

De gebiedsteams in Weststellingwerf

*Onderzoek naar het functioneren vijf jaar na
de transitie*

november 2020

Colofon

Samenstelling rekenkamercommissie Weststellingwerf

Voorzitter	Tiny Ruiten
Externe leden	Barbara IJsselmuiden Frans Haven
Secretaris	Jellie Rijpma

Email: rekenkamercommissie@weststellingwerf.nl

Voorwoord

In september 2017 heeft onze rekenkamercommissie de resultaten van een - Friesland breed - onderzoek naar de Wmo 2015 gepresenteerd. In het onderzoek werd onder meer geconcludeerd dat:

“...brede en integrale invulling van de taken van de gebiedsteams, zoals beschreven in de Contourennotitie Gebiedsteams (augustus 2014) nog onvoldoende werkte. Preventief werken, het organiseren van meer samenwerking en samenhang met maatschappelijke organisaties en het medische domein zijn zaken die nog gemist worden.”

Na afronding van de transitie zou de transformatie in het sociaal domein moeten volgen: de menselijke maat, de burger aan zet, de gemeente faciliteert organisaties en het informele netwerk in het dorp, sluiten aan bij initiatieven uit het dorp om mogelijke problemen te voorkomen en vroegtijdig signalen op te pikken.

De rekenkamercommissie onderzocht hoe ver de gemeente Weststellingwerf is met die beoogde transformatie en of de gebiedsteams daartoe efficiënt en effectief werken. Ons beeld is dat de gemeente Weststellingwerf de gebiedsteams ontwikkeld heeft tot goed functionerende onderdelen van de gemeentelijke dienst. U leest er alles over in ons onderzoeksrapport. Natuurlijk kan de werkwijze van de teams nog wel iets verbeterd worden. Voor de raad is het belangrijk dat het beleidskader van het sociaal domein geactualiseerd wordt en voorzien wordt van concrete doelstellingen. Rapportages aan de raad kunnen dan goed zicht geven op de resultaten in het sociaal domein. Onze aanbevelingen gaan hierover.

In het rapport treft u als eerste een samenvatting van onze bevindingen aan en de conclusies en aanbevelingen. Zoals te doen gebruikelijk maakt de bestuurlijke reactie van het college van B&W integraal onderdeel uit van het onderzoeksrapport. Het feitenrelaas en de onderzoeksbevindingen vindt u terug in de daarna volgende hoofdstukken.

Graag maak ik op deze plaats gebruik van de gelegenheid om het onderzoeksbureau Regioplan dank te zeggen voor het verrichte veldwerk en voor de samenwerking. Voor haar onderzoek heeft de rekenkamercommissie veel informatie verzameld. Wij zijn de contactpersonen, de geïnterviewden en de medewerkers van de gebiedsteams die hebben mee gewerkt zeer erkentelijk voor hun medewerking.

Tiny Ruiter,
Voorzitter

Inhoudsopgave

Samenvatting	1
Conclusies en Aanbevelingen	3
Bestuurlijke reactie van het college van B&W	5
Nawoord van de Rekenkamercommissie.....	6
1 Inleiding	7
1.1 Aanleiding	7
1.2 Afbakening van het onderzoek	7
1.3 Doel en vraagstelling	8
1.4 Onderzoeksverantwoording	9
1.5 Leeswijzer	11
2 Beleidsbeschrijving en -analyse	12
2.1 Beschrijving van het beleid	12
2.2 Beschrijving informatievoorziening gemeenteraad.....	19
2.3 Analyse beleid en toets beleidsnormen	21
2.4 Analyse informatievoorziening en toets informatienormen	23
3 Beschrijving en analyse uitvoering.....	24
3.1 Organisatie uitvoering	24
3.2 Samenstelling teams	27
3.3 Werkwijze gebiedsteams: individuele ondersteuning.....	28
3.4 Werkwijze gebiedsteams: collectieve actie	35
3.5 Functioneren teams vanuit de optiek van de cliënten.....	36
3.6 Analyse uitvoering en toets uitvoeringsnormen.....	37
4 Beantwoording onderzoeksvragen	40
4.1 Beantwoording beleidsvragen	40
4.2 Beantwoording uitvoeringsvragen.....	41
Bijlage 1: Bronnen	46

Samenvatting

De Rekenkamercommissie Weststellingwerf heeft onderzoek laten uitvoeren naar de het functioneren van de gebiedsteams in Weststellingwerf. Het onderzoek had tot doel vast te stellen welk beleid de gemeente Weststellingwerf heeft geformuleerd met betrekking tot de gebiedsteams, hoe dit beleid in de praktijk wordt uitgevoerd en of dat leidt tot een effectieve en efficiënte werkwijze van de beide teams (in Wolvega en Noordwolde). Tevens is nagegaan in hoeverre de gemeenteraad op een adequate wijze is geïnformeerd over beleid en uitvoering en daardoor in staat is (geweest) om te sturen (zowel vooraf vanuit de kaderstellende rol, als achteraf vanuit de controlerende rol van de raad). Het onderzoek is in het laatste kwartaal van 2019 gestart en in juli 2020 afgerond. In augustus 2020 is het commentaar uit het ambtelijk wederhoor verwerkt.

De algemene, drie D-brede beleidskaders (kaders die betrekking hebben op de decentralisaties) voor het sociaal domein en de gebiedsteams dateren uit de periode rond de transitie (2015) en er sindsdien vooral uitvoeringsnotities zijn geschreven. Drie notities zijn bepalend geweest voor de inrichting van de gebiedsteams: de contourennota en twee draaiboeknotities. Het college heeft, expliciet er voor gekozen de nadruk te leggen op de uitvoering en praktische doorontwikkeling van de gebiedsteams. Dat verklaart de vele uitvoeringsnotities die elk verschillende aspecten van het functioneren van de gebiedsteams beschrijven. Door deze keuze is het lastig een compleet en overzichtelijk beeld te krijgen van het beleid inzake de twee gebiedsteams als belangrijkste instrumenten voor de uitvoering van de wettelijke taken van de gemeente in het kader van de Wmo, de Jeugdwet en de Participatiewet. De algemene kaders zijn zeer algemeen van aard en dateren bovendien van al meer dan vijf jaar geleden, de uitvoeringsnotities zoomen in op specifieke aspecten/onderdelen van het functioneren van de beide teams. Er mist een tussenniveau waarop de in algemene termen geformuleerde doelstellingen uit de beleidskaders zijn geconcretiseerd in specifieke SMART geformuleerde doelstellingen die richtinggevend zijn voor de uitvoeringspraktijk (zoals beschreven in de diverse uitvoeringsnotities). Deze doelstellingen zouden dan ook leidend kunnen zijn voor de periodieke rapportage over de resultaten aan de gemeenteraad.

Het is dan ook niet verwonderlijk dat we in dit onderzoek hebben geconcludeerd dat de gemeenteraad niet voldoende wordt geïnformeerd. Er is geen sprake van onjuiste informatie, niet in de reguliere planning en control cyclus, noch in de werkvergaderingen. Daar wordt de juiste informatie verstrekt, maar die informatie is onvolledig en gefragmenteerd. Onvolledig in de zin dat essentiële basisinformatie ontbreekt: met name geobjectiveerde informatie over aard en omvang van de vragen die de gebiedsteams krijgen en de afhandeling van die vragen, alsmede informatie over aard en omvang van de zorg en ondersteuning die wordt verstrekt en de daarmee gepaard gaande kosten ontbreken. Gefragmenteerd omdat met name in de werkvergaderingen doorgaans aandacht besteed wordt aan één of enkele specifieke aspecten van het functioneren van de teams en de informatie die dan verstrekt wordt niet goed geplaatst kan worden in het bredere perspectief van het functioneren van de beide gebiedsteams. Het ontbreken van een vertaling van de algemene doelstellingen uit de kadernotities naar SMART geformuleerde doelstellingen leidt er derhalve toe dat de gemeenteraad niet goed in staat is om de effectiviteit en de efficiency van de beide gebiedsteams te beoordelen bij het behalen van de doelen.

Desalniettemin constateren we dat de beide gebiedsteams in de praktijk wel degelijk goed functioneren. De drie belangrijkste uitgangspunten voor het functioneren van de gebiedsteams zoals geformuleerd in het 'Draaiboek gebiedsteams 2019-2020' namelijk (1) wees zichtbaar en vindbaar voor de burgers, (2) zet in op preventie en (3) breng een beweging op gang waarbij collectieve oplossingen interacteren met individuele oplossingen, worden ook daadwerkelijk in praktijk gebracht. Er wordt in de praktijk gewerkt conform de uitgangspunten van het Toezichtskader Samenwerkende Inspecties wat onder meer inhoudt dat er gewerkt wordt met één gezinsplan, er bij multi-problematiek aandacht is voor de veiligheid van kinderen en bovenal, dat de gebiedsteams functioneren als lerende organisaties. Het eigen functioneren wordt periodiek besproken en als daar aanleiding voor is, worden verbeteracties in gang gezet. De cliënten die we gesproken hebben zijn ook uitermate tevreden over de inzet van de vlechtwerkers met wie ze contact hebben.

Rest nog één kritische kanttekening. De gemeente Weststellingwerf heeft ervoor gekozen om beleid en uitvoering nauw aan elkaar te verbinden en zodoende korte lijnen te creëren waardoor er snel geschakeld kan worden als dat nodig is. Dat is op zich een prima uitgangspunt, maar er zijn meerdere overlegvormen die naast elkaar functioneren en soms door elkaar heen lopen waardoor het niet altijd even transparant is wat waar besproken wordt en moet worden.

Conclusies en Aanbevelingen

Conclusies

Dit onderzoek heeft tot doel zicht te krijgen op het functioneren van de gebiedsteams vijf jaar na de transitie in het sociaal domein. En om vast te stellen in hoeverre de gemeenteraad in staat is om te sturen op een efficiënt en effectief functioneren van deze teams. De conclusies uit het onderzoek hiernaar zijn:

HET BELEID VAN DE GEBIEDSTEAMS IN WESTSTELLINGWERF IS NA ZES JAAR AAN HERZIENING TOE

Voor de overgang van het sociaal domein naar de gemeenten schreef Weststellingwerf in 2014 het algemene beleid voor de gebiedsteams en de beleidskaders zijn sindsdien niet opnieuw door de raad besproken. In de afgelopen zes jaar heeft de gemeente vooral aan de uitvoering gewerkt en daar notities voor geschreven. Doordat algemeen beleid niet is herzien, mist soms het verband tussen de algemene kaders en de uitvoeringsnota's. En dan ontbreekt een overzichtelijk beeld van het beleid met meetbare doelen voor de raad. Zonder meetbare doelen is het vaak lastiger de raad periodiek te informeren over wat is bereikt.

DE GEBIEDSTEAMS FUNCTIONEERDEN DE AFGELOPEN VIJF JAAR GOED

De teams voeren het gemeentelijk beleid goed uit, hebben goed zicht op de doelgroepen en zijn voor hen prima toegankelijk. Ze werken aan preventie en gebruiken 'collectieve oplossingen' voor individuele problemen. Verder volgen ze de kaders van de samenwerkende inspecties op de voet waarmee een integrale werkwijze wordt beoogd. De teams moeten wel aandacht besteden aan dossiervorming, de overdracht van dossiers, samenwerking met specialistische zorgaanbieders en een vereenvoudigde overlegstructuur. Cliëntervaringen en onderlinge gesprekken gebruiken de teams om zichzelf te verbeteren. De medewerkers in de gebiedsteams werken en presteren goed. Ook in de ogen van de inwoners, die waren uitermate tevreden.

DE INFORMATIE AAN DE RAAD IS GEFRAGMENTEERD EN KAN BETER WORDEN GESTRUCTUREERD

Omdat Weststellingwerf algemeen beleid vrijwel direct om heeft gezet in uitvoering op de werkvloer, krijgt de raad vrij veel uitvoeringsinformatie in werkvergaderingen te horen, met een beperkt aantal thema's. Hierdoor hoort de raad wel hoe het de gebiedsteams en hun cliënten dagelijks vergaat, maar ontbreekt de structuur in de informatie. De raad heeft geen meetbare doelen in het sociaal domein vastgesteld waartegen periodiek de informatie uit dagelijkse praktijk afgezet kan worden. Ook ontbreekt geobjectiveerde informatie over het soort, het aantal en de kosten van de zorgvragen aan de teams waardoor het risico ontstaat dat informatie onvolledig is. En het college combineert de meetbare doelen en geobjectiveerde informatie niet tot een overzicht van het sociaal domein. Het gemis hieraan is de oorzaak van de vraag van de raad naar dit onderzoek.

Samengevat: de gemeente Weststellingwerf heeft tot 2020 de gebiedsteams ontwikkeld tot goed functionerende onderdelen van de gemeentelijke dienst. De teams verder verbeteren is zeker mogelijk en in de ogen van de rekenkamercommissie nodig. Het beleid voor de teams en de rapportage daarover aan de raad schiet in de ogen van de rekenkamercommissie echter wel tekort en kan veel beter. Gezien de open en lerende houding van de gebiedsteams en hun leiding denkt de rekenkamercommissie dat een haalbare kaart is.

Aanbevelingen

De rekenkamercommissie beveelt de raad aan om het college opdracht te geven:

1 -het algemene beleid in het sociaal domein te actualiseren met daarin meetbare doelen en twee keer per jaar afzonderlijk over het sociaal domein te rapporteren en hierin aandacht geven aan de gebiedsteams. Hierin geobjectiverde informatie te zetten over soort, aantal en kosten van zorgvragen per gebiedsteam. In deze rapportages de meetbare doelen te gebruiken uit het hernieuwde beleid.

Toelichting

Het is noodzakelijk dat er gegevens beschikbaar komen, (deels) ontleend aan de basisregistratie van de twee gebiedsteams, die ingaan op de volgende (hoofd)aspecten:

1. De vraag naar en behoefte aan zorg en ondersteuning zoals deze de beide gebiedsteams bereikt, onderscheiden naar soorten problematiek en relevante achtergrondkenmerken van de burger;
2. De wijze waarop deze vragen worden afgehandeld door de gebiedsteams onderscheiden naar:
 - a. Doorverwijzing naar collectieve voorzieningen;
 - b. Zelf afhandelen door gebiedsteam;
 - c. Doorverwijzen naar specialistische zorg en ondersteuning;
3. De inzet van specialistische zorg en ondersteuning, welke zorgaanbieders voor welke problematiek, duur van de zorg en ondersteuning, met speciale aandacht voor overdracht aan de beide gebiedsteams (afschaling);
4. De routes waarlangs cliënten 'binnenkomen' bij specialistische zorgaanbieders (huisarts, gecertificeerde instelling, gebiedsteam) en de mate waarin die benut worden;
5. Uiteraard de kosten van de diverse vormen van zorg en ondersteuning;
6. Trends hierin, inclusief de duiding en de koppeling aan de doelstellingen van het beleid.

Verwerk deze basisinformatie in beleidsinformatie die zicht biedt op de integrale uitvoering en resultaten in het sociaal domein/de gebiedsteams. Verwerk die beleidsinformatie in één integraal document. Biedt dit document separaat aan (dus niet als onderdeel van de reguliere planning & control cyclus) aan de gemeenteraad, zodat de raad zicht krijgt op de mate waarin alle burgers die dat nodig hebben adequate zorg en ondersteuning ontvangen, alsmede de kosten daarvan. Pas dan kan de raad haar controlerende taak met betrekking tot uitvoering en de resultaten in het sociaal domein naar behoren oppakken. Wat betreft de kaderstellende taak van de gemeenteraad is het aanbevelenswaardig het beleid nader te specificeren door de in zeer algemene termen verwoorde transformatiedoelen in de kadernota's die dateren van het begin van de transformatie in het sociaal domein, nader te concretiseren in transparante en meetbare doelstellingen en ook deze te verwoorden in één nieuw beleidsdocument. Het opzetten van een monitor sociaal domein biedt daarvoor een goede gelegenheid.

2 -de interne overlegstructuur en de dossiervorming door de gebiedsteams te verbeteren en aandacht besteden aan de samenwerking met de specialistische zorgaanbieders om integraal te werken.

3 - de Raad over één jaar te informeren over de uitvoering van de aanbevelingen.

RKC

Weststellingwerf



gemeente
Weststellingwerf

Bestuurlijke reactie van het college van B&W

0098252613

Gemeente Weststellingwerf
Rekenkamercommissie Weststellingwerf
Griffioenpark 1
8471KR Wolvega

Gemeentehuis
Griffioenpark 1, Wolvega
Postadres
Postbus 60, 8470 AB Wolvega
Telefoon
140561
Fax
(0561) 61 36 06
Internet
www.weststellingwerf.nl
E-mail
info@weststellingwerf.nl

Wolvega, 27 oktober 2020

Referentienummer: 009889553

Documentnummer: 0098252613

Behandeld door E. Klunder,

Onderwerp: Bestuurlijke reactie onderzoeksrapport gebiedsteams

Beste Rekenkamer commissie,

Op 29 september 2020 ontvingen wij het onderzoeksrapport van de Rekenkamer naar het functioneren van de gebiedsteams. Dit onderzoek heeft plaatsgevonden in het laatste kwartaal van 2019 tot juli 2020.

Het gebiedsteams functioneert goed

Wij zijn trots op de conclusie van de rekenkamer dat het gebiedsteam goed functioneert en dat ook de geïnterviewde inwoners deze conclusie ondersteunen. Voor de uitvoering van het beleid binnen het Sociaal domein en de Wmo, Jeugd en Participatiewet zijn de gebiedsteams onze cruciale schakel naar de inwoners. Als het hier niet goed gaat, dan merken onze inwoners dat direct.

Omdat de gebiedsteams zo'n belangrijke schakel zijn is er ook constant aandacht voor ontwikkeling en intervisie. Want hoe blij we als college ook zijn met de conclusie van de rekenkamer dat de gebiedsteams goed functioneren, dat moet ook zo blijven. We onderschrijven daarmee het idee van de rekenkamer dat er nog ruimte blijft voor verbetering.

Ontwikkelperspectief Sociaal domein

De rekenkamer geeft ons in dit onderzoek een aantal aandachtspunten mee. Een is de beleidsvorming, die door de vele uitvoeringsnotities gefragmenteerd kan overkomen en dat het beleidskader uit 2014 (contourennotitie) een herijking nodig heeft. Wij delen deze conclusies met de rekenkamer en zijn daarom in 2019 het proces gestart rond een ontwikkelperspectief Sociaal domein. Een herijking van de beleidskaders voor het Sociaal domein. In januari 2021 wordt dit proces vervolgd door met de gemeenteraad in gesprek te gaan over de kaders, thema's en prioritering in het Sociaal domein. Het is de bedoeling om in de loop van 2021 een nieuw beleidskader voor het Sociaal domein vast te stellen met de gemeenteraad. Hierin nemen we de aanbeveling mee om meetbare doelen te stellen.

Monitor Sociaal domein

Een andere conclusie van de rekenkamer is dat de informatie aan de raad gefragmenteerd is en dat deze beter kan worden gestructureerd. De gemeenteraad heeft te weinig geobjectiveerde informatie voor handen waardoor het ingewikkeld is om te kunnen sturen.

Wij nemen deze aanbeveling over en werken aan een brede monitor Sociaal domein. In januari 2021 zal de gemeenteraad een eerste volledige dataset ontvangen. In het ontwikkelproces zijn de raadsleden, met een afvaardiging in een klankbordgroep, actief meegenomen om de informatie in de monitor te laten aansluiten bij de vraag van uw raad.

Overige aandachtspunten

Andere aandachtspunten die u ons meegeeft betreffen onder andere onze dossiervorming. Dit signaal komt ook in andere onderzoeken naar voren. In 2020 is er een intern controle plan ontwikkeld en wordt er actief gestuurd op kwaliteit en volledigheid van dossiers. Dit sturen gebeurt zowel door de kwaliteitsmedewerkers als door de teamleiders en is een blijvend aandachtspunt voor onze organisatie. De aandachtspunten over optimaliseren van de interne overlegstructuur en de samenwerking met specialistische zorgaanbieders hebben onze aandacht, maar zien we als een zaak van de afdeling Sociaal domein.

Wij danken de rekenkamer commissie en alle betrokkenen bij het onderzoek hartelijk voor hun inspanningen. Het is mooi om als college een bevestiging te krijgen dat de stappen die we zetten in het Sociaal domein overeenkomen met de aanbevelingen uit dit rapport.

Met vriendelijke groeten, Burgemeester en Wethouders van Weststellingwerf,

De Secretaris

De Burgemeester

Nawoord van de Rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie kan zich vinden in de bestuurlijke reactie en is verheugd dat het college de aanbevelingen uit het rapport overneemt. Wij denken dat wanneer college en raad meetbare doelen bij de herijking van het sociaal domein vaststellen, controleren van de uitkomsten via de monitor sociaal domein een grote stap vooruit is. Hiermee kan worden voorkomen dat raad steeds gedetailleerdere informatie verlangt om vat te krijgen op de materie. Door de meetbare doelen op de hoofdlijnen van het beleid te volgen kan de raad afstand nemen van de details en de uitvoering en toch de kaders uitzetten en het college daarop controleren. De rekenkamercommissie beveelt dit van harte aan.

1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we achtereenvolgens de aanleiding om dit onderzoek uit te voeren (paragraaf 1.1), de focus van het onderzoek (paragraaf 1.2), de onderzoeksvragen (paragraaf 1.3) en de wijze waarop we het onderzoek hebben uitgevoerd (paragraaf 1.4). In de laatste paragraaf treft u de leeswijzer aan.

1.1 Aanleiding

Raadsleden van de gemeente Weststellingwerf gaven in het jaarlijkse overleg met de rekenkamercommissie aan een onderzoek naar de gebiedsteams wenselijk te vinden. Zij vroegen zich af wat de effectiviteit van de gebiedsteams is, wat het oplevert en hoe bekend de teams zijn. Ook werd de vraag gesteld welk effect de locatiewijziging van het team Wolvega heeft gehad? De rekenkamercommissie heeft dit onderwerp in zijn onderzoeksprogramma 2019 opgenomen en een vooronderzoek gedaan. In het vooronderzoek heeft de commissie geconcludeerd dat het zinvol is een rekenkameronderzoek naar de werking van de gebiedsteams uit te voeren. Een dergelijk onderzoek kan relevante aanbevelingen voor de raad en college van de gemeente Weststellingwerf opleveren.

Het rekenkameronderzoek is in opdracht van de rekenkamercommissie uitgevoerd door Regioplan Beleidsonderzoek BV.

1.2 Afbakening van het onderzoek

Met ingang van 1 januari 2015 zijn de gemeenten verantwoordelijk geworden voor de uitvoering van de Jeugdwet en de vernieuwde Wmo. Daarmee hebben de gemeenten een groot aantal nieuwe taken en verantwoordelijkheden gekregen voor een kwetsbare doelgroep. Tezamen met de invoering van de Participatiewet is een nieuw beleidscluster 'sociaal domein' ontstaan waar heel veel geld in omgaat, bezuinigingen van het Rijk moeten worden verwerkt, nieuwe samenwerkingsverbanden moeten worden ingericht (bijvoorbeeld regionale inkoop van jeugdzorg) en nieuwe taken en verantwoordelijkheden hun beslag in de gemeentelijke organisatie moeten krijgen, zowel ambtelijk als bestuurlijk. Dit is een grote en omvangrijke operatie die veel uitdagingen bevat, maar ook niet geheel zonder risico's is. De transities hebben geleid tot nieuwe taken en verantwoordelijkheden van de gemeente en hebben in zekere zin ook geleid tot een herdefiniëring en herpositionering van de gemeente als beleidsmaker. Waar voorheen de gemeente het primaat van beleidsontwikkeling had en opdrachtgever was voor de uitvoerders, is na de decentralisaties en de invoering van de Wet passend onderwijs een situatie ontstaan waarin de gemeente veel meer samen met de uitvoerders, in co-creatie, beleid ontwikkelt en ook zelf uitvoert.

Daarmee is niet alleen sprake van een organisatorische, ambtelijke en budgettaire uitdaging als gevolg van de nieuwe taken; er is ook sprake van een bestuurlijke uitdaging, een 'transitie achter de transities', die vraagt om een andere manier van sturen in het nieuwe lokale sociaal domein. Ambtenaren, wethouders en raadsleden moeten elkaar daarin vinden.

In de meeste gemeenten vormen de wijkteams/gebiedsteams/sociale teams de toegang tot de (geïndiceerde) zorg. Via deze teams kan zorg en ondersteuning worden ingeschakeld als de burger daar behoefte aan heeft. De mate waarin het beleid in het sociaal domein als effectief en efficiënt kan worden bestempeld is dan ook in hoge mate afhankelijk van het functioneren van deze teams. Dat is - uiteraard - ook het geval in Weststellingwerf. Het onderzoek concentreert zich op de beleidsmatige aansturing en het dagelijkse functioneren van de beide gebiedsteams, het team Wolvega en het team Noordwolde. Het onderzoek richt zich dus niet op het generieke beleid in het sociaal domein van de gemeente Weststellingwerf, maar op een specifiek aspect van dat beleid, namelijk de gebiedsteams.

1.3 Doel en vraagstelling

Het onderzoek heeft tot doel zicht te krijgen op het functioneren van de gebiedsteams en vast te stellen in hoeverre de gemeenteraad in staat is om te sturen op een efficiënt en effectief functioneren van deze teams¹.

In het onderzoek staan de volgende onderzoeksvragen centraal:

Beleid

1. Welk beleid voert de gemeente Weststellingwerf inzake de toegang tot zorg en ondersteuning in het sociaal domein?
2. Welke (zorginhoudelijke en financiële) opdracht heeft de gemeente daarbij meegegeven aan de gebiedsteams?
3. In hoeverre is dit beleid SMART geformuleerd? (Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden)?

Uitvoering

4. Hoe zijn de twee teams samengesteld (qua expertise, fte, taken en verantwoordelijkheden, administratieve ondersteuning)?
5. Welke werkprocessen worden in de teams gehanteerd (intake, registratie, keukentafelgesprek, doorverwijzing (richting voorveld, richting geïndiceerde zorg), monitoring en evaluatie)?
6. Welke financiële taakstelling hebben de teams meegekregen en hoe wordt gebruikgemaakt van het vrij besteedbare budget?
7. Hoe hebben de teams het opbouwwerk en het jongerenwerk geïntegreerd in hun werkwijze en hoe verhouden deze zich tot het lokale welzijnswerk?
8. In hoeverre hebben de teams inzicht in de behoefte aan zorg en ondersteuning in Weststellingwerf, hoe bekend zijn de teams en hoe toegankelijk zijn ze?
9. Welke vragen krijgen de teams en op welke wijze worden deze vragen afgehandeld?
10. Op welke wijze werken de teams samen met de backoffice sociaal domein van de gemeente Weststellingwerf?
11. In hoeverre en op welke wijze zijn de aanbevelingen uit het Radar-rapport van 2016 in de praktijk overgenomen?
12. Is er sprake van een effectieve en efficiënte werkwijze van de teams, gelet op de antwoorden op de eerste elf vragen?

¹ Doel van het onderzoek zoals eerder in de onderzoeksopzet van december 2019 geformuleerd, is in overleg met het onderzoeksbureau aangepast, omdat er geen onderzoek wordt gedaan naar de stand van zaken van de transitie maar naar het functioneren van de gebiedsteams vijf jaar na de transitie.

Informatievoorziening

13. Wordt de gemeenteraad op een juiste, volledige en tijdige wijze geïnformeerd over het beleid, de uitvoering en de resultaten van de gebiedsteams?

Verbetermogelijkheden

14. Is het wenselijk en zo ja, welke mogelijkheden zijn er om de effectiviteit en efficiency van de gebiedsteams te verbeteren?

15. Is het wenselijk en zo ja, welke mogelijkheden zijn er om de gemeenteraad beter te informeren over de gebiedsteams?

1.4 Onderzoeksverantwoording

Het onderzoek heeft zich gericht op de periode 2015-2019. Tijdens de eerste fase van het onderzoek heeft de rekenkamercommissie vooronderzoek gedaan. Daarna zijn de bevindingen uit het vooronderzoek en de voorlopige onderzoeksvragen met raadsleden van de OWO²-gemeenten besproken. Raadsleden konden input leveren voor de definitieve onderzoeksvragen. Vervolgens is een onderzoeksbureau geselecteerd dat de definitieve onderzoeksvragen heeft geformuleerd (zie hierboven paragraaf 1.3.) en is een normenkader ontwikkeld (zie onderstaand normenkader). Het normenkader is vastgesteld door de rekenkamercommissie.

Beleid	<ul style="list-style-type: none"> • Het beleid is integraal in de zin dat de verbinding tussen Wmo, Jeugdwet, Participatiewet, Wet passend onderwijs is gerealiseerd. • Er is aandacht voor de verbinding met welzijn en de basisgezondheidszorg. • Er is aandacht voor de verbinding met schuldhulpverlening. • De beleidsdoelen zijn hierop aangehaakt en SMART geformuleerd. • Het beleid wordt periodiek geëvalueerd.
Uitvoering	<ul style="list-style-type: none"> • De uitvoering vindt plaats conform de uitgangspunten van het beleid • Er is sprake van een integrale toegang tot zorg en ondersteuning. <ul style="list-style-type: none"> - Vanuit de toegang is er zicht op de doelgroepen. - De toegang is laagdrempelig en goed toegankelijk voor de doelgroepen. • Die toegang functioneert conform de uitgangspunten van het toezichtkader samenwerkende inspecties: <ul style="list-style-type: none"> - hulpvraag is in dialoog met gezin geformuleerd; - integrale beoordeling hulpvraag geschiedt op alle relevante levensdomeinen; - bij multiproblematiek zijn veiligheidsrisico's van kinderen meegewogen; - de mate van zelfredzaamheid en inzetbaarheid netwerk is meegewogen; - zorg en ondersteuning aan gezin zijn passend; - hulpplan is in samenspraak met gezin vastgesteld; - de ondersteuning wordt verleend conform het uitgangspunt één gezin, één plan, één regisseur;

² OWO staat voor het samenwerkingsverband tussen Ooststellingwerf, Weststellingwerf en Opsterland waarin een aantal ambtelijke diensten zijn samengevoegd, waaronder de backoffice sociaal domein.

	<ul style="list-style-type: none"> - de doelen zijn concreet geformuleerd, geprioriteerd en worden periodiek geëvalueerd; - die evaluatie leidt desgewenst tot onderbouwde aanpassingen aan de zorg en ondersteuning; - de toegang/het team werkt conform vastgestelde kwaliteitsnormen en is een lerende organisatie; - cliëntervaringen worden aantoonbaar gebruikt om de dienstverlening te verbeteren;
Informatievoorziening	<ul style="list-style-type: none"> • De gemeenteraad wordt tijdig, juist en volledig geïnformeerd door het college zodat de raad zijn kaderstellende en controlerende taak op een juiste wijze kan uitvoeren: <ul style="list-style-type: none"> - de informatie wordt in drie-D-samenhang gepresenteerd; - de informatie is herleidbaar tot de beleidsdoelen en SMART geformuleerd; - kwantitatieve informatie is voorzien van duiding.

Nadat de onderzoeksopzet en het normenkader door de rekenkamercommissie zijn vastgesteld, is het onderzoek in het laatste kwartaal van 2019 van start gegaan met een startbijeenkomst voor de rekenkamercommissie, de portefeuillehouders en ambtelijk betrokkenen.

In dat gesprek is besproken hoe er het beste kan worden samengewerkt om het onderzoek snel en efficiënt uit te voeren. Vervolgens zijn alle relevante documenten opgevraagd en geanalyseerd die richtinggevend zijn voor het functioneren van de beide gebiedsteams. Daarna zijn meerdere gesprekken gevoerd met ambtenaren en de wethouders die verantwoordelijk zijn voor het beleid aangaande de gebiedsteams. De documentanalyse en de gesprekken hebben geresulteerd in een beschrijving en analyse van het beleid aangaande de gebiedsteams. De beleidsanalyse is uitgevoerd met behulp van het normenkader; richtlijnen waaraan het beleid moet voldoen.

Na de beleidsanalyse heeft het onderzoek zich gericht op de uitvoering: het functioneren van de gebiedsteams in de dagelijkse praktijk. Daartoe is gesproken met de beide teamleiders, met medewerkers van de twee gebiedsteams, met een negen cliënten en met het Burgerplatform Sociaal Domein. Oorspronkelijk zouden twee panelgesprekken gevoerd worden met cliënten (één met cliënten van het team Wolvega en één met cliënten van het team Noordwolde), maar vanwege de coronacrisis zijn deze gesprekken vervangen door telefonische interviews. De gemeenteraad is via een digitale enquête onder de woordvoerders sociaal domein van de fracties geconsulteerd. Aansluitend heeft een teleconferentie plaatsgevonden. De beschreven uitvoeringspraktijk is eveneens geanalyseerd met behulp van het normenkader.

Het onderzoeksrapport is conform het onderzoeksprotocol van de rekenkamercommissie voorgelegd aan de ambtelijke organisatie van de gemeente Weststellingwerf om na te gaan of de feiten zoals beschreven in het rapport in het licht van de onderzoeksdoelstelling en -vraagstelling, juist en volledig zijn. Op- of aanmerkingen als gevolg van dit ambtelijk hoor en wederhoor zijn, na zorgvuldige afweging van de rekenkamercommissie, verwerkt. De wijze waarop de rekenkamercommissie dit gedaan heeft is middels een memorie van antwoord teruggekoppeld aan de gemeentelijke organisatie. Vervolgens is een analyse gemaakt en zijn de conclusies en aanbevelingen geschreven.

Het onderzoeksrapport is voor bestuurlijk wederhoor voorgelegd aan het college van B&W (conform artikel 7, lid d-e, onderzoeksprotocol van de rekenkamercommissie d.d. 29 september 2020. De bestuurlijke reactie van het college is opgenomen in het onderzoeksrapport, evenals het nawoord van de rekenkamercommissie.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 van dit rapport treft u de beschrijving van het beleid en de analyse ervan aan. Dit hoofdstuk besluit met een toets van het beleid aan de relevante beleidsnormen en aan de informatienormen. Hoofdstuk 3 van het rapport beschrijft het functioneren van de gebiedsteams in de dagelijkse praktijk en besluit met de toets aan de praktijknormen. In hoofdstuk 4 worden de onderzoeksvragen beantwoord. De beantwoording van de onderzoeksvragen 14 en 15 is opgenomen in de conclusies en aanbevelingen.

2 Beleidsbeschrijving en -analyse

In dit hoofdstuk beschrijven en analyseren we het beleid van de gemeente Weststellingwerf inzake de opzet en aansturing van de gebiedsteams. De gebiedsteams zijn één van de belangrijkste ‘instrumenten’, zo niet het belangrijkste, om het beleid inzake het sociaal domein uit te voeren en de burgers die dat nodig hebben toegang tot zorg en ondersteuning te verschaffen en volwaardig te laten participeren in de samenleving.

In paragraaf 2.1. beschrijven we het beleid en in paragraaf 2.2. beschrijven de wijze waarop de gemeenteraad van Weststellingwerf geïnformeerd is over beleid, uitvoering en resultaten van de beide gebiedsteams. In paragraaf 2.3. analyseren we de beleidsontwikkeling en de informatievoorziening aan de gemeenteraad en toetsen we het beleid en de informatievoorziening aan de daarvoor opgestelde normen uit het normenkader.

2.1 Beschrijving van het beleid

In deze paragraaf beschrijven we chronologisch het beleid van de gemeente Weststellingwerf inzake de gebiedsteams vanaf de transformatie in het sociaal domein (1 januari 2015) aan de hand van de meest relevante beleidsdocumenten. Van elk document geven we aan of dit document met de gemeenteraad is gedeeld. De lezer zal constateren dat de algemene, drie D-brede beleidskaders (kaders die betrekking hebben op de decentralisaties) voor het sociaal domein en de gebiedsteams dateren uit de periode rond de transitie (2015) en er sindsdien vooral uitvoeringsnotities zijn geschreven die niet altijd zijn gedeeld met de gemeenteraad. Drie notities zijn bepalend geweest voor de inrichting van de gebiedsteams: de contourennota (gedeeld en besproken met de raad) en de twee draaiboeknotities (geagendeerd en besproken in respectievelijk de Commissie Sociaal Domein en een werkvergadering van de raad). Andere richtinggevende notities (Kruuspunt en Samenspel, beide daterend uit 2019) zijn niet besproken met de gemeenteraad, omdat ze nog in concept zijn). Het college heeft, zo is aangegeven in diverse interviews, expliciet er voor gekozen de nadruk te leggen op de uitvoering en praktische doorontwikkeling van de gebiedsteams. Dat verklaart de vele uitvoeringsnotities die in dit hoofdstuk genoemd worden.

Het beleid inzake het sociaal domein in het algemeen en de gebiedsteams in het bijzonder maakt onderdeel uit van programma 6 van de programmabegroting van de gemeente Weststellingwerf, programma Sociaal Domein. In de onderzochte begrotingen zijn de kadernota's/beleidsnota's genoemd waarin het beleid in het sociaal domein is vastgelegd.

Nota's Wmo-beleid, jeugdzorgbeleid, re-integratiebeleid (vastgesteld door College en gemeenteraad)

Het Wmo-beleid en het jeugdbeleid zijn verwoord in aparte nota's, evenals het re-integratiebeleid. In het beleidsplan Wmo zijn de contouren van de gebiedsteams geschetst, de samenstelling en expertise, de relatie met lokale gemeenschap/de persoonlijke netwerken en de informele zorg, de basisvoorzieningen, de experts en de backoffice. Ook in het beleidsplan Hart voor de Jeugd is omschreven dat de gebiedsteams (mede) de toegang tot de geïndiceerde jeugdzorg vormen en zijn op eenzelfde wijze als in de Wmo-nota de contouren van de gebiedsteams omschreven. In de

organogrammen die de gebiedsteams beschrijven wordt het zorglandschap ingedeeld in vier kolommen:

- kolom 1: de lokale gemeenschap/persoonlijke netwerken/informele zorg;
- kolom 2: de basisvoorzieningen: gezondheidszorg, onderwijs, wonen en veiligheid;
- kolom 3: de gebiedsteams met expertises op terrein van jeugd en gezin, Wmo/ouderen, arbeid en inkomen, LVG/LVB, psychosociale ondersteuning, (eventueel) opbouwwerk;
- kolom 4: de specialistische zorg en ondersteuning en het crisisteam.

De contouren van de gebiedsteams zijn nog niet verder uitgewerkt in genoemde nota's. Die uitwerking is verwoord in de hieronder genoemde contourennota's.

Contourennota gebiedsteams 2014 (vastgesteld door College en gemeenteraad)

De eerste nota dateert van juli 2014 en is getiteld: '3D's, contourennotitie gebiedsteams'. Deze notitie bouwt voort op een eerder (2013) verschenen visienota op de drie decentralisaties die samen met de gemeenten Opsterland en Ooststellingwerf is geschreven. De kern van de visie is dat op termijn alle zorgtaken (ook die taken die niet expliciet zijn gedecentraliseerd naar de gemeenten) vanuit de gebiedsteams worden aangeboden aan de burgers, dan wel zelf worden verzorgd/uitgevoerd door de gebiedsteams. Er moet sprake zijn van een integraal functionerend team. In deze notitie worden de samenstelling en de werkwijze van de gebiedsteams beschreven, alsmede de positionering van de gebiedsteams in het (lokale) zorglandschap. Nadrukkelijk worden de gebiedsteams gekoppeld aan de informele zorg binnen de lokale gemeenschap en de collectieve voorzieningen. In de bijlage is een eerste (grotendeels nog niet ingevulde) versie van een draaiboek opgenomen waarin de werkwijze in de praktijk van de gebiedsteams beschreven wordt.

Eindversie draaiboek gebiedsteams januari 2015 (ter kennisname toegezonden aan de gemeenteraad)

In dit draaiboek is de (beoogde) werkwijze van de (toen nog) drie gebiedsteams uitgebreid omschreven. De notitie ademt een integrale werkwijze (Wmo, Jeugd, Werk en Inkomen, Participatie) uit en bevat een demografische, sociaaleconomische en zorg-consumptieve analyse van de drie gebieden. Ook in deze notitie wordt de doorontwikkeling van de teams naar een integraal functionerend team geschetst. In deze notitie wordt eveneens de samenwerking met het sociaal team³ geschetst, waarbij het sociaal team vooral wordt ingezet in geval er sprake is/likt te zijn van een crisis (opschaling vanuit het gebiedsteam). Er is aandacht voor de samenwerking met de huisartsen en de wijkverpleegkundigen en ook voor de samenwerking met het onderwijs, de woningcorporaties en de vrijwilligersorganisaties.

Evaluatie (gepresenteerd aan de raad)

Een jaar (2015) na de instelling van (toen nog) drie gebiedsteams, is de werkwijze van de teams geëvalueerd. Uit die evaluatie kwam een aantal verbeterpunten naar voren:

- Ontwikkel de teams door, zowel qua samenstelling (omvang formatie, expertise) als wat betreft de bekendheid, de zichtbaarheid en de bereikbaarheid;
- Verbeter de positionering, met name als het gaat om de participatie van de burger (waar, zie hieronder, per 1 juli 2019 opvolging aan is gegeven);
- Verminder de administratieve lasten.

³ Dit sociaal team is in mei 2017 opgeheven en vervangen door een escalatieoverleg waar de gebiedsteams, ambtenaren veiligheid en ketenpartners in de zorg complexe casuïstiek bespreken indien dat noodzakelijk wordt geacht.

Mede op basis van deze evaluatie zijn de gebiedsteams doorontwikkeld en is onder andere de formatie uitgebreid en (extra) geïnvesteerd in de relatie met de huisartsen (via de aanstelling van praktijkondersteuners, POH'ers, zie verderop in dit hoofdstuk).

Collegeprogramma 2018-2022, de Kracht van Samen en Doen (vastgesteld door de gemeenteraad)

In het collegeprogramma de Kracht van Samen en Doen is in paragraaf 4.1, Bestuurlijke Vernieuwing, een aantal opgaven geformuleerd die van belang zijn voor het functioneren van de gebiedsteams:

- In opgave 4.2, het faciliteren van initiatieven vanuit de samenleving (wijken en kernen) is aangekondigd dat structureel 100.000 euro per jaar zal worden ingezet om het dorpenfonds te voeden⁴.
- In opgave 5 wordt aangekondigd dat de toegang tot het sociaal domein laagdrempelig georganiseerd gaat worden op een nieuwe locatie, namelijk Locatie Griffioenpark 3 waar gewerkt zal gaan worden met een 'vernieuwend dienstverleningsconcept' voor de toegang: '... De kern hiervan is, dat inwoners hun vraag direct aan een professional kunnen stellen en hierover met hen in gesprek kunnen gaan. Deze toegang is aanvullend op de huidige dienstverlening en vervangt dus niet de keukentafelgesprekken, de telefonische dienstverlening of andere vormen van dienstverlening in het sociaal domein, zoals wij die nu kennen...' Als resultaat/beleidsindicator is benoemd de toegenomen tevredenheid van cliënten, blijkend uit de evaluatie.
- Opgave 13, transformatie sociaal domein, beoogt de integrale aanpak, waarvan de gebiedsteams de kern vormen, door te ontwikkelen, onder andere door meer in te zetten op preventie en vroegsignalering, alsmede ook laagdrempelige collectieve voorzieningen waar mogelijk te ontwikkelen. Als resultaat/beleidsindicator wordt wederom de cliënttevredenheid genoemd.
- Relevant is eveneens opgave 15, herijking welzijnswerk, waarin wordt gepreludeerd op het beëindigen van de subsidierelatie met Timpaan en een nieuwe visie op het welzijnswerk wordt aangekondigd die aansluit op de maatschappelijke vraag en de transformatie in het sociaal domein (en die naar verwachting in de tweede helft van 2020 zal worden gepresenteerd aan de gemeenteraad).
- Ook in de opgaven 17 en 18 (versterken ketensamenwerking jeugd en ouderen) wordt verwezen naar de transformatie in het sociaal domein, de wens om meer integraal en preventief te werken.

Draaiboek gebiedsteams 2019-2020 (ter kennisname toegestuurd aan de gemeenteraad)

In dit draaiboek wordt expliciet ingegaan op het versterken van de sociale basis en het invlechten van de bijbehorende taken in het takenpakket van de gebiedsteams. Per 1 juli 2019 hebben de gebiedsteams er een nieuwe opgave bij gekregen, namelijk werken aan het versterken van de sociale basis, een taak die voorheen door Timpaan Welzijn⁵ werd uitgevoerd. Door collectieve arrangementen in te zetten moeten de zelfredzaamheid en vooral de samenredzaamheid van de lokale samenleving in Weststellingwerf worden aangeboord en ingezet. In de notitie Draaiboek gebiedsteams 2019-2020 is die opgave als volgt verwoord:

- Weet wat er is en speelt in de dorpen en wijken en zorg dat de inwoners het gebiedsteam weten te vinden voor vragen die raken aan het versterken van de sociale basis.
- Zorg hierbij voor een afstemming met de dorpencoördinator en de beleidsafdelingen (sociaal en ruimte).

⁴ Met de gelden van dit fonds worden vooral infrastructurele projecten gefinancierd.

⁵ Die taken zijn daar weggehaald omdat men minder tevreden was over de inzet van Timpaan.

- Werk aan structuren waarbij preventie centraal staat.
- Breng een ontwikkeling op gang waarbij de collectieve oplossingen een interactie vormen met de individuele zorgvragen. Weet met welke belangen vanuit de gemeente je naar de samenleving gaat.
- Alle inwoners behoren tot de sociale basis, ook de initiatiefrijke en sterke inwoners.
- Wees stoutmoedig en durf fouten te maken, maar wees je bewust van je rol als vlechtwerker in gemeentelijke dienst.

Er is medio juli 2020 nog niet separaat gerapporteerd aan de gemeenteraad over de wijze waarop en de mate waarin gewerkt is/wordt aan deze opgaven en de resultaten die zijn behaald. In de Monitor Sociaal Domein die medio juli 2020 nog in ontwikkeling is, worden deze opgaven meegenomen, aldus één van de geïnterviewde beleidsmedewerkers.

Ten behoeve van de overdracht van taken van Timpaan naar de gebiedsteams is een impactanalyse gemaakt die heeft geresulteerd in een aantal concreet benoemde taken die onder andere de gebiedsteams op zich moeten nemen. Deze taken zijn verwoord op bladzijde 8 en 9 van het draaiboek en hebben betrekking op het jeugd- en jongerenwerk, buurtsportwerk, ouderenwerk en mantelzorg en het vrijwilligerswerk. Ten behoeve van de overname van taken van Timpaan is de formatie van de gebiedsteams uitgebreid met 4,5 fte. Belangrijk, aldus het draaiboek, is dat de vlechtwerkers (zie ook hieronder) in de gebiedsteams de gebieden nog beter leren kennen: ‘... weten wat er is en speelt is een voorwaarde voor collectieve oplossingen...’.

Om de oorspronkelijk individuele dienstverlening van beide gebiedsteams beter te kunnen vervlechten met de nieuwe collectieve opgaven is een kwartiermaker aangetrokken, zo valt te lezen in het draaiboek. De kwartiermaker zal voor maximaal twee jaar worden aangesteld. In de zomer van 2019 is een kwartiermaker aangesteld die in maart 2020 wegens persoonlijke omstandigheden moest stoppen met haar werkzaamheden en is vervangen door een andere kwartiermaker. Zij heeft de opdracht gekregen de beleidsmedewerkers te ‘voeden’ met ervaringen uit de praktijk om beleidsmedewerkers te inspireren om beleid (door) te ontwikkelen gericht op het creëren van collectieve oplossingen voor individuele ondersteuningsbehoeften. Die taakopdracht heeft de kwartiermaker ook richting de vlechtwerkers: heb leren meet te denken in termen van collectieve oplossingen. Elke twee-drie weken overlegt de kwartiermaker (bilateraal) met het hoofd van de afdeling Sociaal Domein. Van dat overleg worden geen notulen gemaakt.

Communicatie en website

Communicatie met de inwoners over de nieuwe taken van de gebiedsteams wordt belangrijk gevonden. Er zal dan ook een communicatieplan worden opgesteld, aldus het draaiboek. Dit plan heeft betrekking op de digitale informatiemagazine Westwijzer (raadpleegbaar via de website van de gemeente) en beschrijft de intentie om de rubriek Sociaal Domein toe te voegen aan dit magazine dat maandelijks verschijnt. De rubriek zal de volgende informatie bevatten:

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">- Agenda met algemene activiteiten die we als gemeente aanbieden of waar we bij betrokken zijn (zorg, sport en cultuur)<ul style="list-style-type: none">o We kiezen per maand 5 activiteiten uit die meldenswaardig zijn of passen bij het thema.- Bericht uit het gebiedsteam<ul style="list-style-type: none">o Column van een van de Vlechtwerkers- Informatie over het thema en de ondersteuning die de gemeente biedt op dit terrein- Voorbeeld van een burgerinitiatief het liefst in verbinding met het thema |
|--|

Op de website van de gemeente staat vermeld dat: ‘Weststellingwerf twee gebiedsteams heeft, één in Noordwolde en één in Wolvega. Elk gebiedsteam heeft professionele hulpverleners, de ‘vlechtwerkers’. Zij bieden ‘steun op het gebied van jeugd en gezin, zorg en werk en inkomen. Of je nu een kleine of grote vraag hebt, de vlechtwerker staat voor je klaar’. De teams werken volgens het uitgangspunt van één gezin, één plan, één vlechtwerker’. Er wordt, aldus de website, goed samengewerkt met (wijk)verenigingen, dorpsbelangen, huisartsen en scholen, en ook met buurtbewoners.

Memo aanpassing gebiedsteams (niet gedeeld met de raad)

In de memo ‘Aanpassing gebiedsteams van 3 naar 2 teams’ van februari 2017 is beargumenteerd waarom in Weststellingwerf niet langer met drie maar met twee ‘robuuste’ teams gewerkt gaat worden. Het werken met drie teams (8.000-10.000 inwoners per gebied) is kwetsbaar gebleken uit organisatorisch oogpunt en kan niet goed samengaan met de versterkte nadruk op flexibel, outreachend⁶ werken. De formatieverdeling tussen de beide teams is gebaseerd op de aantallen inwoners van beide gebieden, hetgeen resulteert in een iets groter team voor Wolvega.

Notitie Caseloadbepaling (niet gedeeld met de raad)

In de notitie ‘Caseloadbepaling, handleiding hoe de caseload te bepalen voor vlechtwerkers’ van mei 2018 is een methodiek opgenomen om de ‘ideale’ caseload te berekenen zodat de medewerkers ‘... een betere inschatting kunnen maken wanneer ze ‘vol’ zitten...’. Door een inschatting te maken van de gemiddelde zwaarte van casussen en de verdeling tussen de verschillende casussen op deze parameter (licht, middel en zwaar), ‘overige’ taken te benoemen en een inschatting te maken van de preventieve taken is vastgesteld dat een caseload van 30 tot 35 casussen per fte mogelijk is, maar de wenselijke caseload is vastgesteld op 28 (de norm voor jeugdwerk, overgenomen door Weststellingwerf omdat het met name een norm voor *ambulant* werk is, hetgeen ook het werk van de medewerkers van de gebiedsteams typeert). De caseloadbepaling wordt gebruikt om grip op het werk te houden. De eerste evaluatie een half jaar na de eerste berekening laat zien dat de norm van 28 reëel is en de caseloadbepaling een goede manier is om te reflecteren op het werk en de functie van vlechtwerker verder door te ontwikkelen.

Notitie Ontwikkelperspectief Sociaal Domein, Kruispunt (niet gedeeld met de raad)

In de notitie ‘Ontwikkelperspectief Sociaal Domein’ van november 2019 blijkt de gemeente Weststellingwerf terug door de samenleving te analyseren op een aantal sociale thema’s, zoals bijvoorbeeld de toenemende vergrijzing van Weststellingwerf, het relatief hogere verzuimcijfer onder leerlingen dan gemiddeld in Nederland, en het relatief hoge percentage inwoners met een langdurige ziekte. Deze analyse moet nog een vervolg krijgen in beleidsmaatregelen en -acties voor de komende jaren. Dat vervolg is er medio juni 2020 nog niet⁷.

Notitie Samenspel (niet gedeeld met de raad)

In de notitie ‘Door samenspel geen kinderen in de knel, aanpak preventie jeugd, 2019’ is aangegeven op welke wijze in de gemeente Weststellingwerf vormgegeven wordt aan het preventieve jeugdbeleid. De vlechtwerkers van de gebiedsteams spelen daarbij een belangrijke rol. De notitie benoemt concrete met name in procestermen geformuleerde doelen (bijvoorbeeld: ouders versterken in hun rol als opvoeder) en koppelt daar concrete activiteiten aan (bijvoorbeeld:

⁶ Outreachend wil zeggen dat de vlechtwerkers naar de burger toe komen in plaats van wachten tot zij benaderd worden door de burger

⁷ Het vervolg staat in de Lange Termijn Agenda gepland voor januari 2021

ontmoetingsplek voor ouders inrichten, inloopspreekuur voor ouders met opvoedingsvragen te organiseren). De medewerkers van de gebiedsteams werken aan deze opgaven, aldus één van de geïnterviewde medewerkers, maar er heeft nog geen systematische terugkoppeling plaatsgevonden aan de gemeenteraad. Gevraagd naar de reden waarom deze notitie niet is aangeboden aan de raad, is aangegeven dat deze notitie beschouwd wordt als een interne richtlijn voor de uitvoering en om die reden niet ter besluitvorming aan de raad is voorgelegd.

Notitie Monitoring Sociaal Domein (gedeeld met de raad⁸)

In de notitie 'Monitoring sociaal domein' van april 2020 is aangegeven op welke wijze en met welke frequentie beleid, uitvoering en resultaten in het sociaal domein gemonitord, geëvalueerd en gerapporteerd worden.

Elk kwartaal wordt een rapportage opgemaakt, gebaseerd op cijfers (te koppelen aan gegevens zoals opgenomen in www.waarstaatjegemeente.nl) en casuïstiekbeschrijvingen. Elk half jaar wordt er een inhoudelijk verslag en jaarlijks een openbaar verslag gemaakt, zo luidt het voornemen (dat medio juni 2020 nog niet is gerealiseerd). Het openbare verslag wordt besproken met het college en de gemeenteraad en levert input voor vervolgplannen. In de notitie is niet exact omschreven welke data gebruikt gaat worden en welke informatie dit gaat opleveren, maar wel wordt aangegeven dat de monitor sturingsinformatie moet opleveren in relatie tot de gestelde doelen in het sociaal domein, dat de monitor moet kunnen beschrijven én verklaren en gebruikt moet kunnen worden om de juiste beslissingen te kunnen nemen over nieuw beleid: "...Wanneer we vanuit cijfers en verklaring beter snappen wat er gebeurt, dan kan het bestuur beter sturen op de ontwikkelingen in het Sociaal domein. Op dit moment doen we dit vooral vanuit ambitie en op korte termijn. We verwachten dat we door de monitor Sociaal domein beter kunnen sturen op de middellange en lange termijn...". De monitor zou de gegevens zoals opgenomen in de Planning en Control-cyclus over de prestaties en de resultaten in het sociaal domein nader moeten kunnen duiden en verklaren. De eerste versie van de monitor staat gepland voor het laatste kwartaal van 2020. 22 juni 2020 is de notitie besproken met de gemeenteraad. Raadsleden zijn uitgenodigd deel te nemen aan een klankbordgroep 'Monitor Sociaal Domein' waardoor zij nauwer betrokken worden bij de ontwikkeling van de monitor, op de inhoud kunnen meedenken en de gemeente van advies kunnen voorzien.

Next Level (niet gedeeld met de raad)

Het (beleids)programma Next Level, gestart 31 augustus 2018, onderscheidt drie programmalijnen:

- de doorontwikkeling van de toegang sociaal domein;
- het versterken van de sociale basis;
- invoering van de omgekeerde toets (integrale verordening).

Het programma wordt door de ambtelijke organisatie omschreven als een intern programma van de Afdeling Sociaal Domein met als doel een versnelling aan te brengen in de transformatieopdracht (van individueel naar collectief en van curatief naar preventief).

Notitie 'Waarom zelfredzaam' (niet gedeeld met de raad)

In het document 'Waarom zelfredzaam' van april 2019 is de positie van de gebiedsteams nader omschreven en wordt met name aandacht besteed aan de rol en taken van de vlechtwerkers in die teams. Uit die beschrijving blijkt dat de vlechtwerkers bij uitstek de verbinders zijn tussen de

⁸ De notitie is geagendeerd voor een werkvergadering van de raad op 22 juni 2020

verschillende vormen van zorg en ondersteuning die vanuit de wettelijke 'zorgregimes' (Jeugdwet, Participatiewet, Wet maatschappelijke ondersteuning, Wet gemeentelijke schuldhulpverlening) van gemeentewege wordt verstrekt. De vlechtwerkers werken in de praktijk met de zelfredzaamheidsmatrix, een veel gebruikt instrument dat een integrale analyse van gezinsproblematiek faciliteert en een dito aanpak mogelijk maakt. Ook deze notitie wordt beschouwd als een interne richtlijn voor de uitvoering en is om die reden niet ter besluitvorming voorgelegd aan de raad.

Samenwerkingsafspraken gemeente en Linde College

In de (concept)samenwerkingsafspraken tussen de gemeente Weststellingwerf en Linde College is beschreven op welke wijze de gemeente en de onderwijsinstelling gaan samenwerken om een sluitende zorg- en ondersteuningsstructuur te realiseren. Dit document heeft nog geen officiële status). De samenwerkingsafspraken moeten de samenwerking tussen de school, de gebiedsteams en het jongerenwerk verstevigen. In de praktijk zijn vlechtwerkers enkele uren aanwezig op alle scholen in het primair en voortgezet onderwijs in Weststellingwerf. Ze leggen daar contacten met jongeren en hun ouders als daar aanleiding voor is.

Samenwerking huisartsen

De gemeente en de gezamenlijke huisartspraktijken in Weststellingwerf hebben in januari 2020 een convenant ondertekend (met een looptijd van een jaar) waarin zij hebben vastgelegd dat er een pilot zal worden uitgevoerd met een door de gemeente gefinancierde praktijkondersteuner huisartsen (POH). Deze pilot is al in 2019 gestart. De POH'er zal zich richten op het ondersteunen van jeugdigen met psychische en/of psychosociale problemen. Doel is om te onderzoeken of de GGZ hulp aan jeugdigen, sneller, efficiënter, dichterbij huis en goedkoper kan worden uitgevoerd door de inzet van een POH'er Jeugd via zowel de huisartsen als de gebiedsteams. De POH'er (aanstelling 24 uur per week) kan kortdurende en lichte probleemgerichte behandelingen verzorgen aan jeugdigen die met psychische klachten bij de huisarts en/of het gebiedsteam komen. De POH'er vormt een verbindende schakel tussen de huisartsen, de gebiedsteams, de scholen en de jeugdgezondheidszorg.

Grip-memo's (april 2020, gedeeld met de raad)

In de zogenaamde Grip-memo's (Wmo, jeugd, leerling-vervoer) beschrijft de gemeente Weststellingwerf welke maatregelen zij voorstelt om de tekorten in het sociaal domein aan te pakken. Als verklaring voor de tekorten in de Wmo wijst de gemeente op de dubbele vergrijzing en het gegeven dat veel zorgaanbieders zich vestigen in Weststellingwerf en daarmee ook (nieuwe) cliënten aantrekken/meenemen. Er worden diverse kostenbeheersingsmaatregelen voorgesteld, zoals bijvoorbeeld het terugbrengen van het aantal uren huishoudelijke hulp door een normenkader te gaan hanteren, het bijscholen van vlechtwerkers op wettelijke kaders en het aanstellen van een inkoopondersteuner die kritischer moet gaan kijken naar her-indicaties. Als algemene maatregel wordt genoemd het opzetten van een monitorsysteem sociaal domein, zonder daar nader over uit te wijden. Deze memo's zijn 29 juni 2020 aangeboden aan de gemeenteraad, evenals de Tussenevaluatie Griffioenpark 3, tezamen met circa 50 andere documenten bij de Ingekomen stukken. In de werkvergadering van 22 juni zijn deze memo's toegelicht.

2.2 Beschrijving informatievoorziening gemeenteraad

De gemeenteraad wordt periodiek geïnformeerd over beleid, uitvoering en resultaten in het sociaal domein via de reguliere planning en control cyclus. Belangrijke documenten daarin zijn de programmabegroting en de jaarrekening.

Programma zes van de programmabegroting heeft betrekking op het sociaal domein en één van de (tien) taakvelden die daarin genoemd zijn heeft betrekking op de 'wijkteams'. In de programmabegrotingen zijn de (13) doelstellingen van het beleid in het sociaal domein op een voor een breed publiek begrijpelijke wijze geformuleerd en is per doelstelling aangegeven wat daarvoor gedaan gaat worden. De programmabegroting hanteert de beleidsindicatoren zoals vermeld op de site van www.waarstaatjegemeente.nl⁹. Concrete SMART geformuleerde doelstellingen als het gaat om individuele zorg en ondersteuning ontbreken in de begrotingen. Dat geldt eveneens voor cijfers die refereren aan de zorgconsumptie.

In de begroting 2019 is bijvoorbeeld aangegeven dat (vanuit het taakveld 'wijkteams') als onderdeel van de doelstelling 'sociale samenhang en leefbaarheid (fysieke en sociale voorzieningen) in de dorpen de gemeente Weststellingwerf gebiedsteams heeft ingericht. Verwezen wordt naar het Collegeprogramma 2018 - 2022, Toegang Sociaal Domein (zie eerder in dit hoofdstuk). Het is niet goed mogelijk om de beleidsindicatoren te relateren aan concrete activiteiten en beleidsvoornemens die genoemd zijn onder de 13 doelstellingen van het beleid in het sociaal domein.

In de jaarrekening wordt in het hoofdstuk gerealiseerd beleid kort beschreven wat er het afgelopen jaar aan beleidsinitiatieven is uitgevoerd en is antwoord gegeven op de vraag 'hebben we bereikt wat we wilden bereiken'. In de jaarrekening 2018 is bijvoorbeeld aangegeven dat met betrekking tot de doelstelling 'sociale samenhang en leefbaarheid (fysieke en sociale) voorzieningen in de dorpen' de gemeente Weststellingwerf ter vergroting van de sociale samenhang gebiedsteams heeft ingericht.

Via de programmabegroting en de jaarrekening wordt de gemeenteraad geïnformeerd over de (begrote en gerealiseerde) kosten in het sociaal domein en specifiek ook met betrekking tot de twee gebiedsteams.

⁹ Het gaat dan om indicatoren als: het aantal inwoners met een bijstandsuitkering, percentage jongeren met jeugdhulp, aantal inwoners met een Wmo maatwerkarrangement. De programmabegroting vermeldt de waarden voor Weststellingwerf in relatie tot de waarden voor Nederland over de jaren 2015 tot en met 2018.

De (begrote) kosten zijn weergegeven in navolgende tabel¹⁰:

Jaar	Begroting Sociaal domein (programma 6)	Begroting Wijkteams	Jaarrekening Sociaal domein	Jaarrekening (gebiedsteams)
2015	30.206	3.323	27.103	-
2016	26.680	3.555	28.096	3.759
2017	28.933	1.232	31.800	1.100
2018	30.074	1.187	31.908	1.335
2019	31.491	1.505	33.296	1.865
2020	31.362	1.543	X	X
2021	31.435	1.543	X	X

Vanaf 2017 is de nieuwe BBV-indeling gehanteerd¹¹, wat verklaart dat de begroting en de kosten vanaf 2017 minder hoog zijn dan in die eerdere jaren. De verklaring daarvoor is dat met de nieuwe indeling een deel van de kosten die voorheen op de kostenpost wijkteams werd begroot en geboekt, nu is opgenomen onder andere kostenposten zoals bijvoorbeeld de kostenpost maatwerkvoorziening Wmo, Samenkracht en burgerparticipatie, maatwerkdienstverlening Jeugd. Onderstaande indeling van programma 6 is daarbij leidend:

Indeling programma 6:

- 6.1 Samenkracht en Burgerparticipatie
- 6.2 Wijkteams
- 6.3 Inkomensregelingen
- 6.4 Begeleide Participatie
- 6.5 Arbeidsparticipatie
- 6.6 Maatwerkvoorzieningen WMO
 - 6.71 Maatwerkdienstverlening 18+ (WMO)
 - 6.72 Maatwerkdienstverlening 18- (Jeugd)
 - 6.81 Geëscaleerde zorg 18+ (WMO)
 - 6.82 Geëscaleerde zorg 18- (Jeugd)

Aan vrijwel elk programmaonderdeel worden kosten van de inzet vanuit de afdeling Sociaal Domein toegerekend. De kosten van het gebiedsteam zijn daar weer onderdeel van. Ook worden overheadkosten toegerekend.

De stijging van de kosten voor de gebiedsteams in 2019 wordt veroorzaakt, aldus één van de geïnterviewde beleidsmedewerkers, doordat er 4,5 fte bij is gekomen als gevolg van de overname van de collectieve taken van Timpaan en één fte doordat structureel twee senioren zijn toegevoegd aan de teams. De jaarrekening 2018 en 2019 laat zien dat er meer is uitgegeven dan oorspronkelijk begroot: er heeft een hogere doorbelasting van overheadkosten plaatsgevonden op de kostenpost gebiedsteams (iets meer dan 300.000 euro op jaarbasis).

¹⁰ Deze tabel is gebaseerd op de begrotingen en de jaarrekeningen zoals gepubliceerd op de website van de gemeente Weststellingwerf. Bedragen x 1.000 euro.

¹¹ BVV staat voor Besluit Begroting en Verantwoording

De gemeenteraad wordt -naast de hierboven beschreven reguliere informatievoorziening via de planning & control cyclus- separaat geïnformeerd over beleid, uitvoering en resultaten in het sociaal domein via zogenaamde informatieve bijeenkomsten en werkvergaderingen. Dat zijn overleggen, soms op een externe locatie, waarin bepaalde aspecten van het beleid nader worden toegelicht.

Zo is bijvoorbeeld op 2 september 2019 een bezoek georganiseerd voor raadsleden en commissieleden aan het Buurthuis en de Vensterschool waar zij werden geïnformeerd over respectievelijk de Participatiewet, het werken aan een inclusieve arbeidsmarkt, het preventieve jeugdbeleid (praktijkondersteuner Jeugd) en de aanpak van schulden en bewindvoering. In 2019 hebben negen van dergelijke bijeenkomsten plaatsgevonden, waarvan er drie over Caparis gingen, het werkbedrijf dat in opdracht van negen Friese gemeenten trajecten richting werk verzorgt voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt.

Om zicht te krijgen op hoe de gemeenteraad zelf oordeelt over de wijze waarop zij wordt geïnformeerd is een digitale vragenlijst uitgezet onder de woordvoerders sociaal domein van alle raadsfracties en heeft aansluitend 18 juni 2020 een gesprek plaatsgevonden tussen de Rekenkamercommissie, Regioplan en de woordvoerders sociaal domein van de gemeenteraad. In dat gesprek werden de uitkomsten van de enquête bevestigd en hebben vrijwel alle woordvoerders (op één na) aangegeven dat zij van mening zijn dat zij niet volledig geïnformeerd worden door het College. Dit ondanks het gegeven dat daar met regelmaat om gevraagd is en nog steeds wordt. Men heeft de indruk dat basale sturingsgegevens niet voorhanden zijn en er dus niet adequaat gestuurd wordt op resultaat en kosten (beheersing) in het sociaal domein in het algemeen en met betrekking tot de gebiedsteams in het bijzonder.

2.3 Analyse beleid en toets beleidsnormen

In deze paragraaf wordt het beleid van de gemeente Weststellingwerf geanalyseerd via de toets aan de beleidsnormen. Twee plusjes betekent: goed; één plusje betekent: goed, maar kan beter; één min betekent: niet goed genoeg, kan beter; en twee minnen betekent: slecht, moet absoluut beter.

Het beleid van de gemeente Weststellingwerf inzake de gebiedsteams is verwoord in een groot aantal notities, waarvan sommige als kaderstellend kunnen worden beschouwd (bijvoorbeeld Kruuspunt) en andere weer als praktisch uitvoerend kunnen worden beschouwd (bijvoorbeeld notitie caseload). Ook is er sprake van elkaar overlappende notities zoals bijvoorbeeld Kruuspunt en Next level: beide notities kunnen worden beschouwd als kaderstellend en koersbepalend. De grote verscheidenheid aan verschillende notities maakt het lastig te bepalen wat de centrale beleidslijnen zijn en de daaraan gekoppelde centrale beleidsdoelen.

Ze staan in verschillende notities soms net iets anders verwoord, soms heel abstract dan weer heel concreet toegespitst op een specifiek onderdeel. Dat laatste geldt overigens met name voor de collectieve taken die van Timpaan zijn overgenomen: zij worden heel concreet beschreven in diverse notities. Dat geldt niet voor de taken voor de individuele zorg en ondersteuningstaken van de gebiedsteams. Er wordt niet beschreven hoe omvangrijk de zorgconsumptie is, welke trends waarneembaar zijn en welke doelstellingen worden gehanteerd als het gaat om te sturen op resultaat (bijvoorbeeld een afname van de consumptie van zware zorg en een verschuiving realiseren naar meer lichte vormen van zorg en ondersteuning).

Het geheel komt over als een lappendeken, met daarbij wel de kanttekening dat de diverse notities tezamen wel betrekking hebben op alle belangrijke onderdelen van het beleid inzake de gebiedsteams, zoals ook blijkt uit de hieronder vermelde toets aan de beleidsnormen.

De beoordeling van het beleid op integraliteit (de eerste twee normen) zou strikt genomen uit moeten komen op een ++, gelet op de aandacht die er voor is in de genoemde kadernota's. Echter, deze dateren van rond de transitieperiode en zijn sindsdien wel aangevuld met uitvoeringsnotities die ingaan op specifieke onderdelen, maar als beleidskaders niet geactualiseerd. Het ontbreekt in de gemeente Weststellingwerf aan een actueel, overzichtelijk en integraal beleidskader Sociaal Domein waar de raad op kan sturen. Het beleid is om die reden niet beoordeeld met twee + maar met één +.

Het beleid is integraal in de zin dat de verbinding tussen Wmo, Jeugdwet, Participatiewet, Wet passend onderwijs is gerealiseerd.	+
---	---

In de kadernota's Wmo, jeugdzorg en re-integratiebeleid is aandacht voor de verbindingen tussen deze beleidsterreinen. De nota's dateren van voor of net na de transities in het sociaal domein en de verbindingen zijn in algemene (transformatie)termen geformuleerd, met name daar waar het gaat om de schets van de positionering van de gebiedsteams in het lokale zorglandschap (+). De verbinding met de Wet passend onderwijs is wat minder nadrukkelijk geformuleerd (-), maar daar staat tegenover dat er in met name de uitvoeringsnota's volop aandacht is voor de verbinding met beleid specifiek gericht op inwoners met LVB-/LVG-problematiek (+). In de notitie 'Samenspel' wordt nadrukkelijk de samenwerking met scholen benadrukt. Het collegeprogramma 2018-2022 ademt ook de integraliteit van het beleid in het sociaal domein (+).

Er is aandacht voor de verbinding met welzijn, de basisgezondheidszorg en met de schuldhulpverlening.	+
---	---

Met name in de diverse uitvoeringsnotities is aandacht voor de verbinding met welzijn, basisgezondheidszorg en schuldhulpverlening (+). Die aandacht is nog geïntensiveerd na de overname van de welzijnstaken van Timpaan door de gebiedsteams (+).

De beleidsdoelen zijn hierop aangehaakt, SMART geformuleerd en het beleid wordt periodiek geëvalueerd.	+-
--	----

De beleidsdoelen die zijn geformuleerd in de uitvoeringsnotities, voor zover betrekking hebbend op de collectieve taken van de gebiedsteams, kunnen worden beschouwd als concrete vertalingen van doorgaans abstract geformuleerde transformatiedoelen en zijn in die zin SMART geformuleerd: ze maken concreet duidelijk hoe de gebiedsteams (moeten) werken en welke doelen worden nagestreefd, met name als het gaat om het versterken van de sociale cohesie en de maatschappelijke participatie in Weststellingwerf (+). De taakomschrijving van de vlechtwerkers is hier een goed voorbeeld van (+).

In een aparte notitie wordt aandacht besteed aan de (periodieke) monitoring en evaluatie, maar deze notitie is abstract geformuleerd (-). Er wordt niet in beschreven welke data en datasets gebruikt gaan worden voor het monitoren van welke doelstellingen. Het ontbreekt in de diverse kaderstellende documenten aan concreet SMART geformuleerde beleidsdoelen die betrekking hebben op individuele zorg en ondersteuning zoals verstrekt door de gebiedsteams. Dat is opmerkelijk, vijf jaar na de transitie in het sociaal domein. De gemeente is wel bezig een monitor

op te stellen die ook concreet meet wat de individuele zorgconsumptie is. Een eerste versie van deze monitor wordt eind 2020 verwacht.

2.4 Analyse informatievoorziening en toets informatienormen

In deze paragraaf wordt de informatievoorziening aan de gemeenteraad getoetst inzake het functioneren van de gebiedsteams. De beide gebiedsteams zijn een belangrijk, zo niet het belangrijkste uitvoerend instrument in relatie tot het beleid in het brede sociaal domein. Dat beleid, zo is geconstateerd in de vorige paragraaf, is in diverse notities verwoord die niet allemaal gedeeld zijn met de gemeenteraad.

De gemeenteraad wordt tijdig, juist en volledig geïnformeerd door het college zodat de raad zijn kaderstellende en controlerende taak op een juiste wijze kan uitvoeren: <ul style="list-style-type: none"> - de informatie wordt in drie-D-samenhang gepresenteerd (+); - de informatie is herleidbaar tot de beleidsdoelen en SMART geformuleerd (-); - kwantitatieve informatie is voorzien van duiding (-). 	--
--	----

De gemeenteraad wordt periodiek geïnformeerd over de vorderingen van het beleid in het sociaal domein via de reguliere P&C-cyclus en via zogenaamde werk- en informatiebijeenkomsten.

Het beleid aangaande de gebiedsteams maakt onderdeel uit van programma 6 van de begroting. In dat programma en in de jaarrekening worden op onderdelen concrete beleidsdoelen genoemd (als het gaat om de collectieve taken van de gebiedsteams) en wordt beschreven wat er is gedaan om die doelen te realiseren en met welk resultaat (+). Voor wat betreft de individuele zorg- en ondersteuningstaken van de gebiedsteams is dat niet het geval (--). In datzelfde programma worden beleidsindicatoren genoemd met waarden voor Weststellingwerf en voor heel Nederland. Die indicatoren worden echter niet expliciet gekoppeld aan het beleid in het sociaal domein, waardoor het lastig is aan de hand van die indicatoren te bepalen of het beleid heeft gewerkt. De duiding ontbreekt (-).

De gemeenteraad heeft niet alle kaderstellende notities toegestuurd gekregen dan wel vastgesteld die richtinggevend zijn voor het beleid in het sociaal domein. Dat maakt het lastig voor de raad om met name de kaderstellende rol naar behoren in te vullen (--).

De werk- en informatiebijeenkomsten bieden de raad wel een goede inkijk in dagelijkse praktijk van het sociaal domein, inclusief het functioneren van de gebiedsteams. Het beleid krijgt daarmee een gezicht (++).

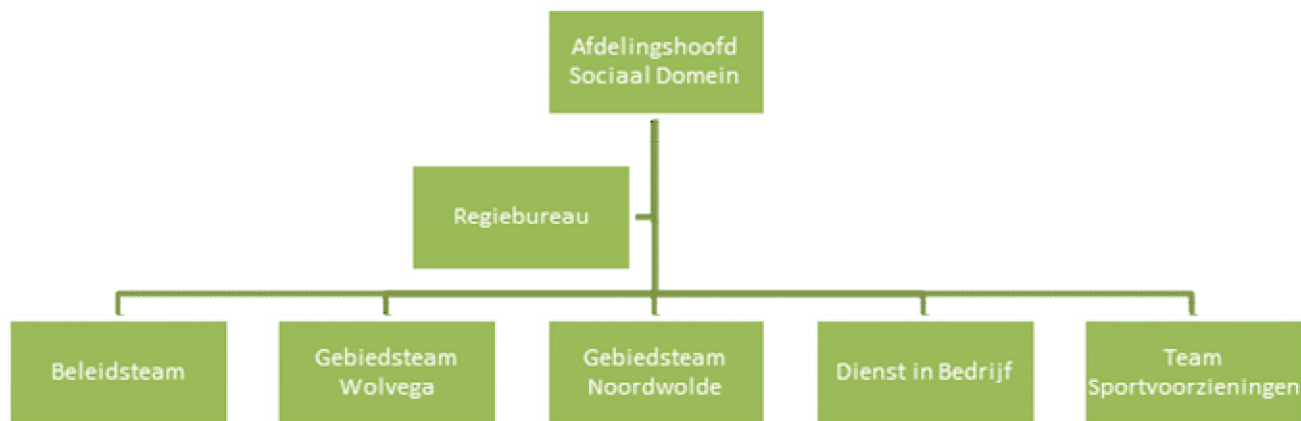
3 Beschrijving en analyse uitvoering

In dit hoofdstuk beschrijven en analyseren we hoe de beide gebiedsteams in de praktijk functioneren. Achtereenvolgens gaan we in op de organisatie van de uitvoering (paragraaf 3.1) de samenstelling en de expertise van beide teams (paragraaf 3.2), de werkwijze van beide teams (paragraaf 3.3 en 3.4), en het functioneren van de teams bezien vanuit de optiek van de inwoners/cliënten (paragraaf 3.5). We besluiten dit hoofdstuk met een analyse van het functioneren van beide teams door middel van het toetsen van het functioneren van de teams aan de uitvoeringsnormen (paragraaf 3.6).

We hebben ervoor gekozen om bij de beschrijving van de werkwijze van de twee teams een onderscheid te maken tussen individuele ondersteuning en collectieve activiteiten. In de praktijk vullen beide soorten activiteiten elkaar aan en overlappen elkaar soms. Desalniettemin kiezen we voor dit onderscheid om met name het proces van individuele hulpverlening scherp te kunnen schetsen.

3.1 Organisatie uitvoering

De uitvoering van het beleid in het sociaal domein is in de gemeente Weststellingwerf als volgt georganiseerd:



Bovenstaande figuur laat zien dat er sprake is van een ‘platte’ organisatiestructuur waar beleid en uitvoering op één lijn staan met de gebiedsteams, Dienst in Bedrijf (de uitvoeringsorganisatie van de Participatiewet) en het Team Sportvoorzieningen.

Het *Regiebureau* vormt de verbinding tussen beleid en uitvoering. In dat bureau zijn onder andere de regisseur (initieert en stuurt ontwikkelingen aan op gebied van sociale innovatie), de medewerker juridische kwaliteitszorg (adviseert onder andere over kwaliteit van werk, toetst beschikkingen), de contractmanager (die de contacten onderhoudt met de gecontracteerde aanbieders van specialistische zorg en ondersteuning) en een gedragswetenschapper actief (coach medewerkers vanuit overstijgende kennis op het snijvlak van beleid en uitvoering, beoordeelt de

noodzaak van inschakeling van de tweedelijnszorg en bevordert de samenwerking van beleid en uitvoering met ketenpartners zoals huisartsen). Het regiebureau staat weliswaar in het organogram boven de teams, maar desgevraagd geven de geïnterviewde ambtenaren aan dat geen sprake is van een hiërarchische (gezags)relatie.

Het *Beleidsteam* is ambtelijk verantwoordelijk voor het beleid in het sociaal domein, dus voor het beleid aangaande de jeugdzorg, de Wmo, de Participatiewet (werk en inkomen, re-integratie) en schuldhulpverlening. Het team schakelt tussen bestuur (de verantwoordelijke wethouders) en uitvoering (de gebiedsteams, Dienst in Bedrijf en Team Sportvoorzieningen).

Het team *Dienst in Bedrijf* is verantwoordelijk voor de uitvoering van re-integratietrajecten; het toeleiden van inwoners naar werk. Dat kan betaald werk zijn, maar als dat (nog) niet haalbaar is, kan dat ook gaan om plaatsing op een werkervaringsplek, of het aanbieden van scholing en training.

Het *Team Sportvoorzieningen* is verantwoordelijk voor het beheer van sportcomplex De Steense en zwembad De Dobbe.

De twee *Gebiedsteams* zijn verantwoordelijk voor de ondersteuning aan de inwoners van Weststellingwerf die dat nodig hebben. Zij verzorgen zowel individuele trajecten (ondersteuning aan individuele burgers/gezinnen) als collectieve trajecten (de oude welzijns- en opbouwtaken van Timpaan die zijn overgenomen).

Er is sprake van een ‘organische’ samenwerking, aldus de geïnterviewde ambtenaren: medewerkers weten elkaar te vinden als dat wenselijk en noodzakelijk is. Dat laat onverlet dat er wel bepaalde vaste overlegmomenten zijn (zie hieronder).

Vakgroepoverleggen

Er is sprake van periodiek zogenoemd ‘vakgroepoverleg’. De vlechtwerkers van beide teams met een specialisatie gericht op uitvoering van respectievelijk de Wmo, de Jeugdwet en de Participatiewet overleggen dan met de beleidsmedewerkers die dezelfde specialisatie hebben. Zo is er een vakgroepoverleg Jeugd (overlegfrequentie één keer per drie weken en een vakgroepoverleg Wmo en inkomen (overlegfrequentie één keer per twee weken). In de vakgroepoverleggen vindt uitwisseling van kennis en thematische verdieping plaats en worden sprekers uitgenodigd. In die overleggen wordt tevens casuïstiek besproken als men inschat dat dat leermomenten voor de samenwerking tussen beleid en uitvoering oplevert (dus niet om beslissingen over individuele gevallen te maken), wordt vakkennis uitgewisseld, kunnen vlechtwerkers en specialisten hun ervaringen vertalen naar ‘beleidswensen’ en andersom. Zo kunnen bijvoorbeeld vlechtwerkers een signaal afgeven als ze het niet eens zijn met de wijze waarop een gecontracteerde aanbieder de zorg en ondersteuning verleent aan een cliënt. De contractmanager kan dan contact opnemen met de zorgaanbieder en nader onderzoek doen en indien gewenst maatregelen nemen.

Als men dat nodig en wenselijk vindt, kunnen externe partners worden uitgenodigd deel te nemen aan dit overleg. Zoals de naam al doet vermoeden is dit overleg ervoor bedoeld de vakkennis van zowel beleidsmakers als uitvoerders op peil te houden.

Afstemmingsoverleg beleidsteam en team Dienst in Bedrijf

Er vindt met regelmaat afstemmingsoverleg plaats tussen de beleidsmedewerkers die zich bezighouden met schuldhulpverlening, werk en inkomen en de Participatiewet en het team Dienst

in Bedrijf. In tegenstelling tot de hierboven aangehaalde vakgroepoverleggen is hier geen vaste regelmaat/structuur voor: er wordt overlegd als men dat wenselijk en noodzakelijk vindt. Ook in deze overleggen vindt uitwisseling tussen beleid en uitvoering plaats met als oogmerk van elkaar te leren en beleid en uitvoering (nog beter) op elkaar af te stemmen.

Afstemmingsoverleg teamleiders

Een keer per twee weken vindt overleg plaats tussen de teamleiders van de beide gebiedsteams en de teamleider van het Team Beleid. Voorheen was dit een overleg tussen de beleidsmedewerkers van het Team Beleid en de teamleiders van de gebiedsteams. Het Team Sportvoorzieningen zit niet aan bij dit overleg. Een belangrijk onderwerp van overleg is dat vanuit het Team Beleid de teamleiders geïnformeerd worden over eventuele veranderingen in landelijke wet- en regelgeving en welke consequenties dit heeft of kan hebben voor het lokale beleid en de uitvoering.

Afdelingsmanagement-teamoverleg

Eén keer per maand vindt vanaf 1 augustus 2020 afdelingsmanagement-teamoverleg plaats. In dit overleg participeren de teamleiders van alle teams en medewerkers van het regiegebureau (waaronder de financieel expert en de gedragswetenschapper). In dit overleg worden meer strategische zaken besproken, gerelateerd aan visie en de centrale doelstellingen van het beleid in het brede sociale domein. Zo wordt bijvoorbeeld met regelmaat besproken of de inzet op de transformatie van individueel naar collectief (daar waar mogelijk collectieve oplossingen inzetten in plaats van of ter aanvulling van individuele ondersteuningstrajecten) nog op koers ligt. Het idee was medio maart 2020 om dit overleg niet één keer per maand maar eens in de twee weken te organiseren en andere overleggen 'af te schalen'.

Implementatieoverleg

Eind 2018 is het implementatieoverleg ingevoerd. Deelnemers zijn de teamleiders en seniors GT, de projectleider ketenimplementatie, de medewerkers JKZ, een vertegenwoordiger van de Vlechtwerkers. Het afdelingshoofd zit het overleg voor. Het overleg vindt 1 keer per 2 weken plaats. Doel van het overleg is het oplossen van de knelpunten in de keten van aanvraag tot en met archief, zodat het administratiesysteem dat de vlechtwerkers gebruiken gebruiksvriendelijk is en de processen logisch. Dit moet leiden tot minder tot administratieve lastendruk. Zo zijn het werken met de zelfredzaamheidsmatrix (ZRM) en de checklist Licht Instrument Risicotaxatie Kindveiligheid (LIRIK) ingebouwd in het administratiesysteem. De vlechtwerker hoeft dus niet naar andere systemen te switchen om bijvoorbeeld stukken die in het digitale archief zitten te kunnen lezen. Dit is allemaal oproepbaar in het systeem. Het systeem is ook gekoppeld aan het systeem van de Backoffice en het managementinformatiesysteem INzicht. Hierdoor is de tijd die Vlechtwerkers moeten besteden aan administratieve verwerking terug gebracht, aldus één van de geïnterviewde medewerkers. Het implementatieoverleg wordt medio juni 2020 voortgezet, omdat er nog steeds mogelijkheden voor verbetering zijn, o.a. in de digitale aanvragen door inwoners.

Vanuit dit overleg is en wordt ook aangestuurd op het terugdringen van de administratieve lasten voor burgers (als expliciete opdracht vanuit het programma Next Level). Zo zijn, aldus één van de geïnterviewde medewerkers de administratieve lasten voor cliënten verminderd door het invoeren van vereenvoudigde meldingsformulieren en het digitaal kunnen doorgeven van wijzigingen met betrekking tot uitkeringen en ondersteuningstrajecten (in plaats van maandelijks een mutatie-formulier te moeten invullen en opsturen).

3.2 Samenstelling teams

De formatie van de beide gebiedsteams heeft zich in de loop der jaren als volgt ontwikkeld:

Jaar	Team Wolvega	Team Noordwolde	Totaal
2015	West: 12,67 Oost: 8,98	9,00	30,65
2016	West: 11,65 Oost: 13,78	11,19	36,62
2017	West: 14,32 Oost: 15,59	11,77	41,68
2018	22,19	16,91	39,10
2019	21,06	17,52	38,58
2020	22,67	21,44	44,11

In 2017 is de formatie uitgebreid naar aanleiding van de evaluatie van de gebiedsteams. In 2018 is de formatie geslonken als gevolg van de samenvoeging van de twee teams in Wolvega. De uitbreiding in 2020 is het gevolg van de invoeging van de collectieve taken van Timpaan. De samenstelling van beide teams (de specialismen waarover het team beschikt) is afgestemd op de behoeften in het werkgebied van beide teams. In grote lijnen herbergen beide teams dezelfde specialismen, zij het dat de specialismen in een aantal gevallen anders benaamd zijn.

In het gebiedsteam in Wolvega zijn medio juni 2020 42 personen werkzaam, waaronder vier stagiaires, zes administratief medewerkers en één ervaringsdeskundige (LFB). De formatieomvang van het team bedraagt in totaal 22,67 fte. Het team herbergt de volgende expertises/specialismen:

vlechtwerker jeugd en Wmo-begeleiding vlechtwerker Wmo en Werk en inkomen vlechtwerker Wmo en jeugd vlechtwerker Wmo en pilot enkelvoudige zaken vlechtwerker jeugd vlechtwerker Wmo vlechtwerker jeugd en maatschappelijke begeleiding vlechtwerker nieuwkomers en Wmo specialist inkomen coördinator vrijwilligerspunt preventiemedewerker schuldhulpverlening specialist schuldhulpverlening Vlechtwerker collectief: opbouwwerk, jongerenwerk verhaalsmedewerker leerplichtambtenaar leerlingvervoer en pilot Wmo
--

In het gebiedsteam Noordwolde zijn 23 personen werkzaam, waaronder drie administratief medewerkers. De formatieomvang van het team bedraagt 21,44 waarvan ingevuld 19,65. Het team herbergt de volgende expertises/specialismen¹²:

vlechtwerker Wmo/JW/PW/SHV Vlechtwerker collectief: opbouwwerk, jongerenwerk Specialist Schuldhulpverlening vlechtwerker in de scholen/JW/gemeentebreed specialist sociale recherche/toezichthouder specialist inkomen dorpsvlechter

De caseload van beide teams (gemiddeld aantal cliënten 2019¹³) is weergegeven in onderstaande tabel.

	WMO/ JEUGD	INKOMEN	SHV
Gebiedsteam Noordwolde	1248	226	73
Gebiedsteam Wolvega	2012	325	61

Desgevraagd is aangegeven dat er in de registratie geen onderscheid wordt gemaakt tussen Wmo en jeugdzorg, omdat expliciet gekozen is voor een integrale werkwijze. Onder 'Inkomen' vallen de volgende werkzaamheden: aanvragen bijzondere bijstand, aanvragen bijstand en aanvragen individuele inkomenstoelage.

Desgevraagd geeft één van de geïnterviewde medewerkers aan dat naar schatting ruim 20% van de aanvragen binnen de gebiedsteams door de eigen medewerkers worden afgehandeld zonder doorverwijzing naar achterliggende specialistische zorg. Die ruim 20% maakt dus onderdeel uit van de hierboven vermelde caseload van beide teams¹⁴.

3.3 Werkwijze gebiedsteams: individuele ondersteuning

In deze paragraaf beschrijven we de wijze waarop de beide gebiedsteams in de praktijk werken als het gaat om het beantwoorden van (individuele) hulpvragen en het ondersteunen van burgers die dat nodig hebben.

¹² Het lijkt erop dat er in het team Wolvega meer verschillende expertises zijn opgenomen in vergelijking met het team Noordwolde. Dat is echter niet het geval. Noordwolde hanteert een meer algemeen geformuleerde indeling. Wel is het zo dat de expertises van beide teams zijn afgestemd op de problematiek die speelt in beide gebieden.

¹³ Als cliënten meerdere ondersteuningsbehoeften hebben, worden zij gecategoriseerd aan de hand van de belangrijkste behoefte.

¹⁴ De caseload heeft dus betrekking op cliënten die uitsluitend ondersteuning krijgen vanuit het gebiedsteam en cliënten die niet alleen ondersteuning krijgen vanuit het gebiedsteam, maar ook specialistische zorg en ondersteuning. Deze schatting is gebaseerd op een search in ISAM waarbij door één van de beleidsmedewerkers desgevraagd de caseload is geanalyseerd met de zoekterm 'standaardacties (=inzet gebiedsteam en schuldhulpverlening)'.

In de notitie 'Procesbeschrijving werkwijze gebiedsteams' van 6 februari 2020 worden de volgende werkprocessen onderscheiden: melding gebiedsteam, afhandeling melding in regiesysteem Isam, proces inkomen, proces werk, proces extern, proces activering, proces schuldhulpverlening, proces zorg, proces jeugd.

We lichten er twee werkprocessen uit: melding gebiedsteam en proces jeugd.

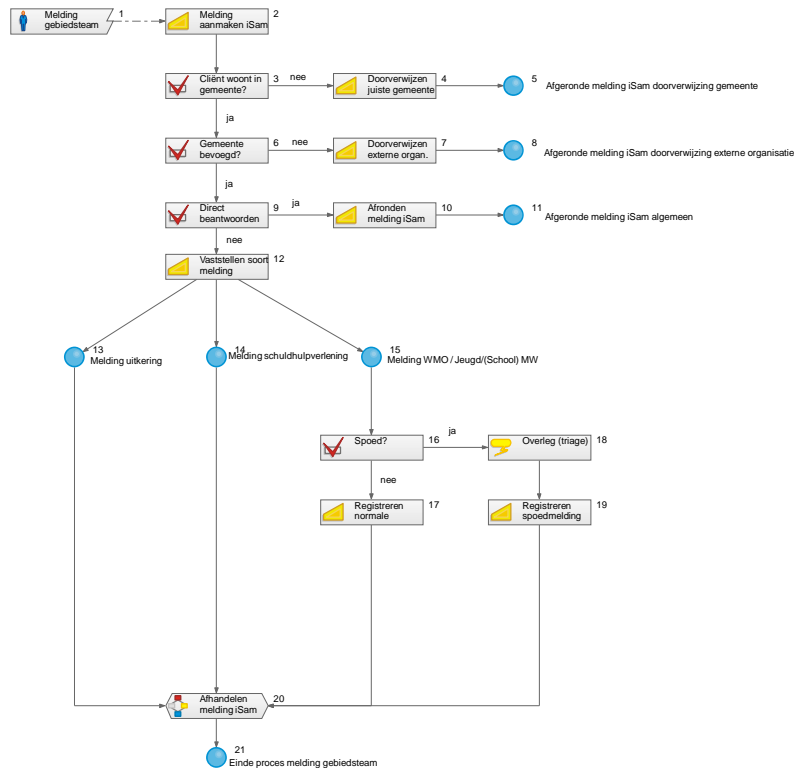
Deze werkprocesbeschrijvingen zijn met name gebaseerd op de noodzakelijke administratieve handelingen die verricht moeten worden om doeltreffend en rechtmatig (conform de wettelijke vereisten) te handelen. In beide werkprocesbeschrijvingen is aangegeven dat een en ander wordt vastgelegd in Isam en in Csam. Isam is het registratiesysteem dat de gemeente Weststellingwerf hanteert om de ondersteuning aan burgers (van aanvraag, tot plan en evaluatie) te documenteren. Csam wordt gebruikt door de backoffice. Isam is een regietool met behulp waarvan de medewerkers van de gebiedsteams snel alle relevante gegevens over het hulp en ondersteuningsproces kunnen opvragen, nieuwe gegevens kunnen verwerken en vanuit het uitgangspunt één gezin, één plan, één regisseur de regie over het ondersteuningsproces kunnen voeren.

Samenwerking backoffice

Beide procesbeschrijvingen geven aan welke (administratieve) handelingen de medewerkers van de gebiedsteams moeten verrichten. Vanaf het moment dat een aanmelding resulteert in een beschikking (een beschikking is een formele instemming van de gemeente om geïndiceerde zorg en ondersteuning in te zetten door een gecontracteerde aanbieder), worden de administratieve werkzaamheden overgenomen door de backoffice van de gezamenlijke OWO-gemeenten (Ooststellingwerf, Weststellingwerf en Opsterland). De backoffice verzorgt dan de registratie van de geconsumeerde zorg en ook de facturering en verdere administratieve afhandeling (in samenwerking met de aanbieders die de zorg leveren).

De geïnterviewde beleidsmedewerkers en de medewerkers van de twee gebiedsteams zijn over het algemeen tevreden over de samenwerking met de backoffice, met dien verstande dat met name de medewerkers van een van de twee gebiedsteams aangeven dat zij de administratieve belasting (nog steeds) als (te) hoog ervaren en zij zich daardoor (soms) belemmerd voelen in hun werkzaamheden met de cliënten. Daardoor kan het voorkomen dat niet alle noodzakelijke administratieve handelingen tijdig verricht worden.

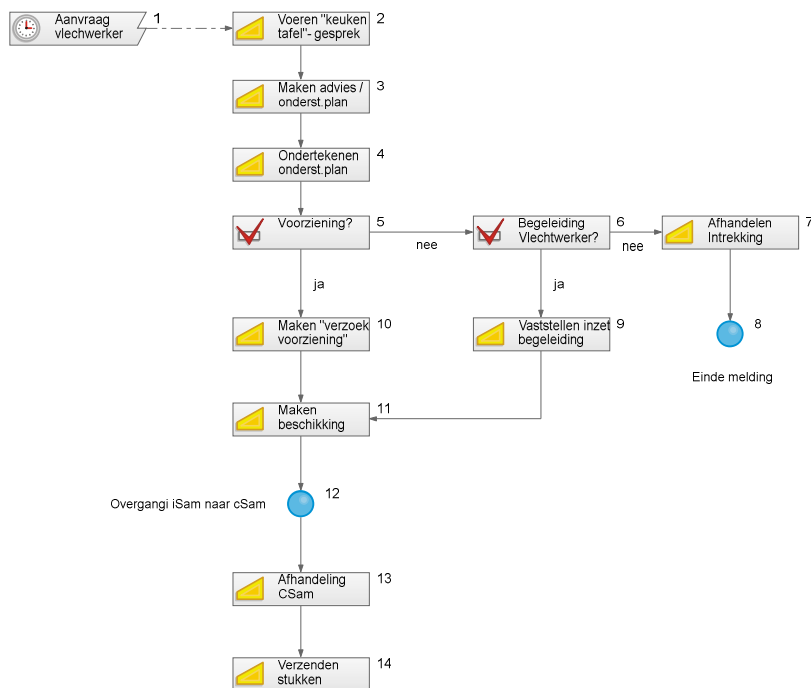
Proces aanmelding gebiedsteam



Een verzoek tot ondersteuning, van welke aard dan ook, wordt allereerst behandeld door een medewerker van het gebiedsteam. Na een aantal formele checks (b.v.: is de melder ingezetene van deze gemeente, heeft de melding mogelijkwijs betrekking op een dienst die de gemeente aanbiedt) wordt vastgesteld of de melding een vraag betreft die direct beantwoord kan worden (bijvoorbeeld een vraag om informatie) of dat verder gekeken moet worden en wellicht een beroep zou kunnen worden gedaan op één van de gemeentelijke taken in het sociaal domein (uitkering, schuldsanering, Wmo-dienst, jeugdhulp).

Als de aanmelding er bijvoorbeeld toe leidt dat een beroep op ondersteuning vanuit de jeugdhulpverlening zou kunnen worden gedaan, dan wordt het volgende werkproces doorlopen.

Proces jeugd



Het werkproces jeugd zoals hierboven schematisch weergegeven onderscheidt een aantal stappen waarbij systematisch geïnventariseerd wordt, samen met de aanvrager, of er sprake is van een vraag om ondersteuning, zo ja welke vraag er is en welke oplossingen kunnen worden ingezet

Welke vlechtwerker in gesprek gaat met de aanvrager is afhankelijk van de inschatting die gemaakt wordt op welke vorm(en) van ondersteuning de hulpvraag betrekking heeft. Uiteraard speelt ook mee of de aanvrager al bekend is bij het gebiedsteam en een historie heeft bij dat team en - vanzelfsprekend - ook wie van de teamleden beschikbaar is. Als de problematiek daarom vraagt, dan kan ook een specialist worden ingeschakeld in het bepalen van de exacte hulpvraag en het daaraan koppelen van de juiste ondersteuning. Cliënten kunnen snel terecht bij de vlechtwerkers, er is in de praktijk geen sprake van wachtlijsten, zo is in meerdere gesprekken met ambtenaren en vlechtwerkers aangegeven. Dat laat onverlet dat het uiteraard wel eens kan voorkomen dat de vlechtwerker van de voorkeurskeuze van de cliënt niet direct beschikbaar is.

In het keukentafelgesprek wordt systematisch uitgevraagd welke problemen er spelen en welke oplossingen ervoor in aanmerking zouden kunnen komen. Bij die systematische uitvraag wordt gebruikgemaakt van de zogenaamde ZRM-systematiek. ZRM staat voor ZelfRedzaamheidsMatrix¹⁵, een methode om alle relevante levensdomeinen (financiën, huisvesting, relaties, geestelijke gezondheid, lichamelijke gezondheid, middelengebruik, justitiële contacten, arbeid/maatschappelijke participatie, et cetera) in het oog te houden.

¹⁵ Zie www.zelfredzaamheidsmatrix.nl

Als er sprake is van kinderen in een huishouden wordt ook standaard gebruikgemaakt van de kindcheck¹⁶, een methodiek om na te gaan of de veiligheid van (jonge) kinderen in het huishouden in gevaar zou kunnen zijn. Eén van de geïnterviewde medewerkers van een gebiedsteam geeft aan dat als er sprake is van zorgen er ook standaard een melding gemaakt wordt in de Veiligheidsindex Risicjongeren, de VIR¹⁷. De uitkomsten van het keukentafelgesprek worden vastgelegd in een zogenaamd ondersteuningsplan. In dat plan is een analyse van de problematiek opgenomen, is beschreven welke vormen van ondersteuning met welke intensiteit worden ingezet (en door wie) en worden concrete doelen benoemd. Daarbij wordt rekening gehouden met de mogelijkheden die de cliënt zelf heeft om zijn/haar problemen op te lossen (inzet eigen kracht). In het keukentafelgesprek wordt ook nadrukkelijk aandacht besteed aan de mogelijkheid om mantelzorg en vrijwilligers in te zetten en oplossingen in de sfeer van de inzet van collectieve voorzieningen.

Er wordt gewerkt vanuit de filosofie van de omgekeerde toets¹⁸, aldus de geïnterviewde medewerkers van de gebiedsteams. De omgekeerde toets stelt de cliënt centraal, kijkt vanuit zijn/haar perspectief wat nodig is om vervolgens vast te stellen vanuit welke wettelijke regimes (Wmo, Jeugdzorg, Participatiewet, et cetera) zorg en ondersteuning ingezet kan worden. Belangrijk is dat het plan in begrijpelijke taal is opgesteld en de doelen zo concreet mogelijk worden geformuleerd. Om dat te kunnen doen hebben alle medewerkers van de gebiedsteams een cursus 'Begrijpelijk Schrijven op B1-niveau' gevolgd. Als het plan er eenmaal is, wordt het samen met de cliënt doorgenomen. Als de cliënt akkoord is met het plan, wordt het ondertekend door de cliënt en kunnen de afgesproken activiteiten opgestart worden.

Een belangrijk onderdeel van het werkproces is de evaluatie, traditioneel aan het einde van een ondersteuningsproces, als de ondersteuning ophoudt en de cliënt op eigen kracht verder kan of zou moeten kunnen gaan. In Weststellingwerf is met de gebiedsteams de afspraak gemaakt dat de vlechtwerkers drie keer gedurende het proces een (formeel) evaluatiemoment inbouwen (cliëntervaringsonderzoek). Daar wordt in het tweede of derde kwartaal van 2020 mee gestart. Dit laat onverlet, aldus de geïnterviewde medewerkers, dat gedurende het ondersteuningsproces continu gepeild wordt in hoeverre de cliënt nog tevreden is met de geboden ondersteuning.

Cliënten kunnen gebruik maken van professionele, onafhankelijke ondersteuning indien zij dat wensen. Die ondersteuning wordt aangeboden vanuit MEE, Humanitas en Zorgbelang.

Toezicht op de kwaliteit van de geboden ondersteuning vindt eveneens plaats vanuit de Verordening Wmo die voorschrijft (hoofdstuk 5: kwaliteit en Veiligheid) dat aanbieders aan specifieke kwaliteitseisen moeten voldoen. In deze verordening is opgenomen dat steekproefsgewijs en op basis van signalen wordt onderzocht of het gebruik van maatwerkvoorzieningen recht- en doelmatig is. Dit wordt uitgevoerd door de Toezichthouder Wmo (een ambtenaar) en de 3 OWO-contractmanagers Wmo. Daarnaast is in de overeenkomsten met zorgaanbieders die ondersteuning vanuit de Wmo bieden ook een artikel opgenomen m.b.t. het toetsen van kwaliteit en toezicht.

¹⁶ Zie www.meldcode.nu/kindcheck/

¹⁷ Zie www.vng.nl/artikelen/verwijsindex-risicjongeren-vir. de VIR is een systeem dat geraadpleegd kan worden door hulpverleners die ook actief zijn in dat systeem. De VIR bevat geen inhoudelijke (zorg-)informatie over het gezin, maar laat alleen niet dat ook andere hulpverleners actief zijn en wie dat zijn. Raadpleging van de VIR kan dus leiden tot onderling contact tussen hulpverleners en afstemming/coördinatie van de hulpverlening.

¹⁸ Zie: www.stimulansz.nl/de-omgekeerde-toets-methodiek/.

Hierin is onder meer opgenomen dat getoetst kan worden of doelen en resultaten behaald worden. Indien dit niet het geval is, kan de overeenkomst beëindigd worden of de zorgaanbieder kan in gebreke worden gesteld. De OWO-contractmanagers onderhouden goed contact met de zorgaanbieders, aldus één van de geïnterviewde medewerkers. Wanneer er signalen zijn (bijvoorbeeld vanuit de gebiedsteams) dat de ondersteuning niet op een doel- of rechtmatige wijze wordt ingezet, gaan een contractmanager en de toezichthouder in gesprek met de zorgaanbieder. Hierover wordt niet periodiek gerapporteerd.

Hieronder is een leeg voorbeeld van een onderdeel van het ondersteuningsplan opgenomen dat samen met de cliënt wordt opgesteld. In dit tweede deel worden de afspraken vastgelegd over de in te zetten vormen van hulp en ondersteuning. Voorafgaand aan dit tweede deel wordt in het eerste deel van het plan met behulp van de ZRM-systematiek een analyse van de problematiek van de cliënt gemaakt.

Format ondersteuningsplan

Conclusie deel 1 analyse situatie cliënt
Gewenste effecten/resultaten/doelen - hoe wilt u dat het gaat? Wat wilt u bereiken?
Deel 2: Hoe gaat u dat bereiken? Welke hulp krijgt u, van wie en waarvoor?
Voorliggende voorzieningen - wat kunt u zelf oplossen en hoe?
Eigen netwerk - wat u kunt oplossen met familie of vrienden?
Rol gebiedsteam - hoe werkt u samen met het gebiedsteam?
Afspraken en acties
WMO Zet onder dit kopje de vvz voor wmo
Eigen bijdrage Wmo
JEUGDWET Zet onder dit kopje de vvz voor jeugdwet
INKOMEN Zet onder dit kopje de vvz voor inkomen
PARTICIPATIE Zet onder dit kopje de vvz voor participatie
SHV Zet onder dit kopje de vvz voor shv

<p>Maatschappelijk werk -Algemene voorzieningen waar betrokkene(n) gebruik van kunnen maken Hieronder kun je de afspraken voor maatschappelijk werk kwijt</p>
<p>Machtiging voor uitwisseling gegevens</p>
<p>Vorm - Wij regelen de zorg of u regelt het zelf Kies een item.</p>
<p>Aanvullende opmerkingen</p>
<p>Evaluatie datum - wanneer bespreekt u weer met uw vlechtwerker hoe het gaat?</p>

Wekelijkse bespreking caseload en werkverdeling

Zowel het team Wolvega als het team Noordwolde bespreekt wekelijks de caseload en verdeelt het werk over de diverse medewerkers. In het team Wolvega bijvoorbeeld komen elke dinsdag de vlechtwerkers bij elkaar, bespreken samen de nieuw binnengekomen casussen, de voortgang op de reeds in behandeling zijnde casussen als dat wenselijk en noodzakelijk is, en maken dan een werkverdeling (wie doet wat). Dat overleg duurt circa twee uur, waarbij in het tweede uur ook de specialisten Inkomen aanschuiven als dat nodig is. Als er wordt besloten dat een specifiek specialisme nodig is in een casus, dan wordt de specialist ingeschakeld, maar blijft de vlechtwerker de regie over de casus houden en het eerste aanspreekpunt zijn voor de hulpvrager(s).

Financiële taakstelling gebiedsteams

De beide gebiedsteams hebben geen financiële taakstelling meegekregen, zo geven zowel de beleidsmedewerkers als de medewerkers van de gebiedsteams aan. De inhoud van het werk en de behoefte aan zorg en ondersteuning staan voorop, zo wordt aangegeven. Dit betekent niet, aldus de geïnterviewden dat de teams niet kostenbewust werken. In de diverse overleggen zoals geschetst in paragraaf 3.2 wordt regelmatig aandacht besteed aan de kosten van in te zetten zorg en ondersteuning. Als voorbeeld wordt aangegeven dat de geconstateerde tekorten op de Wmo aanleiding geweest zijn voor de beleidsmedewerkers om met de medewerkers van de gebiedsteams in gesprek te gaan over het thema 'kostenbewust werken'. De vlechtwerkers is met name gevraagd oog te hebben voor de mogelijkheden tot inzet van collectieve oplossingen in plaats van (dure) maatwerkvoorzieningen.

De beide gebiedsteams beschikken over een vrij besteedbaar budget van elk 5.000 euro op jaarbasis, dat zij naar eigen inzicht kunnen aanwenden voor zowel individuele als collectieve activiteiten voor (groepen) burgers. Dat kan variëren van het financieren van de klassieke buurtbarbecue tot de aanschaf van een fiets. Daarnaast is er nog sprake van 35.000 euro maatwerkbudget vanuit de Participatiewet en kan, aldus één van de geïnterviewde medewerkers meer budget worden vrijgemaakt als dat echt noodzakelijk wordt bevonden. Het maatwerkbudget valt als budget onder het taakveld bijzondere bijstand van de betreffende budgethouder (een beleidsmedewerker). De noodzaak om een beroep op het budget te doen wordt vastgesteld door een vlechtwerker, getoetst door een andere vlechtwerker en als laatste door de teamleider. De teamleiders hebben een tool om de uitgaven bij te houden. Voorbeelden van bestedingen zijn: kosten studieboeken, kosten verhuizing, kosten boodschappen, medische kosten, et cetera.

3.4 Werkwijze gebiedsteams: collectieve actie

Zowel het gebiedsteam Noordwolde als het gebiedsteam Wolvega werken sinds (eind) 2019 met jaarwerkplannen waarin zij de collectieve acties, gericht op het versterken van de sociale basis, opgenomen hebben.

In het werkplan Noordwolde wordt een onderscheid gemaakt tussen acht thema's, zoals 'vrijwilligersondersteuning', versterken sociale basis, 'jongerenwerk' en 'invlechten van collectief werk, preventief werken en versterken van de sociale basis in het gebiedsteam'. Voor elk thema wordt vermeld op welke doelgroep men zich richt, wat er gedaan gaat worden (of wordt), wat het (beoogde) resultaat is, wie het gaat uitvoeren en met wie/welke instanties/organisaties wordt samengewerkt. Onder dat laatste thema (invlechten collectieve actie) is aangegeven dat men 'signalen vanuit het gebiedsteam' gaat vertalen naar collectieve acties met als gewenst resultaat dat er meer zicht komt op collectieve vraagstukken en collectieve oplossingen. Een ander voorbeeld zijn de activiteiten gericht op het bevorderen van de sociale cohesie in Noordwolde door het Fonds Sociale Cohesie beter onder de aandacht van bewoners te brengen zodat dat Fonds beter benut wordt door inwoners bij het opzetten en financieren van door bewoners georganiseerde activiteiten.

Ook het Plan Wolvega onderscheidt verschillende thema's: wijk- en vindplaatsgericht werken (bijvoorbeeld het ondersteunen van een initiatief van bewoners om een dorps huis in Wolvega te openen), participatie voor de doelgroep die aandacht vraagt (bijvoorbeeld het opstarten en begeleiden van groepen bewoners die collectief aandacht besteden aan participatie en activering), gerichte aanpak armoedebestrijding (bijvoorbeeld het organiseren van preventie- en informatiebijeenkomsten voor inwoners met een WW-uitkering die waarschijnlijk in de bijstand komen). Aparte aandacht is er voor het jeugd- en jongerenwerk op straat en op de scholen. Vlechtwerkers leggen contact met (groepen) jongeren en daar waar dat nodig en wenselijk is, leiden ze jongeren toe naar zinvolle bezigheden en optimale benutting van hun talenten. Ook in het plan Wolvega wordt bij elk thema en voor elke (hoofd)activiteit vermeld wat het doel is, wie het gaat uitvoeren, welke resultaten beoogd worden en met wie wordt samengewerkt. Ter illustratie uit het plan Wolvega:

Door preventief te werken hopen we het ontstaan van complexe en zware problematiek voor te zijn. Door collectieve arrangementen in te zetten willen we de zelfredzaamheid en vooral de samenredzaamheid van onze inwoners aanboren en ondersteunen. Wij denken dat het verbinden van inwoners leidt tot minder eenzaamheid en tot meer zingeving.

Vanuit het Burgerplatform Sociaal Domein wordt aangegeven dat de gebiedsteams meer aandacht zouden mogen besteden aan de vervlechting tussen individuele ondersteuning en collectieve ondersteuning. Als voorbeeld wordt aangehaald dat als mensen - om welke reden dan ook - niet langer gebruikmaken van collectieve ondersteuning (zoals inzet vrijwilligers, maatjes, bezoek aan buurthuis), dit beter gesignaleerd moet worden en vervolgens vanuit de gebiedsteams actie ondernomen zou moeten worden (bijvoorbeeld compenserende individuele ondersteuning). De communicatie daarover zou beter kunnen, zowel vanuit het collectieve aanbod (melden als burgers uitvallen), als binnen de gebiedsteams (tussen medewerkers met een collectieve taak en medewerkers met een individuele ondersteuningstaak)

De Inspectie Toezicht Sociaal Domein heeft begin 2020 onderzoek uitgevoerd naar de overdracht van cliënten vanuit Veilig Thuis naar de gebiedsteams van Weststellingwerf. Uit dat onderzoek

kwam naar voren dat het integraal werken verbetering behoeft en dat niet alle dossiers bij de gebiedsteams compleet waren. Dit betreft met name het feit dat de betrokken organisaties ieder een eigen hulpverleningsplan hebben, maar één gezamenlijk hulpverleningsplan ontbreekt. De gebiedsteams zelf hebben zicht op alle leefgebieden van het gezin, zij maken daarbij gebruik van de leefgebieden uit de zelfredzaamheidsmatrix (ZRM). Desgevraagd geeft één van de geïnterviewde medewerkers aan dat integraal werken zeker een punt van aandacht is als het gaat om de samenwerking met gespecialiseerde zorgaanbieders omtrent cliënten die niet eerder cliënt waren van de gebiedsteams. De constatering van de Inspectie wat betreft de dossiervorming, komt overeen met hetgeen Regioplan ook in dit onderzoek constateert, namelijk dat in voorkomende gevallen als gevolg van de ervaren hoge administratieve lastendruk, de dossiervorming niet altijd even goed op orde is. Medio juni heeft het College naar aanleiding van het inspectie-onderzoek een verbeterplan opgesteld dat inmiddels kan bogen op instemming van de Inspectie.

3.5 Functioneren teams vanuit de optiek van de cliënten

De gemeente Weststellingwerf laat jaarlijks onderzoek uitvoeren onder cliënten die gebruikmaken van ondersteuning vanuit de Wmo en vanuit de Jeugdwet. Centraal in die onderzoeken staat de vraag in hoeverre cliënten van mening zijn dat de ondersteuning die zij ontvangen bijdraagt aan de verbetering van de leefsituatie van de cliënt (formulering onderzoek cliënten jeugdwet) dan wel aan de zelfredzaamheid van de cliënt (formulering onderzoek cliënten Wmo). De tevredenheid wordt zowel bevraagd over het begin van het traject (vaak eerste contacten met het gebiedsteam) als over het vervolgetraject (vaak ook contacten met specialistische hulpaanbieders). Het beeld dat oprijst uit de onderzoeken over het jaar 2018 is dat (als het gaat om de jeugdhulp) zowel jongeren als ouderen vinden (meer dan 80 procent) dat er goed geluisterd wordt naar de hulpvraag en bijna driekwart van de jongeren geeft aan echt wat gehad te hebben aan de hulp die zij hebben ontvangen. Deze percentages zijn in lijn met het landelijke beeld.¹⁹

Als het gaat om de Wmo-ondersteuning geeft iets meer dan tachtig procent van de cliënten aan dat zij echt wat hebben gehad aan de ondersteuning die zij hebben ontvangen en dat de ondersteuning goed past bij de hulpvraag.

De laagdrempelige toegang tot team Wolvega op de locatie Griffioenpark 3 is geëvalueerd door middel van een enquête onder bezoekers. Bijna 90% van de bezoekers is blij met de verhuizing, met name omdat zij daar direct te woord gestaan worden en men Griffioenpark 3 een toegankelijke en prettige plek vindt.

In het kader van dit onderzoek hebben we negen cliënten gesproken: vier cliënten van het gebiedsteam Noordwolde en vijf cliënten van het gebiedsteam Wolvega. Oorspronkelijk zouden we twee panelgesprekken voeren maar vanwege de coronacrisis hebben we voor telefonische interviews gekozen. De cliënten zijn random geselecteerd door de beide gebiedsteams en hebben voorafgaand aan het interview een brief ontvangen van de gemeente Weststellingwerf met uitleg over het onderzoek.

¹⁹ Zie onder andere:
https://vng.nl/sites/default/files/20190118_significant_landelijke_rapportage_ceo_jeugd_2018.pdf.

Alle cliënten gaven desgevraagd aan blij te zijn met de ondersteuning die zij vanuit het gebiedsteam ontvangen. Zij zijn zeer tevreden over de vindbaarheid van de teams (snel contact kunnen leggen), uitten ook hun tevredenheid over de eerste contacten en de wijze waarop het zogenaamde keukentafelgesprek is gevoerd: de houding van de vlechtwerker typeerden ze als ‘begripvol en goed luisterend’, getuigend van voldoende invoelend vermogen en goed meedenkend over oplossingen voor de problemen waar zij tegenaan gelopen zijn. Tevreden zijn zij ook over de toegankelijkheid van de vlechtwerker waar zij contact mee hadden en (op één cliënt na) de snelheid waarmee gereageerd werd als zij contact wilden opnemen. Alle cliënten die we gesproken hebben gaven aan dat het ondersteuningsplan dat zij hebben ondertekend voldoende concreet is en helder geformuleerd. Eveneens werd zeer op prijs gesteld dat men contact heeft met één vlechtwerker die als contactpersoon/regisseur optreedt.

Tevens hebben we (telefonisch) gesproken met het Burgerplatform Sociaal Domein van de gemeente Weststellingwerf en hen gevraagd naar hun ervaringen met de gebiedsteams. Aangegeven werd dat leden van het platform een heel enkele keer wel eens aan gesproken worden door burgers die zich onvoldoende gehoord voelden door de gemeente annex het gebiedsteam, maar dat men de indruk heeft dat de cliënten over het algemeen tevreden zijn over het functioneren van de gebiedsteams (als men daar ervaring mee heeft).

3.6 Analyse uitvoering en toets uitvoeringsnormen

De gemeente Weststellingwerf heeft ervoor gekozen om beleid en uitvoering nauw aan elkaar te verbinden en zodoende korte lijnen te creëren waardoor er snel geschakeld kan worden als dat nodig is. Er zijn meerdere overlegvormen die naast elkaar functioneren en soms door elkaar heen lopen waardoor het niet altijd even transparant is wat waar besproken wordt en moet worden. Niet al deze overleggen zijn terug te vinden in het organogram van het sociaal domein van de gemeente Weststellingwerf. Een voorbeeld hiervan is het Implementatieoverleg van waaruit wordt gestuurd op het terugdringen van de administratieve lasten. Het is lastig om een consequente rode draad te vinden in de aansturing van de gebiedsteams vanuit de beleidsafdeling. Deze constatering is ook in lijn met de constatering dat het beleid enigszins gefragmenteerd is vastgelegd in diverse (uitvoerings-)notities. Dat maakt het lastig om te checken of de uitvoering geschiedt conform het beleid, immers het beleid is gefragmenteerd. Desalniettemin constateren we dat de uitvoering plaatsvindt conform de uitgangspunten van het beleid. Dat verklaart waarom op alle drie de normen ++ gescoord wordt (zie hieronder).

Een kritische kanttekening is hier nog wel op zijn plaats: zowel het beleid als de uitvoeringspraktijk laat zien dat de gemeente Weststellingwerf ambitieus is en bol staat van de goede voornemens. De uitvoering van de beleidsambities loopt in de praktijk echter nogal eens wat vertraging op, zoals bijvoorbeeld het in praktijk brengen van de voornemens zoals verwoord in de notitie Monitoring Sociaal Domein. Dat is op zich begrijpelijk, maar het zou goed zijn daarover ook te rapporteren zodat zichtbaar wordt waar en waarom vertraging in de uitvoering optreedt en daar aantoonbaar actie op kan worden ondernomen.

Een allerlaatste kritische kanttekening bij de uitvoering is dat er beperkt geregistreerd en gerapporteerd wordt, wat het zicht op de uitvoering belemmert, zowel op ambtelijk als op bestuurlijk niveau. Bijsturen van de uitvoering op basis van geaggregeerde (beleids-)informatie is daardoor niet goed mogelijk. Dit belemmert echter het functioneren van de beide gebiedsteams in de praktijk niet: er zijn voldoende reflectie en leermomenten ingebouwd in het functioneren en de

uitgangspunten voor het functioneren zoals verwoord in de (vele) nota's en notities worden in de praktijk ook daadwerkelijk toegepast.

De uitvoering vindt plaats conform de uitgangspunten van het beleid	++
---	----

De belangrijkste uitgangspunten van het beleid inzake de doorontwikkeling van de gebiedsteams zijn geformuleerd in het 'Draaiboek gebiedsteams 2019-2020' en kunnen kort en kernachtig als volgt worden samengevat: (1) wees zichtbaar en vindbaar voor de burgers, (2) zet in op preventie en (3) breng een beweging op gang waarbij collectieve oplossingen interacteren met individuele oplossingen.

We hebben geconstateerd dat de beide gebiedsteams deze drie uitgangspunten daadwerkelijk hanteren in de praktijk. Aan de zichtbaarheid en vindbaarheid van het team Wolvega is gewerkt door het team niet langer te laten functioneren vanuit het gemeentehuis en het team Noordwolde is goed vindbaar vanuit het Buurthuis (+). Uit de samenstelling van de beide teams blijkt dat er aandacht is voor preventie en ook uit de gesprekken met de medewerkers van de beide gebiedsteams en met de beleidsmedewerkers blijkt deze aandacht (+). Dat zien we ook terug in de werkplannen van de beide gebiedsteams en dat geldt eveneens voor de gewenste beweging richting meer collectieve oplossingen. Ook die beweging wordt prominent benoemd in de werkplannen en gekoppeld aan verschillende activiteiten (+).

Er is sprake van een integrale toegang tot zorg en ondersteuning: <ul style="list-style-type: none"> vanuit de toegang is er zicht op de doelgroepen; de toegang is laagdrempelig en goed toegankelijk voor de doelgroepen. 	++
---	----

Er is sprake van een integrale toegang in Weststellingwerf. Dat blijkt uit het gegeven dat de beide teams expertises bevatten vanuit de Wmo, de Jeugdzorg, de Participatiewet (re-integratie), schuldhulpverlening en werk en inkomen (+). Ook de deelname van leerplicht getuigt van de wens om integraal te werken en door via het POH-experiment samen te werken met de huisartsen wordt ook de basisgezondheidszorg betrokken bij het functioneren van de beide gebiedsteams (+). Uit de gesprekken met de medewerkers van de gebiedsteams en de teamleiders blijkt dat zij goed zicht hebben op de problematiek die speelt bij de verschillende doelgroepen (+). Zoals hierboven al is aangegeven is de toegang laagdrempelig georganiseerd en goed toegankelijk voor de doelgroepen (+). Dat wordt ook expliciet zo aangegeven door de bezoekers van de locatie Griffioenpark 3 (+)

Die toegang functioneert conform de uitgangspunten van het toezichtkader samenwerkende inspecties: <ul style="list-style-type: none"> hulpvraag is in dialoog met gezin geformuleerd (+); integrale beoordeling hulpvraag geschiedt op alle relevante levensdomeinen (+); bij multiproblematiek zijn veiligheidsrisico's van kinderen meegewogen (+); de mate van zelfredzaamheid en inzetbaarheid netwerk is meegewogen (+); zorg en ondersteuning aan gezin zijn passend (+); hulpplan is in samenspraak met gezin vastgesteld (+); de ondersteuning wordt verleend conform het uitgangspunt één gezin, één plan, één regisseur (+); 	++
---	----

- | | |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • de doelen zijn concreet geformuleerd, geprioriteerd en worden periodiek geëvalueerd (+); • die evaluatie leidt desgewenst tot onderbouwde aanpassingen aan de zorg en ondersteuning (+); • de toegang/het team werkt conform vastgestelde kwaliteitsnormen en is een lerende organisatie (+); • cliëntervaringen worden aantoonbaar gebruikt om de dienstverlening te verbeteren (+). | |
|--|--|

De beide gebiedsteams functioneren in de praktijk conform de uitgangspunten van het toezichtkader samenwerkende inspecties. Ter beoordeling van de situatie van de cliënt wordt gebruikgemaakt van de ZRM-matrix (+) en onderdeel van die beoordeling is dat vastgesteld wordt wat de cliënt zelf nog kan (+). De kindcheck wordt gebruikt (+). Er wordt samen met de cliënt een ondersteuningsplan opgesteld waarin de doelen helder en concreet zijn omschreven (+) en de cliënten die we hebben gesproken zijn tevreden over de geboden ondersteuning (+). Als gevolg van de soms als te hoog ervaren administratieve lasten kan de dossiervorming nog wel beter, zoals ook geconstateerd is in het onderzoek van de Inspectie Toezicht Sociaal Domein en mag er meer aandacht worden besteed aan de samenwerking met gespecialiseerde zorgaanbieders als een cliënt vanuit deze zorgaanbieders wordt doorverwezen naar de gebiedsteams ('afgeschaald' in vaktermen). Dit geldt met name voor cliënten die niet eerder in beeld waren bij de gebiedsteams. Toezicht op de kwaliteit van de ondersteuning zoals geformuleerd in de Verordening Wmo vindt ook daadwerkelijk conform de uitgangspunten plaats.

De beide gebiedsteams hebben in de diverse overleggen die gevoerd worden voldoende reflectiemomenten ingebouwd om te leren van de ervaringen die zij in de dagelijkse praktijk opdoen (+). Het voornemen om cliënten gedurende het ondersteuningstraject op drie momenten expliciet te vragen naar hun ervaringen, getuigt daar nog eens extra van. Minder positief is dat die reflectiemomenten niet of nauwelijks gedocumenteerd worden.

4 Beantwoording onderzoeksvragen

In dit hoofdstuk beantwoorden we de onderzoeksvragen.

In paragraaf 4.1 beantwoorden we de beleidsvragen en in de tweede paragraaf de vragen die betrekking hebben op de uitvoering van het beleid en beantwoorden we de vraag die betrekking heeft op de informatievoorziening aan de gemeenteraad.

4.1 Beantwoording beleidsvragen

1. Welk beleid voert de gemeente Weststellingwerf inzake de toegang tot zorg en ondersteuning in het sociaal domein?

Het beleid inzake de toegang tot zorg en ondersteuning in het sociaal domein in de gemeente Weststellingwerf is specifiek omschreven in de Contourennota Gebiedsteams 2014, het Draaiboek Gebiedsteam 2015 en het Draaiboek Gebiedsteam 2019-2020. Deze documenten bouwen voort op de kadernota's inzake de Wmo, de Jeugdzorg en het Re-integratiebeleid die dateren van de periode rond de transitie in het sociaal domein (januari 2015). Ook in het collegeprogramma 2018-2020 en in de Kadernota Armoedebeleid en schuldhulpverlening (februari 2018) worden beleidsuitgangspunten inzake het functioneren van de gebiedsteams benoemd.

De twee (oorspronkelijk drie) gebiedsteams vormen de centrale toegang tot zorg en ondersteuning in Weststellingwerf. Het beleid is erop gericht een zo laagdrempelig mogelijke toegang te bieden tot alle vormen van zorg en ondersteuning die de gemeente zelf kan bieden dan wel waarvoor een gemeentelijke indicatie nodig is aan alle inwoners die dat nodig hebben. Het beleid is erop gericht een integrale toegang in te richten van waaruit niet alleen toegang tot *individuele* zorg en ondersteuning kan worden geboden, maar ook toegeleid kan worden naar *collectieve* voorzieningen. Deze taak is expliciet toegevoegd aan de gebiedsteams na de overname van de welzijnstaken van Timpaan in 2018. In het draaiboek 2019-2020 van de gebiedsteams wordt hier expliciet aandacht aan besteed: het versterken van de sociale basis.

2. Welke (zorginhoudelijke en financiële) opdracht heeft de gemeente daarbij meegegeven aan de gebiedsteams?

De gebiedsteams hebben de volgende opdracht meegekregen: bied alle zorgtaken aan (ook die taken die niet expliciet zijn gedecentraliseerd naar de gemeenten) aan de burgers (vrij verwoord zoals opgenomen in de Contourennota Gebiedsteams 2014). Anno 2020 is dit nog steeds de essentie van de zorginhoudelijke opdracht van de gebiedsteams, met dien verstande dat het versterken van de sociale basis en het meer inzetten op collectieve voorzieningen daar in 2018 expliciet aan is toegevoegd. De gebiedsteams hebben geen financiële opdracht meegekregen in de zin dat zij bijvoorbeeld een begrensde budget hebben.

3. In hoeverre is dit beleid SMART geformuleerd (Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden)?

De grote lijnen van het beleid aangaande het functioneren van de gebiedsteams zijn verwoord in de (oude) kadernota's, de Contourennota Gebiedsteams en de draaiboeken. In verschillende uitvoeringsnotities zijn de concretere kaders geformuleerd en is beschreven wat de gebiedsteams in de praktijk (gaan) doen. Goede voorbeelden daarvan zijn de notitie 'Samenspel' en de notitie 'Waarom zelfredzaam' waarin SMART geformuleerde doelstellingen zijn opgenomen. Dat geldt eveneens voor het convenant dat is afgesloten met de huisartsen en de samenwerkingsafspraken met het Linde College. Ten slotte kan ter beantwoording van deze vraag verwezen worden naar de jaarplannen van de beide gebiedsteams waarin met name de collectieve taken op een SMART geformuleerde wijze zijn beschreven.

4.2 Beantwoording uitvoeringsvragen

4. Hoe zijn de twee teams samengesteld (qua expertise, fte, taken en verantwoordelijkheden, administratieve ondersteuning)?

Beide teams zijn zeer divers samengesteld, omvatten respectievelijk 22,67 (Wolvega) en 21,44 (Noordwolde) fte en bieden onderdak aan verschillende expertises om integraal werken daadwerkelijk mogelijk te maken, waaronder: jeugdzorg, Wmo, werk en inkomen, Participatiewet, re-integratie, schuldhulpverlening, opbouwwerk, leerplicht. De taken en verantwoordelijkheden van de teams zijn duidelijk en concreet, SMART geformuleerd, omschreven in diverse documenten, waaronder de draaiboeken en de jaarplannen.

5. Welke werkprocessen worden in de teams gehanteerd (intake, registratie, keukentafelgesprek, doorverwijzing (richting voorveld, richting geïndiceerde zorg), monitoring en evaluatie)?

De teams hanteren werkprocesbeschrijvingen voor de verschillende vormen van ondersteuning die zij bieden vanuit de Wmo, de jeugdzorg, de Participatiewet, inkomen, schuldsanering en activering. Voor de intake (het ontvangen en analyseren van de hulpvragen inclusief het doorgeleiden van de hulpvraag naar de juiste vorm van ondersteuning) is een apart werkproces ingericht. De werkprocesbeschrijvingen zijn weliswaar met name administratief ingestoken, maar laten duidelijk zien welke stappen, ook richting de hulpvrager, in de praktijk gezet worden. Naast de werkprocesbeschrijvingen hanteren de teams aparte richtlijnen voor bijvoorbeeld het keukentafelgesprek (de ZRM-systematiek) en de monitoring en evaluatie (op cliëntniveau).

6. Welke financiële taakstelling hebben de teams meegekregen en hoe wordt gebruikgemaakt van het vrij besteedbare budget?

De beide teams hebben geen financiële taakstelling meegekregen in de zin dat zij een specifiek gelimiteerd budget hebben toegewezen. In de praktijk vindt er wel regelmatig overleg plaats met het Team Beleid over beheersing van de kosten en wordt er, mede ingegeven door de kosten, gewerkt aan het meer benutten van collectieve voorzieningen in plaats van individuele ondersteuning. Het vrij besteedbare budget wordt ingezet op initiatief van de vlechtwerkers (na check en dubbelcheck) onder de uiteindelijke verantwoordelijkheid van de beleidsmedewerker.

7. Hoe hebben de teams het opbouwwerk en het jongerenwerk geïntegreerd in hun werkwijze en hoe verhoudt deze zich tot het lokale welzijnswerk?

Het opbouwwerk en het jongerenwerk zijn geïntegreerd in de werkwijze van de beide teams door per team een aantal extra fte's toe te voegen specifiek voor die werksoorten, daarvoor (onder andere) ex-medewerkers van Timpaan aan te trekken die dat werk al deden en in de jaarplannen expliciet concrete activiteiten op het gebied van jongerenwerk en opbouwwerk op te nemen. Met name de jaarplannen en het Draaiboek Gebiedsteams 2019-2020 laten duidelijk zien hoe beide werksoorten onderdeel van de werkzaamheden van de gebiedsteams zijn geworden. Het Draaiboek bevat een impactanalyse die resulteert in een concrete beschrijving van de nieuwe (collectieve) taken die de gebiedsteams gaan uitvoeren. Een speciaal aangestelde kwartiermaker sociale basis heeft tot taak gekregen om de collectieve taken te vervlechten met de individuele zorg- en ondersteuningstaken van de gebiedsteams.

8. In hoeverre hebben de teams inzicht in de behoefte aan zorg en ondersteuning in Weststellingwerf, hoe bekend zijn de teams en hoe toegankelijk zijn ze?

De teamleiders en de teammedewerkers die we gesproken hebben geven er blijk van goed zicht te hebben op de vragen die er spelen en de behoefte aan ondersteuning die er is in Wolvega en in Noordwolde. Men realiseert zich terdege dat er verschillen zijn tussen de beide kernen. Met de overdracht van de taken van Timpaan is er meer nadruk komen te liggen op preventie en het inrichten - samen met de burgers - van collectieve activiteiten. De beide werkplannen van de teams laten zien dat men volop aanwezig is in de wijken en zichtbaar zijn op de zogenaamde vindplaatsen; scholen, buurthuis, supermarkten, hangplekken waar jongeren zich bevinden, et cetera. De cliënten die we gesproken hebben gaven aan dat de beide gebiedsteams goed vindbaar zijn en makkelijk benaderbaar.

9. Welke vragen krijgen de teams en op welke wijze worden deze vragen afgehandeld?

De teams krijgen uiteenlopende vragen, van simpele vragen die telefonisch kunnen worden afgedaan tot complexere vragen die vragen om de inzet van één of meer vlechtwerkers, al dan niet aangevuld met geïndiceerde zorg. Uit de caseloadverdeling blijkt dat de meeste vragen betrekking hebben op ondersteuning vanuit de Wmo/Jugdwet en de minste vragen betrekking hebben op schuldhulpverlening. Een nadere specificatie van de vragen naar bijvoorbeeld soorten problematiek die spelen, bijvoorbeeld een analyse op basis van de levensdomeinen zoals die worden gehanteerd in de zelfredzaamheidsmatrix, is niet voorhanden.

De caseload (in termen van aantallen casussen) vanuit het gebiedsteam Wolvega is groter dan die vanuit het gebiedsteam Noordwolde, maar gecorrigeerd voor de 'zwaarte van de casussen' (enkelvoudig, meervoudig/complex) is de caseload van de vlechtwerkers min of meer vergelijkbaar, aldus de gemeente.

Als een vraag binnenkomt die niet eenvoudig kan worden beantwoord, wordt de vraag toegewezen aan een vlechtwerker die vervolgens met de hulpvrager in gesprek gaat en, als de vraag daar aanleiding toe geeft, uiteindelijk samen met de hulpvrager een ondersteuningsplan opstelt dat de basis voor de ondersteuning vormt. Gedurende de tijd dat het gebiedsteam ondersteuning biedt, fungeert de vlechtwerker als hét aanspreekpunt voor de cliënt (vanuit het principe één gezin, één plan, één regisseur). Naar schatting circa 20% van de aanvragen wordt door de teams zelf afgehandeld (dus niet doorverwezen).

10. Op welke wijze werken de teams samen met de backoffice sociaal domein van de gemeente Weststellingwerf?

Vanaf het moment dat een aanmelding resulteert in een beschikking worden de administratieve werkzaamheden overgenomen door de backoffice van de gemeente Weststellingwerf. De backoffice verzorgt dan de registratie van de geconsumeerde zorg en ook de facturering en verdere administratieve afhandeling (in samenwerking met de aanbieders die de zorg leveren). Er wordt over het algemeen naar tevredenheid samengewerkt met de backoffice, aldus de medewerkers van beide teams, met dien verstande dat medewerkers van één team de administratieve lasten nog als (te) hoog ervaren. Met het team beleid wordt intensief en frequent samengewerkt; in periodiek overleg worden beleid en uitvoering op elkaar afgestemd, dit tot volle tevredenheid van de teams.

11. In hoeverre en op welke wijze zijn de aanbevelingen uit het Radar-rapport van 2016 in de praktijk overgenomen?

Uit de evaluatie kwamen drie verbeterpunten naar voren:

- Doorontwikkeling teams, zowel qua formatie, maar ook als het gaat om bekendheid, zichtbaarheid en bereikbaarheid. Die doorontwikkeling heeft daadwerkelijk plaatsgevonden en is vastgelegd in met name het Draaiboek Gebiedsteams 2019-2020. Ook het Collegeprogramma 2018-2020 geeft hier blijk van, onder andere door de financiering van het dorpenfonds en de inrichting van de nieuwe locatie Griffioenpark 3.
- Verbetering van de positionering van de teams, met name als het gaat om de participatie van de burgers. Die verbetering is en wordt nog steeds doorgevoerd en is met name vastgelegd in de jaarplannen van de beide gebiedsteams waaruit de ambitie spreekt om meer samen met de burgers te ondernemen.
- Vermindering van de administratieve lasten. Dit is nog niet echt opgepakt, aldus medewerkers van één van de teams. De administratieve lasten worden als (te) hoog ervaren. Wel is er een apart overleg opgestart met als doel de administratieve druk te verminderen

12. Is er sprake van een effectieve en efficiënte werkwijze van de teams, gelet op de antwoorden op de eerste elf vragen?

De vraag of er sprake is van een effectieve en efficiënte werkwijze van de teams is moeilijk te beantwoorden. Er wordt op de werkvloer frequent overlegd, ook tussen de beleidsambtenaren en de medewerkers van de uitvoerende teams en er wordt met grote regelmaat casuïstiek besproken, gericht op het verbeteren van de dienstverlening. In die zin is er sprake van een lerende organisatie waar sprake is van een permanente doorontwikkeling van beleid en uitvoering. De vlechtwerkers zijn frequent aanwezig op de zogenaamde vindplaatslocaties (scholen, buurthuis, supermarkt, et cetera) en brengen die kennis in, in de periodieke overleggen.

Wat mist in die overleggen is *basisinformatie vanuit de registratie* van de gebiedsteams: welke vragen komen op ons af, welke problemen spelen, welke oplossingen passen we toe, welke vragen/problemen handelen we zelf af, wat verwijzen we door, naar wie, voor hoe lang, welke kosten zijn daarmee gemoeid? Die -geobjectiveerde- informatie die noodzakelijk is om goed te kunnen sturen in het sociaal domein, is medio juni 2020 nog steeds niet voorhanden. En die informatie is noodzakelijk om de vraag te kunnen beantwoorden of de beide gebiedsteams effectief en efficiënt werken.

Een aanwijzing dat er in de praktijk wel effectief wordt gewerkt is afkomstig uit de cliënttevredenheidsonderzoeken die een beeld laten zien van overwegend tevreden cliënten over de verschillende aspecten van het functioneren van de teams en de achterliggende vormen van ondersteuning. De cliënten die we gesproken hebben zijn zonder uitzondering tevreden over de geboden ondersteuning en vooral ook over de inzet van de vlechtwerkers.

Informatievoorziening

13. Wordt de gemeenteraad op een juiste, volledige en tijdige wijze geïnformeerd over het beleid, de uitvoering en de resultaten van de gebiedsteams?

Het antwoord op deze vraag kan kort en kernachtig worden geformuleerd: nee, de gemeenteraad wordt niet voldoende geïnformeerd. Er is geen sprake van *onjuiste* informatie, niet in de reguliere planning en control cyclus, noch in de werkvergaderingen. Daar wordt de juiste informatie verstrekt, maar die informatie is onvolledig. Onvolledig in de zin dat essentiële basisinformatie ontbreekt: met name geobjectiveerde informatie over aard en omvang van de vragen die de gebiedsteams krijgen en de afhandeling van die vragen, alsmede informatie over aard en omvang van de zorg en ondersteuning die wordt verstrekt en de daarmee gepaard gaande kosten ontbreken.

Dit is wel opmerkelijk, vijf jaar na de transitie, te meer daar de Rekenkamercommissie Weststellingwerf in een in 2017 uitgevoerd onderzoek²⁰ de gemeente hierop al attendeerde en aanbevelingen formuleerde om prestatie-indicatoren op te stellen voor het sociaal domein en meer grip te krijgen op de informatie die nodig is om zicht te krijgen op de kwaliteit van de uitvoering.

Wat eveneens ontbreekt is een doorvertaling van de abstracte transformatiedoelen (zoals geformuleerd in de oude kadernota's) naar toetsbare doelstellingen met betrekking tot de individuele ondersteuning en zorgverlening. Het beleid is in die zin onvolledig omdat een dergelijke doorvertaling ontbreekt.

In de vele uitvoeringsnota's die zijn verschenen worden wel concrete doelen benoemd, maar die hebben hoofdzakelijk betrekking op de collectieve activiteiten van de gebiedsteams en niet op de individuele hulpverlening. De gemeenteraad wordt dus zowel aan de voorkant (over het beleid) als aan de achterkant (over de uitvoering en de resultaten) onvolledig geïnformeerd waardoor de raad niet goed in staat gesteld wordt zijn controlerende en kaderstellende taken naar behoren uit te voeren.

Tenslotte kan worden geconstateerd dat de gemeenteraad gefragmenteerd wordt geïnformeerd. De vele uitvoeringsnota's besteden elk aandacht aan weer andere aspecten van het functioneren van de gebiedsteams, waardoor het voor de gemeenteraad lastig is een coherent compleet beeld te krijgen van hoe de teams geacht worden te functioneren. Daar komt bij dat niet alle kaderstellende (uitvoerings-)nota's zijn gedeeld met de gemeenteraad.

Wat betreft de kaderstellende taak van de gemeenteraad is het aanbevelenswaardig het beleid nader te specificeren door de in zeer algemene termen verwoorde transformatiedoelen in de kadernota's die dateren van het begin van de transformatie in het sociaal domein, nader te concretiseren in transparante en meetbare doelstellingen en ook deze te verwoorden in één nieuw

²⁰ Samen thuis, een onderzoek naar de Wmo 2015 in 16 Friese gemeenten, Rekenkamercommissie Weststellingwerf, september 2017

RKC

Weststellingwerf



gemeente
Weststellingwerf

beleidsdocument. Het opzetten van een monitor sociaal domein biedt daarvoor een goede gelegenheid.

Bijlage 1: Bronnen

Lijst van geïnterviewde functionarissen Weststellingwerf:

- interim teamleider sociaal beleid
- regisseur sociaal domein
- afdelingshoofd
- kwartiermaker
- beleidsmedewerker jeugd
- beleidsmedewerker Participatie
- beleidsmedewerker Wmo
- teamleider
- teamleider
- medewerkers gebiedsteam
- betrokken portefeuillehouders
- woordvoerders sociaal domein van de gemeenteraad

Lijst gebruikte bronnen:

- Nota's Wmo-beleid, jeugdzorgbeleid, re-integratiebeleid (vastgesteld door College en gemeenteraad)
- Contourennota gebiedsteams 2014, juli 2014 (vastgesteld door College en gemeenteraad)
- Eindversie draaiboek gebiedsteams januari 2015 (ter kennisname toegezonden aan de gemeenteraad)
- Evaluatie gebiedsteams 2015 (gepresenteerd aan de raad)
- Collegeprogramma 2018-2022, de Kracht van Samen en Doen (vastgesteld door de gemeenteraad)
- Draaiboek gebiedsteams 2019-2020 (ter kennisname toegestuurd aan de gemeenteraad)
- Memo aanpassing gebiedsteams, februari 2017 (niet gedeeld met de raad)
- Notitie Caseloadbepaling, mei 2018 (niet gedeeld met de raad)
- Notitie Ontwikkelperspectief Sociaal Domein, Kruuspunt , november 2019 (niet gedeeld met de raad)
- Notitie Samenspel, 2019 (niet gedeeld met de raad)
- Notitie Monitoring Sociaal Domein, april 2020 (gedeeld met de raad)
- Next Level, augustus 2018 (niet gedeeld met de raad)
- Notitie 'Waarom zelfredzaam', april 2019 (niet gedeeld met de raad)
- Notitie 'Waarom zelfredzaam' (niet gedeeld met de raad)
- Samenwerkingsconvenant huisartsen, januari 2020
- Grip memo's (jeugd, Wmo en Leerlingvervoer), april 2020 gedeeld met de raad