzaak buiten het team: de gemeente vraagt om te veel verantwoording, de beschikbare voorzieningen en de kosten daarvan zijn onvoldoende transparant en de voorzieningen zijn niet toereikend.

Bijlage 7: De wijkteams na 2020: nieuwe positionering, rol en taken

Vanaf januari 2021 staat een volgende stap in de ontwikkeling van het werk van de sociale wijk- en dorpen-teams op de agenda. In het *Koersdocument Sociaal domein*³³ wordt aangegeven dat een herijking van de wijze waarop de zorg in het sociale domein is georganiseerd gevraagd is. Verdere afschaling van de zorg, het versnellen van de transformatie en het toetsen van de leidende principes zijn aan de orde. Dat vraagt om te beginnen om een versterking van de *sociale basis*. “Uitgangspunt van het sociaal domein in Leeuwarden is dat mensen naar vermogen zelf verantwoordelijk zijn voor de inrichting van hun leven. De naasten (familie en wijkbewoners) en maatschappelijke initiatieven zijn hierin het primaire vangnet, voordat er een beroep op de overheid wordt gedaan. Doel is nog altijd om aanvullende ondersteuning voor naasten en maatschappelijke initiatieven dicht bij de bewoner te organiseren, het liefste in de wijk en het dorp. Met oog voor het bevorderen van eigen kracht en zoveel als mogelijk collectieve arrangementen. Hiervoor zal een stevige basis moeten zijn. De basis voor deze ondersteuning is voor een groot deel operationeel en is goed geworteld in de Leeuwarder samenleving. Dat zijn door de gemeente gesubsidieerde partijen, zoals Amaryllis met de wijkteams als ook de grotere vrijwilligersorganisaties.” (blz. 5)

Een belangrijke rol wordt in dit geheel weggelegd voor de *sociale alliantie*. Daarmee wordt geduid op het samenwerkingsverband tussen de sociale basis en de professionele instellingen. De sociale basis vormt daarbij de kern en bestaat uit bewoners(organisaties) en vrijwilligers(organisaties) in het werkgebied van de alliantie. Professionele organisaties in de alliantie zorgen voor aanvullende ondersteuning ter versterking van de sociale basis en voor het aanpakken van complexe problematiek. De alliantie is een algemene voorziening en biedt ondersteuning in het dagelijks leven. Doelstelling is dat de alliantie geen problemen overneemt, maar de eigen kracht van bewoners aanboort en versterkt. De alliantie krijgt in die samenhang tot taak een infrastructuur op te bouwen van laagdrempelige steun- en inloopvoorzieningen waar burgers terecht kunnen (zowel van professionals als vrijwilligers) in wijken en dorpen.

Een volgende belangrijke beleidswijziging betreft het gegeven dat de alliantie als taak meekrijgt de zorg die voorheen grotendeels werd verleend op basis van maatwerkvoorzieningen vanaf 2020 zo veel als mogelijk als algemene voorziening te ontsluiten aan de Leeuwarder bevolking. Er wordt dan geen individuele toets meer uitgevoerd die leidt tot ondersteuningsplannen, een beschikking, berichtenverkeer, declaraties etc. Voor zwaardere zorgsituaties blijven wel nog maatwerkvoorzieningen bestaan.

Deze uitgangspunten worden vervolgens in het *Uitvoeringsplan Herijking Wmo gemeente Leeuwarden*³⁴ verder uitgewerkt. De startpositie komt overeen met die uit het *Koersdocument*. In dat koersdocument heeft de raad een aantal kaders en uitgangspunten voor een herijking van de Wmo vastgesteld: de ‘sociale basis vormt de kern’, ‘beschikkingsvrij werken’, ‘integrale aanpak: één huishouden, één plan, één regievoerder’, ‘ondersteuning op maat per wijk, dorp en gebied’, ‘lumpsum financiering’, en ‘het behalen van de taakstelling van € 3,6 miljoen per 2020’.

Onder de sociale basis wordt het geheel van informele netwerken, bewonersactiviteiten en betekenisvolle relaties tussen burgers onderling verstaan. De sociale basis vormt derhalve de ruggengraat van het sociaal domein. Meer concreet bestaat de sociale basis uit bewoners en hun sociaal netwerk-, vrijwilligers-, wijk- en dorpsorganisaties, die bewoners op alle leefgebieden ondersteunen. De sociale basis wordt verder aangevuld door meer geformaliseerde structuren, zoals vrijwilligersorganisaties die, samen met of met (financiële) steun van de gemeente, ondersteuning bieden aan bewoners.

³³ Gemeente Leeuwarden, *Koersdocument Sociaal Domein*, Leeuwarden, juni 2018.

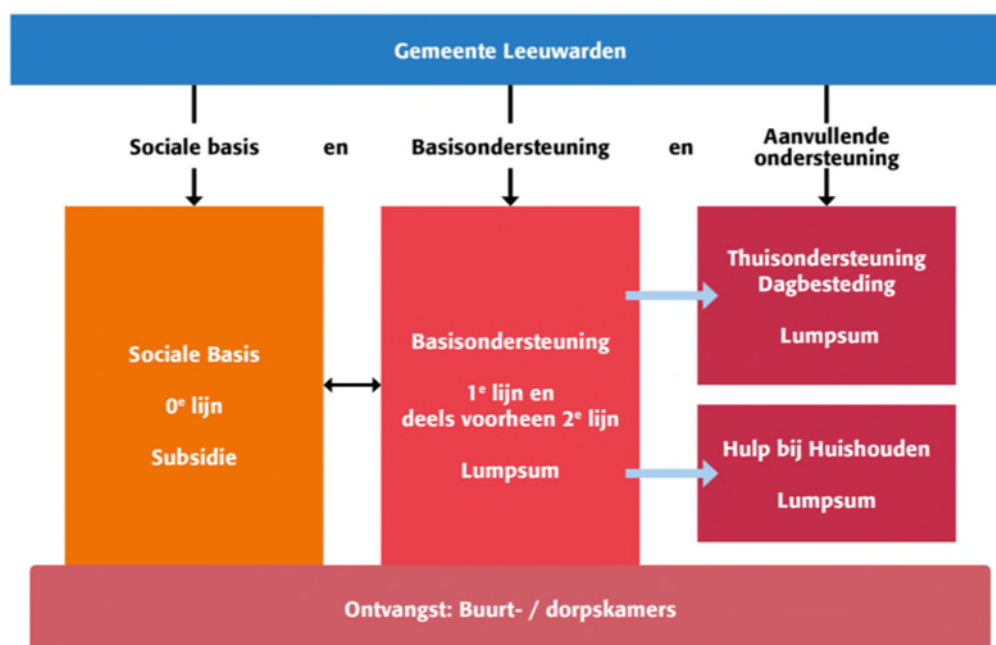
³⁴ Gemeente Leeuwarden, *Uitvoeringsplan Herijking Wmo gemeente Leeuwarden*, Leeuwarden, juli 2019.

Beschikkingsvrij werken betekent dat er vanuit de Wmo meer ondersteuning beschikbaar is zonder beschikking. De verwachting bestaat dat beschikkingsvrij werken tot een snellere en meer flexibele inzet van zorg leidt. Hoe meer inwoners zonder beschikking zorg krijgen vanuit de basisondersteuning, des te minder administratieve druk. Daarnaast vermindert beschikkingsvrij werken ook de 'onderhandelingsdynamiek' tussen de basisondersteuning en aanvullende ondersteuning. Om meer beschikkingsvrij te kunnen werken stapt de gemeente over op een werkwijze met twee soorten ondersteuning: de basisondersteuning en de aanvullende ondersteuning. De basisondersteuning is een algemene voorziening die toegankelijk is zonder beschikking. De aanvullende ondersteuning is een individuele maatwerkvoorziening die toegankelijk is middels een verwijzing vanuit de basisondersteuning. Deze verwijzing, middels een brief, wordt zo laagdrempelig mogelijk gehouden. Indien de bewoner dit wenst, ontvangt hij/zij echter een beschikking. In deze situaties stelt de basisondersteuning een ondersteuningsplan op en een zwaarwegend advies, dat wordt getoetst en beschikt door de gemeente. Bij het inzetten van een individuele maatwerkvoorziening heeft een inwoner de keuze om de ondersteuning te ontvangen via Zorg in Natura (ZIN) of via een persoonsgebonden budget (PGB).

De kracht van de sociaal werkers is in dat verband in de ogen van de gemeente vooral gelegen in de brede blik die zij als generalist over de sociale domeinen heen hebben: zij kennen het hele huishouden waar zorg en ondersteuning nodig is én zij kennen hun wijk/dorp. Zij zijn dus bij uitstek de praktijkmensen die integraal werken en die de weg weten naar voorliggende voorzieningen en de sociale basis. We willen deze kernopdracht van de sociaal werkers meer ruimte geven. Opschalen naar aanvullende ondersteuning gebeurt alleen als het echt nodig is (maar dan ook snel en effectief). De gemeente wil de indicatieverantwoordelijkheid daarvan bij de sociaal werker weghalen en zelf ter hand nemen, zodat de sociaal werker zich kan richten op waar zij/hij goed in is: ondersteuning van een bewoner met een hulpvraag.

Voor Wmo gaat de gemeente zo veel mogelijk indicatievrij werken. Waar dat niet kan, komt de indicatietaak bij de gemeente te liggen. Operationeel voordeel hiervan is dat gespecialiseerde ambulante begeleiders zonder indicatie of financiële schotten direct kunnen samen werken met sociaal werkers en vrijwilligersorganisaties.

De nieuwe organisatiestructuur van het sociale domein in Leeuwarden



De werkgroep die het concept uitvoeringsplan heeft uitgewerkt, heeft onderzocht wat de sterke punten zijn in de 'oude' werkwijze die behouden kunnen worden, en welke knelpunten in de nieuwe werkwijze moeten worden opgelost. Hiertoe zijn verschillende varianten ontwikkeld. Deze zijn getoetst aan de kaders die door de gemeenteraad zijn meegegeven. De variant die daaraan het meest voldoet én zo veel mogelijk de sterke punten van de huidige structuur behoudt, is de bovenstaande variant. Kern van deze werkwijze is de buurt- of dorpska-

mer waar inwoners terecht kunnen met hun ondersteuningsvraag. In deze buurt- of dorpskamer zitten medewerkers van de sociale basis, basisondersteuning en aanvullende ondersteuning samen aan tafel zodat snel de juiste mix van ondersteuning kan worden ingezet. Er wordt zo veel mogelijk beschikkingsvrij gewerkt.

Binnen de ondersteuning vanuit de Wmo worden drie ondersteuningspijlers onderscheiden: de sociale basis, de basisondersteuning en de aanvullende ondersteuning. De pijlers worden op verschillende manieren gefinancierd. De financiering van de sociale basis vindt plaats via subsidies aan diverse vrijwilligersorganisaties. Het gezamenlijke budget voor de basisondersteuning en aanvullende ondersteuning wordt gesplitst in een deel voor de basisondersteuning en een deel voor de aanvullende ondersteuning. De verdeling wordt onder andere gemaakt op basis van de ondersteuningsbehoefte en het daarbij behorende aantal cliënten. Wanneer de cliëntaantallen en dus ook de kosten grotere verschuivingen tussen beide budgetten laten zien dan verwacht, dienen de partijen daar in principe onderling uit te komen. Een deel van de thuisondersteuning en dagbesteding die nu door de 2de lijn wordt geboden, wordt toegevoegd aan de basisondersteuning. Om welk deel het gaat, is onderzocht op basis van het huidige afwegingskader voor thuisondersteuning en dagbesteding. Een eerste schatting is dat ongeveer 55 procent van de dagbesteding en 75 procent van de thuisondersteuning overgaat naar de basisondersteuning. Huishoudelijke hulp blijft een apart onderdeel van de ondersteuning vanuit de Wmo. Het is dus niet zo, als bij thuisondersteuning en dagbesteding, dat een deel van de huishoudelijke hulp wordt overgedragen aan de basisondersteuning.

Nieuw is de buurt- of dorpskamer. Iedereen is welkom in de buurt- of dorpskamer; met of zonder ondersteuningsvraag. De buurt- en dorpskamer biedt de mogelijkheid om elkaar te ontmoeten, vrijwilligerswerk te doen en activiteiten voor en met elkaar te ontplooiën. Ook inwoners met een ondersteuningsvraag kunnen hier terecht. Samen met de aanwezige vrijwilligers en beroepskrachten wordt onderzocht welke ondersteuning passend is. Deze ondersteuning wordt snel en meestal beschikkingsvrij ingezet. In de buurt- of dorpskamers zijn verschillende medewerkers aanwezig: in ieder geval mensen vanuit de sociale basis en de basisondersteuning, en daar waar nodig of wenselijk de aanvullende ondersteuning en het Jeugd Expert Team (JET). Iedere wijk is anders. Per wijk wordt de juiste mix tussen vrijwilligers en beroepskrachten gezocht, passend bij wat er al is in die wijk en wat er aanvullend nodig is. Dat betekent dat er in de ene wijk voornamelijk vrijwilligers in de buurt- of dorpskamer kunnen zijn, aangevuld met enkele beroepskrachten. Terwijl in een andere wijk een grotere aanwezigheid van beroepskrachten nodig is. Door het aansluiten van het Jeugd Expert Team (JET) op de basisondersteuning, komt op het terrein van Wmo en Jeugd een goede afstemming en samenwerking tot stand. Ook mensen die niet naar de buurtkamer kunnen of willen komen, zullen door outreachend te werken worden bereikt. Meer specifiek zijn (naast de taken op basis van de Verordening jeugdhulp 2018 gemeente Leeuwarden, de Wmo en de Participatiewet) de volgende taken toebedeeld aan de basisondersteuning: inzetten op participatie en eigen kracht, (vroeg)signaleren, vraagverheldering, 1 plan per huishouden maken, ondersteunen, en meer specifieke taken rond armoede en schulden (zoals deelname aan pilots stimuleren, toeleiding naar project 'Verlagen van energielasten', toeleiding naar Kindpakket, toeleiding naar project Radicale Schuldpreventie).

Vrijwilligers vormen de spil van de buurt- en dorpskamers: zij zorgen voor de eerste ontvangst en gaan met de bewoner in gesprek over zijn ondersteuningsvraag. Er is altijd een beroepskracht in de buurt of beschikbaar om mee te denken wanneer dat nodig is en om een inschatting te maken van eventuele noodzaak tot snel handelen of opschalen. Als inzet vanuit de sociale basis passend is om te voorzien in de vraag, wordt deze direct ingezet. Elke verwijzing naar aanvullende ondersteuning wordt gedaan door een medewerker uit de basisondersteuning. Deze medewerker beschikt over voldoende expertise om de ondersteuningsvraag adequaat te onderzoeken en een passende mix van ondersteuning vanuit de sociale basis, basisondersteuning en/of aanvullende ondersteuning in te zetten. Dit betekent dat er niet vanuit vaste 'producten' wordt gewerkt, maar dat inwoners makkelijk een combinatie kunnen krijgen van ondersteuning uit de sociale basis en/of basisondersteuning en/of aanvullende ondersteuning. Inwoners die huishoudelijke hulp nodig hebben, kunnen rechtstreeks contact opnemen met een van de gecontracteerde aanbieders. De buurt- of dorpskamers verwijzen inwoners naar hen door.

Voor organisaties en vrijwilligers in de sociale basis betekent dit dat zij samen met de basisondersteuning en de aanvullende ondersteuning nadrukkelijker een positie krijgen in de buurt- en dorpskamers. Voor partijen in de basisondersteuning betekent dit een groter takenpakket. De huidige eerstelijnstaken worden uitgebreid met een deel van de huidige tweedelijnstaken, inclusief een deel van de cliënten en een deel van het personeel. Voor partijen in de aanvullende ondersteuning betekent dit een kleiner takenpakket en een andere financie-

ringswijze. Een deel van de huidige tweedelijnstaken, inclusief budget, gaat over naar de basisondersteuning. Het betekent dat het aantal mensen dat werkzaam is in de aanvullende ondersteuning zal afnemen.

De sociale basis is actief op vele terreinen, (ook) breder dan de Wmo. De basisondersteuning biedt algemene voorzieningen op het gebied van thuisondersteuning, dagbesteding en persoonlijke verzorging en voert ook participatietaken uit zoals bedoeld in de Wmo. Het gaat dan om sociale participatie, activering en het kunnen meedoen in de maatschappij. De aanvullende ondersteuning biedt maatwerkvoorzieningen op gebied van thuisondersteuning, dagbesteding, hulp bij huishouden en kortdurend verblijf.

Buurt- en dorpskamers worden zoveel mogelijk van onderop vormgegeven. Vanuit de sociale basis wordt zoveel mogelijk per wijk en dorp bekeken hoe de daar best passende buurt- en dorpskamers georganiseerd kunnen worden. De gemeente ondersteunt de sociale basis hierbij en spant zich in voor de fysieke totstandkoming van de buurt- en dorpskamers. De gemeente stelt budget beschikbaar en stelt drie opbouwwerkers aan die zo snel mogelijk van start gaan met het opstarten van de buurt- en dorpskamers en het versterken van de sociale basis hierin.

De financiering van de sociale basis vindt plaats via subsidies aan diverse vrijwilligersorganisaties. De financiering van de basisondersteuning en de aanvullende ondersteuning vindt plaats door middel van een lumpsum per onderdeel. Voor wat betreft de aanvullende ondersteuning geldt dat er een lumpsum komt voor het onderdeel 'thuisondersteuning en dagbesteding' en daarnaast een lumpsum voor het onderdeel 'huishoudelijke hulp'. Het gezamenlijke budget voor de basisondersteuning en aanvullende ondersteuning wordt gesplitst in een deel voor de basisondersteuning en een deel voor de aanvullende ondersteuning. De verdeling wordt onder andere gemaakt op basis van de ondersteuningsbehoefte en het daarbij behorende aantal cliënten. Lumpsumfinanciering houdt in dat voor een vooraf gedefinieerde opdracht een vast bedrag beschikbaar wordt gesteld waarvoor die opdracht uitgevoerd moet worden. Het is aan de opdrachtnemer om binnen de kaders van het contract en binnen deze lumpsum te blijven.

Op 1 juli 2020 worden in een brief aan de raad de eerste negen locaties aangeduid, waarmee afspraken gemaakt gaan worden om vanaf 1 januari 2021 tot een dorps- of buurtkamer binnen de WMO te komen.³⁵ Op 24 november meldt het college van B&W van Leeuwarden de gemeenteraad³⁶ dat de geselecteerde partijen, onder meer Amaryllis en Windkracht, gestart zijn om op tijd klaar te zijn om vanaf 1 januari 2021 de ondersteuning te kunnen bieden aan de bewoners in de gemeente Leeuwarden. Dat betreft: gesprekken met huidige cliënten over de ondersteuning die zij gaan krijgen; een overgang van personeel bij zorgaanbieders; afspraken worden gemaakt met onderaannemers en samenwerking wordt aangegaan; en de ontwikkeling van de buurt- en dorpskamers wordt opgepakt. Het college deelt mede dat het proces in zijn ogen goed verloopt. "Naar verwachting is de overgang van cliënten op tijd klaar en weet iedere cliënt voor 1 januari waar hij aan toe is. De buurt- en dorpskamers zijn voor de inloopvoorziening van Amaryllis open per 1 januari. Hier kunnen bewoners in ieder geval terecht met hun ondersteuningsvragen en voor toegang tot (aanvullende) ondersteuning."

³⁵ Brief van het College van B&W Leeuwarden aan de gemeenteraad van Leeuwarden van 1 juli 2020 met als onderwerp 'Eerste locaties buurt- en dorpskamers'.

³⁶ Brief van het College van B&W Leeuwarden aan de gemeenteraad van Leeuwarden van 9 juni 2020 met als onderwerp 'Voortgang implementatie Wmo'.