

een taak voor de boeg

onderzoek naar aanpak knelpunten

functioneren wijkteams



Rekenkamer
BARENDRECHT

een taak voor de boeg

onderzoek naar aanpak knelpunten

functioneren wijkteams



voorwoord

Met de overgang in 2015 van de door ombuigingen zwaar aangetaste budgetten voor WMO en jeugdzorg naar de gemeenten was al op voorhand duidelijk dat de uitvoering van beide wetten er niet eenvoudiger op zou worden. De van achter de politieke tekentafel bedachte verschuiving van dure residentiële (jeugd)zorg naar goedkope(re) ambulante zorg moest onder teveel onrealistische vooronderstellingen plaatsvinden. Tot zover geen echte verrassingen.

Toch is het beeld dat thans op basis van het onderhavige rekenkameronderzoek in de gemeente Barendrecht naar voren komt niet alleen een bevestiging van een (veel) te snel doorgevoerde decentralisatie van het Rijksbeleid. De uitkomsten van het onderzoek laten zien dat het op meerdere fronten misgaat. Niet alleen worden de beoogde besparingen niet gehaald maar ook de zorg zelf loopt vast in wachtlijsten, omdat er uiteindelijk te weinig “zorgtijd” resteert door ondermeer een overmaat aan bureaucratische rompslomp en door onvoldoende aansluiting op het zogenoemde voorveld (welzijnsorganisaties en verenigingen).

Het hier geschetste beeld zal (helaas) niet veel afwijken van het landelijke beeld. Veel gemeenten kampen immers met dezelfde problemen. Wat echter in de Barendrechtse casus opvalt, is de door wijkteammedewerkers ervaren kloof tussen beleid en uitvoering. Er is sprake van een patroon waarin medewerkers voortdurend (uitvoerings)knelpunten signaleren die vervolgens niet of pas na zeer geruime tijd door de gemeente op beleidsniveau worden opgepakt. Dit punt dient naar de mening van de rekenkamer met kracht te worden doorbroken. Met het oog op het verhogen van de kwaliteit van de geboden zorg is het dan ook van belang dat kritische signalen van de uitvoering altijd serieus worden genomen.

Daarnaast is het tevens zaak om alles in het werk te stellen om de geconstateerde wachtlijsten zo snel mogelijk te doen verdwijnen, teneinde een ieder zorg te verlenen die daarop terug moet vallen en daarmee ook eventuele incidenten te voorkomen. Daarbij zal de gemeente andere maatregelen dienen te nemen dan zij tot nu toe heeft ingezet.

Voor haar onderzoek heeft de rekenkamer veel informatie verzameld. De rekenkamer is de contactpersonen en geïnterviewden zeer erkentelijk voor hun medewerking. Het onderzoek werd verricht door Kees de Waijer (projectleider), Annemijn Cazander en Demy Janssen.

Paul Hofstra
Directeur Rekenkamer Barendrecht

	een taak voor de boeg	1
	voorwoord	3
	bestuurlijke nota	7
1	inleiding	9
	1-1 aanleiding	9
	1-2 doelstelling	9
	1-3 leeswijzer	10
2	conclusies en aanbevelingen	11
	2-1 hoofdconclusies	11
	2-2 toelichting op hoofdconclusies	12
	2-3 aanbevelingen aan B en W	18
3	reactie en nawoord	21
	3-1 reactie B en W	21
	3-2 nawoord	26
	nota van bevindingen	31
1	inleiding	33
	1-1 aanleiding	33
	1-2 context	34
	1-2-1 beleidsterreinen	34
	1-2-2 integrale wijkteams	34
	1-2-3 doorontwikkeling	35
	1-2-4 ambtelijke en bestuurlijke verantwoordelijkheid	36
	1-2-5 financiën	36
	1-3 doel- en vraagstelling	36
	1-4 afbakening	37
	1-5 normen en leeswijzer	37
2	beoogde resultaten en werkwijze	39
	2-1 inleiding	39
	2-2 wettelijke kaders Wmo en jeugdhulp	39
	2-2-1 Wet maatschappelijke ondersteuning	39
	2-2-2 jeugdwet	40
	2-3 gemeentelijk beleid	40
	2-3-1 Wmo	41
	2-3-2 jeugdhulp	41
	2-4 rol wijkteams in beleid	42
	2-4-1 beoogde resultaten	42
	2-4-2 beoogde taken en werkwijze	42
3	resultaten	45
	3-1 inleiding	45
	3-2 tijdige en passende hulp	45
	3-2-1 tijdige hulp	45
	3-2-2 passende hulp	46

	3-3	kostenbesparing door verschuiving naar voren	47
	3-3-1	totale uitgaven sociaal domein	47
	3-3-2	voorkomen specialistische zorg	48
	3-3-3	afschalen naar voorveld en eigen sociaal netwerk	50
4		knelpunten per fase hulpverlening	53
	4-1	inleiding	53
	4-2	toeleiding	53
	4-2-1	wachtlijsten	53
	4-2-2	samenwerken met voorveld	58
	4-3	hulpverlening	60
	4-3-1	casusregie	60
	4-3-2	GGZ-kennis	61
	4-3-3	eigen kracht en eigen netwerk	62
	4-4	doorverwijzen	63
	4-4-1	wachtlijsten tweedelijnsvoorzieningen	63
	4-4-2	indicatiestelling PGB jeugdhulp	65
5		algemene knelpunten	69
	5-1	inleiding	69
	5-2	zelfsturende teams	69
	5-3	inhoud van taken en betekenis centrale begrippen	72
	5-4	richtlijn omvang caseload	73
	5-5	aandacht voor uitvoeringsproblemen	74
	5-6	managementinformatie	76
	5-7	scholing, training en andere ondersteuning	77
	5-8	faciliteiten	80
		bijlagen	83
bijlage 1		onderzoeksverantwoording	85
bijlage 2		geraadpleegde documenten	86
bijlage 3		afkortingen	88

bestuurlijke nota

1 inleiding

1-1 aanleiding

Door drie decentralisaties in het sociaal domein (Wmo, Jeugdwet en Participatiewet) is de gemeente sinds 1 januari 2015 verantwoordelijk voor nieuwe taken op het gebied van zorg, jeugd en werk. Gemeenten worden door de rijksoverheid bewust vrijgelaten in de wijze waarop zij invulling geven aan de verantwoordelijkheden die voortvloeien uit de decentralisaties. Zo zijn gemeenten vrij in de wijze waarop zij de (toegang tot) ondersteuning vormgeven. Hoewel niet wettelijk voorgeschreven, werkt 87% van de Nederlandse gemeenten, waaronder de gemeente Barendrecht, daarbij met wijkteams. Sinds januari 2015 beschikt Barendrecht over vier integrale wijkteams.

Omdat wijkteams een nieuwe organisatievorm zijn in het sociaal domein en veel gemeenten werken met wijkteams, liggen de ontwikkeling en het functioneren van de wijkteams al sinds de start in 2015 onder een 'vergrootglas'. In 2016 bleek uit diverse landelijke onderzoeken dat wijkteams meestal (nog) niet probleemloos functioneren en er talloze verbeterpunten zijn. Zo concludeerde Movisie in 2016 dat slechts 8% van de gemeenten aangeeft dat de teams over voldoende capaciteit beschikken om aan alle taken toe te komen.

In 2016 bleken ook in Barendrecht de wijkteams nog niet probleemloos te functioneren. Zo bleek uit een benchmarkonderzoek dat de gemeente in 2016 heeft uit laten voeren, dat wijkteamleden onder meer problemen ervoeren met betrekking tot werkdruk, de samenwerking met externe partijen, de bereikbaarheid en (on)bekendheid van de wijkteams. Daarmee dringt de vraag zich op welke knelpunten er op dit moment nog zijn in het functioneren van wijkteams en hoe de gemeente deze aanpakt. De gemeente heeft sinds 2016 het voornemen om, onder meer in een project onder de noemer 'Samen verder', de uitvoering van de taken in het sociaal domein 'door te ontwikkelen'. Doorontwikkeling van de wijkteams is voor de gemeente Barendrecht een centraal onderdeel van de doorontwikkeling in het sociaal domein. Voor de rekenkamer vormde het bovenstaande aanleiding om onderzoek te doen naar het functioneren van wijkteams en de gemeentelijke aanpak van knelpunten die zich in dat functioneren voordoen.

1-2 doelstelling

De Rekenkamer Barendrecht beoogt met dit onderzoek:

- inzicht te krijgen in knelpunten in het functioneren van wijkteams en de gevolgen daarvan voor de resultaten die ze bereiken;
- te beoordelen of te verwachten is dat de gemeente, met de doorontwikkeling in het sociaal domein, deze knelpunten zal oplossen.

De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt:

Welke knelpunten zijn er in het functioneren van wijkteams, welke gevolgen hebben deze voor de resultaten die ze bereiken en is te verwachten dat de gemeente de knelpunten zal oplossen met de doorontwikkeling van het sociaal domein?

1-3 leeswijzer

In de nota van bevindingen staan de resultaten van het onderzoek die als basis dienen voor de conclusies in de bestuurlijke nota. In de nota van bevindingen wordt antwoord gegeven op de centrale onderzoeksvraag en de daarvan afgeleide onderzoeksvragen. De voorliggende bestuurlijke nota bevat de voornaamste conclusies en aanbevelingen.

Samen vormen de bestuurlijke nota en de nota van bevindingen het rekenkamerrapport.

2 conclusies en aanbevelingen

2-1 hoofdconclusies

- 1 Wijkteams dienen een bijdrage te leveren aan het realiseren van een besparing op de kosten van Wmo en jeugdhulp. De beoogde besparing is echter niet gerealiseerd. De totale kosten van Wmo en jeugdhulp zijn in de periode 2015-2017 toegenomen.
- 2 De inzet van wijkteams heeft niet geleid tot de door de gemeente beoogde verschuiving van (dure) specialistische zorg naar (goedkopere) ondersteuning, zelfredzaamheid en ondersteuning vanuit de eigen sociale omgeving van cliënten. Hiervoor zijn de volgende redenen:
 - a De wijkteams zijn er nauwelijks in geslaagd om organisaties in de wijk (zoals welzijnsorganisaties en verenigingen) in te schakelen bij de ondersteuning van cliënten. Wijkteamleden hebben te weinig tijd om contacten met deze organisaties te leggen.
 - b De gemeente heeft te grote verwachtingen van het beroep dat wijkteams kunnen doen op zelfredzaamheid van cliënten en van ondersteuning vanuit hun eigen sociale omgeving.
- 3 De gemeente kan niet voldoende waarborgen dat inwoners tijdig ondersteuning krijgen. De wijkteams hebben namelijk wachtlijsten. Het is niet aannemelijk dat met de aanpak van de gemeente de wachtlijsten worden weggewerkt, onder meer omdat de gemeente de oorzaken ervan niet of niet adequaat aanpakt. Die oorzaken zijn:
 - a Wijkteams slagen er nauwelijks in om de hulp in korte tijd af te schalen naar informele hulp of organisaties in het 'voorveld'.
 - b Er zijn ook wachtlijsten voor specialistische hulp, waardoor wijkteams daar niet eerder naar kunnen doorverwijzen.
 - c Wijkteammedewerkers zijn te veel tijd kwijt aan administratieve en andere indirecte taken.
- 4 De gemeente heeft geen inzicht of de wijkteams passende hulp bieden. Ondanks dat de gemeente al sinds 2015 het voornemen heeft om resultaten van ondersteuning te gaan monitoren, is er op dit moment geen concreet vooruitzicht dat deze monitoring wordt gerealiseerd.
- 5 Er is sprake van een kloof tussen beleid en uitvoering. Dit probleem is eerder al geconstateerd in 2016, maar wordt door de gemeente nog altijd niet adequaat aangepakt.
- 6 De kloof tussen beleid en uitvoering heeft onder meer tot gevolg dat knelpunten in de uitvoering die veelal al sinds 2015 bestaan, niet worden onderkend of niet adequaat worden aangepakt. Het betreft onder meer de volgende knelpunten:

- a De gemeente blijft onverminderd uitgaan van het streven om de inzet van het eigen netwerk van cliënten te vergroten en daarmee de druk op de wijkteams te verminderen, terwijl dit in de uitvoering niet realiseerbaar is gebleken.
 - b De bestaande regels bieden wijkteammedewerkers te weinig houvast bij het bepalen van de hoogte van een PGB jeugdhulp. Daarmee is onvoldoende gewaarborgd dat cliënten in gelijke gevallen een gelijk PGB toegekend krijgen. In het concept van de nieuwe verordening jeugdhulp wordt dit knelpunt niet voldoende aangepakt.
 - c Van veel taken van wijkteammedewerkers zijn de reikwijdte en inhoud nog onvoldoende duidelijk. Verder ontbreekt een norm of zelfs maar globale richtlijn voor de wenselijke omvang van hun caseload. Casuïstiekoverleg binnen de teams ontbreekt grotendeels.
 - d Medewerkers krijgen onvoldoende training en scholing in de door de gemeente beoogde werkwijze.
 - e De faciliteiten op de locatie Middeldijkerplein, die door twee van de vier wijkteams wordt gebruikt, vertonen ernstige tekortkomingen. Het ontbreekt op deze locatie onder meer aan voldoende spreekkamers om cliënten te ontvangen.
- 7 De aansturing van de teams is niet adequaat georganiseerd. De gemeente heeft gekozen voor teams zonder wijkteamleiders. Mede hierdoor worden uitvoeringsproblemen niet of niet op tijd opgelost en wordt onvoldoende bevorderd dat wijkteams een eenduidige werkwijze hanteren. De 'dubbele aansturing' van wijkteammedewerkers (ze worden formeel deels aangestuurd door de gemeente en deels door hun moederorganisatie) versterkt dit probleem.

2-2 toelichting op hoofdconclusies

- 1 *Wijkteams dienen een bijdrage te leveren aan het realiseren van een besparing op de kosten van Wmo en jeugdhulp. De beoogde besparing is echter niet gerealiseerd. De totale kosten van Wmo en jeugdhulp zijn in de periode 2015-2017 toegenomen.*
 - Overeenkomstig de Wmo 2015 en de nieuwe Jeugdwet wil de gemeente burgers tijdige en passende ondersteuning bieden als zij deze nodig hebben. De gemeente wil die ondersteuning bieden binnen de door het rijk hiervoor aan de gemeente toegekende budgetten. Deze budgetten zijn lager zijn dan vóór de decentralisatie. De kosten moeten dus omlaag worden gebracht.
 - De gemeente heeft de beoogde kostenbesparing op de Wmo en jeugdhulp niet gerealiseerd. Op basis van de cijfers over het eerste halfjaar van 2017 is te verwachten dat de totale uitgaven aan jeugdhulp en Wmo in 2017 zijn toegenomen ten opzichte van 2015. In 2015 waren de totale kosten voor Wmo en Jeugd bijna € 13,4 mln. De prognose op basis van de realisatie over het eerste half jaar van 2017 is dat deze totale kosten in 2017 zullen zijn opgelopen tot boven de € 14 mln. Daarmee zullen de kosten in 2017 hoger zijn dan de € 13,1 mln. die de gemeente voor dit jaar heeft begroot.
- 2 *De inzet van wijkteams heeft niet geleid tot de door de gemeente beoogde verschuiving van (dure) specialistische zorg naar goedkopere ondersteuning, zelfredzaamheid en ondersteuning vanuit de eigen sociale omgeving van cliënten. Het gebruik van Wmo-voorzieningen en specialistische jeugdhulp is namelijk niet gedaald.*
 - De wijkteams moeten bijdragen aan het realiseren van de beoogde kostenbesparing, onder meer door het beroep op specialistische zorg zoveel mogelijk te beperken. Het

aantal inwoners dat gebruik maakt van (specialistische) individuele zorg is echter niet gedaald.

- In 2016 was sprake van een forse toename van het aantal Wmo maatwerkvoorzieningen (een toename van 1.490 in 2015 naar 2.270 in 2016)
 - Het aantal jongeren met specialistische jeugdhulp bleef in 2016 gelijk aan 2015 (in beide jaren waren dit er 1.060)
 - Er bestaan wachtlijsten voor specialistische jeugdhulp, onder meer voor jeugd-GGZ, volwassenen-GGZ, jeugd-LVB en specialistische woonvoorzieningen voor jeugd. Als die wachtlijsten er niet zouden zijn, zouden de cliënten die nu op de wachtlijst staan, gebruik maken van specialistische zorg en zou het gebruik daarvan dus hoger zijn dan nu het geval is.
- a *De wijkteams zijn er nauwelijks in geslaagd om organisaties in de wijk (zoals welzijnsorganisaties en verenigingen) in te schakelen bij de ondersteuning van cliënten. Wijkteamleden hebben te weinig tijd om contacten met deze organisaties te leggen.*
- In 2016 en in de eerste helft van 2017 waren in 80% van de casussen van het wijkteam geen organisaties uit het zogenoemde 'voorveld' (zoals huisartsen, kinderdagverblijven, politie, jeugdgezondheidszorg, woningbouwverenigingen, jongerenwerk en kerken) betrokken. De rekenkamer acht alleen al om die reden aannemelijk dat het wijkteam in het merendeel van de casussen niet kan afschalen naar het voorveld.
 - Dat wijkteams nog onvoldoende verbinding leggen met het voorveld, bleek al eerder uit de benchmarks die de gemeente in 2015 en 2016 heeft uit laten voeren. Het knelpunt is voornamelijk terug te voeren op een gebrek aan beschikbare tijd bij de wijkteammedewerkers om deze contacten te leggen en te onderhouden. Overigens is het de vraag of een betere verbinding met het voorveld alleen het door de gemeente beoogde effect zou hebben dat meer naar het voorveld wordt afgeschaald. Het omgekeerde is immers ook mogelijk, dat wil zeggen dat betere contacten met het voorveld als effect hebben dat organisaties uit het voorveld zorgen voor (nog) meer aanmeldingen van nieuwe cliënten bij het wijkteam.
- b *De gemeente heeft te grote verwachtingen van het beroep dat wijkteams kunnen doen op zelfredzaamheid van cliënten en van ondersteuning vanuit hun eigen sociale omgeving.*
- In 2016 en in de eerste helft van 2017 heeft in 70% van de casussen van het wijkteam het sociaal netwerk van de cliënt niet bijgedragen aan de oplossing van de hulpvraag van de cliënt. Daarom is het aannemelijk dat het wijkteam in het merendeel van de casussen niet kan afschalen naar het eigen sociaal netwerk.
 - Daar komt bij dat de problematiek van cliënten vaak zo ver is gevorderd dat vooral professionele inzet nodig is. Bovendien beschikken cliënten vaak niet over een geschikt netwerk.
 - Ook uit landelijke onderzoeken, onder meer van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), komt naar voren dat de overheid te hoge verwachtingen heeft van de mogelijkheden om succesvol een beroep te doen op de eigen kracht en het eigen netwerk van hulpbehoevende burgers.
- 3 *De gemeente kan niet voldoende waarborgen dat inwoners tijdig ondersteuning krijgen. De wijkteams hebben namelijk wachtlijsten. Het is niet aannemelijk dat met de aanpak van de gemeente de wachtlijsten worden weggewerkt, onder meer omdat de gemeente de oorzaken ervan niet of niet adequaat aanpakt*

door wachtlijsten tijdige hulp niet gewaarborgd

- De wijkteams hebben wachtlijsten. Hierdoor kan de gemeente niet voldoende waarborgen dat inwoners, indien nodig, tijdig hulp (of een doorverwijzing naar specialistische hulp) ontvangen van het wijkteam.
- Als de naamsbekendheid van de wijkteams groter wordt, zal de komende jaren een toenemend beroep op deze teams worden gedaan, met het risico dat de wachtlijsten verder toenemen.

aanpak wachtlijsten niet adequaat

- De gemeente zou de wachtlijsten kunnen aanpakken door het aantal casusregisseurs in de wijkteams uit te breiden (dus extra capaciteit in te kopen) of door de oorzaken van de wachtlijsten aan te pakken. De gemeente doet beide echter niet.
- De formatie van casusregisseurs in de wijkteams neemt in de nieuwe aanbesteding af, namelijk van 24,1 naar 22,7. De gemeente breidt weliswaar de totale formatie van de wijkteams per 1 januari 2018 uit (met 2,8 fte), maar die uitbreiding betreft alleen de zogenoemde 'experts'. De experts hebben een adviserende en coachende rol voor de wijkteammedewerkers en bieden zelf geen ondersteuning aan cliënten. Daarmee is niet aannemelijk dat met de uitbreiding van de formatie de wachtlijsten kunnen worden weg gewerkt.
- De gemeente denkt, door per 1 januari 2018 extra experts in te zetten die werkbegeleiding zullen gaan bieden aan de wijkteamleden, de doorlooptijd van casussen terug te kunnen brengen en daarmee ook een bijdrage te kunnen leveren aan het wegwerken van de wachtlijsten. Door werkbegeleiding moeten wijkteamleden anders gaan werken, wat volgens de gemeente tot effect zou kunnen hebben dat ze casussen eerder afsluiten. De rekenkamer acht niet aannemelijk dat met deze maatregel de wachtlijsten kunnen worden weggewerkt. De drie hieronder genoemde oorzaken worden namelijk niet aangepakt.

a Wijkteams slagen er nauwelijks in om de hulp in korte tijd af te schalen naar informele hulp of organisaties in het 'voorveld'.

- Zie de toelichting op de hoofdconclusies 2a en 2b.
- Er is geen aanleiding om te verwachten dat de mogelijkheden tot afschalen naar informele hulp en het voorveld groter zullen worden.
- De gemeente heeft weliswaar maatregelen aangekondigd om de samenwerking met het voorveld te verbeteren, maar neemt geen maatregelen om het onderliggende probleem aan te pakken, namelijk dat wijkteammedewerkers onvoldoende tijd hebben om die samenwerking te intensiveren.

b Er zijn ook wachtlijsten voor specialistische hulp, waardoor wijkteams daar niet eerder naar kunnen doorverwijzen.

- Wijkteams moeten zogenoemde 'overbruggingshulp' bieden aan cliënten die wachten op specialistische hulp. De wachtlijsten voor specialistische hulp, die kunnen oplopen tot een half jaar, dragen bij aan het bestaan van wachtlijsten bij de wijkteams zelf.
- Voor de wachtlijsten voor specialistische jeugdzorg is nog geen oplossing in zicht. Landelijk onderzoek van het Nederlands Jeugdinstituut (NJI) uit 2017 wijst er zelfs op dat het bestaan van wachtlijsten voor specialistische jeugdzorg onvermijdelijk is.

c Wijkteammedewerkers zijn te veel tijd kwijt aan administratieve en andere indirecte taken

- Wijkteamleden belast met tal van nevenactiviteiten, zoals administratieve taken en deelname aan interne werkgroepen. Medewerkers besteden sinds 2016 steeds meer tijd aan administratie. Dit gaat ten koste van de tijd die zij aan cliëntcontact kunnen besteden.
 - De gemeente heeft geen voornemens om de inzet van wijkteammedewerkers in werkgroepen te beperken. Er is wel een voornemen om de administratieve taken van wijkteamleden te verminderen, maar er is nog geen concrete maatregel genomen om dit realiseren.
- 4 *De gemeente heeft geen inzicht of de wijkteams passende hulp bieden. Ondanks dat de gemeente al sinds 2015 het voornemen heeft om resultaten van ondersteuning te gaan monitoren, is er op dit moment geen concreet vooruitzicht dat deze monitoring wordt gerealiseerd.*
- De gemeente heeft geen managementinformatie beschikbaar die inzicht kan bieden of de wijkteams passende hulp bieden. Zo is uit het cliëntregistratiesysteem dat de wijkteams gebruiken geen managementinformatie te halen over de resultaten van de ondersteuning.
 - Ook andere gegevens die inzicht kunnen bieden in resultaten van de hulp van wijkteams. Adequate gegevens over klanttevredenheid en het aantal klachten zijn niet voorhanden.
 - Er worden namelijk geen klanttevredenheidsonderzoeken gehouden specifiek over het volwassen deel van de wijkteams. Gegevens over jeugdige cliënten van wijkteams worden wel onderzocht, maar bieden onvoldoende inzicht, omdat de respons van het onderzoek onder deze doelgroep in Barendrecht slechts 6% was, en de door de gemeente gerapporteerde gegevens bovendien geen betrekking hebben specifiek op Barendrecht, maar op de drie BAR-gemeenten.
 - Er wordt geen klachtenregistratie bijgehouden specifiek over de wijkteams.
 - De gemeente verwacht dat door middel van het nieuwe registratiesysteem S4SR en door het systeem van resultaatgerichte bekostiging meer managementinformatie beschikbaar zal komen, onder meer over resultaten die de wijkteams bereiken en over cliënttevredenheid. De gemeente kan echter nog geen concrete termijn noemen waarop een systeem van resultaatmetingen zal worden gerealiseerd.
 - De gemeente heeft geen voornemen om klachten te gaan monitoren specifiek over de wijkteams, noch om hierover te gaan rapporteren.
 - Het voornemen om resultaten van wijkteams te monitoren, staat al sinds de invoering van de decentralisaties in 2015 op de agenda.
- 5 *Er is sprake van een kloof tussen beleid en uitvoering. Dit probleem is eerder al geconstateerd in 2016, maar wordt door de gemeente nog altijd niet adequaat aangepakt.*
- Wijkteammedewerkers ervaren een kloof tussen beleid en uitvoering. Beleid wordt volgens medewerkers niet of te laat gecommuniceerd en wordt te veel los van de praktijk ontwikkeld. Dit probleem is ook al in de benchmark, die in opdracht van de gemeente in 2016 is uitgevoerd, geconstateerd.
 - Wijkteammedewerkers hebben sinds de invoering in 2015 uiteenlopende uitvoeringsproblemen gesignaleerd en aangekaart via de coördinator welzijn en zorg en/of rechtstreeks bij een beleidsafdeling van de BAR-organisatie. Er is een patroon dat wijkteammedewerkers concrete knelpunten signaleren, die de gemeente vervolgens op beleidsniveau onvoldoende of pas na lange tijd onderkent. Hierdoor bestaat het risico dat de betrokkenheid en motivatie van wijkteamleden afnemen.
 - De gemeente onderkent dat de afstand tussen beleid en uitvoering bij de wijkteams de afgelopen jaren te groot is geweest. Het is echter niet te verwachten dat dit

probleem zal worden opgelost met de aanpak die de gemeente voorstaat (het aanstellen van een wijkteamondersteuner, die een verbindende schakel moet vormen tussen wijkteams en beleid). Het onderliggende probleem dat er structureel onvoldoende dialoog is tussen beleid en uitvoering, wordt er namelijk niet mee aangepakt. Verbetering van die dialoog vergt namelijk een cultuurverandering op beleidsniveau, onder meer in de manier waarop wordt omgegaan met signalen vanuit de uitvoering. Het is niet aannemelijk dat een wijkteamondersteuner die cultuurverandering kan realiseren.

- 6 *De kloof tussen beleid en uitvoering heeft onder meer tot gevolg dat knelpunten in de uitvoering die veelal al sinds 2015 bestaan, niet worden onderkend of niet adequaat worden aangepakt. Het betreft onder meer de volgende knelpunten:*
 - a *De gemeente blijft onverminderd uitgaan van het streven om de inzet van het eigen netwerk van cliënten te vergroten en daarmee de druk op de wijkteams te verminderen, terwijl dit in de uitvoering niet realiseerbaar is gebleken.*
 - In de documenten voor de nieuwe aanbesteding per 1 januari 2018 gaat de gemeente onverminderd uit van het streven om de inzet van eigen kracht en eigen netwerk van cliënten te vergroten en daarmee de druk op wijkteams te verminderen. Dit terwijl de mogelijkheden daartoe sinds 2015 beperkt zijn gebleken (zie hoofdconclusie 3a)
 - b *De bestaande regels bieden wijkteammedewerkers te weinig houvast bij het bepalen van de hoogte van een PGB jeugdhulp. Daarmee is onvoldoende gewaarborgd dat cliënten in gelijke gevallen een gelijk PGB toegekend krijgen. In het concept van de nieuwe verordening jeugdhulp wordt dit knelpunt niet voldoende aangepakt.*
 - De verordening en beleidsregels bieden geen houvast in het bepalen voor hoeveel uren zorg het PGB moet worden toegekend. Hierdoor kunnen deze regels in soortgelijke gevallen anders worden toegepast.
 - De gemeente wil in een nieuwe verordening jeugdhulp duidelijkere regels vastleggen over het PGB. Aangezien ook in het concept van de nieuwe verordening geen duidelijke regels zijn opgenomen over het aantal uren zorg waarvoor een PGB wordt toegekend, is niet aannemelijk dat deze wel voldoende houvast zal bieden bij de indicatiestelling. Daarmee blijft onvoldoende gewaarborgd dat cliënten in gelijke gevallen een gelijk PGB toegekend krijgen.
 - c *Van veel taken van wijkteammedewerkers zijn de reikwijdte en inhoud nog onvoldoende duidelijk. Verder ontbreekt een norm of zelfs maar globale richtlijn voor de wenselijke omvang van hun caseload. Casuïstiekoverleg binnen de teams ontbreekt grotendeels.*
 - Onder wijkteammedewerkers bestaat onduidelijkheid over de reikwijdte en inhoud van diverse aan hen toebedeelde taken, zoals casusregie (wie is hiervoor verantwoordelijk?), indicatiestelling PGB, kortdurende zorg (hoe kort is kortdurende zorg?), monitoring (wat betekent deze taak concreet?) en eenvoudige jeugdhulp. De onduidelijkheden kunnen leiden tot onderlinge verschillen tussen medewerkers in de invulling van taken.
 - Deze onduidelijkheid is eerder vastgesteld in de benchmark van 2016.
- Er is geen norm of richtlijn vastgesteld voor de omvang van de caseload van wijkteammedewerkers.
- De gemeente wil dat werkbegeleiders de wijkteammedewerkers individueel gaan begeleiden in de doorlooptijden van hun caseload. De rekenkamer acht die aanpak

onvoldoende, omdat daarmee geen richtlijn voor de omvang van de caseload wordt vastgesteld.

- Binnen de wijkteams vindt nauwelijks casuïstiekoverleg plaats. Dit overleg is er wel binnen de moederorganisaties, maar daarin worden ervaringen logischerwijs alleen gedeeld met collega's van die moederorganisatie en niet met die van het wijkteam.
- Er zijn wel 'briefings' waarin nieuw aangemelde casussen worden besproken, maar dit biedt onvoldoende mogelijkheden om structureel ervaringen te delen over lopende casussen.
- De gemeente zou meer duidelijkheid kunnen realiseren over de inhoud van taken, door alsnog structureel casuïstiekoverleg in te voeren in de teams. Daarmee zouden de teams een meer eenduidige werkwijze kunnen ontwikkelen. Deze maatregel wordt onder meer als suggestie genoemd in de Regionale Transformatieagenda Jeugdhulp Rijnmond 2017-2018 (RTA). De gemeente heeft echter geen voornemen hiertoe.

d Medewerkers krijgen onvoldoende training en scholing in de door de gemeente beoogde werkwijze.

- Trainingen voor nieuwe medewerkers ontbreken. De gemeente onderkent dit knelpunt, maar het is nog niet duidelijk hoe het wordt aangepakt.
- Moederorganisaties bieden in het regionale Leerhuis verschillende opleidingen en trainingen aan voor wijkteammedewerkers in de regio, bijvoorbeeld op het gebied van GGZ, schuldhulpverlening of omgaan met cliënten met een beperking. Op deze manier kunnen wijkteammedewerkers hun kennis verbreden tot buiten hun primaire specialisatie, zodat zij meer generalistisch kunnen werken, zoals de gemeente wil. Niet alle medewerkers mogen echter van hun moederorganisatie gebruik maken van het opleidingsaanbod van het Leerhuis. Dat hangt samen met de 'dubbele aansturing' van wijkteammedewerkers (ze worden aangestuurd door de gemeente én door hun moederorganisatie).
- In 2016 is in de Regionale Transformatieagenda al vastgesteld dat een 'lerend klimaat' nog onvoldoende aanwezig is in de wijkteams in de regio.

e De faciliteiten op de locatie Middeldijkerplein, die door twee van de vier wijkteams wordt gebruikt, vertonen ernstige tekortkomingen. Het ontbreekt op deze locatie onder meer aan voldoende spreekkamers om cliënten te ontvangen.

- Op de locatie Middeldijkerplein, die door twee van de vier wijkteams wordt gebruikt, is slechts één spreekkamer aanwezig. Deze kamer moeten de teams bovendien delen met andere partijen die in hetzelfde pand zijn gevestigd. De beschikbaarheid van spreekruimte is daarmee onvoldoende om cliënten te kunnen ontvangen, terwijl dit wel van belang is, omdat wegens privacy- en veiligheidsredenen niet altijd bij de cliënt thuis afgesproken kan worden. De suggestie van de gemeente dat wijkteamleden op het gemeentehuis kunnen afspreken met cliënten, blijkt niet goed werkbaar, onder meer omdat deze van medewerkers veel (en inefficiënt) pendelen vergt tussen werkplek en gemeentehuis.
- Op de locatie Middeldijkerplein zijn geen dossierkasten, waardoor medewerkers papieren met persoonlijke gegevens van cliënten in hun tas moeten bewaren. Dit vergroot de kans op het 'lekker' van privacygevoelige gegevens van cliënten. Dit knelpunt is eerder vastgesteld in de benchmark die de gemeente in 2016 heeft laten uitvoeren. Er is op deze locatie nog altijd geen kluis is, maar volgens de gemeente is die inmiddels wel besteld.

- De werkplekken van medewerkers op de locatie Middeldijkerplein laten duidelijke gebreken zien (kantoormeubilair, ICT). De gemeente heeft dit knelpunt nog niet opgelost.
- 7 *De aansturing van de teams is niet adequaat georganiseerd. De gemeente heeft gekozen voor teams zonder wijkteamleiders. Mede hierdoor worden uitvoeringsproblemen niet of niet op tijd opgelost en wordt onvoldoende bevorderd dat wijkteams een eenduidige werkwijze hanteren. De 'dubbele aansturing' van wijkteammedewerkers (ze worden formeel deels aangestuurd door de gemeente en deels door hun moederorganisatie) versterkt dit probleem.*
- De functionele aansturing van de vier wijkteams, bestaande uit 43 medewerkers, vindt plaats door de coördinator Welzijn en Zorg.
- De gemeente heeft er vanaf de start van de wijkteams voor gekozen deze teams een hoog zelforganiserend karakter te geven. De teams hebben geen teamleider. De facto kan dit worden beschouwd als een systeem van zelfsturende teams, hoewel de gemeente zelf deze term niet hanteert.
- Het ontbreken van wijkteamleiders draagt er toe bij dat uiteenlopende problemen die zich in de uitvoering voordoen niet of niet op tijd worden opgelost, zoals problemen rond indicatiestelling, het functioneren van individuele medewerkers en conflicten binnen de teams.
- Met het ontbreken van wijkteamleiders bevordert de gemeente onvoldoende dat wijkteams een eenduidige werkwijze hanteren. Zo wordt onvoldoende gestuurd op het gebruik van het handboek voor wijkteammedewerkers, dat dan ook in de praktijk nauwelijks wordt gebruikt.
- Bijna alle geïnterviewde wijkteammedewerkers zijn ontevreden over het ontbreken van wijkteamleiders.
- Het ontbreken van wijkteamleiders vormt een risico voor het realiseren van de beoogde doorontwikkeling van wijkteams, die nu juist sturing vereist.
- De gemeente onderkent de problemen met zelfsturende wijkteams onvoldoende en pakt deze niet adequaat aan. De gemeente wil de aansturing van medewerkers onder meer verbeteren door betere kaders en regels op te stellen. Dit is echter iets anders dan aansturing van medewerkers.
- De 'dubbele aansturing' van wijkmedewerkers (ze worden formeel deels aangestuurd door de gemeente en deels door hun moederorganisatie), draagt bij aan de sturingsproblemen. De coördinator Welzijn en Zorg is namelijk formeel niet de direct leidinggevende van de wijkteammedewerkers.

2-3 aanbevelingen aan B en W

De rekenkamer komt op basis van haar onderzoek tot de volgende aanbevelingen aan het college van B en W.

- 1 Bewerkstellig dat de wachtlijsten voor wijkteams zo snel mogelijk verdwijnen, door op korte termijn de personele formatie van casusregisseurs in ieder geval tijdelijk uit te breiden.
- 2 Bepaal in welke mate het realistisch is te verwachten dat wijkteams de eerstkomende jaren kunnen bijdragen aan het realiseren van een besparing op de kosten van Wmo en jeugdhulp. Betrek hierbij in ieder geval de bevindingen van het rekenkameronderzoek dat:
 - de mogelijkheden om een groter beroep te doen op inzet van eigen kracht en het sociaal netwerk van cliënten beperkt zijn;

- er op dit moment tal van knelpunten bestaan waarvan de aanpak inzet van extra financiële middelen vereist. Het gaat hierbij onder meer om de geconstateerde knelpunten met betrekking tot tijdigheid van hulp (wachlijsten), aansturing van de teams, scholing en training en huisvesting;
- er nog geen vooruitzicht is dat de wachlijsten voor specialistische jeugdhulp gaan verdwijnen. Dit betekent dat de wijkteams ook de komende jaren overbruggingshulp zullen moeten blijven bieden aan cliënten die wachten op die hulp.

Bespreek de uitkomsten met de raad.

- 3 Neem maatregelen om de bestaande kloof tussen beleid en uitvoering te dichten. Denk hierbij met name aan 'soft controls', gericht op het verbeteren van de dialoog tussen beiden, het bevorderen van een cultuur waarin signalen van wijkteammedewerkers op beleidsniveau eerder en beter worden opgepakt en het intensief betrekken van wijkteammedewerkers bij de totstandkoming van nieuw beleid.
- 4 Bevorder een eenduidige werkwijze van wijkteams door te bewerkstelligen dat:
 - a elk wijkteam een teamleider krijgt;
 - b casuïstiekbesprekingen in de teams worden ingevoerd. Dit bevordert de gezamenlijke ontwikkeling van reikwijdte en inhoud van taken aan de hand van praktijkervaringen;
 - c nieuwe medewerkers een training krijgen in de werkwijze van het wijkteam en alle medewerkers toegang krijgen tot het opleidingsaanbod van het regionale Leerhuis;
 - d de verordening en/of de beleidsregels voor jeugdhulp zodanig worden aangepast dat deze voldoende waarborgen dat aanvragers van een PGB in gelijke gevallen een gelijk PGB toegekend krijgen;
 - e een norm, of in elk geval globale richtlijn, voor de omvang van de caseload van medewerkers wordt vastgelegd.
- 5 Bewerkstellig dat wijkteammedewerkers minder tijd aan administratieve taken hoeven te besteden (bijvoorbeeld door de administratieve afhandeling van PGB-aanvragen onder te brengen in een back office), zodat zij meer tijd kunnen besteden aan het ondersteunen van cliënten en het opbouwen en onderhouden van contacten met organisaties in de wijk.
- 6 Bewerkstellig een betere huisvesting van de twee wijkteams die nu op de locatie Middeldijkerplein werken. Zorg daarbij onder meer voor voldoende spreekkamers om cliënten te ontvangen.
- 7 Bewerkstellig dat vanaf 2018:
 - a minimaal één keer per jaar een cliënttevredenheidsonderzoek wordt gehouden specifiek over de dienstverlening van de wijkteams;
 - b klachten van cliënten over de wijkteams worden geregistreerd en gemonitord, alsmede de afhandeling ervan.
- 8 Maak een afspraak met de raad over de wijze waarop deze wordt geïnformeerd over de uitkomsten van de cliënttevredenheidsonderzoeken en over de geregistreerde klachten en de afhandeling ervan.

3 reactie en nawoord

3-1 reactie B en W

Op 21 november 2017 hebben wij uw concept rekenkameronderzoek naar de wijkteams in goede orde ontvangen. Met belangstelling hebben wij kennis genomen van de inhoud daarvan. Via deze brief willen wij gebruik maken van de door u geboden gelegenheid te reageren op de voorlopige onderzoeksresultaten en conclusies. Tevens geven wij per aanbeveling aan of deze wordt overgenomen.

inleiding

In 2015 heeft in het sociaal domein een belangrijke stelselwijziging plaatsgevonden en zijn gemeenten verantwoordelijk geworden voor nieuwe taken op het gebied van zorg, werk en jeugdhulp. Net als vele andere gemeenten heeft Barendrecht wijkteams gevormd om een groot deel van deze taken uit te voeren. Naast het verlenen van hulp en ondersteuning zetten de wijkteams onder andere ook in op het versterken van de eigen kracht van onze inwoners en het benutten van het sociale netwerk in Barendrecht. Een grote opgave, met een eigen context en specifieke problematiek. Voordat we ingaan op de uitkomsten van het rapport spreken we de wens uit om een aantal algemene opmerkingen te maken:

- Hoewel het onderzoek van de rekenkamer zich enkel en alleen richt op het in beeld brengen van de knelpunten in het huidige functioneren van de wijkteams, zien wij in de dagelijkse werkpraktijk ook diverse positieve effecten door de inzet van de wijkteams. Zo wordt er nauw samengewerkt met onder andere huisartsen en het CJG om knelpunten in een vroeg stadium te herkennen, is er één regisseur die samen met onze inwoners problemen integraal bekijkt en één plan maakt, ontstaan er samenwerkingsverbanden met het maatschappelijk middenveld om vluchtelingen te ondersteunen en weten de wijkteams veel zaken zonder inzet van specialistische hulp op te pakken.
- Het onderzoeksrapport, de conclusies en de aanbevelingen bevatten ons inziens een aantal onjuistheden. In deze brief zullen wij op deze onjuistheden ingaan.
- Het college waardeert de grondige wijze waarop de rekenkamer de knelpunten in het functioneren van de wijkteams heeft onderzocht. Wij hechten waarde aan de conclusies en aanbevelingen en nemen deze dan ook grotendeels over. Wij zijn ervan overtuigd dat de uitkomsten van dit rapport zullen helpen bij de doorontwikkeling van de wijkteams.

Reactie op hoofdconclusies

conclusie 1

Uw rekenkamer merkt op dat de wijkteams er nog onvoldoende in slagen de besparingen op de kosten van jeugdhulp en WMO te realiseren, kijkend naar de financiële resultaten gedurende 2015-2017. Voorafgaand aan de overheveling van taken naar gemeenten is in september 2014 door de rekenkamer Rotterdam opgemerkt dat kostenbesparingen pas ver na 2017 mochten worden verwacht, aangezien een grote cultuuromslag moet worden gemaakt en het systeem volgens de

rekenkamer eerst goed moet gaan draaien. Desalniettemin is in 2015 reeds een flinke kostenbesparing gerealiseerd. Dit blijkt uit het feit dat in 2015 ruim 2,5 miljoen euro minder is verbruikt dan verwacht. De afgelopen jaren is dit resultaat licht gestegen. De komende jaren zal het college de financiële uitputting nauwlettend blijven volgen en waar nodig bijsturen.

conclusie 2

Uw rekenkamer concludeert dat de inzet van de wijkteams nog niet heeft geleid tot de beoogde verschuiving van specialistische zorg naar (goedkopere) ondersteuning, zelfredzaamheid en ondersteuning vanuit de eigen sociale omgeving van cliënten. Vanaf de start van de wijkteams hebben wij ervoor gekozen om vanuit de stichting Kijk op Welzijn zogeheten welzijnsgeneralisten te positioneren in de wijkteams. Zij zijn een belangrijke schakel richting organisaties in de wijken en ondersteunen de teams in de verbinding naar dit voorveld. Daarbij stimuleren de wijkteams zelfredzaamheid daar waar dit ook kan.

Hoewel we in de praktijk mooie arrangementen/samenwerkingsverbanden met het voorveld zien ontstaan is het college zich ervan bewust dat hierin nog verbetering kan worden aangebracht. In de doorontwikkeling van de wijkteams in de komende jaren staat de aansluiting op het voorveld dan ook centraal. Bij de ontwikkeling van het meerjarenbeleidskader 2019-2022 zal worden onderzocht in hoeverre de beoogde verschuiving SMART kan worden gemaakt.

conclusie 3

Uw rekenkamer concludeert dat de gemeente nog onvoldoende kan waarborgen dat inwoners tijdig ondersteuning krijgen. Het niet kunnen afschalen naar het voorveld, wachtlijsten voor specialistische hulp en te veel tijd kwijt zijn aan indirecte taken noemt u daarbij als oorzaken. Het college erkent dat de tijdige ondersteuning van haar inwoners nog beter kan. In de doorontwikkeling van de wijkteams pakken we dit ook op. Zo wordt per 1 januari 2018 een nieuwe werkwijze geïntroduceerd om het voorveld nog meer te betrekken en een betere doorstroming van casuïstiek in de wijkteams te krijgen. Daarnaast wordt tevens per 1 januari 2018 een resultaatgerichte bekostigingssystematiek voor gespecialiseerde jeugdhulp geïntroduceerd. Naar verwachting gaat dit op termijn voor kortere wachttijden zorgen. Tot slot zijn de wijkteamprofessionals in de opstartfase meer tijd kwijt aan indirecte taken dan gewenst, aangezien het vormen van de teams om investeren en betrokkenheid vraagt.

conclusie 4

Uw rekenkamer concludeert dat de gemeente geen inzicht heeft of de wijkteams passende hulp bieden. Dit is ons inziens onjuist. Bij iedere casus waar door het wijkteam regie op wordt gevoerd wordt geëvalueerd of de gestelde doelen zijn bereikt. Hiervoor worden onder andere de Zelfredzaamheidsmatrix en het ondersteuningsplan gebruikt en wordt samen met de inwoner en eventueel betrokken organisaties gekeken in hoeverre de geleverde hulp passend is geweest. Op inwonerniveau hebben we deze informatie dus wel. Van belang wordt om in de komende periode deze informatie op macroniveau zichtbaar te maken.

conclusie 5

In uw conclusie spreekt u over de kloof die volgens u bestaat tussen beleid en uitvoering. Hoewel in de afgelopen jaren vele trajecten in gezamenlijkheid zijn opgepakt kan deze samenwerking nog beter. In de agenda van het domein

Maatschappij is dit ook als speerpunt opgenomen, in het kader van cultuur en professionalisering. In 2018 wordt onder andere gestart met een strategische personeelsplanning om kennis en competenties op de juiste plekken in het domein te organiseren en wordt in kaart gebracht hoe verordeningen/beleidsregels in toenemende mate ondersteunend kunnen zijn aan de praktijk.

conclusie 6

Uw rekenkamer concludeert dat problemen in de uitvoering niet worden onderkend of niet adequaat worden opgepakt. Deze conclusie is ons inziens gedeeltelijk onjuist. De wijkteams hebben de opdracht om hulp en ondersteuning dichtbij en integraal te organiseren, waarbij maatwerk centraal staat. Dit doen we zoveel mogelijk in de directe omgeving van de inwoners, aan de zogeheten keukentafel. Beleidsvrijheid en eigen verantwoordelijkheid zijn daarbij van belang. Deze kaders zijn tevens door de gemeenteraad vastgesteld in het Meerjarenbeleidskader jeugdhulp 2015-2018. We streven er dan ook naar zoveel mogelijk ruimte voor de professionals te behouden en ondersteuning zoveel mogelijk in de eigen leefomgeving van onze inwoners te organiseren.

Het is daarbij wel van belang te borgen dat gelijke gevallen gelijk behandeld worden. Hiervoor vinden, in tegenstelling tot de constatering van de rekenkamer, al sinds 2015 wekelijks casuïstiekbesprekingen plaats en is er sprake van collegiale toetsing. Het is tevens van belang dat de taken van het wijkteam helder zijn en ook nieuwe medewerkers weten wat er van hen verwacht wordt. In 2018 e.v. zal dan ook nadrukkelijk aandacht zijn voor opleiding en scholing.

conclusie 7

Tot slot concludeert uw rekenkamer dat de aansturing van de teams niet adequaat is georganiseerd. De transformatie van het sociaal domein is één van de grootste gemeentelijke opgaven van de afgelopen jaren. Het ontschot en integraal organiseren van ondersteuning en de daarbij benodigde ruimte voor de professional staat daarbij centraal. Om deze transformatiedoelen te realiseren heeft de gemeente gekozen voor teams met veel eigen verantwoordelijkheid die gaan voor maatwerk, waarbij de aansturing geschiedt door een coördinator welzijn & zorg. Hoewel we in de praktijk zien dat deze ruimte voor professional mooie maatwerkoplossingen laat ontstaan, zien we echter ook de kanttekeningen van dit model. Bij de verdere ontwikkeling van de integrale uitvoeringsorganisatie, waarbij WMO, inkomen en werk verder worden geïntegreerd in de huidige toegang, zal in 2018 tevens het aansturingsmodel worden onderzocht.

reactie op aanbevelingen aan het college

- 1 Bewerkstellig dat de wachtlijsten voor wijkteams zo snel mogelijk verdwijnen, door op korte termijn de personele formatie van casusregisseurs in ieder geval tijdelijk uit te breiden.*

De afgelopen jaren hebben wij verschillende malen tijdelijk extra formatie ingezet om wachtlijsten tegen te gaan. In de praktijk hebben wij gemerkt dat dit niet altijd bijdraagt aan het verdwijnen van wachtlijsten. Het terugdringen van wachtlijsten vraagt tevens om een andere manier van werken. Het college heeft goede verwachtingen van de introductie van de nieuwe instrumenten om de wachttijden te verminderen, zoals de introductie van een aangepaste werkwijze, zogeheten 'experts' in de wijkteams en de resultaatgerichte bekostiging van jeugdhulp. Daarnaast worden in de huidige situatie de aanmeldingen altijd onderzocht en worden urgente situaties direct opgepakt. Mocht dit niet tot het gewenste resultaat leiden zal het college het

tijdelijk uitbreiden van capaciteit opnieuw afwegen. Indien dit niet binnen de bestaande begrotingskaders kan worden gevonden zal het college hiertoe met een voorstel richting de gemeenteraad komen. De aanbeveling wordt dus gedeeltelijk door ons overgenomen.

- 2 *Bepaal in welke mate het realistisch is te verwachten dat wijkteams de eerstkomende jaren kunnen bijdragen aan het realiseren van een besparing op de kosten van Wmo en jeugdhulp. Betrek hierbij in ieder geval de bevindingen van het rekenkameronderzoek dat:*
- *de mogelijkheden om een groter beroep te doen op inzet van eigen kracht en het sociaal netwerk van cliënten beperkt zijn;*
 - *er op dit moment tal van knelpunten bestaan waarvan de aanpak inzet van extra financiële middelen vereist. Het gaat hierbij onder meer om de geconstateerde knelpunten met betrekking tot tijdigheid van hulp (wachtlijsten), aansturing van de teams, scholing en training en huisvesting;*
 - *er nog geen vooruitzicht is dat de wachtlijsten voor specialistische jeugdhulp gaan verdwijnen. Dit betekent dat de wijkteams ook de komende jaren overbruggingshulp zullen moeten blijven bieden aan cliënten die wachten op die hulp.*
- Bespreek de uitkomsten met de raad.*

Het college neemt deze aanbeveling van de rekenkamer over en zal bij de ontwikkeling van het meerjarenbeleidskader 2019-2022 hierover met de gemeenteraad in gesprek gaan.

- 3 *Neem maatregelen om de bestaande kloof tussen beleid en uitvoering te dichten. Denk hierbij met name aan 'soft controls', gericht op het verbeteren van de dialoog tussen beiden, het bevorderen van een cultuur waarin signalen van wijkteammedewerkers op beleidsniveau eerder en beter worden opgepakt en het intensief betrekken van wijkteammedewerkers bij de totstandkoming van nieuw beleid.*

Het college neemt deze aanbeveling van de rekenkamer over. In het kader van de domeinagenda van het domein Maatschappij wordt vanuit het onderdeel cultuur en professionalisering in 2018 verder ingezet op de (door)ontwikkeling van deze cultuur.

- 4 *Bevorder een eenduidige werkwijze van wijkteams door te bewerkstelligen dat:*
- a elk wijkteam een teamleider krijgt;*
 - b casuïstiekbesprekingen in de teams worden ingevoerd. Dit bevordert de gezamenlijke ontwikkeling van reikwijdte en inhoud van taken aan de hand van praktijkervaringen;*
 - c nieuwe medewerkers een training krijgen in de werkwijze van het wijkteam en alle medewerkers toegang krijgen tot het opleidingsaanbod van het regionale Leerhuis;*
 - d de verordening en/of de beleidsregels voor jeugdhulp zodanig worden aangepast dat deze voldoende waarborgen dat aanvragers van een PGB in gelijke gevallen een gelijk PGB toegekend krijgen;*
 - e een norm, of in elk geval globale richtlijn, voor de omvang van de caseload van medewerkers wordt vastgelegd.*

Het college acht het van belang tot een eenduidige werkwijze te komen binnen de wijkteams. Om die reden worden aanbevelingen b, c, d, en e overgenomen en wordt in 2018 verder ingezet op het aanscherpen van de werkwijze, het doorontwikkelen van de casuïstiekbesprekingen en het opleiden en trainen van medewerkers. De toegang tot het trainingscentrum 'het Leerhuis' kan echter niet door ons worden verplicht, dit

blijft ook een verantwoordelijkheid van de organisaties die personeel voor de wijkteams leveren.

Daarnaast worden in de Verordening jeugdhulp en aanvullende beleidsregels nadere regels opgenomen ten aanzien van het verstrekken van PGB's. Tevens wordt, in de eerste helft van 2018, samen met de experts in de wijkteams onderzocht of een globale richtlijn ten aanzien van de caseload kan worden bepaald.

Ten aanzien van aanbeveling acht het college het van belang om de huidige manier van werken, met behulp van bovenstaande maatregelen, goed tot ontwikkeling te laten komen. Zoals eerder beschreven wordt bij de verdere ontwikkeling van de integrale uitvoeringsorganisatie, waarbij WMO, inkomen en participatie verder worden geïntegreerd in de huidige toegang, in 2018 tevens het aansturingsmodel onderzocht. Daarbij zal worden onderzocht in hoeverre een wijziging in de aansturing van de wijkteams wenselijk is.

- 5 *Bewerkstellig dat wijkteammedewerkers minder tijd aan administratieve taken hoeven te besteden (bijvoorbeeld door de administratieve afhandeling van PGB-aanvragen onder te brengen in een back office), zodat zij meer tijd kunnen besteden aan het ondersteunen van cliënten en het opbouwen en onderhouden van contacten met organisaties in de wijk.*

Het college neemt deze aanbeveling van de rekenkamer over en zet verder in op het verminderen van administratieve lasten. Zo wordt in 2018 verder ingezet op het vereenvoudigen van registratiesystemen en het maken van een efficiëntere verbindingen tussen de backoffice en de wijkteams.

- 6 *Bewerkstellig een betere huisvesting van de twee wijkteams die nu op de locatie Middeldijkerplein werken. Zorg daarbij onder meer voor voldoende spreekkamers om cliënten te ontvangen.*

De wijkteams hebben de opdracht om hun ondersteuning dichtbij, in de leefomgeving van onze inwoners te organiseren. Een veelvoud aan spreekkamers is ons inziens om die reden niet gewenst. Wel zijn er altijd mogelijkheden om spreekkamers te gebruiken, zowel op het gemeentehuis als op locatie de Kruidentuin. Daarnaast neemt het college de aanbeveling om in te zetten op betere huisvesting voor de teams in Carnisselande over en wordt ingezet op het verbeteren van de voorzieningen op deze locaties.

- 7 *Bewerkstellig dat vanaf 2018:*
a minimaal één keer per jaar een cliënttevredenheidsonderzoek wordt gehouden specifiek over de dienstverlening van de wijkteams;
b klachten van cliënten over de wijkteams worden geregistreerd en gemonitord, alsmede de afhandeling ervan.
- 8 *Maak een afspraak met de raad over de wijze waarop deze wordt geïnformeerd over de uitkomsten van de cliënttevredenheidsonderzoeken en over de geregistreerde klachten en de afhandeling ervan.*

Het college houdt jaarlijks cliënttevredenheidsonderzoeken, ook specifiek voor de dienstverlening vanuit de wijkteams. Daarnaast worden ook klachten geregistreerd. Het college informeert de gemeenteraad reeds jaarlijks over de uitkomsten van het wettelijk verplichte cliënttevredenheidsonderzoek. De gemeenteraad heeft deze onderzoeken uit 2015 en 2016 reeds ontvangen. Bij de doorontwikkeling van de

bestuursrapportages sociaal domein wordt onderzocht hoe de gemeenteraad over de registratie van klachten kan worden geïnformeerd.

tot slot

Het college van burgemeester en wethouders heeft waardering voor de wijze waarop de rekenkamer onderzoek heeft gedaan naar de knelpunten in het functioneren van de wijkteams in Barendrecht. Het rapport geeft ons goede en waardevolle handvatten voor de toekomst en het verbeteren van de ondersteuning

3-2 nawoord

Het college is in zijn bestuurlijke reactie uitvoerig ingegaan op het rapport van de rekenkamer. Het maakt enkele algemene punten en gaat vervolgens in op elke hoofdconclusie en elke aanbeveling afzonderlijk. Het college geeft in het algemene deel van zijn reactie aan de conclusies en aanbevelingen grotendeels over te nemen. Afgaande op de reactie die het college geeft op elk van de conclusies en aanbevelingen afzonderlijk, is dit echter niet het geval. Voor vijf van de zeven conclusies (1, 2, 3, 5 en 7) maakt het college niet duidelijk of het deze onderschrijft. Eén conclusie onderschrijft het college gedeeltelijk (6) en één niet (4). Wat betreft de acht aanbevelingen stelt de rekenkamer vast dat het college er drie overneemt (2, 3 en 5), twee gedeeltelijk (4 en 6) en drie niet (1, 7 en 8).

Het college stelt dat de conclusies en aanbevelingen een aantal onjuistheden bevatten. Blijkens de reactie op de conclusies en aanbevelingen doelt het hierbij op de hoofdconclusies 4 en 6 en de aanbevelingen 7 en 8. De rekenkamer zal bij het bespreken van de reactie op de afzonderlijke conclusies en aanbevelingen op deze vermeende onjuistheden ingaan.

In het nawoord zal de rekenkamer eerst ingaan op het algemene deel van de reactie, daarna op de reactie op de hoofdconclusies en ten slotte op de reactie op de aanbevelingen

algemene opmerkingen

Het college stelt dat het onderzoek van de rekenkamer zich enkel en alleen richt op het in beeld brengen van knelpunten, terwijl het college in de dagelijkse werkpraktijk ook diverse positieve effecten ziet door de inzet van wijkteams. Het college noemt daarvan enkele voorbeelden. De rekenkamer wijst erop dat een van de uitkomsten van het onderzoek nu juist is dat het college geen inzicht heeft in de resultaten die de wijkteams bereiken (zie hoofdconclusie 4). De voorbeelden die het college noemt, betreffen bovendien geen effecten, maar gaan over samenwerking van de wijkteams met organisaties in de wijk. In dit verband wijst de rekenkamer op twee andere uitkomsten van het onderzoek, namelijk dat wijkteams er nauwelijks in geslaagd zijn om organisaties in de wijk in te schakelen bij de ondersteuning van cliënten (hoofdconclusie 2a) en dat ze er nauwelijks in slagen om hulp in korte tijd af te schalen naar organisaties in het voorveld (hoofdconclusie 3a). Ten slotte merkt de rekenkamer op dat het onderzoek zich, anders dan het college stelt, niet enkel en alleen richtte op het in beeld brengen van knelpunten, maar ook op de aanpak ervan door de gemeente.

hoofdconclusies

Hoofdconclusie 1 heeft betrekking op het niet realiseren van de beoogde besparing. Het college stelt dat de rekenkamer de gerealiseerde besparing ‘onvoldoende’ vindt. De rekenkamer heeft echter slechts vastgesteld dat de gerealiseerde besparing lager is dan de gemeente beoogde. Het college laat in het midden of het deze conclusie onderschrijft, maar het geeft aan dat in 2015 “een flinke kostenbesparing” is gerealiseerd. Het college stelt verder dat de bereikte financiële resultaten positiever zijn dan de rekenkamer in 2014 verwachtte. Dit is echter allerm minst het geval. Het college doelt waarschijnlijk op het onderzoek van de rekenkamer uit 2014 naar de risico’s van de invoering van de decentralisatie jeugdzorg in Rotterdam (het rapport ‘Zorg om de jeugd’). De rekenkamer concludeerde in dat rapport onder meer dat de preventieve effecten van het nieuwe jeugdstelsel onzeker zijn en pas na meerdere jaren kunnen worden bereikt. Helaas vormen de uitkomsten van het nu voorliggende rapport een bevestiging van die conclusie. Voor zover in Barendrecht een kostenbesparing is gerealiseerd, is namelijk niet aannemelijk dat dit het gevolg is van preventieve effecten van het nieuwe stelsel. Die preventieve effecten (verschuiving van dure specialistische zorg naar goedkope ondersteuning en zelfredzaamheid) zijn immers niet gerealiseerd, (zie hoofdconclusie 2). De wrange conclusie is daarentegen dat kosten zijn ‘bespaard’ doordat onvoldoende financiële middelen voor wijkteams en specialistische zorg zijn ingezet, waardoor beide niet tijdig kunnen voldoen aan de vraag naar ondersteuning. Immers, voor zowel wijkteams als specialistische jeugdhulp zijn wachtlijsten ontstaan (zie hoofdconclusie 3). In 2014 wees de rekenkamer in voornoemd rapport op het risico van de zogenoemde ‘boeggolf’, die zou kunnen ontstaan doordat de inzet van wijkteams kan leiden tot een toename van hulpvragen, zonder dat dit meteen leidt tot een afname in de vraag naar zwaardere jeugdhulp. De rekenkamer stelt vast dat nu inderdaad blijkt dat zowel wijkteams als specialistische hulp de vraag niet aankunnen (zie hoofdconclusie 3).

In de reacties op hoofdconclusies 2, 3, 5 en 7 kiest het college voor eufemistische formuleringen dat “het nog beter kan”, “nog verbetering kan worden aangebracht” en dat “het zelf ook de kanttekeningen ziet”. Daarmee blijft onduidelijk of het college deze conclusies onderschrijft.

Het college acht hoofdconclusie 4 onjuist en geeft aan dat op individueel niveau voor elke casus wordt geëvalueerd of het wijkteam de gestelde doelen bereikt. Of die evaluaties op individueel niveau werkelijk plaats vinden, kan de rekenkamer niet vaststellen. Dit laat echter onverlet dat, zoals de rekenkamer in de toelichting op deze conclusie al heeft beschreven, de gemeente niet beschikt over managementinformatie die inzicht geeft in de resultaten van die evaluaties en hier ook niet over rapporteert. Noch beschikt de gemeente over adequate gegevens over klanttevredenheid en klachten. Daarmee heeft de gemeente dus geen inzicht of de wijkteams passende hulp bieden en is de conclusie wel degelijk juist.

Het college vindt hoofdconclusie 6 gedeeltelijk onjuist. Naar het oordeel van de rekenkamer is dit ten onrechte. Het college ziet onjuistheid in conclusie 6c, waarin de rekenkamer onder meer heeft vastgesteld dat casuïstiekoverleg binnen de teams grotendeels ontbreekt. Het college stelt dat al sinds 2015 wekelijks casuïstiekbesprekingen plaatsvinden. Het college doelt hier waarschijnlijk op de wekelijkse ‘briefings’, waarin wijkteams nieuw aangemelde casussen bespreken. In de toelichting op hoofdconclusie 6c is echter vastgesteld dat die briefings onvoldoende

mogelijkheden bieden om structureel ervaringen te delen over lopende casussen (zie ook paragraaf 5-3 van de nota van bevindingen).

aanbevelingen

In reactie op aanbeveling 1 geeft het college aan dat het eerst andere maatregelen wil inzetten en pas tijdelijke uitbreiding van de capaciteit van wijkteams wil overwegen als die maatregelen niet blijken te werken. De rekenkamer maakt hieruit op dat het college de aanbeveling niet overneemt. Het college geeft aan goede verwachtingen te hebben dat met die andere maatregelen (de introductie van experts in de wijkteams en de resultaatgerichte bekostiging van jeugdhulp) de wachttijden kunnen worden verminderd. De rekenkamer deelt die verwachting niet, onder meer omdat de oorzaken van de wachtlijsten er niet mee worden aangepakt (zie hoofdconclusie 3).

In reactie op aanbeveling 4a geeft het college onder meer aan dat in 2018 zal worden onderzocht in hoeverre een wijziging in de aansturing van wijkteams wenselijk is. De rekenkamer maakt hieruit op dat het college de aanbeveling niet overneemt.

Het college zegt de aanbevelingen 4b, 4c, 4d en 4e over te nemen. Afgaande op de reactie van het college op aanbeveling 4c, neemt het college deze echter niet geheel over. Het college stelt namelijk dat het de toegang van medewerkers tot het regionale Leerhuis niet kan verplichten en ziet die toegang mede als verantwoordelijkheid van de gecontracteerde organisaties die het personeel voor de wijkteams leveren. De rekenkamer wijst erop dat de gemeente als opdrachtgever hierover wel degelijk afspraken kan maken met de opdracht nemende organisaties. Uit de reactie van het college op aanbeveling 4e maakt de rekenkamer op dat nog onzeker is of een richtlijn zal worden vastgelegd voor de omvang van de caseload (het college laat onderzoeken of het kan). Daarmee heeft het college de aanbeveling dus nog niet overgenomen.

Uit de reactie op aanbeveling 6 maakt de rekenkamer op dat het college de huisvesting van de twee wijkteams die nu vanuit de locatie Middeldijkerplein werken wel wil verbeteren, maar daarbij niet het aantal spreekkamers wil uitbreiden, zoals de rekenkamer wel heeft aanbevolen. Daarmee neemt het college de aanbeveling gedeeltelijk over. Het college geeft aan dat er altijd mogelijkheden zijn om spreekkamers op het gemeentehuis of op de locatie Kruidentuin te gebruiken. De rekenkamer merkt op dat uit het onderzoek blijkt dat die mogelijkheden niet goed werkbaar zijn, onder meer omdat deze van medewerkers veel (en inefficiënt) pendelen vergen tussen de werkplek op het Middeldijderplein en de spreekkamers in het gemeentehuis en Kruidentuin (zie paragraaf 5-8 van de nota van bevindingen).

Uit de reactie op de aanbevelingen 7 en 8 maakt de rekenkamer op dat het college deze niet overneemt, omdat deze al staande praktijk zouden zijn en daarmee overbodig. Naar het oordeel van de rekenkamer is dit echter niet het geval. Het college stelt dat het jaarlijks al cliënttevredenheidsonderzoeken houdt onder de wijkteams en dat de raad al wordt geïnformeerd over de uitkomsten van die onderzoeken. Het college gaat hiermee voorbij aan twee constatering van de rekenkamer in dit onderzoek (zie paragraaf 3-2-2 van de nota van bevindingen). Ten eerste heeft de rekenkamer geconstateerd dat de gemeente geen onderzoek heeft gedaan specifiek onder volwassen cliënten van de wijkteams. Het wettelijk verplichte cliënttevredenheidsonderzoek onder volwassenen heeft de gemeente namelijk laten uitvoeren onder cliënten met een maatwerkvoorziening Wmo en dus niet onder cliënten van de wijkteams. Ten tweede heeft de rekenkamer geconstateerd dat de

beschikbare onderzoeksgegevens over de cliënttevredenheid over de jeugdhulp onvoldoende inzicht bieden. Dit komt doordat de respons van het cliënttevredenheidsonderzoek jeugdhulp in 2016 slechts 6% was en de rapportage bovendien niet gaat over de cliënten in Barendrecht, maar over cliënten van wijkteams in de BAR-gemeenten gezamenlijk. Inmiddels heeft de rekenkamer het meest recente cliëntervaringsonderzoek jeugdhulp van de gemeente Barendrecht ontvangen. Van dit onderzoek, uit november 2017, is de respons zelfs nog lager, namelijk 1%. Dit betekent dat van de 1200 cliënten er slechts 12 hebben meegedaan. Het college stelt dat de raad jaarlijks wordt geïnformeerd over de uitkomsten van de cliënttevredenheidsonderzoeken. Echter, aangezien naar de cliënttevredenheid over de wijkteams geen (volwassen cliënten) of geen adequate (cliënten jeugdhulp) gegevens beschikbaar zijn, kan het college de raad hierover ook niet adequaat informeren. Het college stelt in reactie op aanbeveling 7 en 8 verder dat klachten over de wijkteams al geregistreerd worden. In het onderzoek heeft de rekenkamer echter vastgesteld dat de gemeente wel klachten met betrekking tot jeugd, Wmo en Participatiewet monitort, maar niet specifiek over de wijkteams. Het college kan de raad dus ook niet informeren over die klachten.

nota van bevindingen

1 inleiding

1-1 aanleiding

Door drie decentralisaties in het sociaal domein (Wmo, Jeugdwet en Participatiewet) is de gemeente sinds 1 januari 2015 verantwoordelijk voor nieuwe taken op het gebied van zorg, jeugd en werk. Het centrale idee achter deze decentralisaties is dat gemeenten beter dan het rijk in staat zijn om burgers snel te helpen bij zorg- of ondersteuningsvragen en om burgers hulp te bieden die zoveel mogelijk aansluit op hun persoonlijke situatie, mogelijkheden en sociale netwerk. Daarbij heeft het rijk aan gemeenten de opdracht meegegeven de stijgende zorgkosten te beperken. Met de decentralisaties beoogt de wetgever een ingrijpende verandering in het sociale domein, namelijk een omslag van de klassieke verzorgingsstaat naar een samenleving waarin aan eenieder die dat kan wordt gevraagd om verantwoordelijkheid te nemen voor zijn of haar eigen leven en omgeving.¹ Participatie en zelfredzaamheid vormen hierbij de sleutelbegrippen. Alleen in gevallen waarin de eigen kracht en zelfredzaamheid onvoldoende soelaas bieden, is het de verantwoordelijkheid van de gemeente om haar burger te ondersteunen en te begeleiden. Een integrale benadering is hierbij het vertrekpunt, ter voorkoming van versnippering en verkokering van de ondersteuning.²

Gemeenten worden door de rijksoverheid bewust vrijgelaten in de wijze waarop zij invulling geven aan de verantwoordelijkheden die voortvloeien uit de decentralisaties. Zo zijn gemeenten vrij in de wijze waarop zij de (toegang tot) ondersteuning vormgeven. Hoewel niet wettelijk voorgeschreven, werkt 87% van de Nederlandse gemeenten, waaronder de gemeente Barendrecht, daarbij met wijkteams.³ Sinds januari 2015 beschikt Barendrecht over vier integrale wijkteams.

Omdat wijkteams een nieuwe organisatievorm zijn in het sociaal domein en veel gemeenten werken met wijkteams, liggen de ontwikkeling en het functioneren van de wijkteams al sinds de start in 2015 onder een 'vergrootglas'. In 2016 bleek uit diverse landelijke onderzoeken dat wijkteams meestal (nog) niet probleemloos functioneren en er talloze verbeterpunten zijn. Zo concludeerde Movisie in 2016 dat slechts 8% van de gemeenten aangeeft dat de teams over voldoende capaciteit beschikken om aan alle taken toe te komen.⁴

Net als in andere gemeenten, bleken in 2016 ook in Barendrecht de wijkteams nog niet probleemloos te functioneren. Zo blijkt uit een benchmarkonderzoek dat de gemeente in 2016 heeft uit laten voeren, dat wijkteamleden onder meer problemen ervoeren met

¹ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/inhoud/decentralisatie-van-overheidstaken-naar-gemeenten>, geraadpleegd op 28 februari 2017, Memorie van Toelichting Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 en Memorie van Toelichting Jeugdwet 2015.

² SCP, 'Decentralisaties en de bestuurskracht van de gemeente, 2009; CPB, 'Decentralisaties in het sociale domein', september 2013.

³ Movisie, 'Sociale (wijk)teams in beeld, stand van zaken na de decentralisaties (najaar 2015)', februari 2016, pag. 4 en 13.

⁴ Movisie, 'Sociale (wijk)teams in beeld, stand van zaken na de decentralisaties (najaar 2015)', februari 2016, pag. 37.

betrekking tot werkdruk, de samenwerking met externe partijen, de bereikbaarheid en (on)bekendheid van de wijkteams.⁵ Daarmee dringt de vraag zich op welke knelpunten er op dit moment nog zijn in het functioneren van wijkteams en hoe de gemeente deze aanpakt. De gemeente heeft sinds 2016 het voornemen om, onder meer in een project onder de noemer 'Samen verder', de uitvoering van de taken in het sociaal domein 'door te ontwikkelen'. Doorontwikkeling van de wijkteams is voor de gemeente Barendrecht een centraal onderdeel van de doorontwikkeling in het sociaal domein.⁶ Voor de rekenkamer vormde het bovenstaande aanleiding om onderzoek te doen naar het functioneren van wijkteams en de gemeentelijke aanpak van knelpunten die zich in dat functioneren voordoen.

1-2 context

1-2-1 beleidsterreinen

De wijkteams hebben taken op verschillende gemeentelijke beleidsterreinen. De belangrijkste relevante beleidsterreinen zijn het Wmo-beleid en jeugdhulp. Het wettelijk kader voor deze taken wordt vooral gevormd door de Wet maatschappelijke ondersteuning (hierna: Wmo) en de Jeugdwet.⁷ Zowel de nieuwe Wmo als de Jeugdwet 2015 zijn in januari 2015 in werking getreden. Beide wettelijke kaders worden nader toegelicht paragraaf 2-2.

1-2-2 integrale wijkteams

De vier wijkteams in Barendrecht hebben tot taak ondersteuning te bieden aan inwoners van alle leeftijden die ondersteuning nodig hebben bij problemen op twee of meer leefgebieden.⁸ Het kan daarbij bijvoorbeeld gaan om ondersteuning bij opvoedvragen, ouderenproblematiek, wonen, mantelzorg, werk, relatieproblemen, eenzaamheid, schulden en huiselijk geweld.⁹ Om de ondersteuning op uiteenlopende leefgebieden mogelijk te maken, bestaat elk wijkteam uit professionals afkomstig uit verschillende disciplines en organisaties. Zo werken in de wijkteams onder meer maatschappelijk werkers, jeugdhulpverleners, gezinscoaches en consultants voor mensen met een beperking.¹⁰ Als het wijkteam een inwoner zelf niet de hulp kan bieden die nodig is, dan is het de taak van het wijkteam om te bewerkstelligen dat die inwoner de juiste (al dan niet specialistische) hulp krijgt van een andere organisatie.

Wijkteams werken onder de verantwoordelijkheid van de gemeente. De gemeente heeft, middels inkoop- en subsidierelaties met zorg- en welzijnsinstellingen, medewerkers op detacheringsbasis aangetrokken.¹¹

⁵ Gemeente Barendrecht, 'Benchmark sociale wijkteams 2016', uitgevoerd door Michel de Visser Advies, in samenwerking met Universiteit Leiden en Erasmus Universiteit Rotterdam, pag. 9.

⁶ Interview ambtenaar gemeente Barendrecht, 22 december 2016.

⁷ De wijkteams hebben daarnaast onder meer ook taken in het kader van de Participatiewet. Daar de wijkteams met name worden ingezet voor het bieden van ondersteuning en begeleiding op het gebied van maatschappelijke ondersteuning en jeugdzorg, heeft de rekenkamer er voor gekozen om de Participatiewet in beginsel buiten beschouwing te laten.

⁸ Gemeente Barendrecht, notitie 'Wijkgericht werken in Barendrecht', ongedateerd, per e-mail van 24 februari 2017 ontvangen van gemeente Barendrecht.

⁹ Gemeente Barendrecht, 'Wijkteams'. Op 16 maart 2017 verkregen van http://www.barendrecht.nl/inwoners-bd/wijkteams_48983/.

¹⁰ BAR-organisatie, 'Overzicht professionals wijkteams BAR', per e-mail van 2 februari 2017 ontvangen van gemeente Barendrecht.

¹¹ Zoals bijvoorbeeld van Flexus Jeugdplein, Trivium Lindenhof, Kijk op Welzijn, Vivenz en Stichting MEE.

De vier Barendrechtse wijkteams zijn geografisch ingedeeld (op basis van postcodes) en werken vanuit drie locaties in de gemeente. De wijkteams 1 en 2 werken vanuit een locatie aan de Kruidentuin. De wijkteams 3 en 4 maken gebruik van twee locaties, te weten het Middeldijkerplein en Vrijenburg. Het aantal wijkteammedewerkers per wijkteam ligt om en nabij de 15 personen, waarbij de inzet qua uren varieert van 2 tot 36 uur per week per medewerker.

De gemeente wil dat de toegang tot de wijkteams in Barendrecht laagdrempelig is.¹² De wijkteams zijn daarom voor inwoners van de gemeente direct bereikbaar via een algemeen telefoonnummer en/of inwoners kunnen zich direct bij het wijkteam aanmelden via een (aan)meldformulier, waarna het wijkteam contact opneemt met de bewoner. Ook werken de wijkteams met (dagelijkse) open inloopspreekuren.¹³

1-2-3 doorontwikkeling

De gemeente Barendrecht heeft meerdere plannen opgesteld, die (onder meer) dienen bij te dragen aan het verbeteren van het functioneren van wijkteams en daarmee mogelijk bijdragen aan het wegnemen van bestaande knelpunten in het functioneren van die teams.

Ten eerste hebben de BAR-gemeenten gezamenlijk het document “Samen verder, naar gezonde en inclusieve wijken” (hierna: Samen verder) opgesteld.¹⁴ In dit “koersdocument” worden onder meer ambities geformuleerd over de rol van wijkteams. Op het moment van schrijven van dit rekenkamerrapport heeft dit document nog de status van ambtelijk concept.

Ten tweede is de aanbesteding van de wijkteams in de BAR-gemeenten per 1 januari 2018 relevant. De aanbestedingsdocumenten bevatten onder meer het document “doorontwikkeling wijkteams Barendrecht, de kracht van samenwerken” (hierna: doorontwikkeling wijkteams Barendrecht). In dit document is onder meer een visie op de ontwikkeling van de rol, taken en werkwijze van wijkteams geformuleerd.¹⁵ In het programma van eisen van die aanbesteding is onder meer vastgelegd dat de organisaties die medewerkers leveren aan de wijkteams de doestellingen van de doorontwikkeling onderschrijven en bereid zijn bij te dragen aan het realiseren ervan.¹⁶ Het document doorontwikkeling wijkteams Barendrecht is een visiedocument en bevat nog geen concrete maatregelen. Volgens de gemeente zal in overleg met de gecontracteerde organisaties een uitvoeringsplan worden opgesteld. Op het moment van schrijven van dit rapport was dat uitvoeringsplan er nog niet.¹⁷

Ten slotte is de Regionale Transformatieagenda Jeugdhulp Rijnmond 2017-2018 (hierna RTA) van belang voor de doorontwikkeling van de Barendrechtse wijkteams.¹⁸ Het RTA is vastgesteld door de gemeenschappelijke regeling samenwerkende gemeenten Jeugdhulp Rijnmond. De gemeente Barendrecht is deelnemer aan deze

¹² Interview ambtenaar gemeente Barendrecht, 22 december 2016.

¹³ Gemeente Barendrecht, ‘Wijkteams’. http://www.barendrecht.nl/inwoners-bd/wijkteams_48983/. Geraadpleegd op 1 augustus 2017.

¹⁴ BAR-gemeenten, ‘Samen verder, naar gezonde en inclusieve wijken’, ambtelijk concept 6 juli 2017.

¹⁵ BAR-gemeenten, ‘Doorontwikkeling wijkteams Barendrecht, De kracht van samenwerken’, bijlage 10a bij het Programma van eisen aanbesteding inzet wijkteams gemeenten Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk van 12 mei 2017.

¹⁶ Programma van eisen aanbesteding inzet wijkteams gemeenten Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk van 12 mei 2017, pag. 2.

¹⁷ E-mail ambtenaar, 24 aug 2017.

¹⁸ Samenwerkende gemeenten Jeugdhulp Rijnmond, ‘Regionale Transformatieagenda Rijnmond 2017-2018’, versie AB 26 oktober 2016.

regeling. Eén van de actielijnen in de RTA is “het versterken van de lokale infrastructuur”.¹⁹ De wijkteams maken onderdeel uit van die lokale infrastructuur.

1-2-4 ambtelijke en bestuurlijke verantwoordelijkheid

De opdracht om de vier wijkteams functioneel aan te sturen heeft de gemeente belegd bij de coördinator Welzijn en Zorg, die in dienst is van de gemeente Barendrecht.²⁰ De wijkteams beschikken dus niet elk afzonderlijk over een eigen wijkteamleider.²¹ De coördinator Welzijn en Zorg wordt hiërarchisch aangestuurd door de afdelingsmanager Toegang. Deze afdeling is onderdeel van het domein Maatschappij van de BAR-organisatie. Portefeuillehouder voor de wijkteams in het college van B en W is de wethouder Welzijn, Jeugd en Jongeren, Duurzaamheid, Milieu en Toezicht en Handhaving.

1-2-5 financiën

De kosten voor wijkteams bestaan voor het overgrote deel uit de kosten van inhuur van medewerkers van zorg- en welzijnsinstellingen. In 2015 bedroegen de kosten van de integrale wijkteams in Barendrecht in totaal ruim € 2,1 mln.²² In 2016 waren die kosten gestegen tot bijna € 2,4 mln.²³ Voor het jaar 2017 zijn de gegevens over totale kosten van de wijkteams nog niet beschikbaar.²⁴ De kosten van wijkteams maken in Barendrecht onderdeel uit van de begrotingsposten Wmo en Jeugdhulp. Het rijk heeft aan gemeenten de opdracht meegegeven om de stijgende zorgkosten binnen het sociaal domein, waaronder de kosten voor Wmo en jeugdhulp, te beperken. De wijkteams moeten bijdragen aan de kostenbeperking op beide beleidsterreinen. In paragraaf 3-3-beschrijft de rekenkamer in hoeverre de gemeente erin slaagt die kostenbeperking te realiseren.

1-3 doel- en vraagstelling

Met dit onderzoek beoogt de rekenkamer:

- inzicht te krijgen in knelpunten in het functioneren van wijkteams en de gevolgen daarvan voor de resultaten die ze bereiken;
- te beoordelen of te verwachten is dat de gemeente, met de doorontwikkeling in het sociaal domein, deze knelpunten zal oplossen.

¹⁹ Samenwerkende gemeenten Jeugdhulp Rijnmond, 'Regionale Transformatieagenda Rijnmond 2017-2018', versie AB 26 oktober 2016, pag. 5.

²⁰ Gemeente Barendrecht, 'Wijkgericht werken in Barendrecht', 30 december 2014, pag. 5.

²¹ Interview ambtenaar Gemeente Barendrecht, 22 december 2016.

²² Gemeente Barendrecht, 'Bestuursrapportage Sociaal Domein 2016 Kwartaal 4', 13 april 2017, pag. 12 en 16. In die rapportage worden de kosten van jeugd- en gezinsteams en van sociale wijkteams separaat opgevoerd. Het bedrag van € 2,1 mln. voor 2015 is een optelsom van € 1.616.450 (jeugd- en gezinsteams) en € 485.800 (sociale wijkteams).

²³ Gemeente Barendrecht, 'Bestuursrapportage Sociaal Domein 2016 Kwartaal 4', 13 april 2017, pag. 12 en 16. Het bedrag van € 2,4 mln. voor 2016 is een optelsom van € 1.964.289 (jeugd- en gezinsteams) en € 404.456 (sociale wijkteams).

²⁴ De gegevens over het eerste halfjaar van 2017 duiden erop dat de kosten voor het onderdeel jeugd- en gezin van de wijkteams op jaarbasis in 2017 licht (namelijk met bijna € 0,1 mln.) kunnen dalen ten opzichte van 2016. Bron: Gemeente Barendrecht, 'Bestuursrapportage Sociaal Domein 2017 Kwartaal 2', conceptversie 10 oktober 2017, pag. 13. De kosten voor de jeugd- en gezinsteams bedroegen in het eerste halfjaar van 2017 namelijk € 936.812. Dat zou betekenen minder dan € 1,9 mln. op jaarbasis. Voor het volwassen deel van de wijkteams (de post 'sociale wijkteams') zijn geen halfjaarcijfers over 2017 beschikbaar.

De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt:

Welke knelpunten zijn er in het functioneren van wijkteams, welke gevolgen hebben deze voor de resultaten die ze bereiken en is te verwachten dat de gemeente de knelpunten zal oplossen met de doorontwikkeling van het sociaal domein?

De centrale onderzoeksvraag is uitgewerkt in de volgende deelvragen:

1. Welke wijze van functioneren van wijkteams beoogt de gemeente en welke resultaten wil de gemeente hiermee bereiken?
2. Welke resultaten bereiken de wijkteams?
3. Welke knelpunten in het functioneren van wijkteams belemmeren de resultaten?
4. Pakt de gemeente bestaande knelpunten in het functioneren van wijkteams adequaat aan, bijvoorbeeld in de doorontwikkeling in het sociaal domein?

1-4 afbakening

Met betrekking tot de afbakening van dit onderzoek zijn de volgende punten relevant:

- De focus van het onderzoek ligt op knelpunten in het functioneren van wijkteams, dus niet op onderdelen waarop het wijkteam juist wel goed functioneert. Op succesvolle aspecten in het functioneren is immers verbetering niet nodig of in ieder geval minder urgent. Wel zal de rekenkamer bij het onderzoek meenemen of de doorontwikkeling eventueel onderdelen bevat die het behouden van succesvolle aspecten in het functioneren van wijkteams juist kunnen belemmeren.
- Bij de beoordeling van de aanpak van knelpunten (onderzoeksvraag 4) heeft de rekenkamer beoordeeld of de voorgenomen maatregelen in opzet adequaat zijn om de geconstateerde knelpunten op te lossen. De rekenkamer heeft dus niet beoordeeld of de gemeente de maatregelen ook adequaat uitvoert. In de meeste gevallen is dat ook (nog) niet mogelijk, ofwel omdat er geen maatregelen zijn, ofwel omdat de uitvoering ervan nog niet is gestart.
- De rekenkamer heeft in de analyse van de aanpak van knelpunten ook maatregelen meegenomen die strikt genomen niet tot de doorontwikkelingsplannen van de gemeente behoren. Het gaat er immers uiteindelijk om of de gemeente knelpunten oplost, en niet zozeer om de vraag uit welk plan die oplossingen voortkomen. Zo zijn bijvoorbeeld, middels interviews met de wijkteammedewerkers, in de analyse ook maatregelen die ‘op de werkvloer’ zijn genomen, meegenomen in de analyse.

1-5 normen en leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt beschreven welke werkwijze van wijkteams de gemeente beoogt en welke resultaten de gemeente daarmee wil bereiken (onderzoeksvraag 1). Hoofdstuk 3 gaat over de resultaten die de wijkteams bereiken (onderzoeksvraag 2). De knelpunten in het functioneren van wijkteams, en de aanpak daarvan (de onderzoeksvragen 3 en 4), komen aan de orde in de hoofdstukken 4 en 5. In hoofdstuk 4 worden drie fasen van ondersteuning onderscheiden, namelijk toeleiding naar het wijkteam, hulpverlening door het wijkteam en doorverwijzing naar andere partijen. Het hoofdstuk gaat over knelpunten die specifiek betrekking hebben op één van deze fasen. Hoofdstuk 5 behandelt knelpunten die niet specifiek een fase van de ondersteuning betreffen, maar meer algemeen van aard zijn. Deze knelpunten betreffen aspecten als sturing, managementinformatie, taakinhoud, scholing en andere faciliteiten.

De onderzoeksvragen 1 tot en met 3 zijn beschrijvende vragen. Bij de beantwoording van die vragen heeft de rekenkamer geen normen gehanteerd. Bij de beantwoording van onderzoeksvraag 4 heeft de rekenkamer wel normen gehanteerd. Deze normen zijn weergegeven in de paragrafen 4-1 en 5-1.



2 beoogde resultaten en werkwijze

2-1 inleiding

In dit hoofdstuk wordt onderzoeksvraag 1 behandeld:

Welke wijze van functioneren van wijkteams beoogt de gemeente en welke resultaten wil de gemeente hiermee bereiken?

In paragraaf 2-2 wordt eerst het wettelijk kader toegelicht van de twee beleidsterreinen die het meest relevant zijn voor de beoogde resultaten en werkwijze van de wijkteams, namelijk de Wmo en de Jeugdwet. In paragraaf 2-3 wordt het beleid van de gemeente Barendrecht op deze twee beleidsterreinen toegelicht. Paragraaf 2-4 beschrijft de beoogde rol van de wijkteams in dit beleid, waaronder de beoogde wijze van functioneren en de resultaten die de gemeente beoogt.

2-2 wettelijke kaders Wmo en jeugdhulp

Met de Wmo (Wet maatschappelijke ondersteuning) 2015 beoogt de wetgever burgers zo lang mogelijk thuis te laten wonen en te laten deelnemen aan de maatschappij. Het beoogde maatschappelijk doel van de Jeugdwet is dat jeugdigen gezond en veilig opgroeien, hun talenten ontwikkelen en naar vermogen participeren in de samenleving. Op grond van beide wetten moeten gemeenten bewoners zo nodig ondersteunen om deze doelen te realiseren. De wetgever wil daarnaast dat gemeenten deze doelen realiseren tegen lagere kosten. Daarom dienen gemeenten het beroep op (dure) specialistische zorg te beperken. Verder moeten gemeenten zoveel mogelijk een beroep doen op de zelfredzaamheid van bewoners en op ondersteuning die zij kunnen krijgen vanuit hun eigen sociale omgeving en van vrijwilligers.

2-2-1 Wet maatschappelijke ondersteuning

De ondersteuning waarin de gemeente voorziet moet er volgens de Wmo op gericht zijn dat bewoners zo lang mogelijk in de eigen leefomgeving kunnen blijven wonen en kunnen deelnemen aan de maatschappij. De nieuwe Wmo 2015 vervangt de oorspronkelijke Wmo uit 2007. Met de Wmo 2015 hebben gemeenten een bredere verantwoordelijkheid gekregen voor het ondersteunen van de zelfredzaamheid en participatie van mensen met een beperking, chronische psychische of psychosociale problemen. De belangrijkste uitbreiding van de gemeentelijke Wmo-taken betreft de begeleiding. Deze taak viel tot 2015 onder de AWBZ. De overheveling van de nieuwe Wmo-taken naar de gemeente ging gepaard met een korting op de budgetten. De uitgavengroei van de langdurige zorg maakte volgens de wetgever ingrijpen noodzakelijk, omdat te veel vormen van ondersteuning die mensen ook zelf kunnen organiseren uit collectieve middelen werden betaald. Gemeenten moesten dus een kostenbesparing zien te realiseren. Onder de Wmo 2015 doet de wetgever daarom onder meer een groter beroep op de eigen verantwoordelijkheid van burgers en hun mantelzorgers. Daarnaast verwacht de wetgever dat burgers meer dan voorheen hulp krijgen vanuit hun eigen sociale netwerk en van vrijwilligers. Gemeenten moeten, bij het beoordelen welke ondersteuning nodig is, een beroep doen op deze zogenoemde

‘zelfredzaamheid’ van bewoners en hun omgeving.²⁵ In de Wmo staat de verplichting dat de gemeenteraad periodiek een beleidsplan moet vaststellen met betrekking tot maatschappelijke ondersteuning. In dit plan moeten o.a. de beleidsvoornemens, de doelen en de gewenste resultaten worden aangegeven. Deze dienen in lijn te liggen met de Wmo 2015.²⁶

2-2-2 jeugdwet

Met de inwerkingtreding van de nieuwe Jeugdwet zijn gemeenten verantwoordelijk geworden voor preventie, jeugdhulp, kinderschermingsmaatregelen en jeugdreclassering. De nieuwe Jeugdwet vervangt niet alleen de oude Wet op de jeugdzorg, maar ook verschillende andere onderdelen van de jeugdzorg die onder de Zvw (geestelijke gezondheidszorg voor jongeren) en de AWBZ (zorg voor licht verstandelijk beperkte jeugd) vielen. De gedachte achter de nieuwe Jeugdwet is dat het jeugdstelsel daarmee eenvoudiger, efficiënter en effectiever wordt. Het beoogde maatschappelijk doel van de Jeugdwet is dat jeugdigen gezond en veilig opgroeien, hun talenten ontwikkelen en naar vermogen participeren in de samenleving.²⁷

De rijksoverheid beoogt met de nieuwe Jeugdwet ook een inhoudelijke vernieuwing van de jeugdhulp: de ‘transformatie’. Belangrijke doelstellingen van deze transformatie zijn dat in de hulp aan jeugdigen en hun opvoeders meer nadruk komt te liggen op preventie en het zo vroeg mogelijk signaleren en aanpakken van problemen van de jeugd.²⁸ Het gemeentelijk beleid inzake jeugdhulp dient volgens de wetgever gericht te zijn op preventie, demedicaliseren, ontzorgen (door onder meer het opvoedkundig klimaat te versterken in gezinnen, wijken, scholen), bevorderen van opvoedvaardigheden van ouders en de sociale omgeving, het versterken van het eigen probleemoplossend vermogen, het bevorderen van de veiligheid van de jeugdige en het bieden van integrale hulp (één gezin, één plan, één regisseur).

Net als bij de Wmo wordt bij de Jeugdwet meer verwacht van de eigen verantwoordelijkheid en eigen mogelijkheden van de jeugdigen en zijn sociale netwerk. Ook dient een beroep op duurdere specialistische hulp zoveel mogelijk te worden voorkomen. De Jeugdwet beoogt betere preventie in de vorm van laagdrempelige opgroei- en opvoedondersteuning. Daarmee moet worden voorkomen dat de jeugdige en zijn ouders op een later tijdstip duurdere, meer gespecialiseerde vormen van jeugdhulp nodig hebben, dat er een jeugdbeschermingsmaatregel getroffen dient te worden, dan wel dat de jeugdige in het strafrechtelijke kader terechtkomt. Het rijk prikkelt de gemeente om extra te investeren in preventie en lichte ondersteuning en verwacht hierdoor dat het beroep op specialistische en gedwongen hulp kan worden verminderd.

2-3 gemeentelijk beleid

Overeenkomstig de Wmo 2015 en de nieuwe Jeugdwet wil de gemeente burgers tijdige en passende ondersteuning bieden als zij deze nodig hebben. De gemeente wil die ondersteuning bieden binnen de door het rijk hiervoor aan de gemeente toegekende budgetten, die lager zijn

²⁵ Rijksoverheid, ‘Memorie van toelichting op de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015’, juli 2014, pag. 1, 2, 3.

²⁶ Rijksoverheid, ‘Wet maatschappelijke ondersteuning 2015’, juli 2014, artikel 2.1.2.

²⁷ Rijksoverheid, ‘Jeugdwet’, maart 2014, artikel 2.1; Rijksoverheid, ‘Memorie van toelichting bij de Jeugdwet’, maart 2014, pag. 1, 2, 3, 13, 14.

²⁸ Rijksoverheid, Jeugdwet, Memorie van toelichting.

dan vóór de decentralisatie, dus tegen lagere kosten. Overeenkomstig de bedoeling van de wetgever, wil de gemeente de kostenbesparing realiseren door het beroep op (dure) specialistische zorg zoveel mogelijk te beperken, door zoveel mogelijk een beroep te doen op de zelfredzaamheid van bewoners, door ondersteuning vanuit de eigen sociale omgeving en door hulp van vrijwilligers.

2-3-1 Wmo

Het beleid van de gemeente Barendrecht is door de raad vastgelegd in het Beleidsplan Wmo 2015-2018.²⁹ Verder zijn een Wmo-verordening (door de raad) en bijbehorende beleidsregels (door B en W) vastgesteld.³⁰ De rekenkamer constateert dat zowel in het beleidsplan als in de beleidsregels, overeenkomstig de Wmo 2015, de eigen kracht van de burger centraal staat.³¹ Dit betekent dat, bij het zoeken naar het oplossen van een ondersteuningsvraag, de verantwoordelijkheid allereerst bij de inwoner en zijn sociale omgeving wordt gelegd. Dit wil zeggen dat eerst wordt gekeken of er beroep kan worden gedaan op de eigen competenties en het netwerk van de cliënt (gebruikelijke hulp, mantelzorg, sociale netwerk) en op voorliggende wijkvoorzieningen. Ondersteuning is volgens het beleidsplan “aanvullend op wat de burger niet zelf kan organiseren en realiseren.”³² Pas dan kan een beroep worden gedaan op gemeentelijke zorg in de vorm van een algemene of maatwerkvoorziening, zoals individuele begeleiding, dagbesteding op maat, maatschappelijke opvang of huishoudelijke verzorging.³³ De gemeente wil daarbij de door het rijk opgelegde bezuinigingen realiseren “zonder de kwaliteit van de voorzieningen te veel aan te tasten, zoals huishoudelijke hulp, begeleiding, kortdurend verblijf en inloopvoorzieningen.”³⁴

2-3-2 jeugdhulp

Het gemeentelijk jeugdhulpbeleid staat beschreven in ‘Rondom het kind’, het meerjarenbeleidskader Jeugdhulp 2015-2018. Dit beleidskader is op 28 oktober 2014 door de gemeenteraad vastgesteld. De visie die hierin centraal staat is: ‘Jeugdigen in gemeente Barendrecht kunnen kansrijk en veilig opgroeien, hun talenten ontwikkelen en naar vermogen participeren in de samenleving. Hierbij wordt uitgegaan van de eigen kracht van jongeren, ouders en hun netwerken. Waar mogelijk, gewenst of noodzakelijk bieden we hulp en ondersteuning op maat en is extra aandacht mogelijk voor hen die dat nodig hebben.’³⁵

De gemeente Barendrecht wil de hulp aan jeugdigen efficiënt en kwalitatief goed vormgeven. Hierbij hanteert zij de volgende drie doelstellingen:

- de juiste ondersteuning, op de juiste plek, op het juiste moment;
- de ondersteuning is van goede kwaliteit en wordt efficiënt en integraal geleverd;
- de kosten blijven binnen de beschikbare middelen, door in te zetten op een verschuiving van de intensieve specialistische zorg naar ambulante zorg en van ambulante zorg naar inzet van de eigen kracht en het eigen (buurt)netwerk. Met

²⁹ Gemeente Barendrecht, ‘Beleidsplan Wmo 2015-2018’, vastgesteld door de raad op 18 november 2014.

³⁰ College van B en W, ‘Beleidsregels maatschappelijke ondersteuning Barendrecht 2015’, 25 februari 2015.

³¹ College van B en W, ‘Beleidsregels maatschappelijke ondersteuning Barendrecht 2015’, 25 februari 2015.

³² Gemeente Barendrecht, ‘Beleidsplan Wmo 2015-2018’, vastgesteld door de raad op 18 november 2014, pag. 3.

³³ Gemeente Barendrecht, ‘Beleidsregels Maatschappelijke Ondersteuning’, 25 februari 2015.

³⁴ Gemeente Barendrecht, ‘Beleidsplan Wmo 2015-2018’, vastgesteld door de raad op 18 november 2014, pag. 34.

³⁵ Gemeente Barendrecht, ‘Meerjarenbeleidskader 2.0 Jeugdhulp 2015-2018’, 2014, pag. 7.

andere woorden: ook hier weer inzet op het realiseren van de 'gewenste verschuiving naar voren'.³⁶

2-4 rol wijkteams in beleid

De gemeente wil dat wijkteams tijdige en passende ondersteuning bieden aan inwoners (zowel jeugdigen als volwassenen) die deze ondersteuning nodig hebben. Als de wijkteams die ondersteuning niet zelf kunnen bieden, dan moeten ze doorverwijzen naar andere hulp. De wijkteams moeten bijdragen aan het realiseren van de beoogde kostenbesparing op de Wmo en jeugdhulp, door het beroep op specialistische zorg zoveel mogelijk te beperken, door zoveel mogelijk een beroep te doen op de zelfredzaamheid van bewoners en door het stimuleren van ondersteuning vanuit de eigen sociale omgeving en vrijwilligers. Verder wil de gemeente dat de wijkteams samenwerken met organisaties in 'het voorveld', zoals scholen, huisartsen en welzijnsorganisaties. Wijkteams moeten 'integraal werken', dat wil zeggen dat zij problemen van cliënten op uiteenlopende leefgebieden in samenhang aanpakken, volgens het principe van '1 gezin, 1 plan, 1 regisseur'.

2-4-1 beoogde resultaten

De gemeente wil dat wijkteams zowel aan jeugdigen als volwassenen ondersteuning bieden als sprake is van problemen op twee of meer leefgebieden.³⁷ Wat betreft jeugd wordt alle problematiek rondom een gezin door het wijkteam opgepakt en geregisseerd (dus ook als het een enkelvoudige vraag is). Voor volwassenen worden door het wijkteam alleen de zaken opgepakt waar het gaat om meerdere vragen op meerdere leefdomeinen.³⁸ Wijkteams moeten de juiste ondersteuning bieden en op het juiste moment. Met andere woorden, de hulp moet tijdig worden geboden en passend zijn in de situatie van de cliënt. Met de wijkteams wil de gemeente, in lijn met de doelen van de Wmo en de Jeugdwet, de volgende resultaten realiseren:

- versterken van eigen kracht, informele netwerk en buurtkracht;
- van zorg naar welzijn: minder dure (tweedelijns) voorzieningen worden ingezet;
- voorkomen van opstapeling van problemen en escalatie van problemen;
- toewerken naar preventie;

Op deze manier moeten de wijkteams bijdragen aan het realiseren van de kostenbesparing op de Wmo en jeugdhulp die de gemeente beoogt. De gemeente wil deze wettelijke taken uitvoeren binnen de door het rijk toegekende lagere budgetten.

2-4-2 beoogde taken en werkwijze

De gemeente beschrijft in diverse documenten wat de beoogde taken van het wijkteam zijn en op welke manier een wijkteam hieraan invulling dient te geven. De gemeente hanteert daarbij niet steeds dezelfde begrippen en omschrijvingen. Op basis van de geraadpleegde documenten maakt de rekenkamer op dat de gemeente de hieronder weergegeven taken en werkwijze beoogt.

beoogde taken

³⁶ Gemeente Barendrecht, 'Meerjarenbeleidskader 2.0 Jeugdhulp 2015-2018', 2014, pag. 30.

³⁷ Gemeente Barendrecht, 'Wijkgericht werken in Barendrecht', 30 december 2014, pag. 4.

³⁸ Enkelvoudige vragen op het gebied van Wmo, werk en inkomen worden 'gewoon' worden afgedaan door de klantmanagers werkzaam op de afdeling Verstrekkingen. Als een klantmanager merkt dat er meer aan de hand is, zal de klantmanager de casus doorzetten naar het wijkteam, of als er sprake is van ernstige multiproblematiek, naar het Lokaal Zorg Netwerk. Bron: Gemeente Barendrecht, powerpoint presentatie 'Welkom op de informatiedag 3 D'S', 22 januari 2015.

De eerste taak van het wijkteam is om *het probleem van de cliënt in kaart te brengen*. Hierbij moeten het in de breedte naar de problematiek van de cliënt kijken, door meerdere leefdomeinen na te lopen.³⁹ Wijkteams moeten de ‘vraag achter de vraag’ naar boven krijgen, nagaan of hulp van het wijkteam nodig is en wie van het wijkteam de hulp moet gaan bieden.⁴⁰

De tweede taak is het *bieden van hulp en ondersteuning*. Deze ondersteuning kent een tijdelijk karakter (zo lang als nodig), moet zoveel mogelijk in de thuissituatie plaatsvinden en is gericht op het bieden van advies en ondersteuning bij het oplossen van het probleem. Samen met de cliënt/het gezin moet de wijkteammedewerker een (integraal) ondersteuningsplan opstellen hoe de ondersteuning eruit komt te zien, wie wat gaat doen, welke doelen er gesteld worden, wat het gewenste resultaat moet zijn en op welke termijnen.⁴¹ De ondersteuning is altijd gericht op het versterken van de zelfredzaamheid, herstel van de eigen regie en participatie van de bewoner.⁴²

De derde taak van het wijkteam is het *doorverwijzen naar andere vormen van hulp* waar kan en waar nodig. Hierbij kan het wijkteam de hulpvraag ‘afschalen’ naar bijvoorbeeld welzijnsvoorzieningen in het voorveld en/of indien nodig ‘opschalen’ naar specialistische zorg/maatwerkvoorzieningen (tweedelijnsvoorziening). De bedoeling is dat de wijkteams zo min mogelijk doorverwijzen naar tweedelijnsvoorzieningen. Wat betreft jeugdhulp is de verwachting dat 80% van de ondersteuningsvragen lichte hulpvragen zijn en opgepakt kunnen worden in samenwerking met het voorveld en door middel van inzet op eigen kracht, het sociale netwerk en informele hulp. Voor 20% van de hulpvragen is de verwachting dat er specialistische hulp ingezet moet worden, omdat het meervoudige (jeugd)problematiek betreft.⁴³ Wat betreft de ondersteuning voor volwassenen heeft de gemeente geen verwachting in concrete percentages geformuleerd.

beoogde werkwijze

De bedoeling is dat wijkteams *nauw gaan samenwerken met partijen uit het voorveld*. Ze moeten hiermee sterke verbindingen aangaan. De gemeente Barendrecht maakt onderscheid tussen partners in de eerste en in de tweede schil. Voorbeelden van partijen in de eerste schil zijn scholen, huisartsen, politie en consultatiebureaus. De samenwerking met deze partijen is erg belangrijk: ze worden beschouwd als de kernpartners van de wijkteams. Voorbeelden van partijen in de tweede schil zijn sportverenigingen, verloskundigen, kerken en welzijnswerk. De samenwerking met deze partijen is minder direct, maar ook belangrijk.⁴⁴ Wijkteams moeten de centrale

³⁹ Gemeente Barendrecht, 'Wijkgericht werken in Barendrecht', 30 december 2014, pag. 4; Gemeente Barendrecht, 'Algemeen hulpvraag hoofdproces 20150201', 1 februari 2015.

⁴⁰ In het geval de ondersteuningsvraag (zeer) complex is, kan het wijkteam het Consultatie Advies en Diagnose Team (CADT) raadplegen voor advies. Dit team bestaat uit verschillende experts zoals een orthopedagoog, jeugdpsychiater, jeugdarts en een gedragsdeskundige. Met dit team wordt expertise geborgd op o.a. het gebied van medische deskundigheid, psychiatrie, veiligheid/geweld en verslavingszorg. Bron: Gemeente Barendrecht, 'Meerjarenbeleidskader 2.0 Jeugdhulp 2015-2018', 2014, pag. 23.

⁴¹ Gemeente Barendrecht, 'Meerjarenbeleidskader 2.0 Jeugdhulp 2015-2018', 2014, pag. 18; BAR-organisatie, 'Werkinstructie wijkteams BAR', 30 januari 2015.

⁴² Gemeente Barendrecht, 'Wijkgericht werken in Barendrecht', 30 december 2014, pag. 4.

⁴³ Gemeente Barendrecht, 'Meerjarenbeleidskader 2.0 Jeugdhulp 2015-2018', 2014, pag. 18.

⁴⁴ Gemeente Barendrecht, 'Meerjarenbeleidskader 2.0 Jeugdhulp 2015-2018', 2014, pag. 16.

spil in de wijk worden, het centrale aanspreekpunt vormen voor de partners.⁴⁵ Enerzijds kan het voorveld signalen over wijkbewoners aan het wijkteam doorgeven, waarna het wijkteam erop af kan gaan.⁴⁶ Anderzijds kunnen partijen uit het voorveld betrokken worden bij het verlenen van hulp.⁴⁷ De gedachte is dat tijdig en adequaat signaleren van (dreigende) problemen ervoor zorgt dat in de meeste gevallen kan worden volstaan met preventieve interventies en lokale vormen van professionele hulp en dat hiermee (dure) tweedelijnszorg zoveel als mogelijk wordt voorkomen.⁴⁸

Daarnaast moeten wijkteammedewerkers volgens een *vraaggerichte aanpak* te werk gaan. Dit houdt in dat de vraag altijd het uitgangspunt is bij het bepalen van de juiste ondersteuning en dat de burger altijd betrokken wordt bij het bepalen van de ondersteuning die zij nodig hebben. De gemeente wil hiermee een verschuiving realiseren van aanbod- en systeemgericht naar vraag- en mensgericht.⁴⁹

Door het wijkteam moet in eerste instantie altijd gekeken worden of *versterking van zelfredzaamheid en/of inzet van het (sociale) netwerk nodig en mogelijk* is. De kracht van de wijkbewoner is leidend, niet de kracht van de professional. In het (integrale) ondersteuningsplan moet staan op welke wijze en in welke mate eigen kracht en/of het eigen netwerk wordt ingezet. De hulp die door het wijkteam wordt geboden moet altijd gericht zijn op het versterken van de mogelijkheden om de regie weer in eigen hand te krijgen.⁵⁰

De wijkteams moeten werken volgens het principe van ‘1 gezin, 1 plan, 1 regisseur’. Het wijkteam bestaat uit verscheidene professionals afkomstig uit verschillende disciplines, bijvoorbeeld maatschappelijk werkers, jeugd en gezinscoaches, jongerencoaches, gedragsdeskundigen, wijkverpleegkundige en klantmanagers.⁵¹ Ze brengen ieder hun eigen specialisme in het wijkteam, maar werken richting de wijkbewoners vanuit een generalistische benadering door in hun analyse en ondersteuning alle levensdomeinen mee te nemen.⁵² Problemen op verschillende leefgebieden kunnen immers met elkaar samenhangen en moeten daarom integraal worden aangepakt.⁵³

⁴⁵ Gemeente Barendrecht, 'Meerjarenbeleidskader 2.0 Jeugdhulp 2015-2018', 2014, pag. 17.

⁴⁶ Gemeente Barendrecht, 'Meerjarenbeleidskader 2.0 Jeugdhulp 2015-2018', 2014; Gemeente Barendrecht, 'Wijkgericht werken in Barendrecht', 30 december 2014, pag. 4.

⁴⁷ Gemeente Barendrecht, 'Meerjarenbeleidskader 2.0 Jeugdhulp 2015-2018', 2014.

⁴⁸ Gemeente Barendrecht, 'Meerjarenbeleidskader 2.0 Jeugdhulp 2015-2018', 2014, pag. 8 en 14.

⁴⁹ Gemeente Barendrecht, 'Wijkgericht werken in Barendrecht', 30 december 2014, pag. 3.

⁵⁰ Gemeente Barendrecht, 'Meerjarenbeleidskader 2.0 Jeugdhulp 2015-2018', 2014; Gemeente Barendrecht, 'Wijkgericht werken in Barendrecht', 30 december 2014, pag. 4.

⁵¹ Gemeente Barendrecht, powerpoint presentatie 'Welkom op de informatiedag 3 D'S', 22 januari 2015.

⁵² Gemeente Barendrecht, 'Wijkgericht werken in Barendrecht', 30 december 2014, pag. 4; Gemeente Barendrecht, 'Meerjarenbeleidskader 2.0 Jeugdhulp 2015-2018', 2014, pag. 17

⁵³ Gemeente Barendrecht, 'Meerjarenbeleidskader 2.0 Jeugdhulp 2015-2018', 2014.

3 resultaten

3-1 inleiding

In dit hoofdstuk wordt onderzoeksvraag 2 behandeld:
Welke resultaten bereiken de wijkteams?

Bij de beantwoording van deze vraag heeft de rekenkamer zich gericht op het beschrijven van de mate waarin wijkteams de resultaten behalen die de gemeente ermee beoogt. In het vorige hoofdstuk heeft de rekenkamer beschreven dat de gemeente met de wijkteams beoogt om tijdige en passende hulp te bieden aan inwoners die die ondersteuning nodig hebben (paragraaf 2-4). Verder staat in die paragraaf dat de wijkteams een ‘verschuiving naar voren’ moeten realiseren. Dat wil zeggen, specialistische hulp moet zoveel mogelijk worden voorkomen doordat het wijkteam hulp biedt en het wijkteam moet zoveel mogelijk de inzet bevorderen van hulp door ‘het voorveld’ en door het sociale netwerk van cliënten. Die verschuiving moet vervolgens bijdragen aan een besparing op de totale kosten van de gemeente in het sociale domein. In paragraaf 3-2 beschrijft de rekenkamer in hoeverre door de wijkteams tijdige en passende hulp wordt geleverd. In paragraaf 3-3 wordt beschreven in hoeverre de ‘verschuiving naar voren’ en de kostenbesparing zijn gerealiseerd.

3-2 tijdige en passende hulp

3-2-1 tijdige hulp

Voor de wijkteams bestaan wachtlijsten. Hierdoor kan de gemeente niet waarborgen dat inwoners, indien nodig, tijdig hulp van het wijkteam ontvangen. Een aannemelijke verklaring voor de wachtlijsten is dat de wijkteams ‘dichtslibben’. Dat wil zeggen dat zij steeds minder nieuwe cliënten kunnen helpen.

Uit verschillende bronnen komt naar voren dat er wachtlijsten voor de wijkteams van Barendrecht zijn.⁵⁴ Door het bestaan van wachtlijsten kan de gemeente naar het oordeel van de rekenkamer niet waarborgen dat inwoners die zich aanmelden bij het wijkteam, tijdig hulp ontvangen. De gemeente geeft weliswaar aan dat bij dreigende crisissituaties wordt doorgepakt, maar hiermee kan naar het oordeel van de rekenkamer niet worden uitgesloten dat situaties van cliënten verergeren tot crisissituaties in de periode dat zij op de wachtlijst staan. Om inzicht in te krijgen in de oorzaken van het ontstaan van wachtlijsten, heeft de rekenkamer gekeken naar de instroom van casussen bij het wijkteam. De instroomcijfers zijn weergegeven in tabel 3-1.

⁵⁴ Bronnen: interviews met wijkteammedewerkers en interviews met ambtenaren BAR-organisatie.

tabel 3-1: instroom casussen wijkteams Barendrecht per jaar

	2015	2016	prognose 2017
instroom	1056	734	660

bron: Gemeente Barendrecht, Bestuursrapportages Sociaal Domein 2017 kwartaal 1 en kwartaal 2.⁵⁵

Uit tabel 3-1 blijkt dat de instroom van het aantal casussen sinds de start in 2015 per jaar daalt. Dit roept de vraag op waarom de instroom blijft dalen. Een mogelijke verklaring is een afnemende vraag naar hulp van de wijkteams. Echter, zoals eerder vermeld, de wijkteams kampen met wachtlijsten. De wijkteams krijgen dus voldoende aanmeldingen binnen. Deze verklaring is dus niet aannemelijk. Een tweede mogelijke verklaring is het dichtslibben van de wijkteams. Onder dichtslibben wordt verstaan dat de caseload van wijkteams volstroomt, waardoor steeds minder nieuwe casussen opgepakt kunnen worden. De rapportages over 2017 bieden geen inzicht in de caseload van de wijkteams. In de bestuursrapportage wordt namelijk alleen een cijfermatig inzicht over de instroom en niet over de uitstroom van casussen weergegeven. Vanwege de overgang naar het nieuwe registratiesysteem S4SR was het volgens een ambtenaar niet mogelijk om in 2017 inzicht te krijgen in de uitstroom van casussen.⁵⁶ Hoewel in de eerste twee kwartaalrapportages over 2017 rapportage over de uitstroom ontbreekt, wordt wel in een van de bestuursrapportages vermeld dat de uitstroom niet stijgt, waardoor het aantal casussen in de wijkteams in zijn totaliteit oploopt.⁵⁷ De oorzaken van het dichtslibben van de wijkteams worden verder toegelicht in paragraaf 4-2-1.

3-2-2 passende hulp

De rekenkamer kan niet vaststellen of de wijkteams passende hulp bieden. Hierover is geen managementinformatie beschikbaar. De gemeente geeft aan dat de resultaten van hulp wel worden geëvalueerd en dat deze individueel worden geregistreerd. De gemeente kan echter geen managementinformatie hierover genereren en heeft daarmee geen inzicht in de resultaten. Ook over andere indicatoren die inzicht kunnen bieden in de resultaten, zoals klanttevredenheid en klachten, zijn geen adequate gegevens beschikbaar. Zo biedt het uitgevoerde klanttevredenheidsonderzoek Wmo en Jeugdhulp geen inzicht in de klanttevredenheid van de cliënten van het wijkteam. Het onderzoeksrapport bevat geen gegevens specifiek over de volwassen cliënten van het wijkteam. De gegevens over jeugdige cliënten bieden onvoldoende inzicht, omdat de respons onder deze doelgroep in Barendrecht slechts 6% was, en de gerapporteerde gegevens bovendien geen betrekking hebben specifiek op Barendrecht, maar op de drie BAR-gemeenten. Er wordt geen specifieke klantenregistratie met betrekking tot de wijkteams bijgehouden en hierover wordt dan ook niet gerapporteerd.

⁵⁵ De prognose voor 2017 in de laatste kolom is gebaseerd op het instroomcijfer van het eerste halfjaar van 2017. Het instroomcijfer is 330. Dit cijfer is verdubbeld. $330 \times 2 = 660$. Bron: Gemeente Barendrecht, 'Bestuursrapportage Sociaal domein 2017 Kwartaal 2', conceptversie 10 oktober 2017, pag. 14.

⁵⁶ Email ambtenaar BAR-organisatie, 13 oktober 2017. In ambtelijk wederhoor heeft de gemeente aangegeven dat in het nieuwe registratiesysteem het inzicht in de uitstroom wel inzichtelijk kan worden gemaakt.

⁵⁷ Gemeente Barendrecht, 'Bestuursrapportage Sociaal Domein 2017 Kwartaal 1', conceptversie 22 augustus 2017, pag. 20.

Onder passende hulp kan onder meer worden verstaan dat de geboden ondersteuning aansluit bij de situatie en wensen van de cliënt en dat de doelen die bij aanvang van de ondersteuning zijn gesteld, worden behaald. De gemeente geeft aan dat de resultaten van hulp wel worden geëvalueerd en dat deze individueel worden geregistreerd. De gemeente kan echter geen managementinformatie hierover genereren en heeft daarmee geen inzicht in de resultaten.

Een andere indicatie of door de wijkteams passende hulp wordt geleverd, is een klanttevredenheidsonderzoek onder cliënten van het wijkteam. In 2016 is er wel een BAR-breed onderzoek gedaan naar de klanttevredenheid onder cliënten Wmo en jeugdhulp. De volwassen respondenten bestonden uit cliënten die in 2015 een Wmo-indicatie 'begeleiding' hebben aangevraagd en cliënten Werk en Inkomen. Inwoners met een hulpvraag op deze gebieden worden geholpen door een klantmanager of een Wmo-consulent. Uit de resultaten inzake jeugdhulp blijkt het merendeel van de respondenten tevreden is over de ontvangen jeugdhulp.⁵⁸ Deze gegevens bieden echter onvoldoende inzicht, omdat de respons onder de doelgroep jeugd in Barendrecht slechts 6% was, en de gerapporteerde gegevens bovendien geen betrekking hebben specifiek op Barendrecht, maar op de drie BAR-gemeenten.

Een ander bron die bij kan dragen aan inzicht in hoeverre wijkteams passende hulp bieden, is een klachtenregistratie. Hieruit zou bijvoorbeeld kunnen worden afgeleid hoeveel klachten jaarlijks worden ingediend, in hoeverre de klachten gegrond waren en hoe ze zijn afgehandeld. Deze informatie registreert de gemeente echter niet voor de wijkteams. De gemeente rapporteert wel in de bestuursrapportages over klachten met betrekking tot jeugd, Wmo en Participatie, maar niet specifiek over de wijkteams.

Ten slotte wordt jaarlijks een benchmark uitgevoerd in de BAR-gemeenten, waarvan ook de wijkteams Barendrecht onderdeel zijn. De benchmark draagt bij aan inzicht in het functioneren van de wijkteams (zie hoofdstuk 4), maar geeft geen inzicht in de resultaten van de geboden hulp.⁵⁹

De gemeente onderkent dat ze onvoldoende inzicht heeft in de resultaten van de wijkteams. De gemeente onderkent echter niet dat het uitgevoerde onderzoek naar klanttevredenheid onder cliënten Wmo en jeugdhulp onvoldoende inzicht biedt in de klanttevredenheid van de cliënten van de wijkteams.⁶⁰

3-3 kostenbesparing door verschuiving naar voren

3-3-1 totale uitgaven sociaal domein

De gemeente heeft de beoogde kostenbesparing op de Wmo en jeugdhulp niet gerealiseerd. De totale uitgaven aan jeugdhulp en Wmo zijn in 2017 toegenomen ten opzichte van 2015. Het is te verwachten dat deze kosten in 2017 hoger zullen zijn dan de gemeente heeft begroot.

In tabel 3-2 zijn de begrote en werkelijke uitgaven voor jeugdhulp en Wmo opgenomen voor de periode 2015 tot en met 2017 (zie tabel 3-2).

⁵⁸ BMC Onderzoek, 'Klanttevredenheid Sociaal Domein', 26 april 2016.

⁵⁹ Gemeente Barendrecht, 'Benchmark sociale wijkteams 2016', ongedateerd.

⁶⁰ E-mail ambtenaar BAR-organisatie, 29 maart 2017.

tabel 3-2: uitgaven sociaal domein 2015, 2016 en 2017

Totaaloverzicht	begroting 2015	realisatie 2015	begroting 2016	realisatie 2016	begroting 2017	prognose 2017
Jeugd	€ 9.954.035	€ 9.002.640	€ 9.574.402	€ 9.681.758	€ 9.204.484	€ 9.331.624
Wmo	€ 5.925.210	€ 4.368.297	€ 4.739.563	€ 3.899.091	€ 3.917.610	€ 4.718.442
Totaal Jeugd en Wmo	€ 15.879.245	€ 13.370.937	€ 14.313.965	€ 13.580.849	€ 13.122.094	€ 14.050.066

bron: Gemeente Barendrecht, Bestuursrapportages Sociaal domein 2015, 2016 en 2017. ⁶¹

Uit tabel 3-2 komt naar voren dat de totale uitgaven aan de Wmo en jeugdhulp in 2017 5% hoger zullen uitvallen dan in 2015. De begroting voor 2017 wordt dan met 7% overschreden. De uitgaven aan zowel Wmo als jeugdhulp vallen hoger uit dan begroot. De totale uitgaven aan jeugdhulp zullen naar verwachting in 2017 licht dalen ten opzichte van 2016, maar zullen dan alsnog hoger uitvallen dan ze in 2015 waren. Daarnaast is in tabel 3-2 af te lezen dat de kosten voor de Wmo schommelen. Waar in 2016 nog sprake was van een daling van de uitgaven, zullen deze naar verwachting in 2017 aanzienlijk stijgen ten opzichte van 2015.

3-3-2 voorkomen specialistische zorg

De doelstelling om het beroep op specialistische hulp betreffende de Wmo en jeugdhulp te verminderen, is niet bereikt. Het aantal jongeren met specialistische jeugdhulp bleef in 2016 gelijk aan 2015. In 2016 was sprake van een forse toename van het aantal Wmo maatwerkvoorzieningen. Of de inzet van specialistische hulp afneemt bij inwoners die ondersteuning krijgen van het wijkteam, kan de rekenkamer niet vaststellen. De gegevens uit de bestuursrapportage hierover zijn namelijk tegenstrijdig met de signalen die op uitvoeringsniveau door de wijkteammedewerkers worden aangegeven.

Op 6 juli 2017 is de meest recente Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein gepubliceerd. Deze monitor is ontwikkeld door de VNG, KING en het CBS. De monitor biedt onder meer per gemeente inzicht in het gebruik van voorzieningen in het sociaal domein. In de onderstaande tabellen, tabel 3-3 en 3-4, wordt het aantal voorzieningen betreffende jeugd en Wmo voor Barendrecht over 2015 en 2016 weergegeven.

tabel 3-3: voorzieningen jeugdhulp

jeugdzorgtrajecten	2015	2016
jeugdhulp zonder verblijf	780	660
jeugdhulp met verblijf	65	90
jeugdbescherming	50	65
jeugdreclassering	15	10

⁶¹ De prognose jeugd is gebaseerd op de kosten die gemaakt zijn in het eerste halfjaar van 2017. De kosten bedroegen € 4.665.812. Dit bedrag is verdubbeld. $€ 4.665.812 \times 2 = € 9.331.624$. De prognose Wmo is gebaseerd op de kosten die zijn gemaakt in het eerste halfjaar van 2017. De kosten bedroegen € 2.359.221. Dit bedrag is verdubbeld. $€ 2.359.221 \times 2 = € 4.718.442$. Bron: Gemeente Barendrecht, 'Bestuursrapportage Sociaal Domein 2017 Kwartaal 2', conceptversie 10 oktober 2017, pag. 4.

totaal aantal jongeren met jeugdhulp	1060	1060
--------------------------------------	------	------

bron: Gemeentelijke monitor sociaal domein, waarstaatjegemeente.nl

Uit tabel 3-3 is af te leiden dat het totaal aantal jongeren met specialistische jeugdhulp in 2016 gelijk bleef aan dat van 2015.⁶² Wel is het beroep op jeugdhulp zonder verblijf en jeugdreclassering afgenomen. In hoeverre deze daling toe te schrijven valt aan de wijkteams, is niet duidelijk.

tabel 3-4: voorzieningen Wmo

Wmo voorzieningen	2015	2016
ondersteuning thuis	290	315
hulp bij het huishouden	745	645
verblijf en opvang	0	0
hulpmiddelen en diensten	850	1980
totaal aantal maatwerkarrangementen	1490	2270

bron: gemeentelijke monitor sociaal domein (waarstaatjegemeente.nl)

Uit tabel 3-4 blijkt dat het totale aantal Wmo-arrangementen in 2016 met 52% is toegenomen ten opzichte van 2015. De stijging doet zich voor bij de voorzieningen: ondersteuning thuis en hulpmiddelen en diensten.

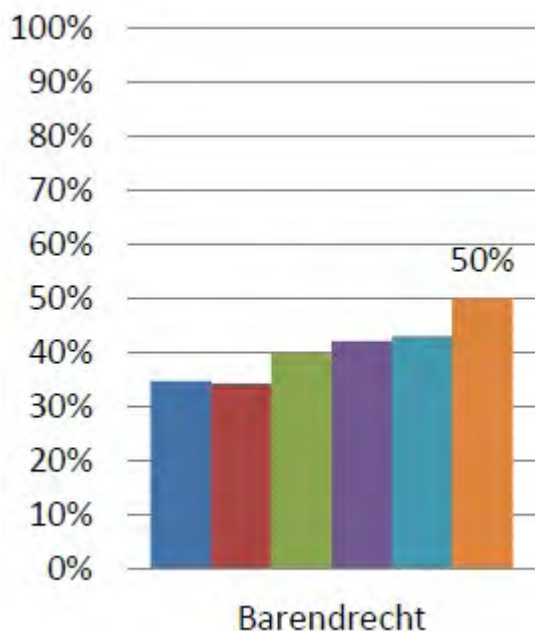
In de interne bestuursrapportages van de gemeente is aangegeven dat er steeds minder specialistische hulp wordt ingezet bij casussen die in behandeling zijn bij het wijkteam. Waar in de rapportage over het vierde kwartaal van 2015 nog bij 43% van de casussen specialistische hulp wordt ingezet, is dit percentage in het vierde kwartaal van 2016 gedaald naar 34%.⁶³ In het tweede kwartaal van 2017 is de inzet van specialistische hulp weer licht gestegen naar 37%, maar blijft daarmee nog altijd minder dan in 2015.⁶⁴ Deze cijfers lijken te duiden op een 'verschuiving naar voren' (minder specialistische hulp). De rekenkamer acht die verschuiving echter om twee redenen niet aannemelijk. Ten eerste is een meer aannemelijke verklaring voor de dalende inzet van specialistische partijen dat er wachtlijsten bestaan voor die tweedelijnsvoorzieningen. De wachttijden kunnen wel oplopen tot 27 weken (zie de toelichting op die wachtlijsten in paragraaf 4-4). Ten tweede laten de kwartaalquêtes die periodiek onder wijkteammedewerkers worden gehouden een tegengestelde ontwikkeling zien. Deze ontwikkeling is weergegeven in figuur 3-1.

⁶² In de periode 2015-2017 is het inwoneraantal van de gemeente Barendrecht licht gestegen (2%). Het zou dus kunnen dat, bij een gelijk gebruik van jeugdzorg in absolute aantallen, het percentage jeugdigen dat gebruik maakt van jeugdzorg wel licht is gedaald. Overigens kan dit niet duiden op een afnemende vraag naar jeugdzorg, aangezien er juist wachtlijsten zijn voor die jeugdzorg (zie paragraaf 4-4).

⁶³ Gemeente Barendrecht, 'Bestuursrapportage Sociaal domein 2017 Kwartaal 1', conceptversie 22 augustus 2017, pag. 20.

⁶⁴ Gemeente Barendrecht, 'Bestuursrapportage Sociaal domein 2017 Kwartaal 2', conceptversie 10 oktober 2017, pag. 14.

figuur 3-1: percentage casussen waarbij inzet specialistische hulp (per Q)



bron: BAR-organisatie, 'Uitwerking enquête wijkteams BAR-organisatie Q2 2017', conceptversie ongedateerd. Elke staaf geeft een kwartaal weer, oplopend van Q1 2016 uiterst links tot en met Q2 2017 uiterst rechts.

Uit figuur 3-1 komt naar voren dat per kwartaal juist meer specialistische hulp wordt ingezet in de casussen die in behandeling zijn bij het wijkteam. Het laatst weergegeven kwartaal (de staaf uiterst rechts in het diagram) gaat over het tweede kwartaal van 2017. In dat kwartaal is zelfs bij de helft van de casussen van het wijkteam specialistische hulp betrokken. De rekenkamer stelt vast dat bestuursrapportages en kwartaal-enquêtes onder medewerkers dus verschillende ontwikkelingen laten zien.

Gelet op het bovenstaande kan de rekenkamer daarom niet vaststellen of door de inzet van wijkteams er daadwerkelijk minder gebruik wordt gemaakt van tweedelijnsvoorzieningen. De gegevens uit de bestuursrapportage hierover zijn immers tegenstrijdig met de signalen die op uitvoeringsniveau door de wijkteammedewerkers worden aangegeven. Wel acht de rekenkamer het aannemelijk dat indien er geen wachtlijsten voor tweedelijnsvoorzieningen zouden bestaan, meer cliënten van de wijkteams tevens specialistische hulp zouden ontvangen.

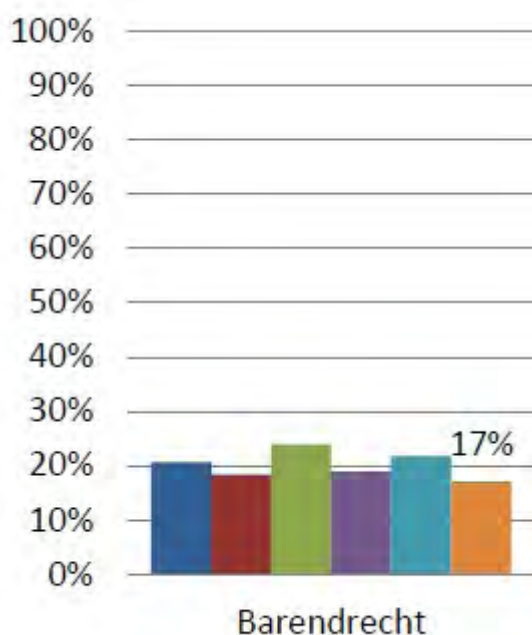
3-3-3 afschalen naar voorveld en eigen sociaal netwerk

Aangezien organisaties uit het voorveld bij 80% van de wijkteamcasussen niet worden betrokken, en het sociaal netwerk van cliënten bij 70% van de casussen niet bijdraagt aan de oplossing, acht de rekenkamer het aannemelijk dat bij het merendeel van de casussen het niet mogelijk is om af te schalen naar het voorveld of het eigen sociaal netwerk.

Zoals aangegeven in 3-2-1 is er over 2017 geen informatie beschikbaar betreffende de uitstroom van casussen bij het wijkteam. Hierdoor is ook niet inzichtelijk hoeveel van

deze casussen ‘afgeschaald’ zijn naar het voorveld. Wel is in de kwartaalenquêtes aan wijkteammedewerkers gevraagd om aan te geven bij hoeveel van hun casussen het voorveld betrokken is in de ondersteuning. De uitkomsten voor 2016 en het eerste halfjaar van 2017 zijn in de onderstaande figuur weergegeven.

figuur 3-2: percentage casussen waarbij inzet van het voorveld (per Q)

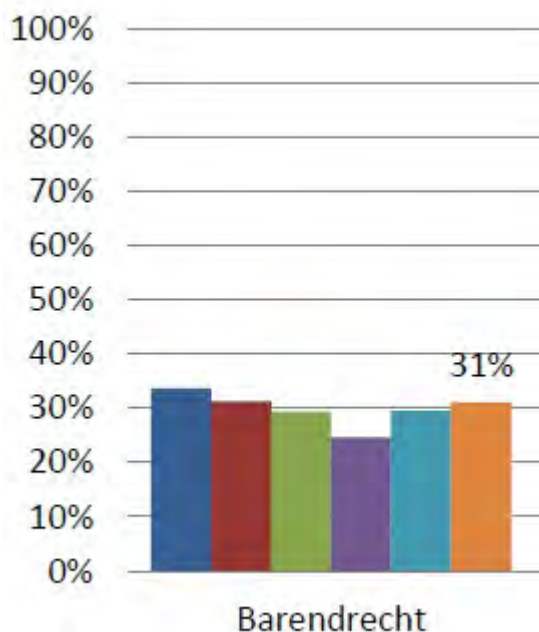


bron: BAR-organisatie, ‘Uitwerking enquête wijkteams BAR-organisatie Q2 2017’, conceptversie ongedateerd. Elke staaf geeft een kwartaal weer, oplopend van het eerste kwartaal van 2016 uiterst links tot en met het tweede kwartaal van 2017 uiterst rechts.

Figuur 3-2 laat zien dat de betrokkenheid van het voorveld per kwartaal rond de 20% schommelt. In het laatst weergegeven kwartaal, het tweede kwartaal van 2017, wordt slechts bij 17% van de casussen het voorveld ingeschakeld tijdens de hulpverlening door het wijkteam. Als het voorveld al slechts bij 20% of minder van de casussen betrokken is tijdens de ondersteuning door het wijkteam, acht de rekenkamer het aannemelijk dat compleet afschalen van de hulpverlening naar het voorveld ook slechts bij maximaal 20% mogelijk is. Dit betekent dat afschalen naar het voorveld bij minimaal ongeveer 80% van de casussen niet mogelijk is.

Naast informatie over de betrokkenheid van het voorveld, bevat de kwartaalenquête ook informatie over het percentage casussen waarbij de sociale omgeving is ingezet. In figuur 3-3 worden de percentages voor 2016 en het eerste halfjaar van 2017 afgebeeld.

figuur 3-3: percentage casussen waarin sociale omgeving bijdraagt aan de oplossing (per Q)



Bron: BAR-organisatie, 'Uitwerking enquête wijkteams BAR-organisatie Q2 2017', conceptversie ongedateerd. Elke staaf geeft een kwartaal weer, oplopend van het eerste kwartaal van 2016 uiterst links tot en met het tweede kwartaal van 2017 uiterst rechts.

In figuur 3-3 is zichtbaar dat het percentage casussen waarin de sociale omgeving bijdraagt aan de oplossing, schommelt rond de 30%. Na een dalende trend in 2016, is zichtbaar dat in 2017 weer sprake is van een lichte stijging. Dit betekent dat bij 70% van de casussen het sociaal netwerk tijdens de hulpverlening niet bijdraagt aan de oplossing. De rekenkamer acht het dan ook niet aannemelijk dat bij deze 70% na afloop van de hulpverlening door het wijkteam compleet afgeschaald kan worden naar de sociale omgeving.

4 knelpunten per fase hulpverlening

4-1 inleiding

In dit hoofdstuk worden door de rekenkamer geconstateerde knelpunten in het functioneren van de wijkteams beschreven, die specifiek betrekking hebben op één van de fasen van het hulpverleningsproces. Voor elke fase worden de volgende onderzoeksvragen behandeld:

- Welke knelpunten in het functioneren van wijkteams belemmeren de resultaten?
- Pakt de gemeente bestaande knelpunten in het functioneren van wijkteams adequaat aan, bijvoorbeeld in de doorontwikkeling in het sociaal domein?

Bij de beantwoording van de tweede genoemde onderzoeksvraag hanteert de rekenkamer de volgende normen:

- De gemeente onderkent bestaande knelpunten in het functioneren van wijkteams voldoende.
- De aanpak van de gemeente om bestaande knelpunten aan te pakken sluit logisch aan bij die knelpunten.
- Het is aannemelijk dat de gemeente met de aanpak van knelpunten deze daadwerkelijk zal wegnemen

In paragraaf 4-2 worden knelpunten in de toeleiding naar het wijkteam beschreven. Paragraaf 4-3 gaat over knelpunten in de fase waarin het wijkteam zelf hulp verleent aan cliënten. Paragraaf 4-4 beschrijft knelpunten die zich voordoen bij het doorverwijzen door het wijkteam naar tweedelijnsvoorzieningen. Bij elk geconstateerd knelpunt oordeelt de rekenkamer in dezelfde paragraaf of de gemeente het betreffende knelpunt onderkent en vervolgens ook adequaat aanpakt.

4-2 toeleiding

4-2-1 wachtlijsten

De wijkteams hebben te maken met wachtlijsten. Deze belemmeren dat cliënten tijdig hulp ontvangen van het wijkteam. De gemeente onderkent het wachtlijstprobleem, maar de aanpak ervan is niet adequaat. De gemeente denkt, door per 1 januari 2018 extra experts in te zetten die werkbegeleiding zullen gaan bieden aan de wijkteamleden, de doorlooptijd van casussen terug te kunnen brengen en een bijdrage te leveren aan het terugdringen van de wachtlijsten. Volgens de gemeente kan een effect van werkbegeleiding zijn dat wijkteamleden anders gaan werken en casussen eerder afsluiten.

De rekenkamer acht niet aannemelijk dat deze opzet zal slagen. De lange doorlooptijd van casussen wordt namelijk niet veroorzaakt door tekortkomingen in de huidige werkwijze van casusregisseurs, zoals de gemeente veronderstelt, maar door drie andere factoren. Ten eerste kampt een deel van de cliënten met een structurele (verstandelijke of geestelijke) beperking en zal dus nooit geheel zelfredzaam worden. Voor deze groep cliënten is afschalen naar informele

hulp vaak niet mogelijk, onder meer omdat de omgang met die beperkingen nu eenmaal professionele kennis vergt. Zij hebben dus structureel professionele hulp nodig. Ten tweede is er sprake van wachtlijsten bij specialistische zorg waardoor cliënten met een doorverwijzing naar de tweede lijn langer zijn aangewezen op ondersteuning van het wijkteam. Voor die wachtlijsten bij specialistische zorg is nog geen oplossing in zicht. Ten derde wordt een deel van de werkbelasting van wijkteamleden veroorzaakt door hun inzet in nevenactiviteiten, zoals werkgroepen en administratieve taken. De rekenkamer heeft in het onderzoek geen voornemens van de gemeente aangetroffen om de inzet van wijkteammedewerkers in werkgroepen te beperken. Er is wel een voornemen om de administratieve taken te beperken, maar geen concrete maatregelen. Als de naamsbekendheid van het wijkteam groter wordt, zal de komende jaren een toenemend beroep op de wijkteams worden gedaan, met het risico dat de wachtlijsten verder toenemen.

De gemeente wil dat cliënten die zich aanmelden bij het wijkteam tijdig hulp ontvangen. Zes van de acht geïnterviewde wijkteammedewerkers geven echter aan dat er momenteel sprake is van een wachtlijst voor het wijkteam. Dit wordt door de coördinator van de wijkteams bevestigd. Onderstaande citaten illustreren de wachtlijstproblematiek.

wijkteammedewerkers over wachtlijsten

"Het kan voorkomen dat een aanmelding voor het wijkteam weken blijft liggen. Sommige hulpvragen staan al op de wachtlijst sinds februari."

"Er is een pilot geweest met de huisarts. De pilot was erop gericht dat doorverwijzing naar tweedelijnszorg altijd via het wijkteam gaat, maar op een gegeven moment heeft het wijkteam aan de huisarts gevraagd om de cliënt maar weer direct door te verwijzen naar specialistische hulp. De cliënt zou anders bij het wijkteam op de wachtlijst komen."

"Al vanaf december is er tot op heden een wachtlijst van 25 casussen. Ons wijkteam krijgt deze wachtlijst niet weggewerkt."

De wachtlijsten hebben nadelige consequenties. Zo wijst een medewerker op het risico dat hulpvragen die nu op de wachtlijst staan, tussentijds gecompliceerder kunnen worden en zo mogelijk uitgroeien tot een crisissituatie.⁶⁵ Daarnaast worden sommige cliënten die direct hulp nodig hebben, nu doorgestuurd naar andere (specialistische) partijen. Dit terwijl de gemeente met de wijkteams juist beoogt minder dure tweedelijnsinterventies in te zetten. Wijkteamleden geven aan dat zij een deel van de hulpvragen hadden kunnen oppakken, indien ze over voldoende tijd beschikten.⁶⁶

onderkenning en aanpak

In de interviews die de rekenkamer heeft gehouden met ambtenaren van de BAR-organisatie, wordt onderkend dat de wijkteams in Barendrecht te maken hebben met

⁶⁵ Interview wijkteammedewerker.

⁶⁶ Interview wijkteammedewerker.

wachtlijsten en dat dit problematisch is voor de toegankelijkheid van de ondersteuning.⁶⁷

De rekenkamer heeft drie maatregelen aangetroffen waarmee de gemeente de wachtlijsten wil aanpakken. Ten eerste geeft de gemeente aan dat naar aanleiding van de wachtlijstproblematiek in een deel van de periode 2015-2017 tijdelijk twee fte extra medewerkers is ingezet in de wijkteams.⁶⁸ Ten tweede zal de gemeente bij de aanbesteding per 1 januari 2018 de formatie van de wijkteams uitbreiden.⁶⁹ Ten derde wil de gemeente de wachtlijsten aanpakken door de werkwijze van wijkteammedewerkers te veranderen. Er is volgens de gemeente een nieuw type medewerker nodig in de wijkteams. Wijkteamleden moeten zelf minder hulp gaan verlenen en cliënten meer doorverwijzen, zowel naar de organisaties in het wijknetwerk (het zogenoemde ‘afschalen’) als naar specialistische zorg. De bedoeling is dat wijkteamleden hierdoor meer tijd hebben om nieuwe cliënten tijdig te helpen, waardoor de wachtlijsten kunnen verdwijnen.⁷⁰ De rekenkamer plaatst twee kanttekeningen bij dit streven naar een nieuw type medewerker. Ten eerste is doorverwijzen naar het wijknetwerk geen nieuwe manier van werken, aangezien dit volgens de gemeente al van aanvang af in 2015 de bedoeling was. Ten tweede lijkt streven om ook meer te gaan doorverwijzen naar specialistische zorg in strijd met de oorspronkelijke gedachte om kosten te besparen door juist minder door te verwijzen naar specialistische hulp.

Alle drie hierboven genoemde maatregelen sluiten op zich logisch aan bij het wachtlijstprobleem. Rest de vraag of aannemelijk is dat met deze maatregelen de wachtlijsten inderdaad kunnen worden weggewerkt. De gemeente geeft zelf aan dat de tijdelijke inzet van twee fte de wachtlijstproblematiek enigszins heeft verlicht, maar het probleem niet weg heeft kunnen nemen, omdat ook de caseload van deze nieuwe medewerkers vol is gestroomd.⁷¹ De extra inzet van twee fte was bovendien tijdelijk en dus geen structurele uitbreiding van de formatie van de wijkteams. Zoals hierboven is beschreven, heeft de gemeente aangegeven die structurele uitbreiding wel te realiseren bij de nieuwe aanbesteding. De rekenkamer heeft een vergelijking gemaakt tussen de huidige en de nieuwe formatie per 1 januari 2018. Deze vergelijking is weergegeven in tabel 4-1.

tabel 4-1: vergelijking huidige formatie wijkteams Barendrecht en formatie na aanbesteding per 1 januari 2018

huidige formatie (fte)			formatie (fte) per 1 jan 2018		
casusregie	experts	totaal	casusregie	experts	totaal
24,1	1,4	25,5	22,7	5,6	28,3

⁶⁷ Onder meer: Interview ambtenaar BAR-organisatie.

⁶⁸ Interview ambtenaar BAR-organisatie.

⁶⁹ Interview ambtenaren BAR-organisatie.

⁷⁰ Interview ambtenaar BAR-organisatie.

⁷¹ Interview ambtenaar BAR-organisatie.



Uit de tabel komt naar voren dat de huidige totale formatie van de vier Barendrechtse wijkteams in totaal 25,5 fte bedraagt.⁷² In de rechterkolom is zichtbaar dat die totale formatie per 1 januari 2018 toeneemt naar 28,3 fte.⁷³ Dit betekent een toename van de formatie met 2,8 fte. Als wordt ingezoomd op de samenstelling van die uitbreiding blijkt dat 5,6 fte van de formatie bij de nieuwe aanbesteding bestaat uit inzet van zogenoemde 'experts'. De functie van expert is een functie ter ondersteuning van de casusregisseur en kenmerkt zich volgens de aanbestedingsdocumenten door "de adviserende, coachende en onderzoeksrol".⁷⁴ Volgens de gemeente draagt de onderzoekende rol van experts bij aan de ondersteuning van cliënten en worden casusregisseurs daardoor deels ontlast. De ondersteuning van cliënten wordt echter primair uitgevoerd door de casusregisseurs. Zoals zichtbaar is in tabel 4-1 neemt de formatie van casusregisseurs in de nieuwe aanbesteding licht af, namelijk van 24,1 naar 22,7. Dat is dus geen uitbreiding van deze groep medewerkers.

De gemeente verwacht niettemin dat de totale uitbreiding wel per saldo tot een lagere caseload leidt, doordat de doorlooptijd van casussen korter wordt. De extra inzet van experts speelt hierin volgens de gemeente een rol. Zij moeten de casusregisseurs werkbegeleiding bieden bij het hanteren van de hierboven genoemde 'nieuwe werkwijze', waardoor zij doorlooptijden beter kunnen bewaken. Dit kan volgens de gemeente eraan bijdragen dat casussen eerder worden afgesloten. Het is echter de vraag of de veronderstellingen waarop de gemeente dit idee baseert, wel kloppen. Zo zijn er geen concrete aanwijzingen dat de lange doorlooptijd wordt veroorzaakt door tekortkomingen in de huidige werkwijze van casusregisseurs. De opvatting op beleidsniveau dat casusregisseurs "het moeilijk vinden om casussen af te sluiten" wordt door de gemeente niet onderbouwd.⁷⁵

Voor het bestaan van lange doorlooptijden van casussen zijn naar het oordeel van de rekenkamer wel drie andere, meer aannemelijke verklaringen.

Ten eerste kampt een deel van de cliënten met een structurele (verstandelijke of geestelijke) beperking en zal dus nooit geheel zelfredzaam worden. Voor deze groep cliënten is afschalen naar informele hulp vaak niet mogelijk, onder meer omdat de omgang met die beperkingen nu eenmaal professionele kennis vergt. Ook om een andere reden is afschalen vaak niet mogelijk. De gemeente heeft de "wens dat wijkteamleden meer de wijk in gaan om de buurt beter te leren kennen."⁷⁶ Het is echter allerminst zeker dat hierdoor meer afschaalmogelijkheden zullen ontstaan.

⁷² Bron: Excelbestand 'overzicht professionals wijkteams BAR', per e-mail van 2 februari 2017 ontvangen van de gemeente Barendrecht. In dit document staat de volgende samenstelling van de formatie: J&O 9,68 fte; MW 5,61 fte; LVB 0,5 fte; MEE 3,06 fte; Kijk op Welzijn 3,67 fte; JGGZ 3 fte. Hiervan bestaat 1,4 fte uit experts (1 fte orthopedagoog en 0,4 fte psycholoog Kind en Jeugd).

⁷³ BAR-organisatie, 'bijlage 8 overzicht gevraagde fte'. Bijlage bij documenten 'aanbesteding inzet wijkteams gemeenten Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk' van 12 mei 2017. In dit overzicht staat de volgende samenstelling van de formatie: J&O 10,8 fte, JGGZ 5,45 fte, MW 5,87 fte, Leven met een beperking 4,3 fte, Volwassen GGZ 2 fte.

⁷⁴ BAR-organisatie, 'bijlage 7b bij rol en taken expert'. Bijlage bij documenten 'Aanbesteding inzet wijkteams gemeenten Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk' van 12 mei 2017.

⁷⁵ Interview ambtenaar BAR-organisatie.

⁷⁶ Interview ambtenaar BAR-organisatie.

Ook uit landelijke onderzoeken komt regelmatig naar voren dat de mogelijkheden voor netwerkw zorg vaak beperkter zijn dan de overheid wenst.⁷⁷

Ten tweede is er sprake van wachtlijsten bij specialistische zorg waardoor cliënten met een doorverwijzing naar de tweede lijn langer zijn aangewezen op ondersteuning van het wijkteam. Voor die wachtlijsten bij specialistische zorg is nog geen oplossing in zicht (zie paragraaf 4-4-1).

Ten derde wordt een deel van de werkbelasting van wijkteamleden veroorzaakt door hun inzet in nevenactiviteiten, zoals werkgroepen en administratieve taken. Deze werkgroepen hebben wijkteammedewerkers zelf ingesteld om gezamenlijk een oplossing te vinden voor uiteenlopende uitvoeringskwesties, zoals aanmeldprocedures en telefonische bereikbaarheid. De administratieve taakbelasting worden onder meer veroorzaakt door de administratieve taken van wijkteammedewerkers bij indicatiestelling voor het PGB (zie verder paragraaf 4-4-2). De rekenkamer heeft in het onderzoek geen voornemens van de gemeente aangetroffen om de inzet van wijkteammedewerkers in werkgroepen te beperken. Er is wel een voornemen om de administratieve taken te beperken, maar geen concrete maatregelen.

Gelet op het bovenstaande acht de rekenkamer niet aannemelijk dat de gemeente door middel van de inzet van experts de doorlooptijden van casussen kan verkorten en daarmee de wachtlijsten bij de wijkteams weg kan werken.

De kans dat de gemeente met de voorgenomen maatregelen de wachtlijsten wegwerkt, wordt bovendien nog kleiner als de wijkteams de komende jaren bij inwoners aan bekendheid winnen. Uit het benchmarkonderzoek van 2015 en 2016 bleek dat wijkteammedewerkers nog ontevreden waren over de bekendheid van de wijkteams in Barendrecht.⁷⁸ Ook nu geven vier van de acht geïnterviewde wijkteammedewerkers aan dat het wijkteam nog meer naamsbekendheid mag krijgen.⁷⁹ Om de bekendheid van het wijkteam te vergroten, worden netwerkbijeenkomsten georganiseerd en artikelen in de lokale krant geplaatst.⁸⁰ Het vergroten van de bekendheid kan als consequentie hebben dat in de toekomst een groter beroep gedaan wordt op de wijkteams, met het risico dat de wachtlijsten verder toenemen.

4-2-2 samenwerken met voorveld

Wijkteams leggen nog onvoldoende verbinding met organisaties in de wijken, zoals huisartsen, en maatschappelijke organisaties. Dit knelpunt bleek al eerder uit de benchmarks van 2015 en 2016 en geldt nog altijd. Het knelpunt is voornamelijk terug te voeren op een gebrek aan beschikbare tijd bij de wijkteammedewerkers om contacten te leggen en te onderhouden met organisaties in de wijk.

De gemeente vindt de samenwerking van wijkteams met het voorveld nog steeds van belang.

⁷⁷ Zie onder meer: SCP, 'Hulp geboden, een verkenning van de mogelijkheden en grenzen van (meer) informele hulp', 2014; Van Bochove M., Tonkens E, en en Verplanke L. (red.), 'Kunnen we dat niet aan vrijwilligers overlaten, nieuwe verhoudingen tussen vrijwilligers en professionals in zorg en welzijn', Platform 31 in samenwerking met de Universiteit van Amsterdam, Den Haag, 2014.

⁷⁸ Gemeente Barendrecht, 'Benchmark sociale wijkteams 2016', ongedateerd, pag. 9.

⁷⁹ Interview wijkteammedewerkers.

⁸⁰ Interview ambtenaar BAR-organisatie.

De gemeente heeft maatregelen aangekondigd om die samenwerking te verbeteren. De gemeente neemt echter geen maatregelen om het onderliggende probleem aan te pakken, namelijk dat wijkteammedewerkers onvoldoende tijd hebben om de samenwerking met het wijknetwerk te intensiveren. Gelet op de huidige problemen die wijkteams hebben met een hoge caseload en wachtlijsten, is niet aannemelijk dat wijkteammedewerkers in 2018 hiervoor meer tijd kunnen vrij maken.

Zoals in paragraaf 2-4-3 wordt vermeld, is het van belang dat de wijkteams nauw samenwerken met partijen uit het voorveld. Zowel uit de benchmark van 2015 als die van 2016 bleek dat in deze samenwerking nog meer geïnvesteerd moest worden. Zo verliep vooral de samenwerking met Veilig Thuis nog moeizaam.⁸¹ De samenwerking met de huisartsen verliep wisselend.⁸² Uit de gesprekken die de rekenkamer voerde, blijkt dat dit knelpunt nog steeds speelt. Vijf van de acht wijkteammedewerkers zijn van mening dat er nog te weinig verbinding wordt gelegd met het voorveld. Vooral de contacten met kerken en sportverenigingen zijn volgens een wijkteammedewerker nog onvoldoende opgebouwd.⁸³ Ook de samenwerking tussen de huisarts en het wijkteam is nog niet optimaal.⁸⁴ Gebrek aan tijd wordt door de vijf wijkteammedewerkers als voornaamste oorzaak gezien voor dit knelpunt.⁸⁵ De coördinator en een beleidsadviseur beaamen dit. Ambtenaren geven desgevraagd aan dat vooral geïnvesteerd is in de onderlinge samenwerking binnen het wijkteam, waardoor minder tijd beschikbaar was voor het opbouwen van samenwerking met het voorveld.⁸⁶

wijkteammedewerkers over werken met het voorveld

"Voor netwerken met het voorveld heb ik nauwelijks tijd. Ik moet al veel tijd investeren in contacten met cliënten, overlegvormen en werkgroepen."

"Wijkteamleden hebben te weinig tijd om te netwerken met organisaties in het voorveld. Ik ben op dit moment fulltime bezig met mijn caseload en de extra nevenactiviteiten rondom het wijkteam, zoals de werkgroepen en briefing."

"Ik, maar ook de andere wijkteamleden hebben nu geen tijd om contact te leggen met de buurt. Iedereen heeft op dit moment een maximale caseload."

onderkenning en aanpak

De gemeente onderkent dat de wijkteams de afgelopen jaren te weinig tijd hadden voor samenwerking met organisaties in het voorveld.⁸⁷ De gemeente acht die samenwerking nog altijd van belang. Zo staat in het document 'Doorontwikkeling wijkteams Barendrecht' onder meer dat wijkteams aanspreekpunt moeten zijn voor

⁸¹ Gemeente Barendrecht, 'Benchmark sociale wijkteams 2016', ongedateerd, pag. 26. Veilig thuis is het advies en meldpunt voor huiselijk geweld en kindermishandeling.

⁸² Gemeente Barendrecht, 'Benchmark sociale wijkteams 2016', ongedateerd, pag. 16 en 26.

⁸³ Interview wijkteammedewerker.

⁸⁴ Interview wijkteammedewerker.

⁸⁵ Interview wijkteammedewerkers.

⁸⁶ Interview ambtenaren BAR-organisatie.

⁸⁷ Interview ambtenaar BAR-organisatie.

onder andere scholen, kinderdagverblijven, peuterspeelzalen, verloskundigen, politie, jeugdgezondheidszorg, woningbouwverenigingen, sportverenigingen, kerken, huisartsen en vluchtelingenwerk.⁸⁸ Verder wordt in datzelfde document intensievere samenwerking aangekondigd van de wijkteams met onder meer het CJG en het jongerenwerk.⁸⁹ In 'Samen Verder' staat meer in algemene zin (dus niet specifiek voor wijkteams) het streven van de gemeente om samen te werken met maatschappelijke organisaties in de wijken.⁹⁰ De gemeente vindt het onder meer noodzakelijk om binnen de wijkteams contactpersonen aan te stellen, die contact houden met organisaties in het voorveld.⁹¹ Genoemde documenten bevatten echter geen concrete maatregelen om de samenwerking van wijkteams met organisaties in het wijknetwerk te verbeteren. In ambtelijk wederhoor heeft de gemeente aangegeven wel maatregelen te nemen om de samenwerking met het voorveld te verbeteren. De gemeente noemt onder meer de 'lokale agenda jeugd', een 'visie op welzijn en preventie', in samenwerking met de welzijnsorganisatie Kijk op Welzijn en diverse wijknetwerkgerichte acties, zoals netwerkbijeenkomsten en een pilot in samenwerking met het CJG en de huisartsenpraktijk. Echter, de rekenkamer heeft geen maatregelen aangetroffen die erop duiden dat de gemeente het onderliggende probleem van de huidige gebreken in die samenwerking aanpakt, namelijk dat wijkteammedewerkers onvoldoende tijd hebben om de samenwerking met het wijknetwerk te intensiveren. Gelet op de huidige problemen die wijkteams hebben met een hoge caseload en zelfs wachtlijsten, is niet aannemelijk dat wijkteammedewerkers vanaf 2018 meer tijd kunnen vrij maken om te investeren in contacten met organisaties in het wijknetwerk.

4-3 hulpverlening

4-3-1 casusregie

Het is onvoldoende duidelijk of het wijkteam verantwoordelijk is voor casusregie voor cliënten die naast hulp van het wijkteam ook tweedelijnszorg ontvangen. Wijkteamleden gaan hier in de praktijk verschillend mee om. De gemeente heeft het voornemen om dit knelpunt aan te pakken, maar nog geen concrete maatregelen genomen.

In paragraaf 2-4-3 is beschreven dat wijkteammedewerkers de rol van casusregisseur vervullen als een cliënt op meerdere gebieden ondersteuning nodig heeft. In de 'Regionale Transitieagenda Rijnmond 2017-2018' (hierna: RTA) staat dat er onduidelijkheid is over de rollen van het wijkteam en specialistische zorg bij casusregie. Volgens het RTA moeten gemeenten meer helderheid scheppen over het 'eigenaarschap van regie' waarbij expliciet ook de casusregie van de wijkteams wordt genoemd.⁹² Ook in het document 'Doorontwikkeling wijkteams Barendrecht' staat beschreven dat er onduidelijkheid bestaat over de onderlinge taakverdeling, vooral tussen het wijkteam, de specialistische hulpverleners en gecertificeerde

⁸⁸ BAR-gemeenten, 'Doorontwikkeling wijkteams Barendrecht, De kracht van samenwerken', bijlage 10a bij het Programma van eisen aanbesteding inzet wijkteams gemeenten Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk van 12 mei 2017, pag. 4.

⁸⁹ BAR-gemeenten, 'Doorontwikkeling wijkteams Barendrecht, De kracht van samenwerken', bijlage 10a bij het Programma van eisen aanbesteding inzet wijkteams gemeenten Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk van 12 mei 2017, pag. 4.

⁹⁰ BAR-gemeenten, 'Samen verder, maar gezonde en inclusieve wijken', ambtelijk concept 6 juli 2017, pag. 6.

⁹¹ Interview ambtenaren BAR-organisatie.

⁹² Samenwerkende gemeenten Jeugdhulp Rijnmond, 'Regionale Transformatieagenda Rijnmond 2017-2018', versie AB 26 oktober 2016, pag. 4.

instellingen.⁹³ Deze onduidelijkheid brengt met zich mee dat er onderlinge verschillen ontstaan in werkwijze van wijkteammedewerkers. Zo merkt een wijkteammedewerker op dat de ene collega ervoor kiest om casusregisseur van een cliënt te blijven als deze wordt doorverwezen naar andere partijen, en de andere niet. Volgens deze medewerker is dit verschil in handelen te wijten aan een gebrek aan kaders en regels.⁹⁴

onderkenning en aanpak

Met de vermelding van het knelpunt in het document 'Doorontwikkeling wijkteams Barendrecht' onderkent de gemeente dat er onduidelijkheden bestaan wie verantwoordelijk is voor de casusregie voert bij cliënten die zowel hulp van het wijkteam als tweedelijnszorg ontvangen. In ambtelijk wederhoor heeft de gemeente onder meer aangegeven een nieuw functieprofiel van de casusregisseur "verder met de medewerkers te ontwikkelen". Naar het oordeel van de rekenkamer is dit een voornemen. De rekenkamer heeft echter geen concrete maatregelen van de gemeente aangetroffen om die onduidelijkheden aan te pakken.

4-3-2 GGZ-kennis

In de wijkteams zijn te weinig medewerkers met kennis van GGZ-problematiek. Dit knelpunt bleek al eerder uit de benchmarks van 2015 en 2016. De gemeente onderkent het knelpunt. Met de aanbesteding wordt de personele inzet van medewerkers met GGZ-kennis per 1 januari 2018 vergroot van 3 fte naar 7,45 fte. Zowel voor jeugd-GGZ als voor volwassenen-GGZ neemt de personele inzet toe. De rekenkamer acht aannemelijk dat het knelpunt daarmee per 1 januari 2018 opgelost is.

Het wijkteam is samengesteld uit medewerkers met verschillende disciplines. Uit de eerder genoemde benchmark van 2016 (zie paragraaf 3-2-2) kwam naar voren dat wijkteammedewerkers kritisch waren over de teamsamenstelling. De capaciteit van het team werd als (te) krap ervaren. Bij sommige specialisaties was het wijkteam afhankelijk van één medewerker. Dit gold vooral voor medewerkers met GGZ-kennis.⁹⁵ Uit de interviews komt naar voren dat de beschikbaarheid van medewerkers met GGZ-kennis nog steeds kwetsbaar is. Wijkteamedewerkers geven namelijk aan op dit vakgebied een medewerker te missen binnen het team. Ook lukte het een moederorganisatie niet om direct een vervanger te regelen toen een GGZ-medewerker binnen het team wegviel. Op dat moment valt volgens een wijkteammedewerker op die specialisatie in het team een groot gat.⁹⁶

onderkenning en aanpak

De gemeente heeft aangegeven dat bij de aanbesteding van de wijkteams, in vergelijking met de huidige formatie, meer inzet is ingekocht van professionals met kennis van GGZ.⁹⁷ Daarmee onderkent de gemeente impliciet dat die inzet in de huidige formatie van wijkteams niet voldoende is. De rekenkamer heeft de personele

⁹³ BAR-gemeenten, 'Doorontwikkeling wijkteams Barendrecht, De kracht van samenwerken', bijlage 10a bij het Programma van eisen aanbesteding inzet wijkteams gemeenten Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk van 12 mei 2017, pag. 1.

⁹⁴ Interview wijkteammedewerker.

⁹⁵ Gemeente Barendrecht, 'Benchmark sociale wijkteams 2016', ongedateerd, pag. 21, 26 en 30.

⁹⁶ Interview wijkteammedewerker.

⁹⁷ Interview ambtenaren BAR-organisatie.

inzet van GGZ-medewerkers in de huidige en de nieuwe formatie per 1 januari 2018 vergeleken. De vergelijking is weergegeven in tabel 4-2.

tabel 4-2: vergelijking inzet GGZ in huidige formatie wijkteams Barendrecht en na aanbesteding per 1 jan 2018

	huidige formatie (fte)	formatie per 1 jan 2018
jeugd-GGZ	3	5,45
volwassen-GGZ	0	2
totaal GGZ	3	7,45

Uit de tabel blijkt dat de totale inzet van GGZ-medewerkers met de aanbesteding 7,45 fte bedraagt. Dat is een toename van 4,45 fte (meer dan 100%) ten opzichte van de huidige formatie.⁹⁸ Ook het aandeel GGZ-medewerkers in de totale formatie van de Barendrechtse wijkteams neemt aanzienlijk toe met de nieuwe aanbesteding, namelijk van 12% naar 26%.⁹⁹ Dit betekent meer dan een verdubbeling van dat aandeel. Zoals zichtbaar is in tabel 5-2 neemt zowel het aandeel jeugd-GGZ als het aandeel volwassen-GGZ in de wijkteams toe.

4-3-3 eigen kracht en eigen netwerk

De gemeente beoogt dat wijkteammedewerkers bij het verlenen van hulp in eerste instantie nagaan of een beroep gedaan kan worden op de eigen kracht van de cliënt of diens sociale netwerk. De verwachtingen van de gemeente hiervan zijn te groot. De inzet van eigen kracht en eigen netwerk stuit in de praktijk op uiteenlopende bezwaren. Zo is de problematiek van cliënten vaak zo ver gevorderd dat vooral professionele inzet nodig is en beschikken cliënten vaak niet over een geschikt netwerk. De gemeente onderkent op beleidsniveau de gebleken beperkingen van de mogelijkheden tot inzet van eigen kracht en eigen netwerk niet. In de doorontwikkeling van de wijkteams gaat de gemeente onverminderd uit van het streven om de inzet van eigen kracht en eigen netwerk van cliënten te vergroten, maar het is niet duidelijk hoe de gemeente dit wil bereiken.

In paragraaf 2-4-3 is beschreven dat wijkteammedewerkers in eerste instantie bij het verlenen van hulp kijken of een beroep gedaan kan worden op de eigen kracht en/of het sociaal netwerk van de cliënt. In vijf van de acht interviews zijn opmerkingen door wijkteammedewerkers gemaakt dat de verwachtingen die de gemeente hiervan heeft, te groot zijn. Zo geven twee wijkteammedewerkers aan dat de problematiek van de cliënt vaak al vergevorderd is wanneer deze aanklopt bij het wijkteam. Hierdoor is inzet van eigen kracht niet mogelijk. Ook zijn twee wijkteammedewerkers van mening dat eigen kracht niet in alle gevallen het juiste middel is om problemen op te lossen. Daarnaast vinden meerdere wijkteammedewerkers dat het niet altijd even verstandig is om een beroep te doen op het sociale netwerk. Ook is het netwerk volgens een wijkteammedewerker vaak klein en/of durven cliënten uit schaamte niet hun sociale

⁹⁸ Bronnen: Excelbestand 'overzicht professionals wijkteams BAR', per e-mail van 2 februari 2017 ontvangen van de gemeente Barendrecht; BAR-organisaties, 'bijlage 8 overzicht gevraagde fte', bijlage bij documenten 'aanbesteding inzet wijkteams gemeenten Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk' van 12 mei 2017.

⁹⁹ Huidige formatie GGZ is 3 fte op een totaal van 25,5, dat is 12%. De formatie GGZ na de nieuwe aanbesteding is 7 fte op een totaal van 28,3 fte, dat is 26%.

netwerk in te schakelen. Deze beoordeling door wijkteammedewerkers sluit aan bij bevindingen uit landelijke onderzoeken (al eerder aangehaald in paragraaf 4-2-2) waar uit naar voren komt dat de mogelijkheden voor netwerkzorg vaak beperkter zijn dan de overheid wenst.¹⁰⁰

onderkenning en aanpak

Het RTA noemt het versterken van de inzet van eigen kracht en eigen netwerk een van de opdrachten voor de gemeenten in de regio.¹⁰¹ De gemeente Barendrecht onderschrijft die opdracht. In het document 'Doorontwikkeling wijkteams Barendrecht' staat dat het versterken van eigen kracht een taak is van de wijkteams.¹⁰² De gemeente zet daarmee onverminderd in op het vergroten van de inzet van eigen kracht en eigen netwerk van cliënten van de wijkteams. In geen van de geraadpleegde documenten wordt onderkend dat de mogelijkheden voor wijkteams om bij cliënten de inzet van eigen kracht en eigen netwerk te vergroten al sinds de start van de wijkteams in 2015 beperkt blijken te zijn.

In geen van de geraadpleegde documenten wordt onderkend dat de mogelijkheden voor wijkteams om bij cliënten de inzet van eigen kracht en eigen netwerk te vergroten al sinds de start van de wijkteams in 2015 beperkt blijken te zijn. Dit roept de vraag op waarop de gemeente de opvatting baseert dat deze ambitie de komende jaren wél verwezenlijkt kan worden. In de beleidsdocumenten heeft de rekenkamer geen onderbouwing aangetroffen van dit uitgangspunt. Aangezien er geen concrete aanwijzingen zijn dat de gemeente de gebleken beperkingen tot inzet van eigen kracht door wijkteams onderkent en de gemeente de mogelijkheid tot versterking van die eigen kracht niet heeft onderbouwd, acht de rekenkamer het niet aannemelijk dat de gemeente er de komende jaren in zal slagen om de inzet op eigen kracht en eigen netwerk te vergroten.

4-4 doorverwijzen

4-4-1 wachtlijsten tweedelijnsvoorzieningen

Wijkteams kunnen cliënten die specialistische zorg nodig hebben niet altijd direct doorverwijzen. Er bestaan namelijk wachtlijsten voor onder meer de jeugd-GGZ, volwassenen-GGZ, jeugd-LVB en specialistische woonvoorzieningen voor jeugd. Die wachtlijsten zijn door de gemeente nauwelijks te beïnvloeden. De overbruggingshulp die wijkteams aanbieden aan cliënten die wachten op specialistische hulp, kan oplopen tot een half jaar en draagt bij aan het bestaan van wachtlijsten bij de wijkteams zelf.

Indien cliënten specialistische hulp nodig hebben, verwijst het wijkteam hen door naar andere organisaties. Doorverwijzen naar zo'n zogeheten tweedelijnsvoorziening is voor de wijkteams echter niet altijd op korte termijn mogelijk, omdat specialistische

¹⁰⁰ Zie onder meer: SCP, 'Hulp geboden, een verkenning van de mogelijkheden en grenzen van (meer) informele hulp', 2014; Van Bochove M., Tonkens E. en Verplanke L. (red.), 'Kunnen we dat niet aan vrijwilligers overlaten, nieuwe verhoudingen tussen vrijwilligers en professionals in zorg en welzijn', Platform 31 in samenwerking met de Universiteit van Amsterdam, Den Haag, 2014.

¹⁰¹ Samenwerkende gemeenten Jeugdhulp Rijnmond, 'Regionale Transformatieagenda Rijnmond 2017-2018', versie AB 26 oktober 2016, pag. 7.

¹⁰² BAR-gemeenten, 'Doorontwikkeling wijkteams Barendrecht, De kracht van samenwerken', bijlage 10a bij het Programma van eisen aanbesteding inzet wijkteams gemeenten Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk van 12 mei 2017. Dat wijkteams eigen kracht moeten versterken staat onder meer op pag. 3 van dit document.

partijen, bijvoorbeeld in de jeugd-GGZ en jeugd-LVB, zelf ook kampen met wachtlijsten.¹⁰³ De cliënt ontvangt dan hulp van het wijkteam tot er een plaats vrijkomt bij de betreffende organisatie. Deze hulp van het wijkteam wordt wel aangeduid als 'overbrugging'. De overbruggingsperiode door wijkteammedewerkers kan in sommige gevallen wel oplopen tot 27 weken.¹⁰⁴ Ter illustratie zijn in tabel 4-3 de wachttijden weergegeven van de ambulante hulp van Yulius (peildatum augustus 2017), een organisatie die basis-GGZ en specialistische GGZ aanbiedt aan kinderen, jongeren en volwassenen.

tabel 4-3: wachttijden Yulius per 1 augustus 2017

	aanmeldwachttijd	behandelwachttijd
basis-GGZ jeugd (kort, middel, intens en chronisch)	8 weken	0 weken
basis-GGZ volwassenen (kort, middel en intens)	8 weken	0 weken
poli algemene psychiatrie (4-7 jaar)	12-16 weken	1 week
Poli autisme (4-18 jaar)	27 weken	0 weken
poli algemene psychiatrie (18-21 jaar)	15 weken	5 weken

Bron: Yulius, 'Actuele wachttijden', www.yulius.nl/actuele-wachttijden-volwassenenpsychiatrie, geraadpleegd op 1 augustus 2017.

Naast de wachttijden voor ambulante hulp (hulp waarbij de cliënt thuis blijft wonen), zijn er momenteel ook wachttijden voor vormen van specialistische jeugdhulp, waarbij jeugdigen tijdelijk of permanent wordt opgenomen in een instelling (ook wel aangeduid als 'residentiële zorg').¹⁰⁵

onderkenning en aanpak

De gemeente erkent dat specialistische zorgaanbieders wachtlijsten hebben en dat wijkteams daardoor langer hulp moeten bieden aan cliënten die wachten op die specialistische zorg.¹⁰⁶ De gemeente onderkent dus het knelpunt. Hiervoor is alleen nog geen oplossing in zicht. Landelijk onderzoek van het Nederlands Jeugdinstituut (NJI) uit 2017 wijst er zelfs op dat het bestaan van wachtlijsten voor jeugdvoorzieningen onvermijdelijk is.¹⁰⁷ De gemeente kan zelf nauwelijks invloed uitoefenen op de wachtlijsten van specialistische zorginstellingen, aangezien deze zorg deels regionaal en deels landelijk wordt ingekocht. Als deelnemer van de gemeenschappelijke regeling samenwerkende gemeenten Jeugdhulp Rijnmond zou de gemeente kunnen pleiten voor extra regionale inkoop van specialistische zorg, als de gemeente dit wenselijk zou vinden. Dit zou echter voor de gemeenten in de regio extra

¹⁰³ Bronnen: interviews wijkteammedewerkers; interview ambtenaar BAR-organisatie; Gemeente Barendrecht, 'Bestuursrapportage Sociaal Domein 2016 Kwartaal 3', 11 januari 2017, pag. 15.

¹⁰⁴ Yulius, 'Actuele wachttijden': <https://www.yulius.nl/actuele-wachttijden-volwassenenpsychiatrie>. Geraadpleegd op 1 augustus 2017.

¹⁰⁵ Interview wijkteammedewerker.

¹⁰⁶ Zie onder meer: Gemeente Barendrecht, 'Bestuursrapportage Sociaal Domein 2016 kwartaal 3', 11 januari 2017, pag. 15.

¹⁰⁷ NJI, 'Wacht maar, onderzoek naar wachttijden en wachtlijsten in jeugdzorg en jeugdhulp', 31 mei 2017.

uitgaven aan (relatief dure) specialistische zorg met zich brengen. De rekenkamer heeft geen aanwijzingen gevonden dat de gemeente voor extra inkoop wil pleiten bij de regio. Een maatregel die door de gemeente kan worden overwogen, omdat die voor de gemeente eenvoudiger is te realiseren en minder kostbaar is dan het inkopen van extra specialistische zorg, is het uitbreiden van de formatie van de wijkteams.¹⁰⁸ Een wijkteam met extra bezetting kan overbruggingszorg bieden aan mensen die op de wachtlijst staan voor specialistische hulp, zonder dat dit dan nog (zoals in de huidige bezetting van wijkteams wel het geval is) bijdraagt aan het bestaan van wachtlijsten bij de Barendrechtse wijkteams zelf. Zoals de rekenkamer in paragraaf 4-2-2 heeft vastgesteld, heeft de gemeente bij de nieuwe aanbesteding wel extra inzet van expert in de wijkteams ingekocht, maar is niet aannemelijk dat daardoor de wachtlijsten van de wijkteams zullen verdwijnen.

4-4-2 indicatiestelling PGB jeugdhulp

Er zijn meerdere knelpunten in de indicatiestelling voor een PGB jeugdhulp door de wijkteams. Ten eerste zijn de geldende (beleids)regels op onderdelen te ruim, waardoor zij te weinig houvast bieden voor medewerkers en bovendien kunnen leiden tot ongelijkheid tussen cliënten. Ten tweede brengt de indicatiestelling veel administratief werk met zich mee. Medewerkers besteden sinds 2016 steeds meer tijd aan administratie. Dit gaat ten koste van de tijd die zij aan cliëntcontact kunnen besteden.

De gemeente onderkent de problemen met de indicatiestelling voor het PGB jeugdhulp slechts gedeeltelijk. De gemeente heeft het voornemen om in een nieuwe verordening jeugdhulp duidelijkere regels vast te leggen over het PGB en medewerkers te scholen in het stellen van indicaties. Aangezien ook in de nieuwe verordening geen regels zullen worden opgenomen die houvast bieden in het aantal uren zorg waarvoor een PGB wordt toegekend, is niet aannemelijk dat de nieuwe verordening op alle onderdelen voldoende houvast biedt bij de indicatiestelling. Ook blijft onvoldoende gewaarborgd dat cliënten in gelijke gevallen een gelijk PGB toegekend krijgen. Het probleem van de hoeveelheid administratie die de indicatiestelling voor een PGB jeugdhulp met zich brengt wordt door de gemeente wel onderkend, maar niet aangepakt.

De overgrote meerderheid (zes van de acht) van de geïnterviewde wijkteammedewerkers geeft aan problemen te ondervinden bij het stellen van indicaties voor een Persoonsgebonden Budget (PGB) voor jeugdhulp.¹⁰⁹ Deze medewerkers geven aan dat de bestaande regels onvoldoende houvast bieden bij het beoordelen van een PGB-aanvraag. Die regels heeft de gemeente vastgelegd in de Verordening Jeugdhulp Barendrecht 2015 en de Beleidsregels Jeugdhulp Barendrecht 2015 (hierna: de beleidsregels jeugdhulp).¹¹⁰ Het is voor een deel van de wijkteammedewerkers niet duidelijk hoe zij moeten vaststellen welke 'gebruikelijke zorg' mag worden verwacht van de eigen sociale omgeving van cliënten. Gebruikelijke zorg is de hoeveelheid zorg die de gemeente van gezinsleden onderling verwacht, zonder dat daar een financiële vergoeding in de vorm van een PGB tegenover staat. In de beleidsregels jeugdhulp staat dat bij een aanvraag gebruik kan worden gemaakt

¹⁰⁸ Zoals beschreven in paragraaf 4-2-1 heeft de gemeente in de afgelopen periode tijdelijk 2fte extra inzet gepleegd in de wijkteams. Deze inzet was echter tijdelijk en is inmiddels beëindigd. Daarom wordt deze tijdelijke inzet hier buiten beschouwing gelaten.

¹⁰⁹ Indicatiestelling voor een PGB op het gebied van Wmo behoort niet tot de taken van wijkteammedewerkers. Deze taak is belegd bij de Wmo-adviseurs van de BAR-organisatie.

¹¹⁰ Gemeente Barendrecht, 'Verordening Jeugdhulp Barendrecht', vastgesteld door de raad op 28 oktober 2014; Gemeente Barendrecht, 'Beleidsregels Jeugdhulp Barendrecht 2015', vastgesteld door B en W in december 2014.

van de bepalingen rond gebruikelijke zorg die zijn vastgelegd in het protocol Gebruikelijke Zorg van het Centrum indicatiestelling zorg (CIZ).¹¹¹ In ambtelijk wederhoor heeft de gemeente aangegeven dat de richtlijnen uit dit protocol onvoldoende houvast bieden.

Het ontbreken van houvast heeft echter ook een andere oorzaak. De bestaande (beleids-)regels jeugdhulp zijn op onderdelen te ruim. Zo is in de huidige beleidsregels voor het bepalen van het uurtarief voor een PGB voor 'informele zorg' (zorg die wordt geboden door een persoon uit het eigen sociale netwerk van de cliënt, zoals familie, burens of vrienden) alleen een maximumbedrag vastgelegd en dus geen vast uurtarief.¹¹² Verder bieden de verordening en beleidsregels geen houvast in het bepalen voor hoeveel uren zorg het PGB moet worden toegekend. In bedrijfseconomische termen betekent dit dat zowel P (de prijs, dus het uurtarief) als de Q (de hoeveelheid, dus het aantal toegekende uren zorg) niet eenduidig is vastgelegd in de verordening en/of beleidsregels. Deze onduidelijkheid is niet alleen lastig voor de wijkteammedewerkers zelf, maar kan er ook toe leiden dat cliënten in vergelijkbare gevallen een aanzienlijk lager of hoger PGB toegekend krijgen. Het kan met andere woorden leiden tot ongelijkheid tussen cliënten.

Onderstaande citaten illustreren het probleem.

wijkteammedewerkers over onvoldoende houvast bij vaststellen PGB

"Wijkteammedewerkers mogen aan cliënten niet mededelen welk maximaal PGB-tarief tegenover bepaalde te verlenen zorg staat. Zo kan een gezin vragen om een PGB-vergoeding van € 16,- voor informele begeleiding terwijl het maximale bedrag €27,- is. Het zou eigenlijk niet van de cliënt moeten afhangen welk bedrag hij/zij aan vergoeding krijgt. Als wijkteammedewerker wringt dit soms en leidt het tot ongelijkheid in dezelfde situaties."

"Het kan voorkomen dat ouders 20 uur zorg willen, maar dat een wijkteammedewerker van mening is dat 10 uur voldoende is. Er wordt dan naar compromis gezocht, omdat afwijzing van de gevraagde 20 uur niet gegrond verklaard kan worden omdat er geen richtlijnen zijn vastgesteld."

"Vanuit de gemeente zijn geen afspraken gemaakt wat betreft het aantal uur begeleiding. Dit kan lastig uitpakken als ouders met een aanvraag komen, maar de professional ook een eigen inschatting maakt hoeveel uur begeleiding nodig is."

Een ander knelpunt met betrekking tot de indicatiestelling voor het PGB is de hoeveelheid bijkomend administratief werk. Mede hierdoor neemt de indicatiestelling voor PGB's veel tijd van medewerkers in beslag. Uit de meest recente kwartaalenquête onder wijkteammedewerkers in Barendrecht (die van het tweede kwartaal 2017) blijkt dat wijkteammedewerkers steeds meer tijd kwijt zijn aan administratie. In het eerste

¹¹¹ Gemeente Barendrecht, 'Beleidsregels Jeugdhulp Barendrecht 2015', vastgesteld door B en W in december 2014, paragraaf 2.13.

¹¹² Dit maximumbedrag bedraagt in de huidige beleidsregels "60% van de kostprijs van de in de betreffende situatie goedkoopste adequate individuele voorziening in natura". Bron: Gemeente Barendrecht, 'Beleidsregels Jeugdhulp Barendrecht 2015', vastgesteld door B en W in december 2014, paragraaf 2.12.1

kwartaal 2016 was dit nog 23% van hun tijd. Inmiddels is dit opgelopen tot 30%.¹¹³ Wijkteammedewerkers hebben het gevoel dat deze tijd beter besteed kan worden aan de cliënt, vooral met in het achterhoofd dat op dit moment grote wachtlijsten voor het wijkteam bestaan.¹¹⁴ De tijd die wijkteammedewerkers aan direct contact met cliënten besteden is echter teruggelopen van 38% in het eerste kwartaal van 2016 tot 28% in het tweede kwartaal van 2017.

onderkenning en aanpak

Onder meer om het probleem van mogelijke ongelijkheid in het vaststellen van PGB's te ondervangen, heeft de gemeente Barendrecht een indicatiecommissie ingesteld, waarin de door de wijkteamleden afgehandelde aanvragen worden beoordeeld alvorens zij formeel worden vastgesteld. De indicatiecommissie kan de eenduidigheid in de indicatiestelling enigszins bewaken. Echter, ook de indicatiecommissie is aangewezen op de geldende beleidsregels, die op onderdelen te ruim zijn. Om dit knelpunt op te lossen is dus aanpassing en verduidelijking van de regels voor jeugdhulp nodig.

Op het moment dat dit rekenkamerrapport werd opgesteld, was de gemeente bezig met het opstellen van een voorstel voor een nieuwe verordening jeugdhulp. Uit ambtelijke informatie komt naar voren dat de gemeente voornemens is om in de nieuwe verordening de regels voor het vaststellen van een PGB jeugdhulp aan te scherpen. Zo is het voornemen om in de nieuwe verordening voor de hoogte van de vergoeding voor informele zorg niet meer alleen een maximumbedrag op te nemen, maar voor deze vergoeding een vast uurtarief vast te leggen.¹¹⁵ Er is echter geen voornemen om duidelijker vast te leggen hoeveel uren zorg voor het PGB worden toegekend. Wel is de gemeente van plan om medewerkers in 2018 meer te scholen en trainen in het stellen van indicaties jeugdhulp.¹¹⁶ Die scholing kan echter de onduidelijkheden in de regels niet wegnemen. Daarmee is niet aannemelijk dat de gemeente dit knelpunt geheel oplost.

Het probleem van de hoeveelheid administratie die de indicatiestelling voor een PGB jeugdhulp met zich brengt wordt door de gemeente onderkend, maar niet aangepakt. Eerdere voorstellen vanuit de wijkteams om (een deel van) deze taak onder te brengen in een back office (vergelijkbaar met de indicatiestelling voor de Wmo) zijn door de gemeente niet overgenomen.¹¹⁷

¹¹³ BAR-organisatie, 'Uitwerking enquête wijkteams BAR-organisatie 2017 Q2', conceptversie ongedateerd, pag. 5.

¹¹⁴ Interview wijkteammedewerkers.

¹¹⁵ Interview ambtenaar BAR-organisatie.

¹¹⁶ Interview ambtenaar BAR-organisatie.

¹¹⁷ Interview ambtenaar BAR-organisatie.



5 algemene knelpunten

5-1 inleiding

In dit hoofdstuk worden algemene knelpunten beschreven in het functioneren van de wijkteams. Het gaat dus om knelpunten die niet specifiek betrekking hebben op een van de fasen van het hulpverleningsproces. De volgende onderzoeksvragen worden daarbij behandeld:

- Welke knelpunten in het functioneren van wijkteams belemmeren de resultaten?
- Pakt de gemeente bestaande knelpunten in het functioneren van wijkteams adequaat aan, bijvoorbeeld in de doorontwikkeling in het sociaal domein?

Bij de beantwoording van de tweede genoemde onderzoeksvraag hanteert de rekenkamer de volgende normen:

- De gemeente onderkent bestaande knelpunten in het functioneren van wijkteams voldoende.
- De aanpak van de gemeente om bestaande knelpunten aan te pakken sluit logisch aan bij die knelpunten.
- Het is aannemelijk dat de gemeente met de aanpak van knelpunten deze daadwerkelijk zal wegnemen

In paragraaf 5-2 worden knelpunten in het werken met zelfsturende wijkteams beschreven. Paragraaf 5-3 gaat over knelpunten met betrekking tot kaders en regels. Paragraaf 5-4 beschrijft knelpunten in de aandacht voor uitvoeringsproblemen. Paragraaf 5-5 gaat over knelpunten in scholing, training en andere ondersteuning. Paragraaf 5-6 beschrijft knelpunten in de faciliteiten van de wijkteams. Bij elk geconstateerd knelpunt oordeelt de rekenkamer in dezelfde paragraaf of de gemeente het betreffende knelpunt onderkent en vervolgens ook adequaat aanpakt.

5-2 zelfsturende teams

De gemeente heeft gekozen voor een systeem dat de facto een systeem van zelfsturende teams is, dus zonder teamleiders. Dit systeem biedt de teams in de praktijk onvoldoende sturing. Het systeem draagt ertoe bij dat uiteenlopende problemen die zich in de uitvoering voordoen niet of niet op tijd worden opgelost, zoals problemen rond indicatiestelling, het functioneren van individuele medewerkers en conflicten binnen de teams. Het systeem bevordert verder onvoldoende dat wijkteams een eenduidige werkwijze hanteren. Zo wordt onvoldoende gestuurd op het gebruik van het handboek voor wijkteammedewerkers, dat dan ook in de praktijk nauwelijks wordt gebruikt. Bijna alle geïnterviewde wijkteammedewerkers zijn ontevreden over het ontbreken van wijkteamleiders.

De gemeente onderkent de problemen met zelfsturende teams niet voldoende en pakt deze niet adequaat aan. Het systeem van zelfsturende wijkteams vormt een risico voor het realiseren van de beoogde doorontwikkeling van wijkteams. Het realiseren van de beoogde omslag naar een nieuwe werkwijze vergt namelijk sturing, maar door het ontbreken van wijkteamleiders

ontbreekt die sturing grotendeels. De 'dubbele aansturing' van wijkmedewerkers (ze worden formeel deels aangestuurd door de gemeente en deels door hun moederorganisatie), draagt bij aan de sturingsproblemen.

Zoals aangegeven in hoofdstuk 2 vindt de functionele aansturing van de wijkteams plaats door de coördinator Welzijn en Zorg. Die stuurt 43 wijkteammedewerkers aan.¹¹⁸ Dit zijn dan nog uitsluitend de medewerkers van het zogenoemde 'kernteam'. Het wijkteam bestaat namelijk uit een kernteam, aangevuld met medewerkers van 'de schil'. Medewerkers van de schil zijn medewerkers van binnen en buiten de gemeentelijke organisatie (zoals de gemeentelijke medewerkers leerplicht en Wmo en medewerkers van welzijnsorganisaties) die nauw moeten samenwerken met het kernteam.¹¹⁹ De gemeente heeft er vanaf de start van de wijkteams voor gekozen deze teams een hoog zelforganiserend karakter te geven. Dit besluit is niet op bestuurlijk niveau vastgelegd, maar wordt op ambtelijk niveau gedragen. De rekenkamer stelt vast dat de gemeente hiermee weliswaar geen formeel besluit heeft genomen tot het instellen van zelfsturende teams, maar wel een keuze heeft gemaakt om te gaan werken met teams die de facto kunnen worden beschouwd als zelfsturende teams. Zo geeft een ambtenaar van de BAR-organisatie aan dat de gemeente de wijkteams veel eigen regie en verantwoordelijkheid wil geven. Volgens deze ambtenaar van de BAR-organisatie biedt het zelforganiserende karakter van de teams wijkteammedewerkers de mogelijkheid om datgene te doen wat het beste bij de zorgvraag en de opgave in hun wijk past.¹²⁰

De zelforganisatie van de wijkteams is ingevuld door het aanwijzen van zogenoemde 'kartrekkers'. Binnen elk team nemen één of twee wijkteammedewerkers deze rol op zich. De kartrekkers zijn hiërarchisch gelijk aan de andere wijkteamleden. Sommige wijkteams kiezen voor 'roulerende' kartrekkers, wat inhoudt dat wijkteammedewerkers om de beurt deze taak op zich nemen. De kartrekkers vervullen niet de rol van teamleider, maar nemen wel extra coördinerende taken op zich. Enkele taken van de kartrekker zijn: het opstellen van de agenda voor het wijkteam en deelnemen aan het zogenoemde 'kartrekkersoverleg'. In het kartrekkersoverleg komen de kartrekkers en de coördinator van de wijkteams periodiek bijeen om de operationele stand van zaken in de teams te bespreken.

Uit de interviews komt naar voren dat de kartrekkers niet voldoende kunnen voorzien in de sturingsbehoefte van de wijkteams. Zo zijn zeven van de acht geïnterviewde wijkteammedewerkers ontevreden over de huidige situatie zonder wijkteamleider. Zij noemen tal van problemen met het kartrekkerssysteem. Zo zijn kartrekkers niet bevoegd om, bij problemen die zich in de uitvoering voordoen, te besluiten hoe wijkteammedewerkers moeten handelen. De coördinator Welzijn en Zorg beschikt wel over de benodigde hiërarchische positie, maar heeft onvoldoende tijd om dicht op de uitvoering te sturen. Hierdoor blijven die uitvoeringsproblemen voortbestaan. Dit geldt bijvoorbeeld voor de knelpunten die spelen bij de indicatiestelling voor het PGB (zie paragraaf 4-4-2).¹²¹ Kartrekkers hebben ook niet de bevoegdheid om collega's in de wijkteams aan te spreken op hun functioneren of om onderlinge conflicten tussen

¹¹⁸ Bron: Excelbestand 'overzicht professionals wijkteams BAR', ontvangen per e-mail van 2 februari 2017 van de gemeente Barendrecht.

¹¹⁹ Interview wijkteammedewerker.

¹²⁰ Interview ambtenaar BAR-organisatie.

¹²¹ Interview wijkteammedewerker.

collega's op te lossen.¹²² Verder kunnen kartrekkers niet sturen op het gebruik van het handboek voor wijkteammedewerkers. De gemeente Barendrecht heeft een digitaal handboek met werkinstructies voor de wijkteammedewerkers opgesteld. Dit handboek moet eraan bijdragen dat wijkteammedewerkers een eenduidige werkwijze hanteren. Uit de interviews blijkt echter dat het handboek in de praktijk nauwelijks wordt gebruikt. Uit de interviews met wijkteamleden komt onder meer naar voren dat wijkteamleden niet actief worden gestimuleerd om het handboek te gebruiken. Volgens de gemeente wordt aan het handboek wel aandacht besteed, onder meer in teambijeenkomsten, maar dit is blijkbaar niet voldoende, gelet op het geringe gebruik van het handboek in de praktijk. Ten slotte gaat in het vervullen van de rol van kartrekker behoorlijk wat tijd zitten.¹²³ Dit gaat ten koste van de tijd die de medewerker kan besteden aan ondersteuning van cliënten.

In onderstaand kader worden enkele voorbeelden gegeven van problemen die het ontbreken van een wijkteamleider met zich mee brengt.

wijkteammedewerkers over problemen door het ontbreken van een wijkteamleider

"Een leidinggevende moet kunnen optreden als medewerkers taken niet goed uitvoeren, bijvoorbeeld als zij hun dossiers niet op orde hebben. Als je elkaar op dat soort zaken als wijkteamleden continu onderling moet aanspreken, is dat niet goed voor de onderlinge relatie en de veiligheid in het team. Er zijn in de teams al incidenten geweest met collega's onderling."

"Soms stellen medewerkers vragen terwijl deze informatie al bekend bij hen had moeten zijn. Als kartrekker signaleer je dit, maar je kunt er vervolgens weinig mee doen behalve dit benoemen. Er lijkt geen gevolg aan te zitten."

"Met de komst van een wijkteamleider zouden medewerkers ook meer tijd kunnen besteden aan wat ze eigenlijk moeten doen, het ondersteunen van cliënten."

"De coördinator stuurt vier teams aan en staat daardoor te ver van de teams af om interne strubbelingen binnen teams voldoende te kunnen oplossen."

onderkenning en aanpak

Noch uit de interviews met ambtenaren, noch uit de documenten over de doorontwikkeling komt naar voren dat de gemeente de problemen in het werken met zelfsturende teams voldoende onderkent. De gemeente geeft desgevraagd aan dat conflicten en uitvoeringsproblemen binnen de teams opgelost worden via intervisie van medewerkers of, als het functioneren van een medewerker langere tijd tot problemen leidt, via het aanspreken van de moederorganisatie van de betreffende medewerker.¹²⁴ Intervisie komt de rekenkamer niet passend voor als maatregel bij een aansturingsprobleem. Het aanspreken van de moederorganisatie op het functioneren van een medewerker lijkt vooral toepasbaar als problemen al langere tijd voortduren, terwijl het knelpunt nu juist is dat problemen binnen de teams vaak te

¹²² Interview wijkteammedewerker.

¹²³ Interview wijkteammedewerker.

¹²⁴ Interview ambtenaar BAR-organisatie.

lang blijven voortbestaan voordat zij worden aangepakt. Dit sturingsprobleem hangt daarmee dus ook samen met de ‘dubbele aansturing’ van wijkteammedewerkers (ze worden aangestuurd door de gemeente én door hun moederorganisatie). De gemeente ziet wel als aandachtspunt voor zelfsturende teams dat medewerkers mogelijk teveel ruimte kunnen krijgen. De gemeente werkt als oplossing hiervoor aan “het aanscherpen van werkprocessen en kaders”. De rekenkamer acht die aanpak niet adequaat. Het opstellen van kaders (op papier) is namelijk iets anders dan het bieden van operationele sturing aan medewerkers. In ambtelijk wederhoor heeft de gemeente verder onder meer aangegeven dat moederorganisaties dagelijks worden geïnformeerd over gedrag van hun medewerkers. De rekenkamer kan dit niet controleren, maar stelt vast dat deze aanpak kennelijk de problemen met zelfsturende teams niet heeft weg kunnen nemen.

De organisatievorm van zelfsturende wijkteams vormt naar het oordeel van de rekenkamer zelfs een risico voor het realiseren van de beoogde doorontwikkeling van die teams. De gemeente streeft in de doorontwikkeling onder meer naar een nieuwe manier van werken van wijkteammedewerkers. Die verandering gaat uiteraard niet vanzelf en vergt de nodige sturing op de uitvoering. Door de keuze voor zelfsturende teams ontbreekt het echter grotendeels aan die sturing.¹²⁵

5-3 inhoud van taken en betekenis centrale begrippen

De inhoud van de taken van wijkteammedewerkers en van de betekenis van meerdere centrale begrippen is nog onvoldoende duidelijk. Deze onduidelijkheid is eerder vastgesteld in de benchmark van 2016. Onder wijkteammedewerkers bestaat onduidelijkheid over de inhoud van diverse aan hen toebedeelde taken, zoals casusregie, indicatiestelling PGB, kortdurende zorg, monitoring en eenvoudige jeugdhulp. De onduidelijkheden kunnen leiden tot onderlinge verschillen tussen medewerkers in de invulling van taken. In welke mate die verschillen zich nu voordoen, kan de rekenkamer op basis van dit onderzoek niet vaststellen, maar het is zeker niet uitgesloten dat die verschillen er zijn.

De gemeente zou meer duidelijkheid voor medewerkers kunnen realiseren over de inhoud van hun taken en over de betekenis van begrippen door de invoering van casuïstiekbesprekingen in de teams. Deze maatregel wordt onder meer als suggestie genoemd in het RTA. De gemeente heeft echter geen voornemen om die casuïstiekbesprekingen in te voeren. Er vinden wel wekelijkse briefings plaats, waarin onder meer nieuwe aanmeldingen worden besproken, maar die bieden niet voldoende mogelijkheden om structureel ervaringen uit te wisselen over lopende casussen. Daarmee vindt dus nauwelijks casuïstiekoverleg plaats in de teams.

Uit de benchmark van 2016 bleek dat wijkteammedewerkers een gebrek aan consistente regels en procedures ervoeren.¹²⁶ Uit de gesprekken die de rekenkamer voerde, blijkt dat dit knelpunt nog niet is opgelost. Onder wijkteammedewerkers bestaat onder meer onduidelijkheid over de inhoud van diverse taken die hen zijn toebedeeld. De onduidelijkheid strekt zich uit over meer onderdelen van de taken van wijkteammedewerkers. Zo vraagt een wijkteammedewerker zich af wat precies moet worden verstaan onder taakonderdelen als ‘kortdurende zorg’ en ‘monitoring’.¹²⁷ Voor

¹²⁵ Interview ambtenaar BAR-organisatie.

¹²⁶ Gemeente Barendrecht, ‘Benchmark sociale wijkteams 2016’, ongedateerd, pag. 9.

¹²⁷ Interview wijkteammedewerker.

sommige wijkteammedewerkers is onduidelijk wat de gemeente onder ‘eenvoudige jeugdproblematiek’ verstaat. De gemeente duidt met deze term een onderscheid aan ten opzichte van gecompliceerde jeugdproblematiek, die alleen mag worden geboden door medewerkers die over een SKJ registratie beschikken.¹²⁸ Voor medewerkers die niet over die registratie beschikken, bijvoorbeeld omdat zij primair gericht zijn op hulpverlening aan volwassenen, is echter onduidelijk welke jeugdzaken ze mogen oppakken en welke niet.

Bovengenoemde onduidelijkheden kunnen leiden tot verschillen tussen medewerkers onderling in de invulling van hun taken. In welke mate die verschillen zich nu voordoen, kan de rekenkamer op basis van dit onderzoek niet vaststellen, maar het is zeker niet uitgesloten dat die verschillen er zijn.

onderkenning en aanpak

De gemeente wil de inhoud van taken helderder maken voor medewerkers, bijvoorbeeld door het helder definiëren en toelichten van genoemde taken en begrippen. Dat de gemeente die maatregel neemt, is op zich begrijpelijk. Het is echter twijfelachtig of het op dit moment van de transformatie al mogelijk is op deze wijze alle taken van wijkteams helder te definiëren. Uit recent wetenschappelijk onderzoek komt naar voren dat wijkteams op dit moment een werkvorm in ontwikkeling zijn en begrippen en taken voor een belangrijk deel moeten uitkristalliseren in de praktijk.¹²⁹ De gemeente zou echter wél andere maatregelen kunnen nemen om meer helderheid en eenduidigheid in werkwijze van medewerkers te realiseren. Een logische en geschikte maatregel in dezen zou zijn het invoeren van casuïstiekbesprekingen in de teams. Aan de hand van casuïstiekbesprekingen kunnen wijkteams, aan de hand van voorbeelden uit hun eigen praktijk, in gezamenlijkheid een meer eenduidige invulling van hun taken ontwikkelen. Deze maatregel wordt onder meer genoemd in het RTA. Zo staat daarin dat “het samen duiding geven aan begrippen en casuïstiek om elkaar beter te leren begrijpen bijdraagt aan de vormgeving van de transformatie”.¹³⁰ De noodzaak tot “leren van elkaar” is volgens het RTA een van de belangrijkste bevindingen uit de regionale verkenning die ten grondslag ligt aan het RTA.¹³¹ De gemeente heeft tot nu toe echter nog geen casuïstiekbesprekingen ingevoerd of aangekondigd. Wel vinden wekelijks zogenoemde ‘briefings’ plaats waarin onder meer nieuw aangemelde casussen worden besproken. Deze briefings bieden echter, mede gelet op de bevindingen uit de interviews met medewerkers, naar het oordeel van de rekenkamer niet voldoende mogelijkheden om structureel ervaringen uit te wisselen over lopende casussen. Die casuïstiekbesprekingen vinden volgens de geïnterviewde wijkteammedewerkers overigens wel plaats binnen de moederorganisaties, maar daarin worden ervaringen logischerwijs alleen gedeeld met medewerkers van de eigen moederorganisatie en niet met andere medewerkers van het wijkteam.

5-4 richtlijn omvang caseload

Er is geen norm vastgesteld voor de omvang van de caseload van medewerkers.

¹²⁸ Interview wijkteammedewerker.

¹²⁹ Zie onder meer J.K. Helderman, ‘De effecten van Stelsels, een drieluik over stelselhervormingen en transities in de Nederlandse gezondheidszorg’, Radboud Universiteit, in opdracht van de Raad voor Volksgezondheid en Samenleving, augustus 2016, pag. 47.

¹³⁰ Samenwerkende gemeenten Jeugdhulp Rijnmond, ‘Regionale Transformatieagenda Rijnmond 2017-2018’, versie AB 26 oktober 2016, pag. 16.

¹³¹ Samenwerkende gemeenten Jeugdhulp Rijnmond, ‘Regionale Transformatieagenda Rijnmond 2017-2018’, versie AB 26 oktober 2016, pag. 19.

De gemeente onderkent dat nog onvoldoende wordt gestuurd op de caseload van medewerkers. De gemeente wil de aanpak van dit knelpunt overlaten aan werkbegeleiders. De rekenkamer acht die aanpak onvoldoende, omdat daarmee geen richtlijn voor de omvang van de caseload wordt vastgesteld.

Er ontbreekt een richtlijn over de gewenste omvang van de caseload van de medewerkers. Er is geen norm voor het aantal cliënten dat een medewerker tegelijkertijd onder zijn hoede kan of moet hebben.

onderkenning en aanpak

De gemeente onderkent dat nog onvoldoende wordt gestuurd op de caseload van medewerkers.¹³² Volgens de gemeente zal dit probleem worden ondervangen door het nieuwe registratiesysteem 'Suite 4 Sociale Regie' dat wordt ingevoerd voor de wijkteam. Dit zal meer zicht bieden op caseload, doorlooptijden zwaarte van de hulp. Met die inzichten kan volgende de gemeente de werkbegeleiding van medewerkers worden verbeterd. Die werkbegeleiding zal na de nieuwe aanbesteding worden uitgebreid door de extra inkoop van experts in de wijkteams (zie paragraaf 4-2-1). De gemeente heeft echter geen voornemen om richtlijnen vast te stellen voor de caseload. In ambtelijk wederhoor heeft de gemeente aangegeven "samen met de werkbegeleiders na te denken wat een gedegen norm kan zijn". Of er een richtlijn komt is echter niet duidelijk. Verder bevreemdt het de rekenkamer dat de gemeente de keuze om al dan niet een richtlijn vast te stellen, overlaat aan de werkbegeleiders. In het document doorontwikkeling wijkteams Barendrecht staat namelijk expliciet dat het bewaken van de caseload een taak is van de coördinator welzijn en zorg.¹³³ De werkbegeleiders zijn niet bevoegd om, als zij dat al zouden willen, zelf een richtlijn vast te stellen voor medewerkers.

5-5 aandacht voor uitvoeringsproblemen

Wijkteammedewerkers ervaren een kloof tussen beleid en uitvoering. Beleid wordt volgens medewerkers niet of te laat gecommuniceerd en wordt te veel los van de praktijk ontwikkeld. Dit probleem is in de benchmark van 2016 ook al geconstateerd. Verder worden problemen die zich in de uitvoering door de wijkteams voordoen, en ideeën vanuit de teams om deze problemen aan te pakken, op beleidsniveau veelal niet of onvoldoende opgepakt. Hierdoor bestaat het risico dat de betrokkenheid en motivatie van wijkteamleden afnemen.

De gemeente onderkent dat de afstand tussen beleid en uitvoering bij de wijkteams de afgelopen jaren te groot is geweest. Dit wordt door de ambtenaren geweten aan de personeelsswisselingen en het gebrek aan personele capaciteit op beleidsniveau. De enige concrete maatregel die de gemeente neemt om het knelpunt aan te pakken, is het aanstellen van een wijkteamondersteuner, die een verbindende schakel moet vormen tussen wijkteams en beleid. De rekenkamer acht niet aannemelijk dat met die maatregel voldoende aansluiting tussen beleid en uitvoering zal worden gerealiseerd. Het probleem dat er structureel onvoldoende dialoog is tussen beleid en uitvoering wordt er namelijk niet mee aangepakt.

¹³² Interview ambtenaar BAR-organisatie.

¹³³ BAR-gemeenten, 'Doorontwikkeling wijkteams Barendrecht, De kracht van samenwerken', bijlage 10a bij het Programma van eisen aanbesteding inzet wijkteams gemeenten Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk van 12 mei 2017, pag. 7.

In de benchmark van 2016 is vastgesteld dat wijkteammedewerkers een ‘kloof tussen beleid en praktijk (het wijkteam)’ ervaren. Beleid werd niet of te laat gecommuniceerd en stond nog te los van de praktijk.¹³⁴ Die kloof ervaren wijkteammedewerkers nog steeds. Zes van de acht geïnterviewde wijkteammedewerkers geven dit aan. De citaten in het onderstaand kader illustreren dit.

wijkteammedewerkers over de kloof tussen beleid en uitvoering

“De teamleden hebben veel ideeën en hier zou meer naar geluisterd moeten worden. Op deze manier zou ook efficiënter gewerkt kunnen worden.”

“De wijkteamleden hebben al heel vaak aangegeven aan de beleidsmedewerkers “jongens, schuif nou eens aan bij de briefings, kom eens kijken op de werkvloer”. Dit gebeurt helaas onvoldoende.”

Een wijkteammedewerker geeft aan dat er nog nooit 1 op 1 gesprekken zijn gevoerd tussen wijkteammedewerkers en het beleidsveld.

“Op dit moment zijn het beleid en de inhoud (het wijkteam) nog twee verschillende werelden. Beide partijen zijn druk aan het werk ‘op hun eigen eiland.’”

“De gemeente streeft ernaar dat de ondersteuning door het wijkteam zoveel mogelijk in de thuissituatie moet plaatsvinden. Een huisbezoek is echter niet bij alle cliënten wenselijk, bijvoorbeeld bij casussen waarbij sprake is van huiselijk geweld. Een afspraak met de cliënt kan dan uit oogpunt van veiligheid beter in een spreekkamer bij het wijkteam plaats vinden”.

“Het zou goed zijn als de gemeente een keer meeloopt met het wijkteam om een betere indruk te krijgen wat het werk van wijkteamleden precies inhoudt. De afstand tussen de gemeente en het wijkteam is momenteel namelijk nog te groot.”

Ook miste een medewerker een terugkoppeling naar de bijeenkomsten die hebben plaatsgevonden over de doorontwikkeling van de wijkteams. In deze bijeenkomsten is aan de wijkteamleden gevraagd wat de wijkteams nodig hebben. Het is vervolgens echter onduidelijk wat er met de resultaten van deze bijeenkomsten gebeurt.

Wijkteammedewerkers hebben sinds de invoering in 2015 uiteenlopende uitvoeringsproblemen gesignaleerd en aangekaart via de coördinator welzijn en zorg en/of rechtstreeks bij een beleidsafdeling van de BAR-organisatie. Uit het onderzoek komt een patroon naar voren dat wijkteammedewerkers concrete knelpunten signaleren, die de gemeente vervolgens op beleidsniveau onvoldoende of pas na lange tijd onderkent, zoals ten aanzien van de indicatiestelling voor een PGB (zie paragraaf 4-4-2), zelfsturende teams (zie paragraaf 5-2), faciliteiten (zie paragraaf 5-6) en sturing op de caseload (par 5-3). Wijkteammedewerkers hebben zelf werkgroepen opgezet, waarin ideeën worden uitgewerkt om bestaande problemen op te lossen. Deze ideeën worden gecommuniceerd naar de gemeente. Het duurt echter volgens wijkteammedewerkers vervolgens te lang voordat de gemeente naar die ideeën

¹³⁴ Gemeente Barendrecht, ‘Benchmark sociale wijkteams 2016’, ongedateerd, pag. 9.

kijkt.¹³⁵ Ook de coördinator signaleert dat het geruime tijd duurt voor de punten die de werkgroepen aandragen, worden opgepakt door de gemeente. Hierdoor moeten de genoemde werkgroepen langer in stand worden gehouden dan nodig is.¹³⁶ Naar het oordeel van de rekenkamer bestaat een risico dat het niet oppakken van ideeën door de gemeente er op den duur voor zorgt dat wijkteammedewerkers hun enthousiasme en/of motivatie kwijtraken. Dit risico wordt ook door een wijkteammedewerker expliciet genoemd.¹³⁷

onderkenning en aanpak

Uit interviews met ambtenaren komt naar voren dat de gemeente het probleem van de afstand tussen beleid en uitvoering onderkent.¹³⁸ Ambtenaren noemen de vele personeelsswisselingen en het gebrek aan capaciteit in het beleidsveld als oorzaken voor het laat oppakken van opmerkingen van wijkteamleden.¹³⁹ Als oplossing voor het probleem ziet de gemeente de aanstelling van een wijkteamondersteuner per medio 2017. Deze wijkteamondersteuner valt hiërarchisch rechtstreeks onder de coördinator welzijn en moet een verbindende rol gaan spelen tussen beleid en praktijk.¹⁴⁰ De nieuwe functionaris kan volgens de gemeente “zien wat er speelt in de teams en die inzichten meenemen en aankaarten op beleidsniveau.”¹⁴¹ De rekenkamer acht dit een logische maatregel. De rekenkamer acht niet aannemelijk dat met die maatregel voldoende aansluiting tussen beleid en uitvoering zal worden gerealiseerd. Het probleem dat er structureel onvoldoende dialoog is tussen beleid en uitvoering wordt er namelijk niet mee aangepakt. Ten slotte heeft de gemeente in ambtelijk wederhoor aangegeven dat in de doorontwikkeling de ambitie is geformuleerd om “integraal werken verder vorm te geven”. Dit is naar het oordeel van de rekenkamer geen concrete maatregel om de kloof tussen beleid en uitvoering te dichten.

5-6 managementinformatie

De gemeente onderkent de huidige tekortkomingen in de beschikbaarheid van managementinformatie over de wijkteams. De gemeente verwacht dat door middel van het nieuwe registratiesysteem S4SR en door het systeem van resultaatgerichte bekostiging meer managementinformatie beschikbaar zal komen, onder meer over resultaten die de wijkteams bereiken en over cliënttevredenheid. De gemeente weet niet op welke termijn de beoogde verbeteringen gerealiseerd zullen worden. De rekenkamer kan niet vaststellen of de invoering van beide systemen daadwerkelijk zal leiden tot meer inzicht in de resultaten van de wijkteams en in de cliënttevredenheid.

Het voornemen om resultaten van wijkteams te meten, staat al sinds de invoering van de decentralisaties in 2015 op de agenda. Bijna drie jaar na de invoering van de wijkteams kan de gemeente nog geen concrete termijn noemen waarop een systeem van resultaatmetingen zal worden gerealiseerd.

¹³⁵ Interview wijkteammedewerker.

¹³⁶ Interview ambtenaar BAR-organisatie.

¹³⁷ Interview wijkteammedewerker.

¹³⁸ Interview ambtenaren BAR-organisatie.

¹³⁹ Interview ambtenaren BAR-organisatie.

¹⁴⁰ Interview ambtenaar BAR-organisatie.

¹⁴¹ Interview ambtenaar BAR-organisatie.

De gemeente heeft geen inzicht in het aantal klachten over de wijkteams en heeft geen voornemen om een klachtenregistratie specifiek over de wijkteams te gaan bijhouden en hierover te rapporteren.

In paragraaf 3-2-2 heeft de rekenkamer vastgesteld dat de gemeente maar beperkt beschikt over managementinformatie over de resultaten van de wijkteams. Zo is er geen inzicht in de resultaten van de ondersteuning die de wijkteams bieden aan cliënten en zijn geen adequate gegevens beschikbaar over andere indicatoren die inzicht kunnen bieden in de resultaten, zoals klanttevredenheid en klachten.

onderkenning en aanpak

Volgens de gemeente zal met het nieuwe registratiesysteem “Suite 4 Sociale Regie (S4SR)”, dat medio 2017 is ingevoerd, op termijn managementinformatie gegenereerd kunnen worden over onder meer caseload, doorlooptijden en zwaarte van de hulp. De gemeente kan niet aangeven op welke termijn deze informatie beschikbaar zal komen.

De gemeente heeft verder aangegeven dat per 1 januari 2018 in de gemeenten in de regio Rijnmond (en dus ook in Barendrecht) een systeem van resultaatgerichte bekostiging wordt ingevoerd, waarmee meer inzicht kan worden gekregen in de resultaten van ondersteuning.¹⁴² Blijkens het plan ‘Implementatie resultaatgerichte bekostiging Barendrecht, Albrandswaard, Ridderkerk’ van juni 2017 (hierna: het implementatieplan), wordt het nieuwe systeem in de BAR-gemeenten ingevoerd voor zowel specialistische jeugdhulp als voor de wijkteams.¹⁴³ In het implementatieplan staat dat onder meer indicatoren zullen worden vastgesteld waarmee resultaten kunnen worden gemeten en cliënttevredenheid.¹⁴⁴ De rekenkamer heeft echter geen voornemen aangetroffen om klachten van cliënten specifiek over de wijkteams te gaan monitoren. Of aannemelijk is dat met de aangekondigde resultaatgerichte bekostiging inderdaad prestatie-indicatoren zullen worden ontwikkeld en resultaat- en klanttevredenheidsmetingen zullen worden gerealiseerd, kan de rekenkamer op basis van het implementatieplan niet beoordelen. Het plan bevat namelijk geen inhoudelijke toelichting op de aanpak. De rekenkamer wijst er wel op dat de ontwikkeling van prestatie-indicatoren in het sociaal domein al sinds de invoering van de decentralisaties in januari 2015 op de agenda staat, onder meer van de gemeenschappelijke regeling samenwerkende gemeenten jeugdhulp Rijnmond.

De gemeente onderkent dat het niet beschikt over een klachtenregistratie specifiek over de wijkteams.¹⁴⁵ De rekenkamer heeft geen voornemens aangetroffen van de gemeente om klachten over de wijkteams te gaan monitoren.

5-7 scholing, training en andere ondersteuning

De gemeente bevordert het lerend vermogen van de wijkteams onvoldoende. De gemeente waarborgt onvoldoende dat medewerkers zich de beoogde werkwijze van wijkteams eigen

¹⁴² Interview ambtenaar BAR-organisatie.

¹⁴³ BAR-organisatie, ‘Implementatie Resultaatgerichte bekostiging Barendrecht, Albrandswaard, Ridderkerk’, juni 2017, pag. 3.

¹⁴⁴ BAR-organisatie, ‘Implementatie Resultaatgerichte bekostiging Barendrecht, Albrandswaard, Ridderkerk’, juni 2017, pag. 5.

¹⁴⁵ E-mail ambtenaar BAR-organisatie, 29 maart 2017.

maken (1), leren om meer generalistisch te werken (2) en in gezamenlijkheid een eenduidige werkwijze ontwikkelen (3). Trainingen voor nieuwe medewerkers ontbreken en niet alle medewerkers kunnen gebruik maken van het opleidingsaanbod van het Leerhuis. Verder ontbreekt werkbegeleiding voor een deel van de medewerkers en vindt binnen de teams nauwelijks casuïstiekoverleg plaats. Deze bevindingen over onvoldoende lerend vermogen sluiten aan bij die van de Regionale Transformatieagenda uit 2016

De gemeente onderkent de knelpunten met betrekking tot het lerend vermogen van de wijkteams slechts gedeeltelijk en pakt de meeste knelpunten niet aan. De gemeente onderkent niet dat veel meer casuïstiekoverleg in de wijkteams nodig is om een meer eenduidige werkwijze te ontwikkelen en dat het lerend vermogen wordt beperkt doordat niet alle medewerkers toegang hebben tot opleidingen in het Leerhuis. Dat niet alle medewerkers van hun moederorganisatie mogen deelnemen aan opleidingen in het Leerhuis hangt samen met de ‘dubbele aansturing’ van wijkteammedewerkers (ze worden aangestuurd door de gemeente én door hun moederorganisatie). De gemeente onderkent wel dat trainingen voor nieuwe medewerkers ontbreken, maar het is nog niet duidelijk of dit knelpunt wordt aangepakt. De gemeente onderkent dat werkbegeleiding nodig is voor wijkteammedewerkers. Dit is het enige knelpunt met betrekking tot het lerend vermogen van wijkteams dat de gemeente adequaat aanpakt. Het is aannemelijk dat, door de extra inkoop van ‘experts’ in de nieuwe aanbesteding, het knelpunt met betrekking tot werkbegeleiding vanaf januari 2018 kan worden opgelost.

Om wijkteamleden in staat te stellen zich de beoogde werkwijze van de wijkteams eigen te maken, heeft de gemeente sinds 2015 verschillende trainingen aangeboden. Zowel uit gesprekken met de wijkteammedewerkers als met de coördinator blijkt dat nieuwe medewerkers, die in 2017 zijn ingestroomd in de wijkteams, de trainingen die al hebben plaatsgevonden niet meer ontvangen. Dit geldt onder meer voor de training ‘eigen kracht’ en ‘handelingsgericht werken’.¹⁴⁶ Daarmee is onvoldoende gewaarborgd dat nieuwe medewerkers de beoogde werkwijze van het wijkteam leren.

De gemeente Barendrecht is aangesloten bij het zogenoemde ‘Leerhuis’. Het Leerhuis is door de gecontracteerde moederorganisaties in de regio Rijnmond in samenwerking met de gemeente Rotterdam opgezet. Moederorganisaties bieden in het Leerhuis verschillende opleidingen en trainingen aan voor wijkteammedewerkers in de regio, bijvoorbeeld op het gebied van GGZ, schuldhulpverlening of omgaan met cliënten met een beperking. Wijkteammedewerkers zouden volgens de gemeente zelf kunnen kiezen aan welke scholing van het Leerhuis ze willen deelnemen.¹⁴⁷ Op deze manier zouden wijkteammedewerkers hun kennis kunnen verbreden tot buiten hun primaire specialisatie. Daarmee bevordert het Leerhuis het generalistisch werken van wijkteams dat de gemeente beoogt. Er doet zich echter in de praktijk een probleem voor dat raakt aan de ‘dubbele aansturing’ van wijkteammedewerkers (ze worden aangestuurd door de gemeente én door hun moederorganisatie). Uit de interviews blijkt namelijk dat niet alle wijkteammedewerkers gebruik mogen maken van het Leerhuis. Dit is alleen mogelijk indien de moederorganisatie hiermee instemt en de kosten vergoedt.¹⁴⁸ Moederorganisaties investeren echter zelf ook al in eigen trainingen, scholing en begeleiding, waardoor zij niet altijd bereid zijn ook te

¹⁴⁶ Interview wijkteammedewerkers.

¹⁴⁷ Interview ambtenaar BAR-organisatie.

¹⁴⁸ Interview wijkteammedewerkers.

investeren in het scholingsaanbod van het Leerhuis.¹⁴⁹ Zo blijven wijkteammedewerkers wat betreft scholing vaak alsnog aangewezen op de eigen organisatie. Daarmee is er onvoldoende gewaarborgd dat wijkteammedewerkers leren om meer generalistisch te werken.

Er is momenteel geen werkbegeleiding voor een deel van de medewerkers. Onder werkbegeleiding wordt verstaan dat medewerkers individuele begeleiding krijgen bij hulpverleningscasussen. Wel ontvangen sommige wijkteammedewerkers deze begeleiding vanuit hun moederorganisatie. Dit brengt volgens een wijkteammedewerker met zich mee dat er gewerkt wordt op de manier die de medewerkers vanuit hun moederorganisatie hebben meegekregen.¹⁵⁰ Daarnaast geeft de helft van de geïnterviewde wijkteammedewerkers aan het vervelend te vinden dat er geen werkbegeleiding voor het wijkteam is, zie onderstaand kader.

wijkteammedewerkers over het missen van werkbegeleiding

"Werkbegeleiding zou helpen om kritisch te kijken naar de doorlooptijd van casussen."

"Persoonlijke werkbegeleiding houdt in dat iemand heel je caseload met je doorneemt. Dit zorgt ervoor dat je scherp blijft, bijvoorbeeld door te kijken of je nog wel aan je doelen aan het werken bent of dat je bepaalde patronen hebt ontwikkeld."

"Er worden nu bijvoorbeeld door medewerkers zonder jeugdhulpachtergrond nog allerlei signalen in gezinnen niet goed opgepakt. Dat zou met werkbegeleiding voor het wijkteam kunnen worden opgepakt."

Volgens een wijkteammedewerker zou het goed zijn als meer zicht komt op waar ieder wijkteamlid zich mee bezig houdt, hoeveel casussen zij onder zich hebben en hoe deze verlopen. "De coördinator heeft het op dit moment te druk om deze taak op zich te nemen en is ook niet op inhoud hierin aangesteld."

"Het zou goed werken om samen met iemand de hele caseload door te lopen. Op dit moment is er namelijk helemaal geen check op de omvang van ieders caseload en de doorlooptijd van een casus."

Een andere ontbrekende vorm van ondersteuning is casuïstiekoverleg (het gezamenlijk bespreken van casussen). Dit helpt professionals om een eenduidige werkwijze te ontwikkelen. Casuïstiekoverleg vindt echter op dit moment alleen binnen de moederorganisaties plaats tussen professionals van die moederorganisatie onderling. Doordat in de teams nauwelijks casuïstiekoverleg plaatsvindt (zie de toelichting in paragraaf 5-3) waarborgt de gemeente onvoldoende dat de wijkteams een eenduidige werkwijze ontwikkelen. Vanuit de gemeente krijgen de wijkteammedewerkers wel intervisie aangeboden. Intervisie helpt medewerkers individueel bij het reflecteren op hun rol als professional, maar draagt niet bij aan het meer eenduidig werken als team.¹⁵¹

¹⁴⁹ Interview wijkteammedewerker.

¹⁵⁰ Interview wijkteammedewerker.

¹⁵¹ Interview wijkteammedewerker.

Gelet op het bovenstaande stelt de rekenkamer vast dat in de wijkteams Barendrecht niet voldoende mogelijkheden zijn voor medewerkers om te leren. Dit bevestigt de bevinding die in 2016 op regionaal niveau is gedaan in de Regionale Transformatieagenda. Daarin staat dat een 'lerend klimaat' nodig is voor de wijkteams in de regio Rijnmond, maar onvoldoende aanwezig is.¹⁵²

onderkenning en aanpak

In het document 'Doorontwikkeling wijkteams Barendrecht' staat dat de gemeente verantwoordelijk is voor "deskundigheidsbevordering van de professionals op het gebied van werkprocessen zoals het handelingsgericht werken."¹⁵³ Volgens datzelfde document is sturing op het gebruik van de methode 'handelingsgericht werken' een taak van de coördinator welzijn en zorg.¹⁵⁴ Het knelpunt dat trainingen gericht op het leren van de beoogde werkwijze van de wijkteams niet meer worden aangeboden aan nieuwe medewerkers, wordt onderkend door de coördinator welzijn en zorg. Hij heeft aangegeven dat hij samen met de nieuw aangestelde wijkteamondersteuner (zie paragraaf 5-4) gaat kijken naar het proces rondom het inwerken van medewerkers en het opfrissen en herhalen van kennis.¹⁵⁵ Daarmee is echter nog niet duidelijk of, en zo ja op welke wijze, het knelpunt zal worden aangepakt.

De rekenkamer heeft geen aanwijzingen gevonden dat de gemeente het knelpunt onderkent, dat een deel van de wijkteammedewerkers van hun moederorganisatie geen toestemming krijgt om deel te nemen aan opleidingen die vanuit het Leerhuis worden aangeboden. Ook zijn er geen aanwijzingen dat de gemeente maatregelen neemt om dit probleem aan te pakken. De gemeente weet overigens wel dat niet alle medewerkers van hun moederorganisatie toegang krijgen tot het Leerhuis, maar ziet dit niet automatisch als een probleem, zo is in ambtelijk wederhoor aangegeven.

Dat in de huidige wijkteams aan een deel van de medewerkers geen *werkbegeleiding* wordt geboden, wordt onderkend door de gemeente. In de nieuwe aanbesteding is opgenomen dat de zogenoemde 'experts' werkbegeleiding gaan bieden. De omvang van de ingekochte inzet aan experts bedraagt 5,6 fte. De rekenkamer acht aannemelijk dat met deze maatregel inderdaad in werkbegeleiding voor alle wijkteammedewerkers wordt voorzien.

De gemeente heeft tot nu toe nog geen volwaardige *casuïstiekbesprekingen* ingevoerd of de invoering daarvan aangekondigd, terwijl die besprekingen nu juist van belang zijn voor wijkteams om een meer eenduidige werkwijze te ontwikkelen.

5-8 faciliteiten

De faciliteiten op de locatie Middeldijkerplein die door twee van de vier Barendrechtse wijkteams worden gebruikt, vertonen verschillende tekortkomingen. Er zijn op deze locatie te

¹⁵² Samenwerkende gemeenten Jeugdhulp Rijnmond, 'Regionale Transformatieagenda Rijnmond 2017-2018', versie AB, 26 oktober 2016, pag. 4.

¹⁵³ BAR-gemeenten, 'Doorontwikkeling wijkteams Barendrecht, De kracht van samenwerken', bijlage 10a bij het Programma van eisen aanbesteding inzet wijkteams gemeenten Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk van 12 mei 2017, pag. 7.

¹⁵⁴ BAR-gemeenten, 'Doorontwikkeling wijkteams Barendrecht, De kracht van samenwerken', bijlage 10a bij het Programma van eisen aanbesteding inzet wijkteams gemeenten Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk van 12 mei 2017, pag. 7.

¹⁵⁵ Interview ambtenaar BAR-organisatie.

weinig spreekkamers aanwezig om met cliënten te spreken en er zijn onvoldoende mogelijkheden om privacygevoelige cliëntinformatie op papier veilig op te slaan.

De gemeente onderkent de tekortkomingen van de locatie Middeldijkerplein nauwelijks en pakt deze niet of nauwelijks aan.

Een eerste knelpunt met betrekking tot faciliteiten betreft de beschikbaarheid van spreekkamers. Zoals in hoofdstuk 1 is vermeld werken de wijkteams vanuit drie locaties in de gemeente. De wijkteams 1 en 2 werken vanuit een locatie aan de Kruidentuin. De wijkteams 3 en 4 maken gebruik van twee locaties, te weten het Middeldijkerplein en Vrijenburg. De rekenkamer heeft twee van de drie locaties bezocht (Kruidentuin en Middeldijkerplein) en constateerde een duidelijk verschil tussen de locaties onderling. Het gebouw op de Kruidentuin beschikt over de meeste spreekkamers, namelijk drie. In de interviews geven wijkteammedewerkers aan dat dit werkbaar is, maar wel het absolute minimum is om afspraken met cliënten in te plannen. Op het Middeldijkerplein is slechts één spreekkamer aanwezig. De spreekkamer moet bovendien gedeeld worden met andere partijen die in hetzelfde pand gevestigd zijn. Dit heeft er herhaaldelijk toe geleid dat meerdere wijkteammedewerkers hun afspraken met cliënten moesten uitstellen of verplaatsen.¹⁵⁶ Het hebben van voldoende spreekruimtes wordt als zeer belangrijk ervaren door de wijkteammedewerkers. Mede omdat wegens privacy- en veiligheidsredenen niet altijd bij de cliënt thuis afgesproken kan worden. Gelet op het bovenstaande acht de rekenkamer het aantal spreekkamers op het Middeldijkerplein als onvoldoende.

Een tweede knelpunt betreft het fysiek dossierbeheer (papier). Naast het hebben van digitale dossiers van de cliënten, beschikken wijkteammedewerkers soms ook over persoonlijke gegevens van de cliënten op papier. Uit de benchmark van 2016 bleek dat er geen dossierkasten aanwezig waren waardoor medewerkers de dossiers in hun tas bewaarden.¹⁵⁷ Tot op heden kunnen de papieren dossiers nog steeds niet opgeborgen worden. Op de Kruidentuin zijn inmiddels wel lockers aanwezig, echter moeten deze in de nacht leeg zijn waardoor alsnog geen gebruik van de voorziening gemaakt kan worden. Dit zorgt ervoor dat wijkteammedewerkers de cliëntdossiers noodgedwongen in hun tas bewaren.¹⁵⁸ De rekenkamer acht daarom de opslagmogelijkheden als onvoldoende. In ambtelijk wederhoor heeft de gemeente aangegeven dat een kluis “besteld is en onderweg is”.

werkplekken en ICT

De rekenkamer heeft zowel de werkplekken op het Middeldijkerplein als op de Kruidentuin bezichtigd. De werkplekken op het Middeldijkerplein laten duidelijke gebreken zien. Dit wordt ook aangegeven door twee van de vier geïnterviewde medewerkers die op deze locatie werkzaam zijn. ICT problemen spelen zich voornamelijk af op de locatie van het Middeldijkerplein. Wijkteammedewerkers geven aan dat de internetverbinding vaak uitvalt wat als zeer frustrerend ervaren wordt. Dit knelpunt is aangekaart bij de gemeente, maar tot op heden niet opgelost.

¹⁵⁶ Interview wijkteammedewerkers.

¹⁵⁷ Gemeente Barendrecht, 'Benchmark sociale wijkteams 2016', ongedateerd, pag. 16 en 26.

¹⁵⁸ Interview wijkteammedewerkers.

onderkenning en aanpak

Bij de gemeente is bekend dat op de locatie Middeldijkerplein (waar teams 3 en 4 werken) slechts één spreekkamer (deels) beschikbaar is voor cliëntgesprekken en dat dit te weinig is.¹⁵⁹ Als oplossing heeft de gemeente gesuggereerd dat wijkteamleden gebruik kunnen maken van spreekkamers op het gemeentehuis. Deze oplossing blijkt in de praktijk om twee redenen niet goed werkbaar. Ten eerste vergt deze oplossing teveel heen en weer pendelen van wijkteammedewerkers tussen werkplek en gemeentehuis. Dit is niet efficiënt.¹⁶⁰ Ten tweede geven wijkteamleden aan dat afspraken met cliënten vaak op zeer korte termijn moeten kunnen worden ingepland (bijvoorbeeld de volgende ochtend) en blijkt dit bij het gemeentehuis vaak op die termijn niet mogelijk. De gemeente heeft tot nu toe geen voornemen om een nieuwe werklocatie te realiseren voor team 3 en 4.¹⁶¹ Daarmee heeft de gemeente nog geen aanpak waarmee het knelpunt met betrekking tot de spreekkamers kan worden weggenomen.

In ambtelijk wederhoor heeft de gemeente aangegeven dat, zoals hierboven vermeld, een kluis is besteld voor de opslag van niet-digitale (papieren) vertrouwelijke gegevens op het Middeldijkerplein. Dit duidt erop dat de gemeente het knelpunt inmiddels onderkent.

¹⁵⁹ Interview ambtenaar BAR-organisatie.

¹⁶⁰ Interview ambtenaar BAR-organisatie.

¹⁶¹ Interview ambtenaar BAR-organisatie.

bijlagen

bijlage 1 onderzoeksverantwoording

documentenanalyse

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen heeft de rekenkamer verschillende documenten bestudeerd. Dit betreft onder meer beleidsstukken, managementinformatie en eerder uitgevoerde onderzoeken naar de wijkteams in Barendrecht. Een overzicht van deze documenten is te vinden in bijlage 2.

geraadpleegde en geïnterviewde personen

Naast het analyseren van documenten heeft de rekenkamer interviews gehouden met verschillende personen. In totaal zijn er dertien personen geïnterviewd, dan wel geraadpleegd:

- vijf ambtenaren van de BAR-organisatie, domein Maatschappij, waaronder het Hoofd Toegang en de Coördinator Welzijn en Zorg.
- acht wijkteammedewerkers;

wijzigingen ten opzichte van onderzoeksopzet

Op basis van inzichten die tijdens de uitvoering van het onderzoek zijn opgedaan, is in het onderzoek in een van de onderzoeksvragen een wijziging doorgevoerd ten opzichte van de onderzoeksopzet die in maart 2017 aan de raad is gestuurd. Deze wijziging wordt hieronder toegelicht.

Onderzoeksvraag 4 luidde in de onderzoeksopzet:

- Zijn de plannen van de gemeente voor de doorontwikkeling in het sociaal domein in opzet adequaat om knelpunten in het functioneren van wijkteams op te lossen?

en is gewijzigd in:

- Pakt de gemeente bestaande knelpunten in het functioneren van wijkteams adequaat aan, bijvoorbeeld in de doorontwikkeling in het sociaal domein?

procedures

De opzet van het onderzoek is op 23 maart 2017 gepubliceerd en ter kennisname aan de raad verstuurd. De voorlopige onderzoeksresultaten zijn opgenomen in een concept nota van bevindingen. Deze is op 31 oktober 2017 voor ambtelijk wederhoor aan de directeur van het domein Maatschappij van de BAR-organisatie voorgelegd. Na verwerking van de ontvangen reactie is een bestuurlijke nota opgesteld. Deze bevat de voornaamste conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer. De bestuurlijke nota, met de nota van bevindingen als bijlage, is 21 november 2017 voor bestuurlijk wederhoor voorgelegd aan het college van B en W. Op 18 december 2017 heeft de rekenkamer de reactie van het college ontvangen. Deze reactie en daarna opgestelde nawoord van de rekenkamer zijn opgenomen in het rapport. Het definitieve rapport wordt door toezending aan de gemeenteraad en het college van B en W openbaar.

bijlage 2 geraadpleegde documenten

gemeente Barendrecht

Gemeente Barendrecht, College van B en W, Beleidsregels maatschappelijke ondersteuning Barendrecht 2015, 25 februari 2015.

Gemeente Barendrecht, 'Meerjarenbeleidskader 2.0 Jeugdhulp 2015-2018', 2014.

Gemeente Barendrecht, 'Bespreeknotitie tbv bestuurlijk overleg sociaal domein', 26 september 2014.

Gemeente Barendrecht, 'Verordening Jeugdhulp Barendrecht', vastgesteld door de raad op 28 oktober 2014.

Gemeente Barendrecht, Beleidsplan Wmo 2015-2018, vastgesteld door de raad op 18 november 2014.

Gemeente Barendrecht, 'Beleidsregels Jeugdhulp Barendrecht 2015', vastgesteld door B en W in december 2014.

Gemeente Barendrecht, 'Wijkgericht werken in Barendrecht', 30 december 2014.

Gemeente Barendrecht, powerpoint presentatie 'Welkom op de informatiedag 3 D'S', 22 januari 2015.

Gemeente Barendrecht, 'Algemeen hulpvraag hoofdproces 20150201', 1 februari 2015.

Gemeente Barendrecht, 'Beleidsregels Maatschappelijke Ondersteuning', 25 februari 2015.

Gemeente Barendrecht, 'Quicksan wijkteams Barendrecht', mei 2015.

Gemeente Barendrecht, 'Benchmark sociale wijkteams 2016', uitgevoerd door Michel de Visser Advies, in samenwerking met Universiteit Leiden en Erasmus Universiteit Rotterdam.

Gemeente Barendrecht, 'Bestuursrapportage Sociaal Domein 2016 Kwartaal 3', 11 januari 2017.

Gemeente Barendrecht, 'overzicht professionals wijkteams BAR', per e-mail van 2 februari 2017 ontvangen van de gemeente Barendrecht.

Gemeente Barendrecht, notitie 'Wijkgericht werken in Barendrecht', ongedateerd, per e-mail van 24 februari 2017 ontvangen van gemeente Barendrecht.

Gemeente Barendrecht, 'Bestuursrapportage Sociaal Domein 2016 Kwartaal 4', 13 april 2017.

Gemeente Barendrecht, 'Bestuursrapportage Sociaal Domein 2017 Kwartaal 1', conceptversie 22 augustus 2017.

Gemeente Barendrecht, 'Bestuursrapportage Sociaal domein 2017 Kwartaal 2', conceptversie 10 oktober 2017.

BAR-organisatie

BAR-organisatie, 'Werkinstructie wijkteams BAR', 30 januari 2015.

BAR-organisatie, 'Overzicht professionals wijkteams BAR', per e-mail van 2 februari 2017 ontvangen van gemeente Barendrecht.

BAR-organisatie, 'Uitwerking enquête wijkteams BAR-organisatie Q2 2017', conceptversie ongedateerd.

BAR-organisatie, 'Uitwerking enquête wijkteams BAR-organisatie Q2 2017', conceptversie ongedateerd.

BAR-gemeenten, 'Doorontwikkeling wijkteams Barendrecht, De kracht van samenwerken', bijlage 10a bij het Programma van eisen aanbesteding inzet wijkteams gemeenten Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk van 12 mei 2017.

BAR-organisatie, 'bijlage 8 overzicht gevraagde fte'. Bijlage bij documenten 'aanbesteding inzet wijkteams gemeenten Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk' van 12 mei 2017.

BAR-organisatie, 'Implementatie Resultaatgerichte bekostiging Barendrecht, Albrandswaard, Ridderkerk', juni 2017.

BAR-gemeenten, 'Samen verder, maar gezonde en inclusieve wijken', ambtelijk concept 6 juli 2017.

Rijksoverheid

Rijksoverheid, 'Jeugdwet', maart 2014.

Rijksoverheid, 'Memorie van toelichting bij de Jeugdwet', maart 2014.

Rijksoverheid, 'Memorie van toelichting op de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015', juli 2014.

Rijksoverheid, 'Wet maatschappelijke ondersteuning 2015', juli 2014.

websites

www.barendrecht.nl/inwoners-bd/wijkteams_48983, geraadpleegd op 16 maart 2017.

<http://jeugdbeschermingrotterdamrijnmond.nl/wat-wij-doen/jeugdbescherming-met-drang/>, geraadpleegd op 21 juli 2017.

www.yulius.nl/actuele-wachttijden-volwassenenpsychiatrie, geraadpleegd op 1 augustus 2017.

www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/inhoud/decentralisatie-van-overheidstaken-naar-gemeenten, geraadpleegd op 28 februari 2017.

overig

BMC Onderzoek, 'Klanttevredenheid Sociaal Domein', 26 april 2016.

CPB, 'Decentralisaties in het sociale domein', september 2013.

J.K. Helderman, 'De effecten van Stelsels, een drieluik over stelselhervormingen en transities in de Nederlandse gezondheidszorg', Radboud Universiteit, in opdracht van de Raad voor Volksgezondheid en Samenleving, augustus 2016.

Memorie van Toelichting Wet maatschappelijke ondersteuning 2015

Memorie van Toelichting Jeugdwet 2015.

Movisie, 'Sociale (wijk)teams in beeld, stand van zaken na de decentralisaties (najaar 2015)', februari 2016.

NJI, 'Wacht maar, onderzoek naar wachttijden en wachtlijsten in jeugdzorg en jeugdhulp', 31 mei 2017.

Samenwerkende gemeenten Jeugdhulp Rijnmond, 'Regionale Transformatieagenda Rijnmond 2017-2018', versie AB 26 oktober 2016

SCP, 'Decentralisaties en de bestuurskracht van de gemeente, 2009.

SCP, 'Hulp geboden, een verkenning van de mogelijkheden en grenzen van (meer) informele hulp', 2014

Van Bochove M., Tonkens E, en Verplanke L. (red.), 'Kunnen we dat niet aan vrijwilligers overlaten, nieuwe verhoudingen tussen vrijwilligers en professionals in zorg en welzijn', Platform 31 in samenwerking met de Universiteit van Amsterdam, Den Haag, 2014.

bijlage 3 afkortingen

AWBZ	Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten
BAR	Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk
B en W	Burgemeester en Wethouders
CADT	Consultatie-Advies en Diagnose Team
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CIZ	Centrum Indicatiestelling Zorg
CJG	Centrum voor Jeugd en Gezin
CPB	Centraal Planbureau
fte	fulltime-equivalent
JGGZ	Jeugd Geestelijke Gezondheidszorg
GGZ	Geestelijke Gezondheidszorg
ICT	Informatie- en communicatietechnologie
KING	Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten
LVB	Lichte Verstandelijke Beperking
LZN	Lokaal Zorgnetwerk
mln.	miljoen
NJI	Nederlands Jeugdinstituut
PGB	persoonsgebonden budget
Q	quarter (kwartaal)
RTA	Regionale Transitieagenda Rijnmond
S4SR	Suite 4 Sociale Regie
SCP	Sociaal en Cultureel Planbureau
SKJ	Stichting Kwaliteitsregister Jeugd
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Wlz	Wet langdurige zorg
Wmo	Wet maatschappelijke ondersteuning
ZRM	Zelfredzaamheid-Matrix
Zvw	Zorgverzekeringswet

de rekenkamer

De gemeenteraad van Barendrecht heeft op 27 oktober 2003 de Rekenkamer Barendrecht ingesteld. Op 2 juni 2009 heeft de raad de heer drs. P. Hofstra RO CIA benoemd als directeur voor een periode van zes jaar. Per 1 juni 2015 is hij benoemd voor een tweede termijn van zes jaar.

doel

De rekenkamer onderzoekt de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het beleid, het financieel beheer en de organisatie van het gemeentebestuur. De rapporten van de rekenkamer zijn een aanknopingspunt voor het bestuur om rekenschap af te leggen aan de burgers.

positie

De rekenkamer is een onafhankelijk orgaan binnen de gemeente. Haar taken en bevoegdheden staan in de Gemeentewet en de verordening Rekenkamer Barendrecht. Zij bepaalt zelf wat en hoe zij onderzoekt en waarover zij rapporteert. Wel kunnen de raad en het college van B en W de rekenkamer om een onderzoek verzoeken. De rekenkamer stuurt hen jaarlijks haar onderzoeksplan en jaarverslag toe.

onderzoek

Het onderzoeksterrein strekt zich uit over alle organen (raad, B en W, commissies en burgemeester) en diensten van de gemeente. Ook kan de rekenkamer onderzoek doen bij gemeenschappelijke regelingen waar de gemeente aan deelneemt, bij NV's en BV's waar de gemeente meer dan 50% van de aandelen in bezit heeft en bij instellingen die een grote subsidie, lening of garantie van de gemeente hebben ontvangen. De onderzoeken worden uitgevoerd door het bureau van de rekenkamer.

publicaties

Het onderzoek resulteert in openbare rapporten die ter behandeling aan de raad worden aangeboden. Zij bevatten tevens de reacties van de onderzochte organen en instellingen op de eerder toegezonden voorlopige onderzoeksresultaten, conclusies en aanbevelingen (wederhoor). Bij kleine onderzoeken of studies met een beperkte reikwijdte doen we de onderzochte organen of instellingen en de raad de conclusies in een openbare brief direct ter kennisname toekomen. Ten slotte publiceert de rekenkamer op basis van haar onderzoek ook handreikingen en worden medewerkers aangemoedigd om artikelen te publiceren.



Rekenkamer Barendrecht

Postbus 70012
3000 KP Rotterdam

telefoon
010 • 267 22 42

info@rekenkamer.rotterdam.nl
www.rekenkamer.barendrecht.nl

fotografie
Nationale Beeldbank
beeldbank Lansingerland

basisontwerp
DEWERF.com, Zuid-Beijerland

uitgave
Rekenkamer Barendrecht
januari 2018

ISBN/EAN
978-90-77979-13-6