Gemeente Leeuwarden

Eén toegang voor hulp en ondersteuning sociaal domein

november 2026



Inhoud

Samenvatting **4**

1 Aanleiding en opgave **6**

1.1 De opgave uit het coalitieakkoord 6
1.2 De richting voor de toekomst 6
1.3 Reikwijdte van het vraagstuk 7
1.4 Rechtsbescherming voor onze inwoners 8
1.5 Landelijke ontwikkelingen wijzen dezelfde kant op 9
1.6 De sleutelrol van wijkteams 10
1.7 Waarom juist nu? 10
1.8 Hoe dit rapport tot stand is gekomen 12

2 Inventarisatie huidige situatie **13**

2.1 Inventarisatie en onderzoek 13
2.2 Belangrijkste bevindingen 14
2.3 Factoren die bepalend zijn voor succes 17
2.4 Conclusie 20

3 Doelen, uitgangspunten en toetsingskader **21**

3.1 Uitgangspunten op basis van de analyse van de huidige inrichting 21
3.2 Uitgangspunten op basis van het coalitieakkoord 21
3.3 Toetsingskader 23
3.4 Uitwerking criteria naar een toetsingskader 24

4 Scenario's voor toegang en ondersteuning **28**

4.1 De scenario's 28
4.2 Scenario A – toegang en basisondersteuning apart 29
4.3 Scenario B – toegang en basisondersteuning samen 29
4.4 Bepalen voorkeursscenario 30

5 Een integraal lokaal team – van de wat naar het hoe **34**

5.1 De taken van een integraal lokaal team 34
5.2 Enkelvoudig, meervoudig en complexe vragen 37
5.3 Invoering nieuwe werkwijze 39

6 Organisatievorm **42**

6.1 Inbesteden 42
6.2 Quasi-inbesteden 43
6.3 Aanbesteden 45

6.4 Aanbesteden of quasi-inbesteden 47

7 Financiën 49

7.1 Financieel kader 49
7.2 Deelbudgetten 50
7.3 Financiële effecten nieuwe werkwijze 51
7.4 Frictiekosten overgangsfase 52
7.5 Implementatiekosten 52

8 Aandachtspunten en randvoorwaarden 53

9 Risico's 55

9.1 Organisatorische haalbaarheid 55
9.2 Juridische haalbaarheid 56
9.3 Haalbaarheid arbeidsmarkt 56
9.4 Duurzaamheid van de verandering 57
9.5 Financiële risico's 58
9.6 Risico's rondom inkoop aanvullende jeugdhulp 58
9.7 Conclusie 59

10 Vervolgstappen 60

Bijlage 1 - Uitwerking dichtbij, integraal en mandaat 62

Bijlage 2 - Samenvattingen inbreng belanghebbenden 64

Bijlage 3 - Opbrengst inventarisatie 78

Bijlage 4 - Concept indeling taken toegang, basisondersteuning en aanvullende ondersteuning 87

Bijlage 5 - Uitwerking twee voorbeeldcasussen 89

Samenvatting

De gemeente Leeuwarden wil ervoor zorgen dat inwoners ook in de toekomst de hulp krijgen die zij nodig hebben. Dat is een uitdaging. Er komen steeds meer hulpvragen, er zijn in de toekomst te weinig medewerkers en de kosten stijgen. Daarnaast hebben inwoners vaak met meerdere toegangspoorten te maken als ze hulp nodig hebben en moeten zij hun verhaal verschillende keren vertellen. Daarom heeft de gemeente onderzocht hoe de toegang tot hulp en ondersteuning eenvoudiger en beter kan worden georganiseerd.

Doel

Het doel is dat inwoners sneller de juiste hulp krijgen en beter worden ondersteund. De gemeente wil dat hulp beter aansluit bij wat inwoners nodig hebben en dat verschillende vormen van ondersteuning beter samenwerken. Ook wil de gemeente problemen eerder signaleren en voorkomen dat ondersteuning onnodig zwaar of duur wordt.

Voorkeursrichting

De gemeente kiest voor één organisatie voor toegang en basisondersteuning. Deze organisatie wordt het eerste aanspreekpunt voor inwoners met vragen over bijvoorbeeld gezondheid, opvoeden, wonen, geldzaken, werk en meedoen in de samenleving. Deze organisatie wordt een aan de gemeente verbonden partij. Op die manier wil de gemeente meer invloed uit kunnen oefenen op wat deze organisatie doet en hoe.

Professionals werken hier samen in integrale teams. Zij kijken niet alleen naar één probleem, maar naar de hele situatie van een inwoner of gezin. Waar mogelijk bieden zij zelf ondersteuning. Als specialistische hulp nodig is, regelen zij de weg daarnaartoe. Inwoners houden daarbij zoveel mogelijk één vast aanspreekpunt. Het uitgangspunt blijft: één huishouden, één plan en één regisseur.

De gemeente blijft verantwoordelijk voor beleid, financiering en toezicht. De nieuwe organisatie voert de toegang en de basisondersteuning uit en werkt nauw samen met zorgaanbieders, scholen, huisartsen en organisaties in de sociale basis.

Hoe is deze keuze gemaakt?

De gemeente heeft onderzocht hoe de huidige situatie werkt en waar verbeteringen nodig zijn. Daarbij zijn gesprekken gevoerd met inwoners, medewerkers en samenwerkingspartners. Vervolgens zijn verschillende mogelijkheden uitgewerkt en met elkaar vergeleken. Op basis van kwaliteit,

toegankelijkheid, samenwerking, uitvoerbaarheid en kosten is gekozen voor één organisatie voor toegang en basisondersteuning.

De komende jaren wordt deze keuze verder uitgewerkt. Er worden afspraken gemaakt over de organisatie, de taken, de samenwerking, de medewerkers, de financiën en de overgang naar de nieuwe werkwijze.

Risico's

De verandering is ingewikkeld en kost tijd. Ook zijn er risico's waar we rekening mee moeten houden. Het samenbrengen van verschillende organisaties en werkwijzen vraagt veel aandacht. Het blijft lastig om voldoende medewerkers te vinden. Daarnaast zijn er risico's rond privacy, gegevensuitwisseling, kosten en het goed laten doorlopen van de ondersteuning tijdens de overgang. De risico's brengen we zo goed als mogelijk beeld en proberen we zoveel als mogelijk te beperken waar dat kan. We zien namelijk dat de risico's van het huidige systeem met verschillende toegangen en geen integrale blik op de hulpvragen van onze inwoners groot zijn. Deze risico's worden in de toekomst alleen maar groter.

Conclusie

Met deze kadernota kiest de gemeente voor één duidelijke toegang tot ondersteuning. Door professionals beter te laten samenwerken en inwoners één herkenbaar aanspreekpunt te bieden, wil de gemeente de hulp eenvoudiger, beter en toekomstbestendig maken. Hierdoor kunnen inwoners sneller de juiste ondersteuning krijgen en blijft het sociaal domein ook in de toekomst betaalbaar en uitvoerbaar.

1 Aanleiding en opgave

Leeuwarden staat voor een belangrijke opgave. We willen dat inwoners mee kunnen doen, grip hebben op hun leven en snel passende ondersteuning krijgen als dat nodig is. Tegelijkertijd staat het sociaal domein onder druk. De vraag naar ondersteuning groeit, terwijl professionals en organisaties steeds vaker tegen grenzen aanlopen Hiernaast is er sprake van een structurele druk op onze financiën. Dit maakt dat niet alles meer kan.

Dit vraagt om keuzes. Hoe organiseren we de toegang tot ondersteuning zo dat inwoners beter worden geholpen en het stelsel ook op langere termijn houdbaar blijft? In dit hoofdstuk beschrijven we de aanleiding voor dit rapport, de richting die het coalitieakkoord geeft en de stappen die hebben geleid tot het advies.

1.1 De opgave uit het coalitieakkoord

Het coalitieakkoord 2026-2030 van Leeuwarden beschrijft een duidelijke maatschappelijke opdracht. We willen dat inwoners kunnen meedoen, grip hebben op hun leven en snel passende ondersteuning krijgen als dat nodig is. Daarbij richten we ons op drie samenhangende thema's: bestaanszekerheid, kansengelijkheid en gezond samenleven.

Daarnaast willen we gezondheidsverschillen verkleinen, meer inwoners laten meedoen in de samenleving, problematische schulden verminderen en voorkomen dat jongeren afhankelijk worden van zware jeugdhulp. Ook willen we dat inwoners zo lang mogelijk zelfstandig kunnen wonen.

Tegelijkertijd zien we dat het sociaal domein onder druk staat. Inwoners ervaren afstand tot het systeem, professionals lopen vast in regels, en organisaties werken niet altijd vanzelfsprekend. Ook groeit de vraag naar ondersteuning sneller dan de beschikbare middelen.

Het coalitieakkoord stelt daarom duidelijk dat de huidige inrichting van het sociaal domein knelt. Om het stelsel houdbaar en toekomstbestendig te houden, is een andere manier van werken nodig.

1.2 De richting voor de toekomst

Vanuit deze analyse kiest Leeuwarden bewust voor een aantal richtinggevende principes:

- We zetten meer in op preventie en vroegsignalering.
- We organiseren ondersteuning zo dicht mogelijk bij inwoners.
- We versterken de samenwerking tussen zorg, welzijn, participatie, onderwijs en veiligheid.
- We geven wijkteams een grotere rol.

- We organiseren de toegang tot ondersteuning integraal, met aandacht voor het gezin, de thuissituatie en de leefomgeving van inwoners.
- We stellen de leefwereld van inwoners centraal, niet de inrichting van organisaties of regelingen.

Als we deze principes echt leidend willen laten zijn, moeten ze zichtbaar zijn in alles wat de gemeente doet. Dat geldt ook voor de organisaties waarmee we samenwerken. Bij organisaties die in opdracht van de gemeente werken of financiering ontvangen, moeten deze principes terugkomen in de opdracht én in de dagelijkse werkwijze van medewerkers.

1.3 Reikwijdte van het vraagstuk

In dit rapport beschrijven we hoe we de toegang tot en ondersteuning van inwoners met een hulpvraag kunnen organiseren, zodat dit aansluit bij de principes. De focus ligt op ondersteuning vanuit de Wmo, Jeugdwet, Wet gemeentelijke schuldhulpverlening en Participatiewet.

Dit rapport richt zich dus niet op het hele sociaal domein. Wel is er aandacht voor de samenhang met andere regelingen en voorzieningen, zoals leerlingenvervoer, de Sociaal Medische Indicatie Kinderopvang, verkennend onderzoek in het kader van de Wet verplichte GGZ, de urgentieregeling wonen en de maatschappelijke opvang.

Een sterke sociale basis is het fundament voor een veerkrachtige samenleving. Inwoners, vrijwilligers en maatschappelijke organisaties spelen hierin een centrale rol. We willen dat inwoners zoveel mogelijk mee kunnen doen, elkaar kunnen helpen en waar mogelijk (eerder) ondersteuning vinden binnen hun eigen leefomgeving. Als we de toegang goed organiseren worden inwoners met een hulpvraag geholpen hierin de juiste weg te vinden.

Ook zijn er grote raakvlakken met de inkoop voor aanvullende ondersteuning Wmo en jeugdhulp. Met name bij de aanvullende jeugdhulp gaat er iets veranderen in de manier waarop dit wordt ingekocht. Deze verandering heeft impact op de huidige jeugdhulpaanbieders. Aanvullende ondersteuning is zeker een onderdeel van het systeem toegang tot en ondersteuning van inwoners. De inkoop hiervan en de wijze waarop is geen onderdeel van dit rapport.

Dit rapport gaat ook niet over de inhoudelijke criteria voor ondersteuning. Het beschrijft dus niet wanneer inwoners in aanmerking komen voor een voorziening of welke voorziening zij kunnen krijgen. Deze keuzes zijn van grote invloed op het aantal inwoners dat ondersteuning ontvangt en op de kosten daarvan. In dit rapport staat de inrichting van het systeem centraal.

Met 'systeem' bedoelen we de manier waarop inwoners toegang krijgen tot ondersteuning en hoe die ondersteuning wordt georganiseerd binnen de Wmo, Jeugdwet, Wet gemeentelijke schuldhulpverlening en Participatiewet.

Daarbij staan de volgende vragen centraal:

- Hoe zorgen we ervoor dat inwoners met een hulpvraag toegang krijgen tot ondersteuning?
- Hoe bereiken we inwoners die ondersteuning nodig hebben?
- Hoe brengen we hun hulpvraag goed in beeld?
- Hoe benutten we eerst de mogelijkheden van het eigen netwerk, de sociale basis en algemene voorzieningen voordat andere ondersteuning wordt ingezet?
- Hoe organiseren we laagdrempelige basisondersteuning?
- Hoe organiseren we aanvullende ondersteuning?

1.4 Rechtsbescherming voor onze inwoners

Net als nu bij de Wmo hebben inwoners geen beschikking nodig om basisondersteuning van het integraal lokaal team te ontvangen. Bij de herijking van de Wmo in 2019 zijn we al hiermee begonnen omdat het proces van het komen tot een beschikking en het beginnen met de ondersteuning veel stappen en handelingen kent. Deze kosten tijd en zorgen niet altijd voor snelle inzet van ondersteuning.

Hiernaast is er weinig ruimte voor flexibiliteit in de uitvoering: de geboden ondersteuning moet precies binnen de indicatie en de aangeboden producten passen, en daarnaast is er nauwelijks ruimte voor een creatieve of een innovatieve invulling. Zowel de inwoners als de betrokken professionals ervaren dit proces vaak als vervelend en onnodig lang. Het werken met beschikkingen zou bovendien een administratieve last met zich meebrengen voor zowel de toegangsmedewerker, de zorgaanbieder als de gemeente.

De afgelopen jaren hebben we gemerkt dat deze ingezette koers werkt. Het heeft geleid tot een snellere en flexibelere inzet van ondersteuning en meer ruimte voor het gesprek over de situatie van de inwoner. Dit zorgt ervoor dat er veel meer kan worden uitgegaan van vertrouwen in plaats van procedures en dat past goed bij de werkwijze van een integraal lokaal team. Daarom zetten we deze in 2019 ingezette koers voort bij de basisondersteuning door integrale lokale teams.

Deze keuze maken we ondanks de huidige maatschappelijke en juridische discussie over beschikkingsvrij werken waarbij vooral de balans tussen het bieden van snelle, passende ondersteuning en het waarborgen van rechtszekerheid aan de orde is. We realiseren ons dat we met beschikkingsvrij werken tegen juridische grenzen aan schuren. We zijn echter van mening dat dit risico opweegt tegen de voordelen die dit ook voor onze inwoners heeft.

Hiermee blijft de uitdaging van het vinden van een balans tussen ruimte voor professionele afwegingen en voldoende rechtsbescherming voor inwoners bestaan. Daarom blijven we vasthouden aan het recht van inwoners om, als hij dat wil, ook voor basisondersteuning een beschikking te krijgen. Dit zodat beroep en bezwaar mogelijk blijft. Hiernaast wordt rechtszekerheid van bewoners geborgd in

transparante besluitvorming, consistente werkwijzen, goede dossiervorming en laagdrempelige mogelijkheden voor het indienen van klachten.

Verder kunnen inwoners altijd gebruik maken van een onafhankelijke cliëntondersteuning. Een cliëntondersteuner denkt met de inwoner mee over de hulp en ondersteuning die de inwoner nodig heeft en kent het aanbod van ondersteuning in de buurt. Een cliëntondersteuner is onafhankelijk van de gemeente, het Stevig Lokaal Team en zorgaanbieders.

De aanvullende ondersteuning blijft net als nu een maatwerkvoorziening waar een beschikking voor nodig is. Voor aanvullende ondersteuning kan de inwoner kiezen voor Zorg in Natura (ZIN) of een persoonsgebonden budget (PGB). Als een inwoner kiest voor een PGB, dan moet de inwoner wel PGB-vaardig zijn en voldoen aan de regels en voorwaarden zoals omschreven in de Wmo, en aan de geldende verordening en beleidsregels.

1.5 Landelijke ontwikkelingen wijzen dezelfde kant op

De koers van Leeuwarden voor de toegang tot ondersteuning sluit goed aan bij het landelijke ‘Richtinggevend Kader Toegang, Lokale Teams en Integrale Dienstverlening’ van de VNG. Daarin staat dat problemen van inwoners vaak met elkaar samenhangen. Vraagstukken rond inkomen, gezondheid, opvoeding, wonen, veiligheid en participatie kunnen daarom niet vanuit één wet, organisatie of voorziening worden opgelost.

Het kader pleit daarom voor integrale lokale teams die dicht bij inwoners werken, integraal handelen en voldoende mandaat hebben om passende ondersteuning te organiseren.

In bijlage 1 worden de begrippen integraal, dichtbij en met mandaat uitgelegd.

Deze werkwijze past bij de doelen uit het coalitieakkoord. Meer bestaanszekerheid vraagt om een brede blik op inkomen, schulden, gezondheid, participatie en de thuissituatie. Minder instroom in de zware jeugdhulp vraagt om vroegsignalering door scholen, huisartsen, jongerenwerk en wijkteams. Het verkleinen van gezondheidsverschillen vraagt om een verbinding tussen gezondheid, wonen, inkomen, bewegen en sociale contacten. En het eerder signaleren van sociale overlast, huiselijk geweld en onbegrepen gedrag vraagt om goede samenwerking tussen zorg, welzijn, wonen en veiligheid

1.6 De sleutelrol van wijkteams

Wijkteams spelen hierin een belangrijke rol. Zij kennen de wijken en dorpen, signaleren problemen vroeg en verbinden verschillende vormen van ondersteuning. Zo vormen zij de schakel tussen inwoners, de sociale basis, gemeentelijke voorzieningen en aanvullende ondersteuning. Het uitgangspunt is niet dat wijkteams alles zelf doen, maar dat inwoners sneller de juiste ondersteuning krijgen en organisaties beter samenwerken.

Integraal werkende wijkteams zijn daarmee geen doel op zich, maar een middel om de ambities van Leeuwarden te realiseren. Veel doelen uit het coalitieakkoord, zoals meer regie voor inwoners, minder armoede en schulden, minder zware jeugdhulp en een sterkere sociale basis, sluiten direct aan bij deze landelijke ontwikkeling.

Om het systeem als geheel te laten werken is het van groot belang dat de basisondersteuning en de aanvullende ondersteuning goed op elkaar aansluiten. Niet alleen moeten de opdrachten inhoudelijk op elkaar aansluiten, ook moet de achterliggende systematiek en met name de bekostigingssystematiek daaraan bijdragen. Anders gezegd: de financiële prikkels in de systematiek moeten bijdragen aan de inhoudelijke doelen van de opdrachten. Daar waar dat bij de Wmo al zo is middels de drie lumpsums, is dat bij jeugd nog niet geregeld. Als de basisondersteuning werkt vanuit een lumpsum maar de aanvullende ondersteuning is georganiseerd via een PxQ bekostiging, is er een prikkel voor de basisondersteuning om sneller door te verwijzen naar de aanvullende ondersteuning en voor de aanvullende ondersteuning om productie te draaien.

Het coalitieakkoord beschrijft vooral wat Leeuwarden wil bereiken. Het landelijke kader beschrijft hoe gemeenten deze doelen kunnen realiseren. De ontwikkeling naar integraal werkende wijkteams is daarom geen extra beleidskeuze, maar een logische manier om de ambities voor 2030 waar te maken.

1.7 Waarom juist nu?

Naast het coalitieakkoord en de landelijke ontwikkelingen zijn er twee belangrijke inkooptrajecten die dit een logisch moment maken om de inrichting opnieuw te bekijken:

- De huidige overeenkomsten voor jeugdhulp lopen af op 31 december 2027. Tot nu toe werd jeugdhulp regionaal ingekocht. In de nieuwe situatie is dat niet meer vanzelfsprekend. Een deel blijft regionaal georganiseerd omdat dat wettelijk verplicht is. Een ander deel mag door de Friese gemeenten zelf worden ingericht. Daarom heeft de gemeente Leeuwarden vóór 30 september 2026 een richtinggevende keuze gemaakt om daar waar mogelijk de jeugdhulp lokaal te organiseren.

- De huidige Wmo-overeenkomsten lopen af op 31 december 2028. Het gaat om de overeenkomsten voor toegang en basisondersteuning, aanvullende ondersteuning en hulp bij het huishouden. Beschermd wonen en maatschappelijke opvang blijven regionaal georganiseerd via Sociaal Domein Fryslân.

Het aflopen van deze overeenkomsten biedt een goed moment om opnieuw te kijken naar de inrichting van de toegang, ondersteuning en jeugdhulp. Daarbij sluiten we aan bij landelijke ontwikkelingen en de doelen uit het coalitieakkoord. De centrale vraag hierbij is hoe we het systeem zo kunnen inrichten dat inwoners sneller en beter worden geholpen. Daarbij kijken we niet alleen naar een meer integrale aanpak, maar ook naar welke ondersteuning als algemene voorziening kan worden aangeboden (basisondersteuning) en welke ondersteuning maatwerk vraagt (aanvullende ondersteuning).

Ook onderzoeken we welke organisatievorm daarbij het beste past. Een aanbesteding is een mogelijkheid, maar ook een gemeentelijke organisatie of een combinatie van beide behoort tot de opties. Voor zowel jeugdhulp als Wmo moet eind 2026 duidelijk zijn welke richting we kiezen (zie figuur hieronder). Ook als niet voor een aanbesteding wordt gekozen, is voldoende voorbereidingstijd nodig om de nieuwe inrichting uiterlijk op 1 januari 2029 in te laten gaan.



1.8 Hoe dit rapport tot stand is gekomen

Het is aan de gemeente Leeuwarden om invulling te geven aan de nieuwe inrichting van het systeem. Om hier een weloverwogen keuze in te maken zijn de volgende stappen gezet.

STAP 1 Inventarisatie huidige situatie: wat gaat goed en waar zijn verbeteringen gewenst?

STAP 2 Bepalen toetsingscriteria: wat willen we bereiken en hoe beoordelen we scenario's?

STAP 3 Opstellen en vergelijken scenario's.

STAP 4 Voorkeursscenario: welk scenario past het beste bij de doelen die we willen bereiken?

STAP 5 Uitwerken voorkeursscenario, hoe scoort het voorkeursscenario op de aspecten: a) beheersing en regie, b) organisatie en financiën, c) relatie met gemeentelijke organisatie, d) risico's en aandachtspunten

Het resultaat van deze vijf stappen heeft geleid tot de voorliggende kadernota met een advies voor de toekomstige inrichting van de toegang en de inhoudelijke hulp en ondersteuning in de gemeente Leeuwarden.

Op verschillende momenten tijdens deze vijf stappen zijn uitkomsten getoetst bij en input gevraagd aan inwoners, andere toegangen, aanbieders van hulp en ondersteuning, welzijnspartijen en andere belanghebbenden. Al deze input is zorgvuldig meegewogen bij de totstandkoming van het definitieve resultaat. Samenvattingen hiervan zijn opgenomen in bijlage 2.

2 Inventarisatie huidige situatie

Voordat we kijken naar mogelijke keuzes voor de toekomst, is het belangrijk om een goed beeld te hebben van de huidige situatie. Hoe is de toegang tot het sociaal domein nu georganiseerd? Welke inwoners maken gebruik van ondersteuning? Welke routes doorlopen zij? En wat leren de ervaringen van inwoners, professionals en samenwerkingspartners ons?

Om deze vragen te beantwoorden, hebben we de huidige situatie vanuit verschillende invalshoeken onderzocht. Dit hoofdstuk brengt de belangrijkste bevindingen samen.

2.1 Inventarisatie en onderzoek

Om een goed beeld te krijgen van de huidige situatie hebben we verschillende onderzoeken uitgevoerd.

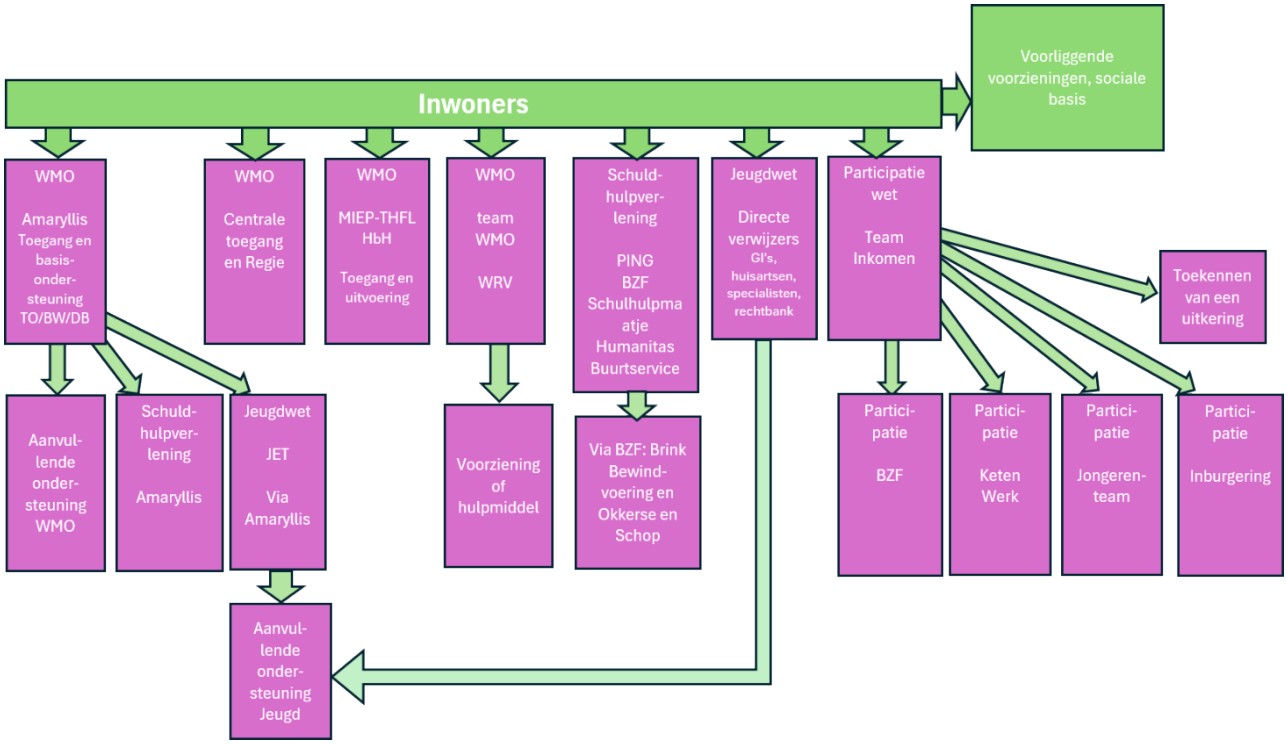
- We analyseerden gegevens uit de gemeentelijke systemen. Daarbij keken we naar het aantal voorzieningen per wet, per inwoner en per huishouden.
- We vulden het Verkenningsinstrument Toegang (VIT) in. Met deze online scan onderzochten we hoe de toegang tot hulp en ondersteuning in Leeuwarden aansluit bij de uitgangspunten van de VNG voor Stevige Lokale Teams. Het VIT bekijkt dit vanuit drie perspectieven: beleid, aanbieders en inwoners.
- We brachten de huidige klantreizen in kaart. Zo kregen we inzicht in de routes die inwoners volgen bij het aanvragen van hulp en ondersteuning.
- We spraken met andere gemeenten. Met Noordenveld, Zaltbommel, Groningen en Utrecht bespraken we hun aanpak, uitdagingen en ervaringen.
- We verzamelden ervaringen van betrokkenen en inwoners. We gebruikten input uit interne en externe bijeenkomsten en gingen in gesprek met inwoners van Leeuwarden over wat zij belangrijk vinden bij het vinden en ontvangen van passende hulp en ondersteuning.

In bijlage 2 en 3 wordt de opbrengst van de inventarisatie naar de huidige situatie uitgebreid weergegeven.

2.2 Belangrijkste bevindingen

De inventarisatie laat een duidelijk beeld zien van hoe de toegang tot het sociaal domein nu is ingericht en welke richting we op willen. De kennis en ondersteuning binnen de verschillende onderdelen zijn van goede kwaliteit, maar de toegang is versnipperd georganiseerd. Daardoor wordt nog onvoldoende vanuit het totaalbeeld van de inwoner gewerkt en is de samenwerking tussen onderdelen niet altijd vanzelfsprekend. Vooral inwoners met meerdere en langdurige problemen merken hiervan de gevolgen.

Als we de data bekijken is 80% van de inwoners met een hulpvraag geregistreerd bij één toegang. Bij 20% van de inwoners is er sprake van bekendheid bij meer dan één toegang. Voor inwoners met één enkele vraag lijkt de versnippering van toegangen daarom minder relevant. Echter is het niet duidelijk in hoeverre er daadwerkelijk sprake is van een enkelvoudige vraag in het huidige systeem; andere hulpvragen blijven sneller onopgemerkt. Voor jeugdigen is deze verhouding anders. Hier is bij ongeveer 30% van de gezinnen waarbij een jeugdige ondersteuning ontvangt ook ondersteuning op andere gebieden aanwezig. In bijlage 3 wordt meer data met uitleg weergegeven.



Figuur 1 Huidige inrichting toegang en ondersteuning

De uitkomsten laten een aantal duidelijke rode draden zien. Deze vormen een belangrijke basis voor de beoordeling van de huidige situatie en de keuzes die daaruit volgen.

Systeemwereld versus leefwereld

Uit de inventarisatie komt steeds hetzelfde beeld naar voren: de manier waarop de toegang en de uitvoering van de ondersteuning zijn georganiseerd sluit niet altijd aan op hoe inwoners hun situatie ervaren. De toegang is vooral ingericht vanuit wetten, voorzieningen en organisatorische verantwoordelijkheden. Inwoners ervaren hun situatie echter niet vanuit afzonderlijke wettelijke domeinen, maar vanuit hun dagelijks leven. Problemen met bijvoorbeeld inkomen, gezondheid, opvoeding, wonen en meedoen in de samenleving hangen vaak met elkaar samen. Daardoor moeten inwoners regelmatig contact hebben met verschillende loketten en organisaties, terwijl hun situatie om een samenhangende aanpak vraagt.

Eén huishouden, één plan, één regisseur

Uit vrijwel alle deelonderzoeken blijkt dat het ontbreken van duidelijke regie een belangrijke oorzaak is van versnippering in de ondersteuning. Wanneer meerdere organisaties of professionals betrokken zijn, ontbreekt vaak het overzicht en is niet altijd duidelijk wie verantwoordelijk is voor de afstemming en voortgang. Hierdoor bestaat het risico dat inwoners met hun verhaal bij verschillende organisaties terechtkomen, zonder dat iemand het geheel overziet.

Daarom is er brede steun voor het uitgangspunt ‘één huishouden, één plan, één regisseur’. Dit betekent dat bij complexe situaties één professional verantwoordelijk is voor het totaalbeeld, het ondersteuningsplan en de afstemming tussen alle betrokken partijen. Zo ontstaat meer samenhang en continuïteit in de ondersteuning en staat de situatie van het huishouden centraal.

Niet elke vraag vraagt om dezelfde aanpak

Een belangrijk begrip in de analyse is integrale toegang: een samenhangende manier van werken waarbij ondersteuning vanuit verschillende leefgebieden, zoals jeugd, Wmo, participatie en schuldhulpverlening, op elkaar is afgestemd.

Veel inwoners hebben een vraag die binnen één leefgebied kan worden opgepakt. Tegelijkertijd is er een groep inwoners en gezinnen met problemen op meerdere leefgebieden. Dat vraagt om een andere aanpak. Enkelvoudige vragen kunnen vaak binnen één onderdeel worden afgehandeld. Bij meervoudige problematiek is juist een brede blik nodig, met goede samenwerking, afstemming en regie. Een toekomstig toegangssysteem moet daarom ruimte bieden voor maatwerk, passend bij de aard en complexiteit van de ondersteuningsvraag.

Lokale teams als spil van het systeem

Uit het richtinggevend kader van de VNG blijkt dat lokale teams een centrale rol zouden moeten spelen in de toegang tot het sociaal domein. Tijdens de bijeenkomsten onderschreven externe belanghebbenden dit beeld. Lokale teams staan dicht bij inwoners en kunnen preventie, vroegsignalering, brede vraagverheldering, ondersteuning en regie goed met elkaar verbinden.

Specialistische ondersteuning blijft nodig, maar moet zoveel mogelijk functioneren als een flexibele schil rondom het lokale team. Het uitgangspunt is dat het integrale lokale team betrokken blijft bij de inwoner vanuit een coördinerende rol en dat professionals hierin samenwerken. Zo houdt de inwoner zoveel mogelijk één vast aanspreekpunt en blijft kennis over de situatie van het huishouden behouden.

Samenwerking met netwerkpartners

Een goede toegang vraagt niet alleen om samenwerking binnen de gemeente, maar ook met partners zoals huisartsen, scholen, ggz-aanbieders, woningcorporaties, welzijnsorganisaties en vrijwilligersinitiatieven. Juist door deze samenwerking kunnen signalen eerder worden opgepakt en kan ondersteuning beter op elkaar worden afgestemd. Een toekomstig toegangssysteem moet deze samenwerking daarom versterken en actief faciliteren.

Data en systemen

Naast het beter verbinden van gegevens uit verschillende systemen is er ook de wens om informatie sterker te benutten voor leren, verbeteren en sturen. Uit de inventarisatie blijkt dat een toekomstbestendig toegangssysteem meer inzicht moet bieden dan alleen het aantal aanvragen en verstrekte voorzieningen. Het moet ook zichtbaar maken hoe problemen samenhangen, wat de resultaten van ondersteuning zijn en hoe inwoners doorstromen naar specialistische hulp.

Door gegevens beter te gebruiken, kunnen patronen eerder worden herkend, kan eerder worden ingegrepen en kan beter worden gestuurd op kwaliteit, effectiviteit en kosten.

2.3 Factoren die bepalend zijn voor succes

De inventarisatie maakt duidelijk welke knelpunten het huidige systeem kent. Samengevat komen daaruit tien kritische succesfactoren naar voren die belangrijk zijn bij de keuze voor een toekomstige inrichting van de toegang.

1. **Oorzaken blijven te lang verborgen**

In de huidige situatie worden problemen vaak per wet, loket of voorziening bekeken. De onderliggende oorzaken liggen echter regelmatig op meerdere leefgebieden. Daardoor richt de ondersteuning zich vooral op het oplossen van afzonderlijke problemen, terwijl de werkelijke oorzaak onvoldoende wordt aangepakt. Het gevolg is dat problemen blijven bestaan, terugkeren of verergeren. Hierdoor blijven inwoners vaak langer afhankelijk van ondersteuning dan nodig zou zijn.

2. **Kwetsbare inwoners moeten zelf de weg vinden**

Inwoners moeten nu vaak zelf uitzoeken bij welke loketten en organisaties ze terechtkunnen. Ook zijn zij regelmatig zelf verantwoordelijk voor het contact tussen verschillende hulpverleners en de afstemming van de ondersteuning. Juist voor inwoners die hulp nodig hebben, is dit vaak lastig. Zij beschikken niet altijd over de energie, kennis of vaardigheden om dit goed te organiseren. Hierdoor bereiken sommige inwoners niet of pas laat de juiste ondersteuning. Problemen kunnen daardoor onnodig verergeren en uiteindelijk uitgroeien tot complexere situaties.

3. **Hulp komt vaak op gang als problemen al zijn verergerd**

Preventie en vroegsignalering worden breed gezien als belangrijke onderdelen. In de praktijk zijn deze nog onvoldoende structureel georganiseerd. Daardoor worden problemen vaak pas gesignaleerd wanneer ze al ernstiger zijn geworden. Wat begint als een relatief eenvoudige hulpvraag, kan hierdoor uitgroeien tot een complexe situatie die meer ondersteuning vraagt.

4. **Niemand verantwoordelijk voor het totaalbeeld**

De regie op de ondersteuning van een inwoner, huishouden of gezin is niet altijd duidelijk belegd. Wie verantwoordelijk is voor het totaaloverzicht verschilt per situatie en domein en verandert per toegangpoort. Hierdoor richten professionals zich vaak op hun eigen onderdeel van de hulpvraag en ontbreekt een gezamenlijke blik op het geheel. Problemen die meerdere leefgebieden raken, krijgen daardoor niet altijd de aandacht die nodig is en kunnen tussen verschillende organisaties en domeinen blijven liggen.

5. **Doorverwijzingen zorgen voor vertraging en informatieverlies**

Inwoners worden regelmatig doorverwezen van de ene organisatie of toegangspoort naar de andere. Daardoor moeten zij hun verhaal vaak meerdere keren vertellen en wordt hun situatie opnieuw beoordeeld door verschillende professionals. Elke overdracht kost bovendien tijd en vergroot het risico dat belangrijke informatie verloren gaat.

6. **Kwaliteit van de ondersteuning hangt te veel af van de individuele professional**

Integrale ondersteuning komt in de huidige situatie vaak tot stand doordat professionals zelf extra stappen zetten om samen te werken en het totaalbeeld van de inwoner in beeld te krijgen. Het systeem ondersteunt dit nog onvoldoende. De aandacht ligt vooral op het eigen werkgebied en de resultaten daarbinnen. Daardoor is de mate van integraliteit sterk afhankelijk van de inzet en werkwijze van individuele medewerkers. Dit kan ertoe leiden dat inwoners met een vergelijkbare situatie niet altijd dezelfde ondersteuning krijgen.

7. **Schotten leiden soms tot verkeerde prikkels in het systeem**

Organisaties kunnen financiële of organisatorische redenen hebben om een inwoner door te verwijzen naar een andere partij. Dit komt onder meer door verschillen in de manier waarop ondersteuning wordt gefinancierd. Sommige organisaties hebben er belang bij dat ondersteuning zo lang mogelijk doorloopt, terwijl andere juist gebaat zijn bij een kort traject. Daardoor kan het belang van het systeem gaan botsen met het belang van de inwoner. Ook kan dit leiden tot discussies over wie verantwoordelijk is voor de ondersteuning.

8. **Overgangen in het leven leiden tot onderbrekingen in de ondersteuning**

Bij belangrijke veranderingen in het leven krijgen inwoners vaak te maken met nieuwe regels, beoordelingen en betrokken organisaties. Een bekend voorbeeld is de overgang van 18- naar 18+, waarbij jongeren onder een andere wetgeving vallen. Of de ondersteuning kan doorlopen, hangt dan mede af van de afspraken en contracten van de aanbieder.

Hierdoor gaat continuïteit in de ondersteuning soms verloren. Inwoners moeten hun verhaal opnieuw vertellen en hun situatie wordt opnieuw beoordeeld. In sommige gevallen kan de ondersteuning zelfs tijdelijk stoppen.

9. **We hebben onvoldoende inzicht in wat werkt**

De informatie die we nu verzamelen, is vooral ingericht op wetten, regelingen en systemen. Daardoor biedt de beschikbare data weinig inzicht in de samenhang tussen verschillende problemen en de effecten van ondersteuning over de domeinen heen. Patronen blijven daardoor vaak buiten beeld. Ook is het lastig om te bepalen welke aanpak of interventie daadwerkelijk bijdraagt aan een oplossing en waar bijsturing nodig is.

10. **Huidige inrichting leidt onbedoeld tot meer vraag naar dure zorg**

Door onvoldoende aandacht voor preventie, vroegsignalering en een integrale analyse van de ondersteuningsvraag blijven onderliggende problemen soms te lang buiten beeld. Hierdoor worden problemen vaak pas opgepakt wanneer ze ernstiger zijn geworden, waardoor vaker een beroep moet worden gedaan op zwaardere en duurdere vormen van ondersteuning.

Deze tien punten vormen samen de belangrijkste inhoudelijke succesfactoren:

1. Oorzaken van problemen worden eerder gesignaleerd.
2. Kwetsbare inwoners hoeven niet zelf hun weg door het systeem te vinden en te organiseren.
3. Hulp komt op gang voordat problemen verergeren.
4. Het is duidelijk wie verantwoordelijk is voor het totaalbeeld binnen een huishouden of gezin.
5. Doorverwijzingen worden zoveel mogelijk beperkt.
6. Kwaliteit en integraliteit zijn geborgd in de werkwijze en zijn niet afhankelijk van individuele professionals.
7. Onbedoelde of ongewenste prikkels in het systeem worden zoveel mogelijk voorkomen.
8. Overgangen tussen levensfasen leiden niet tot onderbreking van ondersteuning.
9. De gemeente krijgt beter inzicht in wat werkt en kan op basis daarvan leren en verbeteren.
10. Aanvullende en kostbare ondersteuning wordt alleen ingezet wanneer dat echt noodzakelijk

Naast deze inhoudelijke punten heeft het huidige systeem, in samenhang met de gekozen aansturings- en contractvormen, tot gevolg dat de gemeente weinig sturing heeft en ervaart als er zaken anders lopen dan gedacht. Dit speelt vooral bij de jeugdhulp. De kosten in de jeugdhulpketen lopen op zonder dat er echt sturing op mogelijk is, inwoners of gezinnen die tussen wal en schip vallen krijgen soms erg moeilijk ondersteuning en de wachtlijsten nemen toe.

Ook de invloed op deze consequenties worden meegenomen in de analyses. Bij de Wmo heeft de gemeente hier de afgelopen jaren juist positieve ervaringen opgedaan: uitvoering van de opdracht (en daarmee sturing) is mogelijk gebleken binnen de financiële en inhoudelijke kaders.

2.4 Conclusie

De inventarisatie laat zien dat de toegang tot en ondersteuning binnen het sociaal domein op veel punten goed functioneren. Inwoners weten de weg naar de verschillende voorzieningen te vinden en professionals zetten zich dagelijks in om passende ondersteuning te bieden. Ook wordt op verschillende plekken al samengewerkt over de grenzen van afzonderlijke domeinen heen.

Tegelijkertijd laat de inventarisatie zien dat de huidige inrichting onvoldoende aansluit bij de ambitie uit het coalitieakkoord om ondersteuning dichtbij, integraal en met voldoende mandaat te organiseren. De belangrijkste knelpunten zijn: versnippering van verantwoordelijkheden, het ontbreken van één regiehouder of coördinator, beperkte mogelijkheden voor vroegsignalering, verschillende financiële prikkels en onvoldoende mogelijkheden voor integrale sturing.

De tien kritische succesfactoren uit dit hoofdstuk maken duidelijk welke voorwaarden nodig zijn om de toegang en ondersteuning verder te versterken. Ze maken concreet welke systeemkenmerken nodig zijn om de maatschappelijke opgaven van Leeuwarden beter te ondersteunen.

In het volgende hoofdstuk werken we deze inzichten verder uit in doelen, uitgangspunten en randvoorwaarden voor de toekomstige inrichting. Op basis daarvan wordt een toetsingskader opgesteld waarmee verschillende scenario's op een consistente en objectieve manier kunnen worden beoordeeld. Zo ontstaat een logische stap van analyse naar ontwerp en uiteindelijk naar een onderbouwde keuze voor een voorkeursscenario.

3 Doelen, uitgangspunten en toetsingskader

In de vorige hoofdstukken hebben we beschreven welke ambities de gemeente Leeuwarden heeft, hoe deze aansluiten bij landelijke ontwikkelingen en wat de analyse van het huidige systeem voor toegang en ondersteuning laat zien.

In dit hoofdstuk vertalen we deze inzichten naar uitgangspunten voor een goede inrichting van het sociaal domein. Samen vormen deze uitgangspunten het toetsingskader waarmee de verschillende scenario's worden beoordeeld. Op basis daarvan wordt een voorstel gedaan voor het meest passende scenario.

Voordat scenario's kunnen worden uitgewerkt en beoordeeld, moet eerst duidelijk zijn welke resultaten Leeuwarden wil bereiken en welke uitgangspunten daarbij leidend zijn.

3.1 Uitgangspunten op basis van de analyse van de huidige inrichting

De analyse uit hoofdstuk 2 laat zien wat goed gaat in de huidige toegang tot het sociaal domein en waar verbeteringen nodig zijn. De kwaliteit van de losse onderdelen binnen de ondersteuning is over het algemeen goed. Tegelijkertijd is er bij inwoners en gezinnen met meerdere hulpvragen vaak onvoldoende samenhang en afstemming. Daardoor wordt niet altijd vanuit één totaalbeeld gewerkt.

Dit komt onder meer door versnipperde verantwoordelijkheden, verschillende toegangsroutes en beperkte mogelijkheden voor vroegsignalering. Ook ontbreekt soms samenhang in de sturing en financiering. Hierdoor sluit de huidige inrichting nog onvoldoende aan bij de ambitie om inwoners integraal, dichtbij en met duidelijke regie te ondersteunen.

De inventarisatie heeft geleid tot tien succesfactoren (zie paragraaf 2.3). Deze uitgangspunten vormen de basis voor een toekomstbestendige inrichting van de toegang en ondersteuning. Daarnaast zijn ze het vertrekpunt voor de ontwikkeling en beoordeling van verschillende scenario's.

3.2 Uitgangspunten op basis van het coalitieakkoord

De herijking van de toegang en ondersteuning is geen doel op zich. Het doel is een sociaal domein dat beter aansluit bij de leefwereld van inwoners en hen sneller en passender ondersteunt. Tegelijkertijd wil de gemeente beter in staat zijn om de maatschappelijke opgaven uit het coalitieakkoord te realiseren. Daarbij neemt de gemeente een duidelijke regierol op zowel de inhoudelijke opgaven als de financiële kaders.

Vertaald naar de inrichting van de toegang betekent dit:

Inwoners:

- weten eenvoudig waar zij met hun vraag terechtkunnen
- hoeven hun verhaal zo min mogelijk opnieuw te vertellen
- ervaren één duidelijk en herkenbaar aanspreekpunt
- kunnen zo lang mogelijk zelfstandig blijven wonen en leven

Het systeem:

- organiseert ondersteuning rondom het huishouden in plaats van rondom afzonderlijke wetten
- draagt eraan bij dat problemen eerder worden gesignaleerd en aangepakt
- zorgt voor meer samenhang in de ondersteuning bij complexe situaties
- helpt om een stapeling van problemen zoveel mogelijk te voorkomen door vroegtijdig in te grijpen
- draagt bij aan meer sturing en beheersbaarheid van kosten

In de samenleving:

- neemt de bestaanszekerheid van inwoners toe
- worden kansen voor inwoners gelijker
- nemen gezondheidsverschillen af
- wordt de sociale basis beter benut en versterkt

De gemeente:

- kan beter sturen op maatschappelijke resultaten
- krijgt meer grip op de kosten
- voorkomt overlap en onnodig dubbel werk
- krijgt beter inzicht in wat werkt en wat verbeterd kan worden
- kan sneller inspelen op veranderingen of maatschappelijke ontwikkelingen

Actieve regierol van de gemeente

In het coalitieakkoord kiest de gemeente voor een actieve regierol in het sociaal domein. Dat betekent niet dat alle uitvoering bij de gemeente hoeft te liggen. Wel is het belangrijk dat de gemeente duidelijke kaders stelt, doelen bepaalt, prestaties volgt en kan bijsturen wanneer maatschappelijke ontwikkelingen of financiële omstandigheden daarom vragen.

Bij de beoordeling van de scenario's wordt daarom meegenomen in hoeverre de gekozen inrichting:

- goed bestuurbaar is
- voldoende flexibiliteit biedt om tussentijds bij te sturen
- inzicht geeft in prestaties en resultaten
- de gemeente in staat stelt haar maatschappelijke verantwoordelijkheid waar te maken

3.3 Toetsingskader

De uitgangspunten zijn vertaald naar negen criteria (A t/m I). Aan de hand van deze criteria worden de verschillende scenario's beoordeeld:

A. Toegankelijkheid en nabijheid

B. Preventie en vroegsignalering

C. Integrale ondersteuning

D. Verbinding met de sociale basis (welzijnswerk)

E. Regie en continuïteit voor inwoners

F. Deskundigheid en uitvoeringskracht

G. Mandaat en handelingsruimte

H. Sturing en beheersbaarheid

I. Een lerende en toekomstbestendige organisatie

In de volgende paragraaf worden deze criteria nader uitgewerkt. Samen vormen zij het toetsingskader voor een objectieve, transparante en navolgbare vergelijking van de scenario's. Op basis hiervan wordt bepaald welk scenario het beste aansluit bij de ambities van Leeuwarden en tegelijkertijd duurzaam uitvoerbaar is. Dit scenario wordt vervolgens uitgewerkt als voorkeursscenario.

3.4 Uitwerking criteria naar een toetsingskader

A. Toegankelijkheid en nabijheid - toetsen op:

- herkenbare toegang voor inwoners
- beperkt aantal toegangen
- uniforme werkwijze en beoordeling
- eenvoudige klantreis
- fysieke bereikbaarheid
- digitale bereikbaarheid
- begrijpelijke communicatie
- zichtbaarheid in wijk en dorp

B. Preventie en vroegsignalering - toetsen op:

- vroegtijdige signalering van problemen
- signalering op meerdere leefgebieden
- mogelijkheden voor outreachend werken
- samenwerking met scholen
- samenwerking met huisartsen
- samenwerking met welzijnsorganisaties
- voorkomen van escalatie van problematiek

C. Integrale ondersteuning - toetsen op:

- brede vraagverheldering
- aandacht voor meerdere leefgebieden
- analyse van oorzaken én gevolgen
- focus op duurzame oplossingen
- één huishouden als vertrekpunt
- gezamenlijke planvorming
- domeinoverstijgende samenwerking

D. Verbinding met de sociale basis - toetsen op:

- samenwerking met welzijn
- samenwerking met vrijwilligers en buurtinitiatieven
- benutten van informele netwerken
- inzet van collectieve oplossingen
- versterking van eigen kracht van inwoners

E. Regie en continuïteit voor inwoners - toetsen op:

- één aanspreekpunt
- beperkt aantal overdrachtsmomenten
- behoud van regie op het huishouden
- directe ondersteuning waar mogelijk
- continuïteit van ondersteuning
- soepele overgangen tussen levensfasen (waaronder 18-/18+)

F. Deskundigheid en uitvoeringskracht - toetsen op:

- ruimte voor brede vraagverheldering
- multidisciplinaire samenwerking
- specialistische expertise dichtbij de toegang
- passende deskundigheid beschikbaar
- aandacht voor inwoners met levenslange of levensbrede beperkingen
- mogelijkheden voor maatwerk

G. Mandaat en handelingsruimte - toetsen op:

- mogelijkheden om domeinoverstijgend te handelen
- mogelijkheden om knelpunten tussen wetten, beleidsvelden of financieringsstromen op te lossen
- mogelijkheden om integraal besluiten te nemen
- samenwerking met andere gemeentelijke afdelingen
- professionele autonomie
- ruimte voor maatwerk

H. Sturing en beheersbaarheid - toetsen op:

- meetbaarheid van maatschappelijke resultaten
- mogelijkheden voor integraal sturen
- duidelijke verantwoordelijkheidsverdeling
- mogelijkheden voor tussentijdse bijsturing
- mogelijkheden om overlap en inefficiënties terug te dringen
- mogelijkheden om partners aan gezamenlijke doelen te verbinden
- flexibiliteit en faseerbaarheid van de gekozen inrichting

I. Lerende en toekomstbestendige organisatie - toetsen op:

- signalering van structurele patronen
- terugkoppeling van signalen naar beleid
- mogelijkheden voor systeemverbetering
- efficiënt gebruik van middelen
- voorkomen van dubbel werk
- voorkomen van escalatie
- beperken van de instroom naar specialistische ondersteuning
- ondersteuning van integraal werken, ook onder druk
- voorkomen van terugval naar verkokering

Als op basis van de bovenstaande toetsingscriteria een voorkeursscenario is bepaald, zal dit ook beoordeeld worden op realiseerbaarheid en duurzaamheid. Aan de hand daarvan worden de risico's voor het systeem in totaliteit beoordeeld. Deze weging komt terug in hoofdstuk 9. Daarvoor worden de volgende aspecten ook getoetst:

1. Organisatorische haalbaarheid

- uitvoerbaar binnen Leeuwarden
- past bij schaal en context
- Is het voorkeursscenario gefaseerd in te voeren als deze het in de tijd niet volledig haalbaar blijkt
- In welke mate is bijsturing mogelijk als na invoering omstandigheden wijzigen

2. Financiële haalbaarheid

- investering
- structurele lasten
- risico's

3. Juridische haalbaarheid

- mandaat
- privacy
- verantwoordelijkheden
- andere wet- en regelgeving

4. Arbeidsmarkthaalbaarheid

- benodigde competenties
- beschikbaarheid medewerkers
- wijziging in werkgeverschap
- wat gebeurt er in de fase tussen beslissing nieuwe werkwijze en de inwerkingtreding daarvan

5. Duurzaamheid van de verandering

- voorkomt terugval naar verkokering
- ondersteunt gezamenlijke verantwoordelijkheid tussen partijen
- ondersteunt congruente sturing
- ondersteunt integraal werken ook onder druk van bijvoorbeeld wachtlijsten?

De hiervoor beschreven criteria vormen samen het toetsingskader voor de beoordeling van de scenario's. In het volgende hoofdstuk worden twee scenario's voor de inrichting van de toegang verder uitgewerkt. Per scenario wordt beschreven hoe de toegang is georganiseerd en in welke mate het scenario bijdraagt aan de ambities en doelstellingen van de gemeente. Vervolgens worden de scenario's aan de hand van het toetsingskader met elkaar vergeleken.

4 Scenario’s voor toegang en ondersteuning

Het coalitieakkoord van de gemeente Leeuwarden, het Richtinggevend Kader Toegang van de VNG en de analyse van de huidige inrichting van het sociaal domein wijzen allemaal in dezelfde richting. Voor een goede toegang zijn drie uitgangspunten van belang: dichtbij, integraal en met mandaat.

Met de wijk- en dorpenteams en de buurt- en dorpskamers is de afgelopen jaren al een structuur opgebouwd die zorgt voor een herkenbare en laagdrempelige toegang dichtbij inwoners. Ook het integraal lokaal team moet zichtbaar zijn in wijken en dorpen. In de opdracht hiervoor wordt minimaal de bestaande aanwezigheid geborgd. Daarmee wordt in grote lijnen al voldaan aan het uitgangspunt ‘dichtbij’.

Uit de analyse blijkt echter ook dat er nog verbeteringen mogelijk zijn op het gebied van integraliteit en mandaat. De ondersteuning wordt nog niet altijd vanuit het totaalbeeld van de inwoner georganiseerd en professionals beschikken niet in alle gevallen over voldoende ruimte om integraal te handelen. Daarom staan deze twee uitgangspunten centraal in de uitwerking van de scenario’s in dit hoofdstuk.

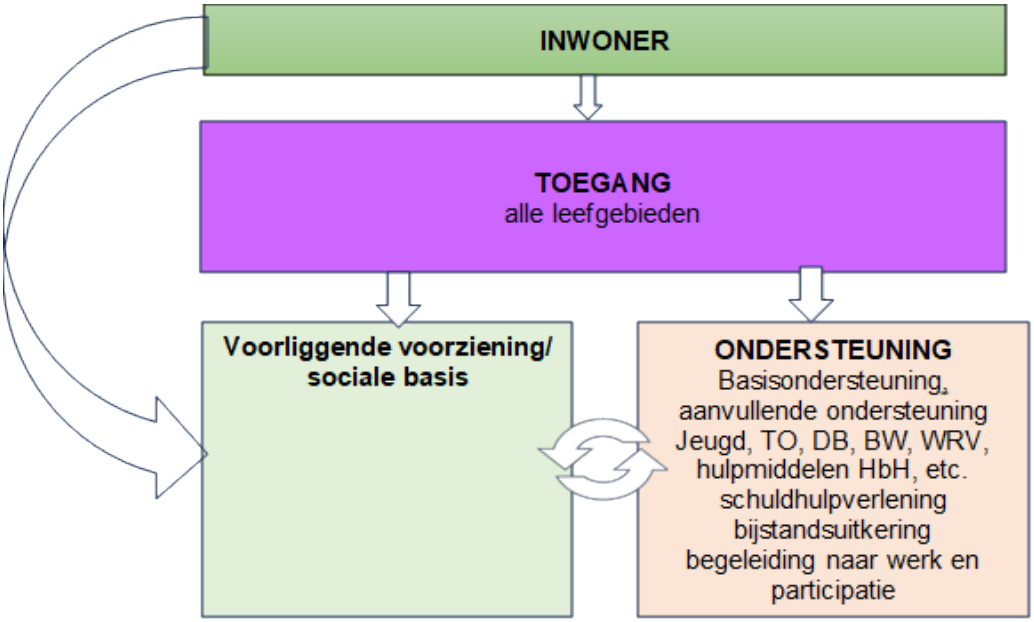
4.1 De scenario’s

Beide scenario’s gaan uit van één integrale toegang tot ondersteuning, waarin de vier eerder genoemde wetten samenkomen. Hiermee wordt invulling gegeven aan het uitgangspunt uit het coalitieakkoord dat de leefwereld van inwoners centraal staat, en niet de systeemwereld.

Het verschil tussen de scenario’s zit in de manier waarop de toegang en ondersteuning worden georganiseerd. In het eerste scenario zijn toegang en basisondersteuning twee afzonderlijke opdrachten. In het tweede scenario worden toegang en basisondersteuning samengebracht in één opdracht. Tijdens bijeenkomsten met belanghebbende partijen zijn beide scenario’s besproken en voorzien van reflecties. Deze zijn opgenomen in bijlage 2.

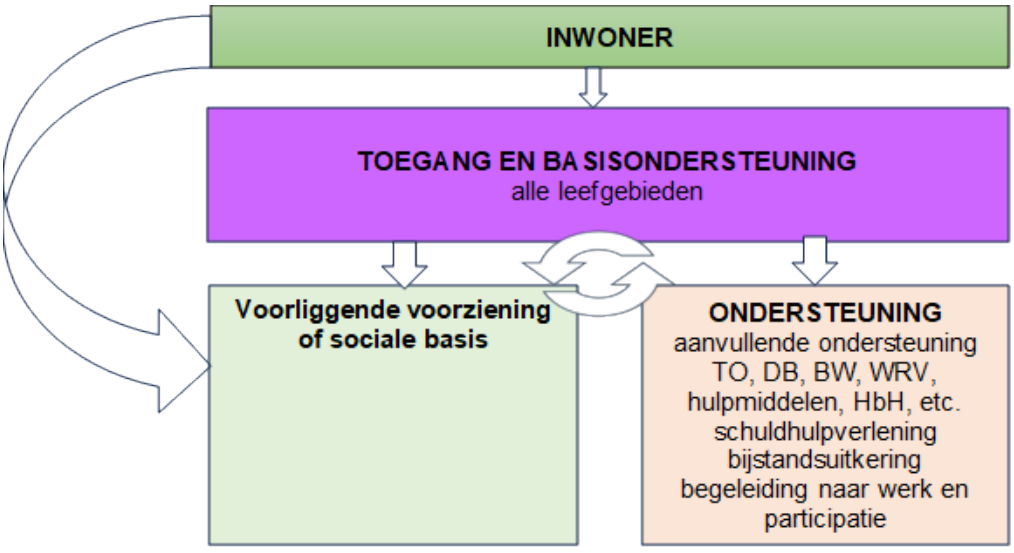
4.2 Scenario A – toegang en basisondersteuning apart

Bij scenario A zijn de toegang en de basisondersteuning twee verschillende opdrachten die door twee of meer organisaties worden uitgevoerd. In de afbeelding hieronder wordt dit scenario weergegeven.



4.3 Scenario B – toegang en basisondersteuning samen

Bij scenario B zijn de toegang en alle vormen van basisondersteuning samen onderdeel van één opdracht die in principe door één organisatie wordt uitgevoerd. In de afbeelding hieronder wordt dit scenario weergegeven.



4.4 Bepalen voorkeursscenario

Beide scenario's zijn beoordeeld aan de hand van het toetsingskader uit hoofdstuk 3. In het onderstaande overzicht is per toetsingscriterium is aangegeven welk scenario het beste aansluit bij de uitgangspunten.

Toetsingscriterium	Score Scenario A	Score Scenario B
A. Toegankelijkheid en nabijheid	✓	✓ ✓
B. Preventie en vroegsignalering	✓	✓ ✓
C. Integrale ondersteuning	✓ / X	✓ ✓
D. Verbinding Sociale Basis	✓	✓
E. Regie en continuïteit voor inwoners	✓	✓ ✓
F. Deskundigheid en uitvoeringskracht	✓	✓ ✓
G. Mandaat en handelingsruimte	✓	✓ ✓
H. Sturing en beheersbaarheid	✓	✓ ✓
I. Lerende en toekomstbestendige organisatie	✓	✓ ✓

✓ : voldoet

X : voldoet niet

Toelichting

Bovenstaande weergave laat zien dat zowel scenario A als scenario B voldoen aan de criteria uit het toetsingskader. Op verschillende punten scoort scenario B echter beter. Zo biedt scenario B meer kansen voor een eenvoudige en overzichtelijke klantreis (criterium A). Wanneer een inwoner zich meldt, kan vanuit dezelfde organisatie direct huishoudens- of gezinsgerichte ondersteuning worden geboden. Hierdoor is er geen extra overdracht nodig en blijft het proces overzichtelijk. De korte lijnen vergroten ook de kans om problemen vroegtijdig te signaleren en erger te voorkomen (criterium B). Daarnaast zorgt de lumpsumfinanciering ervoor dat er geen financiële prikkel is om inwoners langer ondersteuning te bieden dan nodig is of in situaties waar extra hulp of ondersteuning nodig is vanuit het aanvullende aanbod.

Het apart organiseren van de basisondersteuning biedt op zichzelf geen garantie voor een integrale aanpak. Binnen scenario A kan de basisondersteuning in de praktijk nog per wet worden uitgevoerd. Scenario B scoort daarom beter op het criterium integrale ondersteuning (criterium C). In dit scenario zijn zowel de toegang als de basisondersteuning zoveel mogelijk integraal georganiseerd,

Doordat er in scenario B minder overdrachten tussen organisaties plaatsvinden, biedt dit scenario meer regie en continuïteit voor inwoners (criterium E). Dat geldt ook voor belangrijke overgangsmomenten, zoals de stap van 18- naar 18+. Bovendien is specialistische expertise dichter bij de toegang georganiseerd, waardoor professionals eenvoudiger kunnen afstemmen welke hulp of ondersteuning het beste aansluit bij de situatie van een huishouden of gezin (criterium F).

Door de toegang en basisondersteuning voor de vier wetten integraal te organiseren in scenario B, ontstaan meer mogelijkheden om knelpunten tussen wetten, beleidsvelden en financieringsstromen weg te nemen (criterium G). Wanneer de toegang en basisondersteuning los van elkaar worden georganiseerd, is het onzeker of inwoners alsnog een samenhangende en integrale ondersteuning ervaren.

Omdat in scenario B zowel de toegang als de basisondersteuning onder verantwoordelijkheid van dezelfde organisatie vallen, is de kans groter dat verantwoordelijkheden duidelijk zijn belegd. Dit bevordert een heldere taakverdeling tussen de toegang en de basisondersteuning (criterium H). Daarnaast biedt lumpsumfinanciering voor zowel deze organisatie als de aanvullende ondersteuning een prikkel om gezamenlijk goede afspraken te maken over rollen, verantwoordelijkheden en resultaten. Onduidelijkheid hierover is immers voor geen van de betrokken partijen wenselijk.

Criterium H kijkt naar de organisatievorm waarbinnen de opdracht wordt uitgevoerd. De beoordeling hiervan komt aan bod in hoofdstuk 6.

Tot slot biedt scenario B meer mogelijkheden om dubbel werk te voorkomen. Doordat een groter deel van de toegang en ondersteuning binnen dezelfde organisatie is belegd, zijn de lijnen korter en kan sneller worden op- of afgeschaald wanneer dat nodig is. Hierdoor kunnen problemen eerder worden aangepakt en is de kans groter dat escalatie wordt voorkomen. Waarschijnlijk zal er dan minder vaak specialistische ondersteuning nodig zijn (criterium I). Dat betekent niet dat aanvullende ondersteuning niet wordt ingezet wanneer deze nodig is. Juist doordat er integraal wordt gewerkt, de samenwerking goed is georganiseerd en er snel kan worden geschakeld, wordt verwacht dat inwoners eerder passende ondersteuning krijgen en problemen minder vaak verergeren. Hierdoor kan de behoefte aan aanvullende ondersteuning op termijn afnemen.

Reactie belanghebbenden

Beide scenario's zijn samen met onze bevindingen tijdens bijeenkomsten en gesprekken getoetst bij verschillende belanghebbenden. Denk hierbij aan o.a. zorgaanbieders (zowel Wmo als Jeugd), welzijnsorganisaties, inwoners en de Adviesraad Sociaal Domein (ASD).

Over het integraal organiseren van de toegang tot hulp en ondersteuning is er een duidelijke lijn; iedereen is het ermee eens dat dit van zeer toegevoegde waarde is. De belangrijkste reden hiervoor is dat de problemen vanuit verschillende wetten vrijwel altijd met elkaar samenhangen en daardoor niet los van elkaar kunnen worden beoordeeld of verholpen.

Inwoners vinden het belangrijk één aanspreekpunt te hebben die het overzicht heeft op alles dat speelt. Ook zien zij voordelen in een situatie waarbij zij op één plek terecht kunnen met verschillende vragen en waar ook al de eerste ondersteuning geboden kan worden.

Aanbieders zijn meer verdeeld over beide scenario's. De aanbieders die momenteel onderdeel uitmaken van de huidige systematiek binnen de Wmo zijn overwegend positief over scenario B. Met dit scenario kan de reeds ingezette transformatie doorgetrokken worden naar een breder palet. Scenario A zou hier volgens deze aanbieders juist afbreuk aan doen.

Aanbieders die op dit moment geen onderdeel uitmaken van dit construct reageren terughoudender op scenario B. Zij hebben de indruk dat scenario B bureaucratie, monopolypositie en overbelasting van personeel in de hand werkt. Scenario A zou, volgens deze groep aanbieders, de kleine specialisten beter beschermen. Mogelijk heeft dit te maken met de gewijzigde regionale koers met betrekking tot de inkoop van Jeugdhulp en de lokale invulling hiervan door verschillende gemeenten. De impact op Jeugdhulpaanbieders is hier groot. We onderkennen dat er hier een grote verandering aan de orde is. En dat dit voor een deel van de hulpaanbieders een verandering voor hun eigen organisatie of eigen positie betekent. Het is naar onze mening echter een verandering die voor de betere dienstverlening aan onze inwoners en de beheersing van het systeem voor de gemeente noodzakelijk is. Het is overigens niet zo dat banen verdwijnen, de zorgbehoefte blijft, en de professionals die die ondersteuning bieden blijven ook nodig. Alleen de positie van waaruit deze ondersteuning wordt geboden zal voor een deel van de professionals veranderen.

In bijlage 2 wordt de input van de verschillende belanghebbenden meer uitgebreid weergegeven.

Conclusie

Zowel scenario A als scenario B dragen bij aan meer integraal werken en stellen de inwoner centraal in plaats van de afzonderlijke wetten. Scenario B, waarbij toegang en basisondersteuning zijn samengebracht, scoort op meerdere punten beter. De lijnen zijn korter, er is beter zicht op de situatie van een huishouden of gezin en ondersteuning kan beter op elkaar worden afgestemd.

Daarnaast biedt scenario B meer mogelijkheden om problemen vroegtijdig aan te pakken en escalatie te voorkomen. Hierdoor kunnen huishoudens en gezinnen naar verwachting sneller met minder ondersteuning of zelfstandig verder.

Daarom is gekozen voor scenario B: toegang en basisondersteuning samen. In hoofdstuk 5 wordt dit scenario verder uitgewerkt. Daarbij wordt ingegaan op de taken, verantwoordelijkheden en de mogelijke inrichting ervan.

5 Een integraal lokaal team – van de wat naar het hoe

De vorige hoofdstukken lieten zien hoe vanuit de evaluatie van de huidige inrichting is gekomen tot een systeem waarin toegang en basisondersteuning samen zijn georganiseerd in het integraal lokaal team. In dit hoofdstuk beschrijven we hoe dit team eruitziet en welke taken daar in ieder geval bij horen. Nog niet alle inhoudelijke details zijn op dit moment duidelijk, en dat is ook niet nodig. Bij het uitwerken van de opdracht aan de organisatie wordt verder ingevuld hoe het werken met integrale lokale teams vorm krijgt.

5.1 De taken van een integraal lokaal team

Het integraal lokaal team is de plek waar inwoners van de gemeente Leeuwarden terechtkunnen met vragen over hulp en ondersteuning. Dat betekent niet dat het team op één centrale locatie werkt. De teams zijn op verschillende plekken in de gemeente aanwezig, maar overal op dezelfde manier georganiseerd. Zij werken vanuit locaties waar inwoners vaak komen, zoals in wijken en dorpen. Zo is hulp en ondersteuning dichtbij en gemakkelijk bereikbaar.

Inwoners kunnen bij het integraal lokaal team terecht met vragen over zorg, werk, inkomen, jeugdhulp en schulden. Als dat nodig is, biedt het team ook basisondersteuning op gebieden als financiën, gezin, werk, wonen, zorg en welzijn.

Het integraal lokaal team heeft het mandaat om verschillende vormen van hulp en ondersteuning vanuit de Wmo, Jeugdwet, Participatiewet en Wet gemeentelijke schuldhulpverlening in te zetten. Hiervoor hoeft niet steeds eerst toestemming te worden gevraagd, zolang het team handelt binnen de door de gemeente vastgestelde kaders.

Het is belangrijk dat de organisatie die deze opdracht uitvoert, beschikt over medewerkers met verschillende kennis en vaardigheden. Zo kunnen zowel eenvoudige als complexe hulpvragen goed worden opgepakt. Soms is generalistische kennis nodig, soms specialistische kennis. De gemeente bepaalt welke taken moeten worden uitgevoerd en welke eisen daarbij gelden voor kwaliteit en deskundigheid. Binnen deze kaders kan de organisatie zelf bepalen welke medewerkers het beste passen.

In bijlage 4 staat een overzicht van de taken die binnen de vier wetten vallen onder toegang, basisondersteuning en aanvullende ondersteuning. Dit overzicht is indicatief. In de verdere uitwerking kunnen nog wijzigingen worden aangebracht.

Toegang

Toegang gaat over het integraal beoordelen van de situatie van een inwoner, huishouden of gezin, het bepalen welke ondersteuning nodig is en het doorverwijzen naar de juiste hulp. Daarbij wordt gekeken naar zowel informele als formele ondersteuning. De sociale basis en voorliggende voorzieningen worden altijd meegenomen in deze afweging. Als deze geen passend antwoord bieden op de hulpvraag, wordt eerst gekeken naar basisondersteuning en daarna naar aanvullende hulp en ondersteuning.

Toegang en basisondersteuning zijn twee verschillende taken. De toegangsmedewerker is dus niet per se dezelfde medewerker als degene die de basisondersteuning biedt, maar dat kan wel. Dit hangt af van de expertise van de professional. De toegangsmedewerker hoeft niet van iedere wet evenveel kennis te hebben; het team bestaat niet alleen uit generalisten. Wel beschikt iedere medewerker over voldoende basiskennis om een eerste inschatting te maken van de hulpvraag van een inwoner en te bepalen waar het zwaartepunt ligt. Dit gebeurt tijdens de eerste triage. Soms kan dat in één gesprek, maar als het nodig is in meerdere gesprekken.

Op basis van het zwaartepunt wordt een medewerker gekoppeld met de juiste expertise. Bij inwoners met kinderen is dat niet altijd een SKJ-geregistreerde medewerker. Als de situatie daarom vraagt, is die expertise wel beschikbaar. De medewerker die als eerste wordt gekoppeld, blijft het vaste aanspreekpunt en coördineert de ondersteuning binnen het huishouden of gezin. Als later blijkt dat een andere expertise beter past bij de situatie, wordt de coördinatie in overleg met het huishouden of gezin zorgvuldig overgedragen.

Taken die in ieder geval onderdeel zijn van de toegang zijn:

- informatie en advies geven
- de hulpvraag onderzoeken
- het zwaartepunt van de hulpvraag bepalen
- inwoners in contact brengen met de sociale basis
- basis- of aanvullende ondersteuning toekennen of afwijzen
- een ondersteuningsplan opstellen.
- vroegsignalering uitvoeren.
- de ondersteuning coördineren.
- de geboden ondersteuning evalueren

Basisondersteuning

Nadat is vastgesteld welke ondersteuning nodig is, kan basisondersteuning worden ingezet. Deze ondersteuning kan ook tijdelijk worden gebruikt als overbrugging. Daarbij zijn de afspraken met aanbieders van aanvullende ondersteuning leidend. Er wordt altijd gekeken naar wat mogelijk, wenselijk en veilig is.

Welzijnstaken, zoals jongerenwerk, vrijwilligersondersteuning en mantelzorgondersteuning, horen ook bij de basisondersteuning.

Ook voor basisondersteuning is de juiste deskundigheid van medewerkers nodig. Het verschil met aanvullende ondersteuning is dat die laatste vaker gericht is op complexere hulpvragen. Basisondersteuning kan zowel thuis bij inwoners als op locatie worden geboden. Voorbeelden zijn individuele begeleiding, dagbesteding, vrijwilligerswerk, groepsgerichte ondersteuning en opvoedondersteuning.

Voor jeugdigen en gezinnen omvat basisondersteuning onder meer hulp bij opgroei- en opvoedvragen, het versterken van de opvoedvaardigheden van ouders en het bevorderen van een veilige en stabiele opvoedsituatie. Daarnaast ondersteunt de basisondersteuning jeugdigen bij hun ontwikkeling, zelfredzaamheid en deelname aan de samenleving. Waar nodig wordt ondersteuning geboden bij het aanbrengen van structuur, het versterken van sociale en emotionele vaardigheden en het omgaan met problemen in het dagelijks leven.

In de verdere uitwerking van dit systeem wordt bekeken welke taken uit de vier genoemde wetten het beste passen binnen de basisondersteuning en welke taken meer specialistisch zijn en daarom onder de aanvullende ondersteuning vallen. Hetzelfde wordt onderzocht voor de taken die nu nog door de gemeente zelf worden uitgevoerd. Daarbij houden we er rekening mee dat een aantal taken altijd bij de gemeente zal blijven, zoals het afgeven van beschikkingen en het uitbetalen van uitkeringen.

De huidige invulling van de toegang en basisondersteuning binnen de Wmo vormt het uitgangspunt voor de verdere uitwerking. Daarbij wordt toegewerkt naar een vorm die inwoners met hulpvragen op één of meer leefgebieden zo goed mogelijk ondersteunt.

Aanvullende ondersteuning

Het bieden van aanvullende ondersteuning maakt geen onderdeel uit van de opdracht van het integraal lokaal team. Wel heeft het team de mogelijkheid en het mandaat om inwoners, op basis van de gemeentelijke regelgeving, naar aanvullende ondersteuning te verwijzen.

Aanvullende ondersteuning kan, anders dan basisondersteuning, ook buiten de gemeente Leeuwarden worden georganiseerd. Denk bijvoorbeeld aan regionaal ingekochte (hoog)specialistische jeugdhulp, beschermd wonen en maatschappelijke opvang. Daarnaast zijn er voorzieningen die landelijk zijn ingekocht door de VNG via het Landelijk Transitiearrangement (LTA). Deze vormen van ondersteuning zijn zo specialistisch dat zij niet lokaal of regionaal kunnen worden georganiseerd. Voorbeelden zijn jeugd-GGZ voor dove en slechthorende jongeren, ondersteuning bij eergerelateerd geweld en loverboyproblematiek, en dagbesteding voor volwassenen met doofblindheid.

In de verdere uitwerking wordt precies bepaald welke taken geen onderdeel worden van het integraal lokaal team en daarom onder de aanvullende ondersteuning vallen. Het gaat hierbij om taken waarvoor de gemeente verantwoordelijk blijft. Binnen de aanvullende ondersteuning kunnen vervolgens nog keuzes worden gemaakt over de wijze waarop deze wordt georganiseerd.

Vanuit de Wmo gaat het om ondersteuning die de gemeente nu al inkoopt, zoals thuisondersteuning en hulp bij het huishouden. De aanvullende Wmo-ondersteuning in Leeuwarden wordt op dit moment verzorgd door vier gecontracteerde aanbieders. Voor de Jeugdwet wordt aanvullende jeugdhulp momenteel uitgevoerd door een groot aantal gecontracteerde aanbieders, ongeveer 180 in de regio Friesland.

In de verdere uitwerking wordt ook bekeken of voor de Wmo en de Jeugdwet andere keuzes wenselijk zijn. Daarbij is al duidelijk dat een aantal jeugdhulpvoorzieningen die nu regionaal worden ingekocht, onderdeel wordt van de opdracht voor toegang en basisondersteuning. Om de samenwerking tussen basis- en aanvullende ondersteuning zo goed mogelijk te laten verlopen, is het voornemen dat de gemeente Leeuwarden een aantal jeugdhulpvoorzieningen zelf gaat inkopen in plaats van gebruik te maken van het regionale contract.

Het gaat daarbij om ambulante behandeling, monodisciplinaire diagnostiek en dagbesteding. Behandeling is gericht op het verminderen, oplossen of stabiliseren van psychische, gedrags- of ontwikkelingsproblemen. Monodisciplinaire diagnostiek bestaat uit onderzoek door één discipline om de problematiek, mogelijkheden en ondersteuningsbehoefte van een jeugdige in kaart te brengen en tot een passend advies te komen. Bijvoorbeeld bij vragen over autisme, ADHD of gedragsproblemen. Dagbesteding biedt jeugdigen die beperkt kunnen deelnemen aan onderwijs een gestructureerd programma dat gericht is op het versterken van hun ontwikkeling, participatie en dagstructuur.

5.2 Enkelvoudig, meervoudig en complexe vragen

Het werken met integrale lokale teams is niet bedoeld om bij iedere hulpvraag een uitgebreide analyse uit te voeren op alle leefgebieden. Wel worden alle leefgebieden kort meegenomen in het gesprek. Tegelijkertijd moet een eenvoudige, enkelvoudige hulpvraag ook binnen dit systeem snel en passend kunnen worden opgepakt.

Er blijft ruimte om enkelvoudige, meervoudige en complexe ondersteuningsvragen op een passende manier op te pakken. Een enkelvoudige vraag gaat over één leefgebied, terwijl een meervoudige vraag betrekking heeft op meerdere leefgebieden. Een complexe ondersteuningsvraag wordt vooral bepaald door de complexiteit van de situatie en heeft vaak een veiligheidscomponent. Ook een vraag die betrekking heeft op één leefgebied kan dus complex zijn.

Doordat bij de triage direct wordt bepaald waar het zwaartepunt van de hulpvraag ligt, kunnen eenvoudige ondersteuningsvragen snel worden opgepakt. Inwoners kunnen hun vraag op verschillende manieren stellen: digitaal, telefonisch of op een fysieke plek.

Als blijkt dat ondersteuning nodig is op meerdere leefgebieden, wordt de situatie breder bekeken en worden, waar nodig, meerdere vormen van ondersteuning ingezet. Dit kan een combinatie zijn van ondersteuning vanuit de sociale basis, voorliggende voorzieningen en aanvullende ondersteuning. In de praktijk blijkt dat soms pas na verloop van tijd, en nadat er een vertrouwensband is opgebouwd tussen inwoner en professional, duidelijk wordt wat de onderliggende oorzaken zijn en welke aanpak nodig is.

De medewerker van de toegang coördineert de hulp en ondersteuning binnen een huishouden. Deze medewerker houdt een vinger aan de pols, bewaakt het overzicht en volgt de voortgang en resultaten van de ondersteuning.

Ook voor complexe vraagstukken is ruimte. Deze kunnen bijvoorbeeld worden ondergebracht bij medewerkers met specifieke expertise op dit gebied. Hoe dit precies wordt georganiseerd, wordt in de uitwerking van de opdracht bepaald.

Voor zeer complexe vraagstukken wordt aangesloten bij bestaande structuren, zoals het Zorg- en Veiligheidshuis Fryslân. Ook wordt rekening gehouden met nieuwe ontwikkelingen, zoals het regionale veiligheidsteam vanuit het Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming. Als dit team er komt, wordt daarbij aangesloten.

In bijlage 5 zijn twee voorbeeldcasussen opgenomen. Dit betreffen een enkelvoudige en een meervoudige en complexe hulpvraag van een inwoner. Van beide casussen wordt een globale weergave gegeven van hoe de inwoner door het integraal lokaal team in deze situaties kan worden geholpen.

Outreachend werken

Een belangrijke taak van het integraal lokaal team wordt het outreachend werken. Denk hierbij aan inwoners met onbegrepen gedrag of inwoners die zorg mijden. Voor inwoners die onder de OGGZ vallen, blijven de bestaande routes van toepassing. Toch komt het voor dat inwoners tussen wal en schip raken. In de verdere uitwerking wordt onderzocht hoe dit zoveel mogelijk kan worden voorkomen. Daarbij wordt ook beschreven hoe de samenwerking met andere betrokken partijen wordt ingericht.

5.3 Invoering nieuwe werkwijze

De invoering van het integraal lokaal team betekent een grote verandering in de manier waarop de gemeente ondersteuning, toegang en begeleiding binnen het sociaal domein organiseert. Het gaat niet om een kleine aanpassing van de huidige werkwijze, maar om een nieuwe inrichting waarin toegang, basisondersteuning en aanvullende ondersteuning nauw met elkaar samenwerken. Een verandering van deze omvang vraagt om realisme, maar ook om daadkracht. Daarom is het niet alleen belangrijk om te bepalen hoe de gewenste eindsituatie eruitziet, maar ook hoe we die kunnen realiseren.

Op het eerste gezicht lijkt een gefaseerde invoering aantrekkelijk. Door onderdelen stap voor stap in te voeren, is de verandering beter behapbaar en worden risico's gespreid over een langere periode. Deze aanpak kent echter ook nadelen. De meerwaarde van het integraal lokaal team zit in de samenhang tussen de verschillende onderdelen. Als slechts een deel van het systeem verandert en andere onderdelen hetzelfde blijven, bestaat het risico dat oude werkwijzen, verantwoordelijkheden en schotten in stand blijven. Daardoor komen de voordelen van een integrale aanpak minder goed tot hun recht.

Daarnaast kan een lange overgangsperiode ertoe leiden dat medewerkers, partners en inwoners de nieuwe werkwijze ervaren als iets tijdelijks. Als de eerste resultaten tegenvallen, kan de bereidheid afnemen om verdere stappen te zetten. Het risico is dan dat de verandering halverwege blijft steken, terwijl de maatschappelijke en financiële voordelen juist worden bereikt met de volledige integrale werkwijze.

Bovendien kan de beoogde verandering alleen slagen als verschillende onderdelen tegelijk worden ingevoerd. Het gaat daarbij om:

- Het samenbrengen van de toegang van alle domeinen en de basisondersteuning voor jeugd en Wmo, zodat integraal naar huishoudens en gezinnen kan worden gekeken.
- Het gelijktijdig inrichten van basisondersteuning, aanvullende ondersteuning en specialistische hulp, zodat deze onderdelen vanaf de start goed op elkaar aansluiten.
- Het invoeren van een andere bekostigingssystematiek die integrale afwegingen ondersteunt en ongewenste financiële prikkels vermindert.

Wanneer deze onderdelen niet in samenhang worden ingevoerd, blijven belangrijke knelpunten van het huidige systeem bestaan. Gezinnen krijgen dan nog steeds te maken met meerdere organisaties en ook discussies over regie, verantwoordelijkheid en de inzet van ondersteuning verdwijnen niet. Het risico is dat er wel wordt geïnvesteerd in verandering, maar dat de voordelen van de integrale aanpak uitblijven.

Daarom heeft het de voorkeur om de nieuwe werkwijze zoveel mogelijk in één samenhangende beweging te realiseren. Voor de Wmo en Jeugdwet betekent dit dat toegang, basisondersteuning en aanvullende ondersteuning uiterlijk per 1 januari 2029 volgens de nieuwe werkwijze moeten werken. Op dat moment lopen de huidige contracten af. Voor de Participatiewet en de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening gelden andere looptijden. Deze staan een start van het integraal lokaal team niet in de weg.

Per domein is beoordeeld in hoeverre sprake is van een inhoudelijke verandering en of fasering wenselijk, mogelijk of noodzakelijk is voor de toegang en basisondersteuning. Binnen de Wmo wordt al jaren gewerkt volgens een werkwijze die goed aansluit bij de voorgestelde inrichting. Daarom is deze werkwijze als basis genomen en is onderzocht welke taken daaraan kunnen worden toegevoegd.

Wet gemeentelijke schuldhulpverlening: direct meenemen

Voor de taken vanuit de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) verandert inhoudelijk weinig. De werkzaamheden die onderdeel kunnen worden van het integraal lokaal team worden namelijk nu al uitgevoerd door de organisatie die ook verantwoordelijk is voor de huidige toegang en basisondersteuning binnen de Wmo. Daardoor is er zowel inhoudelijk als organisatorisch nauwelijks sprake van een nieuwe situatie. Om die reden worden deze taken direct opgenomen in het integraal lokaal team.

Jeugdwet: fasering minder logisch en niet wenselijk

Voor de Jeugdwet is sprake van een grotere verandering. Toch is ook hier een gefaseerde invoering minder logisch. De gemeente wil meer jeugdondersteuning lokaal organiseren, terwijl dit nu nog regionaal gebeurt. Daarnaast zijn er aanbevelingen gedaan voor de inrichting van de jeugdketen en de toegang tot jeugdhulp. Hierdoor zijn veranderingen nodig en ligt een samenhangende aanpak het meest voor de hand.

Juist omdat voor jeugdhulp een nieuwe inrichting nodig is, ligt het niet voor de hand om tijdelijk een aparte structuur naast het integraal lokaal team op te zetten. Daarmee zou opnieuw een afzonderlijke toegang ontstaan, terwijl het doel juist is om ondersteuning aan gezinnen integraal te organiseren. Daarom worden de toegang en basisondersteuning voor jeugd direct ondergebracht in het integraal lokaal team.

De aanvullende jeugdhulp is op dit moment nog niet lokaal georganiseerd en moet per 1 januari 2029 opnieuw worden ingericht. Daarbij wordt een deel van de regionaal ingekochte jeugdhulp onderdeel van de basisondersteuning, een deel lokaal ingekocht door de gemeente Leeuwarden en een deel regionaal ingekocht via Sociaal Domein Fryslân (SDF).

Participatiewet: fasering mogelijk, maar beperkt wenselijk

Voor de taken vanuit de Participatiewet ligt de afweging genuanceerder. De toegang tot ondersteuning vanuit de Participatiewet verloopt vanaf 1 januari 2029 via het integraal lokaal team. Als eerste stap worden de taken die gericht zijn op het in kaart brengen van de ondersteuningsbehoefte op het gebied van werk en inkomen onderdeel van het integraal lokaal team.

Medewerkers brengen daarbij hun expertise op het gebied van werk en inkomen in bij huishoudens en gezinnen waar deze onderwerpen een belangrijke rol spelen. Zo dragen zij vanuit hun vakgebied bij aan een integrale beoordeling van de ondersteuningsvraag.

De inhoudelijke argumenten om de toegang tot participatie onderdeel te laten zijn van het integraal lokaal team zijn sterk. Uit de beschikbare gegevens blijkt dat veel huishoudens en gezinnen gebruikmaken van zowel voorzieningen vanuit de Jeugdwet of Wmo als van ondersteuning op het gebied van werk en inkomen. Juist die combinatie maakt een integrale aanpak waardevol. Vraagstukken rondom gezondheid, opvoeding, schulden, inkomen en participatie hangen vaak met elkaar samen en beïnvloeden elkaar. Door deze in samenhang te bekijken, kunnen inwoners eerder en beter worden ondersteund. Daarmee wordt niet alleen gekeken naar de gevolgen van problemen, maar ook naar de onderliggende oorzaken.

Tegelijkertijd zijn er nog ontwikkelingen binnen de participatieketen, zoals de mogelijke komst van een sociaal ontwikkelbedrijf. Daardoor is nog niet duidelijk hoe alle taken straks worden verdeeld. Daarom worden de taken voor basis- en aanvullende ondersteuning vanuit de Participatiewet voorlopig nog niet ondergebracht bij het integraal lokaal team. Zodra de toekomstige inrichting van de participatieketen duidelijker is, wordt bepaald welke taken onderdeel worden van de basisondersteuning van het integraal lokaal team en welke onder de aanvullende ondersteuning vallen.

Eindsituatie als uitgangspunt

Alles afwegend wordt voorgesteld om per 1 januari 2029 in één keer een duidelijke en herkenbare start te maken met het integraal lokaal team. Vanaf dat moment worden alle toegangsfuncties binnen het sociaal domein integraal georganiseerd. Ook de basisondersteuning voor Wmo, jeugd en schuldhulpverlening wordt direct onderdeel van het integraal lokaal team. Alleen voor een deel van de taken binnen de participatieopgave blijft ruimte voor verdere uitwerking in de jaren daarna.

Daarmee wordt enerzijds rekening gehouden met de omvang van de verandering en de tijd die nodig is om een nieuwe werkwijze goed in te voeren. Anderzijds wordt voorkomen dat de verandering blijft steken in tussenstappen, waardoor de voordelen van de integrale aanpak onvoldoende zichtbaar worden.

6 Organisatievorm

Het bepalen van een passende structuur voor de toegang en basisondersteuning is niet voldoende. Er is ook een organisatie nodig die deze ondersteuning uitvoert en in de praktijk vormgeeft. Bovendien hangt het succes van de nieuwe structuur mede af van de aansluiting die deze organisatie heeft op de aanbieder(s) van aanvullende ondersteuning voor Wmo, jeugdhulp, Participatiewet en Wet gemeentelijke schuldhulpverlening. Dit maakt het cruciaal dat ook deze ondersteuning goed georganiseerd wordt.

De organisatie voor de toegang en basisondersteuning hoeft niet per definitie een externe organisatie te zijn. In hoofdlijnen zijn er drie manieren waarop de gemeente de uitvoering kan organiseren: inbesteden, quasi-inbesteden en aanbesteden.

6.1 Inbesteden

Bij inbesteden voert de gemeente de integrale lokale teams zelf uit. De teams worden onderdeel van de gemeentelijke organisatie, bijvoorbeeld als een aparte afdeling of sector, en vallen daarmee rechtstreeks onder de aansturing van de gemeente.

Voordelen

- De gemeente heeft zelf de regie over de organisatie, werkwijze en ontwikkeling van de integrale lokale teams. Hierdoor kunnen veranderingen en verbeteringen relatief snel worden doorgevoerd, zonder afhankelijk te zijn van afspraken met een externe partij.
- De gemeente kan stapsgewijs taken en verantwoordelijkheden toevoegen aan de integrale lokale teams. Dit biedt ruimte om de ontwikkeling van de teams gefaseerd vorm te geven en waar nodig tussentijds bij te sturen.

Nadelen

- De grote mate van flexibiliteit maakt het mogelijk om de koers tussentijds aan te passen, maar brengt ook het risico met zich mee dat er onvoldoende wordt vastgehouden aan de gekozen richting. Veranderingen kosten tijd en gaan vaak gepaard met tegenslagen. Bij inbesteden bestaat een groter risico dat te snel wordt bijgestuurd, waardoor de beoogde maatschappelijke effecten op de langere termijn niet worden gerealiseerd.

- Bij inbesteden ligt het financiële risico volledig bij de gemeente. Bij de andere twee vormen kan een deel van dit risico worden belegd bij de opdrachtnemer.
- Bij deze organisatievorm vervult de gemeente meerdere rollen. Bij inbesteden is de gemeente niet alleen verantwoordelijk voor de toegang en basisondersteuning, maar ook opdrachtgever en financier van de aanvullende ondersteuning. Het succes van de huidige inrichting van de Wmo hangt mede samen met de samenwerking tussen Amaryllis/Incluzio en Windkracht. Zij voeren ieder hun eigen opdracht uit en stemmen hun werkzaamheden zo op elkaar af dat duidelijk is wie op welk moment aan zet is. De lumpsumfinanciering van beide organisaties is hierbij een belangrijke randvoorwaarde.
- Wanneer de gemeente een deel van deze taken zelf gaat uitvoeren, verandert deze verhouding. Dit kan gevolgen hebben voor de huidige wijze van samenwerken.
- Als de gemeente er in de toekomst voor kiest om deze taken opnieuw extern te beleggen of anders te organiseren, is zij zelf verantwoordelijk voor de afbouw van de organisatie en de daarbij behorende kosten.
- Het naar binnen halen van deze omvangrijke taak is een complexe opgave. Hiervoor zijn specialistische kennis en expertise nodig. De gemeente gaat daarmee deels taken uitvoeren die meer passen bij een zorgorganisatie. Dat vraagt om andere kennis, werkwijzen en organisatiecultuur. Naar verwachting gaat het om circa 350 medewerkers. Er bestaan daarom twijfels over de uitvoerbaarheid van deze overgang en de vraag of dit past bij de rol en expertise van de gemeente.
- Er zijn aanzienlijke verschillen tussen de cao's, met name op het gebied van salaris. Zo liggen de salarissen binnen de gemeentelijke cao over het algemeen lager dan binnen de cao Sociaal Werk. Wanneer de gemeente medewerkers wil overnemen met behoud van hun huidige arbeidsvoorwaarden, kan dit leiden tot aanzienlijke extra kosten. Worden lagere salarissen aangeboden, dan bestaat het risico dat medewerkers niet overstappen naar de gemeente of dat nieuwe medewerkers moeilijker zijn te werven. Dit kan leiden tot knelpunten in de personele bezetting en de uitvoeringskracht van de organisatie.

6.2 Quasi-inbesteden

Bij quasi-inbesteden richt de gemeente een organisatie op met een zelfstandige rechtspersoonlijkheid (een verbonden partij). Deze organisatie voert in opdracht van de gemeente de taken uit die horen bij het integrale lokale team.

Voordelen

- De gemeente heeft meer mogelijkheden om te sturen op de uitvoering en waar nodig bij te sturen dan bij volledige uitbesteding. Deze invloed kan formeel geregeld worden in de juridische documenten.
- De kans op continuïteit en een stabiele koers is relatief groot. De gemeente kan niet rechtstreeks ingrijpen in de dagelijkse uitvoering, maar stuurt op afstand.
- Het financiële risico ligt in beginsel bij de verbonden partij.
- Het is op ieder moment mogelijk om gefaseerd taken toe te voegen aan het integraal lokaal team, zonder dat dit in strijd is met de aanbestedingsregels. Wel vraagt dit steeds om een aanpassing of uitbreiding van de bestaande opdracht. Daarnaast moeten de benodigde randvoorwaarden worden geregeld, zoals extra budget, en is instemming van de verbonden partij nodig.
- De relatie tussen de gemeente en de verbonden partij wordt ondersteund door duidelijke governance-afspraken. Daarbij kan de gemeente, indien statutair vastgelegd, bevoegdheden hebben ten aanzien van het functioneren van de organisatie, wat bijdraagt aan de bestuurlijke aanspreekbaarheid van de organisatie.

Nadelen

- De directe sturingsmogelijkheden die deze organisatievorm biedt, worden in de praktijk niet altijd zo ervaren. Dat komt omdat ook bij deze organisatievorm in eerste aanleg wijzigingen tweezijdig geaccepteerd moeten worden. Als de uitvoerende organisatie om moverende redenen het niet eens is met een wijziging ontstaat ook in deze constructie een gesprek. De mate van uiteindelijke sturing hangt dan mede af van de mate waarin de sturing is geregeld in de afspraken met de organisatie én in hoeverre de gemeente bereid is haar sturingsinstrumenten ook daadwerkelijk in te zetten wanneer dat nodig is. Wijzigingen vragen sowieso meestal om een formele aanpassing van afspraken of overeenkomsten. Daardoor kost ook dit tijd en inspanning om veranderingen door te voeren.

- Hoewel het financiële risico in principe bij de aanbieder ligt (zij krijgen een opdracht met een lumpsum), blijft de gemeente uiteindelijk eindverantwoordelijk. Omdat de verbonden partij nauw verbonden is met de gemeente, is het niet eenvoudig om deze organisatie bij financiële problemen failliet te laten gaan. Dit zou immers direct gevolgen hebben voor de continuïteit van de dienstverlening. Bovendien brengt het beëindigen en ontmantelen van een verbonden partij aanzienlijke kosten met zich mee (zie volgende bullet). Mocht de organisatie aanvullend budget nodig hebben, dan ligt de drempel voor het vragen van extra financiering hoger dan bij inbesteden, maar lager dan bij aanbesteden.

- Stoppen met een verbonden partij is doorgaans niet eenvoudig. Hoewel vooraf afspraken kunnen worden gemaakt over evaluatiemomenten en een eventuele exitprocedure, blijft de gemeente als eigenaar, mede-eigenaar of bestuurlijk betrokkene uiteindelijk medeverantwoordelijk. Wanneer wordt besloten de samenwerking te beëindigen of de organisatie op te heffen, ligt het initiatief en de verantwoordelijkheid voor de afwikkeling daarom in de praktijk grotendeels bij de gemeente.
- Omdat de organisatie niet het risico loopt de opdracht te verliezen, zoals bij een aanbesteding wel het geval kan zijn, is de externe prikkel om voortdurend te concurreren op kwaliteit, innovatie en prijs minder sterk aanwezig op organisatieniveau. Die prikkel ligt er meer vanuit een persoonlijk verantwoordelijkheidsgevoel van de mensen die hier werkzaam zijn. Dit vraagt om duidelijke afspraken over prestaties, monitoring en verantwoording om de kwaliteit van de uitvoering blijvend te borgen.

6.3 Aanbesteden

Bij aanbesteden zet de gemeente de opdracht in de markt. Geïnteresseerde organisaties kunnen hierop inschrijven. De opdracht wordt vervolgens gegund aan de partij die het beste voldoet aan de vooraf gestelde eisen en beoordelingscriteria.

Voordelen

- Bij aanbesteden is de kans op koersvastheid en continuïteit groot. De aanbieder voert een vooraf vastgestelde opdracht uit, waardoor tussentijdse aanpassingen beperkt mogelijk zijn. De gemeente stuurt daarbij op de uitvoering van de gemaakte afspraken binnen de afgesproken kaders.

- Het financiële risico ligt in principe bij de aanbieder. De gemeente bepaalt de inhoud van de opdracht en stelt hiervoor een vast budget beschikbaar. De aanbieder is vervolgens verantwoordelijk voor de uitvoering binnen deze afspraken en moet de benodigde voorwaarden creëren om de opdracht succesvol uit te voeren. Wanneer de aanbieder van mening is dat het beschikbare budget onvoldoende is, moet hij dit onderbouwen. De gemeente kan besluiten extra budget beschikbaar te stellen, maar alleen wanneer zij oordeelt dat dit noodzakelijk is en de situatie niet al binnen de bestaande opdracht valt.
- Er zijn duidelijke mogelijkheden om de opdracht te beëindigen. Dit kan in ieder geval bij een verlengingsmoment en aan het einde van de contractperiode. Daarnaast kan de overeenkomst onder voorwaarden tussentijds worden beëindigd wanneer de aanbieder onvoldoende presteert. De gemeente hoeft een besluit om een verlengingsoptie niet te gebruiken in principe niet inhoudelijk te motiveren. Doordat er op meerdere momenten kan worden besloten de samenwerking niet voort te zetten, is de prikkel voor de aanbieder om de afgesproken prestaties te leveren groter dan bij quasi-inbesteden.
- De financiële risico's die samenhangen met een eventuele exit liggen primair bij de aanbieder. De aanbieder blijft verantwoordelijk voor zijn personeel en voor de organisatorische gevolgen van het beëindigen van de samenwerking.

Nadelen

- De mogelijkheden om de opdracht tijdens de looptijd ingrijpend aan te passen zijn bij aanbesteden beperkt. Wijzigingen moeten vaak worden vastgelegd in aanvullende afspraken (addenda) op de bestaande overeenkomst. Deze ruimte is echter niet onbeperkt. Wanneer de omvang van de wijzigingen te groot wordt, kan een nieuwe aanbestedingsprocedure noodzakelijk zijn. Dat geldt bijvoorbeeld wanneer de totale waarde van de aanvullingen een aanzienlijke omvang bereikt of wanneer sprake is van een wezenlijke wijziging van de oorspronkelijke opdracht. In dat geval mag de bestaande overeenkomst niet zomaar worden aangepast en moet de opdracht opnieuw in de markt worden gezet.
- De mogelijkheden om de uitvoering stapsgewijs te ontwikkelen zijn bij aanbesteden beperkt. Door de regels rondom aanbestedingen kunnen grote wijzigingen tijdens de looptijd van de overeenkomst leiden tot een nieuwe aanbestedingsplicht. Daarom is het belangrijk om de opdracht vooraf zo volledig en zorgvuldig mogelijk te beschrijven. Dit betekent dat veel keuzes aan de voorkant moeten worden gemaakt. Na gunning van de opdracht is er slechts beperkte ruimte om de inhoud wezenlijk aan te passen. De gemeente legt zich daarmee voor de duur van de overeenkomst in belangrijke mate vast op de gekozen inrichting en werkwijze.

Concluderend kunnen we stellen dat iedere organisatievorm voor- en nadelen heeft en dat iedere vorm in theorie passend te maken is. Als we naar de voor- en nadelen kijken is de optie om hiervan een gemeentelijk organisatieonderdeel te maken voor ons geen reële optie vanwege de volgende overwegingen:

- Het in huis halen van een dergelijke omvangrijke taak, waarbij nieuwe specialistische kennis en expertise nodig is, is naar ons idee te afwijkend van de taken die de gemeente heeft om dit in een periode van 2 jaar succesvol naar binnen te kunnen halen. Het is een zorgorganisatie met een andere cultuur, mentaliteit en “dna” dan een gemeente en bovendien omvangrijk als het gaat om personeel. Huidige inschattingen gaan uit van ongeveer 350-400 fte.
- Er zijn grote cao verschillen met betrekking tot salarissen. De zorg cao kent hogere salarissen dan de gemeentelijke cao. Dit brengt hoge kosten met zich mee als de gemeente deze mensen voor hetzelfde salaris dat ze nu hebben over gaat of moet nemen. En anders bestaat het risico dat potentiële werknemers de functie bij de gemeente niet onder andere voorwaarden (lees lager salaris) willen accepteren en er onvoldoende medewerkers zijn.
- De gemeente is bij inbesteden naast uitvoerder van toegang en basisondersteuning ook opdrachtgever en financier van de aanvullende ondersteuning. Het succes van de huidige inrichting van de Wmo hangt mede samen met de samenwerking en de gelijkwaardigheid in rol tussen de aanbieder van toegang en basisondersteuning en de aanbieder van aanvullende ondersteuning. Zij hebben hun samenwerking zo vormgegeven dat het helder is wie wanneer aan zet is. Dat beiden een lumpsum hebben helpt hierbij. Door de gelijkwaardige positie zijn de belangen ook meer gelijkwaardig. Als de gemeente dit deels over gaat nemen verschuift dit en gaan de relatie en de belangen ook verschuiven.

6.4 Aanbesteden of quasi-inbesteden

De keuze tussen deze twee opties hangt af van het gewicht dat aan een criterium wordt gehangen. Gezien de grote verandering die we hiermee teweegbrengen, de impact op het huidige systeem en de nadere uitwerking die op onderdelen nog plaats moet vinden, hechten we veel waarde aan de flexibiliteit in de opdracht en de mogelijkheid om een en ander gefaseerd in te voeren. Uit het coalitieakkoord blijkt dat het college de mogelijkheid om vanuit de gemeente meer te kunnen sturen en grip uit te kunnen oefenen als cruciaal beschouwd. Aan de volgende criteria wordt daarom extra “gewicht” gegeven:

- De mogelijkheid om gefaseerd in te voeren (onderdeel van organisatorische haalbaarheid)
- De mate van bijsturingsmogelijkheden als de omstandigheden wijzigen.

De keuze tussen aanbesteden en quasi-inbesteden ligt als we kijken naar de voor- en nadelen dicht bij elkaar. Als we kijken naar de zwaarste toetsingscriteria (fasering en bijsturing) scoort quasi-inbesteden beter.

Wat we bij de keuze voor quasi-inbesteden accepteren is dat het risicoprofiel voor bezwaren en procedures hoger is dan bij aanbesteden.

Aanbesteden is juridisch gezien een beperkt risico. Echter is daar de mogelijkheid tot fasering en bijsturing gedurende de looptijd van de overeenkomst een stuk minder flexibel omdat je gebonden bent aan de bestaande opdracht voor de looptijd van de overeenkomst. Kleine wijzigingen zijn mogelijk echter kunnen we nu nog niet voorzien in welke mate tussentijdse bijsturen en fasering nodig is.

Bij quasi-inbesteden trekt de gemeente de eindverantwoordelijkheid voor de gehele organisatie praktisch gezien meer naar zich toe dan bij aanbesteden. Het financieel risico ligt in theorie bij de verbonden partij zelf, maar in de praktijk is de gemeente veel meer aan zet bij een vraag om extra geld of een situatie waarbij faillissement of ontmanteling dreigt met gevolgen voor het personeel. Uiteindelijk is de gemeente de financier en opdrachtgever.

Een ander verschil is dat bij aanbesteden de prikkel voor de uitvoerende partij op organisatieniveau maximaal is om doorlopend goed te blijven presteren: met innovatie en degelijke uitvoering van de opdracht wil hij immers voorkomen dat de gemeente op zoek gaat naar een andere uitvoeringspartners. Bij quasi-inbesteden is de afhankelijkheid van de gemeente van die partij groter waardoor het risico ontstaat dat de externe prikkel om te presteren minder wordt gevoeld. Die prikkel zit hier in de medewerkers van de organisatie, die hebben we opgave om de juiste dingen te doen binnen de gestelde kaders.

Ondanks deze grotere verantwoordelijkheid die we naar ons toe trekken zijn wij van mening dat quasi-inbesteden de beste voorwaarden biedt om de beoogde transformatie daadwerkelijk te realiseren, én om later eenvoudiger aan te passen of te laten groeien.

7 Financiën

De financiële basis voor de nieuwe werkwijze is dat er, zowel binnen de gemeente als in het integraal lokaal team, geen onderscheid meer wordt gemaakt tussen budgetten die oorspronkelijk afzonderlijk vanuit bijvoorbeeld de Wmo, Jeugdwet, Wet gemeentelijke schuldhulpverlening en Participatiewet beschikbaar komen. De financiële beheersing en monitoring vinden daardoor plaats op het niveau van het gehele sociaal domein. Ook de opdracht aan het integraal lokaal team wordt gefinancierd vanuit één budget en is niet langer gekoppeld aan de afzonderlijke wetten.

7.1 Financieel kader

Het invoeren van de nieuwe werkwijze heeft geen financiële doelstelling op de korte termijn; er ligt niet uitsluitend een bezuinigingsopgave aan ten grondslag. De keuze voor de nieuwe werkwijze is in de eerste plaats inhoudelijk gemotiveerd. Tegelijkertijd bestaat er wel een duidelijke behoefte en noodzaak om de kosten beheersbaar te houden. Met name binnen de jeugdhulp worden de beschikbare budgetten overschreden. In de nieuwe manier van werken, en contracteren, is het beheersen van de beschikbare budgetten daarom een belangrijk aandachtspunt. De financiële middelen die nu beschikbaar zijn voor de uit te voeren taken, blijven ook binnen de nieuwe werkwijze beschikbaar. Wel is de verwachting dat de budgetten voor twee onderdelen de komende jaren afnemen, namelijk:

- Hulp bij het huishouden: in 2029 wordt huishoudelijke hulp vanuit het Rijk voor een groot deel niet meer gefinancierd. Voor de gemeente Leeuwarden betekent dit naar verwachting dat de inkomsten en de uitgaven hiervoor dalen van circa € 14 miljoen naar circa € 3 miljoen. Het Rijk heeft deze bezuiniging ingeboekt vooruitlopend op voorgenomen wijzigingen van de Wmo 2015. De realisatie van deze besparing is echter afhankelijk van nog vast te stellen wetgeving. Hierdoor ontstaat onzekerheid, omdat de financiële korting eerder zichtbaar kan zijn dan de juridische mogelijkheden om het beleid hierop aan te passen.
- Aanvullende jeugdhulp: in het coalitieakkoord is een besparing van € 1,7 miljoen op de jeugdhulp opgenomen. Deze besparing moet worden gerealiseerd door beschikbare middelen efficiënter in te zetten, passend bij de beweging naar een houdbaar sociaal domein. Het vrijgekomen bedrag wordt vervolgens ingezet voor de financiering van bestaande preventie-activiteiten binnen het jeugddomein.

7.2 Deelbudgetten

Voor de uitvoering en inkoop van taken wordt het totale beschikbare budget verdeeld over een aantal deelbudgetten:

- Het integraal lokaal team ontvangt van de gemeente een opdracht op basis van een vast bedrag (lumpsum). Binnen dit financiële kader voert het integraal lokaal team zijn opdracht uit. Dit omvat voor alle relevante wetten zowel de toegang als de basisondersteuning op het gebied van Wmo, jeugd en schuldhulpverlening.
- Aanvullende ondersteuning Wmo.
- Aanvullende ondersteuning jeugd.

De omvang van de verschillende deelbudgetten is bepaald op basis van de nieuwe taakindeling, zoals beschreven in hoofdstuk 5. Per taak is onderzocht welk budget daar op dit moment aan is gekoppeld. Op basis daarvan wordt bepaald welk bedrag wordt overgebracht naar het betreffende deelbudget.

We hebben een analyse op hoofdlijnen uitgevoerd om inzicht te krijgen in de omvang van de opdrachten die opnieuw worden ingekocht. De exacte omvang van de deelbudgetten wordt in de vervolgfase bepaald, op basis van een gedetailleerde uitwerking van de contracten en overeenkomsten.

- integraal lokaal team: circa € 53 miljoen (plus of min 20%)
- aanvullende ondersteuning Wmo: circa € 24 (Windkracht ca. € 10 miljoen + hulp bij het huishouden ca. € 14 miljoen): Hierop moet de voorgenomen bezuiniging van het Rijk op hulp bij huishouden nog in mindering worden gebracht.
- aanvullende ondersteuning jeugd: circa € 9 miljoen

De omvang van het Integraal Lokaal Team is ingeschat op basis van de uitgaven 2025 aan de taken die straks onderdeel worden van dit team op te tellen. Dit betreft in hoofdlijn een optelsom van de huidige taken:

Amaryllis WMO en schuldhulpverlening:	ca. € 23,5 miljoen
Toegangstaken jeugd:	ca. € 4,1 miljoen
Basisondersteuning jeugd:	ca. € 17 miljoen
Participatie:	ca. € 4 miljoen
Overige taken:	ca. € 5 miljoen

De bedragen voor taken van de jeugdondersteuning zijn ingeschat op basis van dossieronderzoek. Met behulp van de nieuwe productbeschrijvingen van de regionale inkoop SJH en op basis van de kosten van 2025 is een eerste financiële vertaling gemaakt van de omvang de basisondersteuning jeugd (€ 17

miljoen) en de lokale aanvullende ondersteuning (€ 9 miljoen). De totale kosten voor Jeugdhulp bedroegen in 2025 ca. € 70 miljoen.

7.3 Financiële effecten nieuwe werkwijze

De verwachting is dat de nieuwe werkwijze in de eerste jaren kan leiden tot een grotere vraag naar ondersteuning. Doordat inwoners eerder en beter in beeld komen, zullen mogelijk meer inwoners ondersteuning ontvangen dan nu het geval is. Deze extra vraag kan terechtkomen bij het integraal lokaal team, maar ook bij vrijwilligersorganisaties, het voorliggende veld en aanbieders van basisondersteuning. Juist doordat ondersteuning eerder wordt ingezet, kan waarschijnlijk vaker worden volstaan met lichte vormen van ondersteuning.

Tegelijkertijd worden van de nieuwe werkwijze ook positieve financiële effecten verwacht. Door inwoners nog maar één keer hun verhaal te laten doen, het aantal overdrachten tussen organisaties te verminderen, professionals meer ruimte te geven om zelf beslissingen te nemen én te werken met een lumpsum, kan er efficiënter worden gewerkt. Naar verwachting zorgt dit voor een efficiëntere inzet van de beschikbare capaciteit. Hoe groot deze besparing precies is, kan op dit moment nog niet met zekerheid worden vastgesteld.

De financiële voordelen van de voorgestelde werkwijze worden waarschijnlijk pas op langere termijn zichtbaar. De werkwijze gaat ervan uit dat vroegsignalering en preventieve ondersteuning helpen om problemen eerder aan te pakken. Daardoor hebben inwoners mogelijk minder vaak zwaardere en duurdere ondersteuning nodig. Hoewel deze verwachting logisch is, is vooraf niet precies te voorspellen hoe groot het effect zal zijn. Wel is duidelijk dat structurele aandacht en inzet voor preventie en vroegsignalering nodig zijn om een zo groot mogelijk effect te bereiken.

Al met al brengt de invoering van de nieuwe werkwijze financiële onzekerheden met zich mee. Deze kunnen worden beperkt met de volgende maatregelen:

- Goed sturen op de omvang van de lumpsum per organisatie.
- In de beginfase intensief samenwerken met de uitvoerende partijen, zodat snel op kosten kan worden bijgestuurd.
- Rekening houden met de mogelijkheid dat in de komende jaren extra financiering nodig is.
- Het integraal lokaal team zal een aan de gemeente verbonden partij zijn. In de opdracht aan het integraal lokaal team kunnen afspraken worden opgenomen om te sturen op bijvoorbeeld kosten, wachtlijsten en de instroom van cliënten.

7.4 Frictiekosten overgangsfase

De overgang van de huidige naar de nieuwe situatie kan gevolgen hebben voor personeel, bijvoorbeeld door een overgang naar een andere organisatie. Uiteraard wordt onderzocht wat de beste aanpak is. Daarbij wordt gekeken naar de belangen van de betrokken medewerkers, de werking van de nieuwe werkwijze en de kosten van de verschillende keuzes. Op dit moment is nog niet in te schatten welke gevolgen dit precies heeft. Als er onvermijdelijke frictiekosten ontstaan die niet binnen de bestaande budgetten kunnen worden gedekt, zal het college hierover met een voorstel naar de raad komen.

7.5 Implementatiekosten

Voor het verder uitwerken, organiseren en invoeren van de nieuwe werkwijze is de komende twee jaar veel inzet nodig. Op dit moment zijn hiervoor nog geen specifieke middelen gereserveerd. In de volgende fase van het project brengen we de benodigde kosten nader in beeld. Als deze kosten niet binnen beschikbare budgetten kunnen worden ondergebracht, zal het college hierover met een voorstel naar de raad komen. Daarbij houden we rekening met de € 1 miljoen die in het coalitieakkoord beschikbaar is voor de beweging naar een houdbaar sociaal domein.

8 Aandachtspunten en randvoorwaarden

De voorgestelde werkwijze biedt kansen om inwoners sneller, integraler en meer vanuit preventie te ondersteunen. Tegelijkertijd brengt deze verandering ook onzekerheden en risico's met zich mee. De verwachting is dat vroegsignalering, integraal werken en meer professionele ruimte zorgen voor betere resultaten voor inwoners en een beheersbare ontwikkeling van de zorgkosten. Of deze effecten ook daadwerkelijk worden bereikt, hangt mede af van de manier waarop de organisatie wordt ingericht en aangestuurd.

In dit hoofdstuk beschrijven we de belangrijkste randvoorwaarden en aandachtspunten die samenhangen met de keuze voor integrale lokale teams, zoals uitgewerkt in hoofdstuk 5.

Een belangrijke succesfactor is dat alle betrokken partijen vasthouden aan de gezamenlijke koers, ook als zich in de eerste jaren knelpunten of tegenvallers voordoen. Gezien de omvang van de verandering zal niet alles vanaf de start direct optimaal functioneren. De ervaring leert dat dan de neiging kan ontstaan om terug te vallen op bestaande structuren en werkwijzen. Wanneer hierdoor weer afzonderlijk wordt gestuurd en gewerkt, komt de beoogde verandering onder druk te staan.

Daarnaast is een sterke invulling van het gemeentelijk opdrachtgeverschap essentieel. De voorgestelde inrichting biedt de gemeente verschillende mogelijkheden om te sturen op maatschappelijke resultaten, kwaliteit en kosten. Het succes hiervan hangt niet alleen af van de formele bevoegdheden, maar vooral van hoe deze in de praktijk worden gebruikt. Daarom blijft investeren in opdrachtgeverschap, contractmanagement, monitoring en bestuurlijke sturing belangrijk.

Ook is het belangrijk dat medewerkers die binnen het integraal lokaal team gaan werken, maar formeel in dienst blijven van de gemeente, één duidelijke opdracht ervaren. Zij moeten niet worden geconfronteerd met verschillende verwachtingen vanuit de gemeente en de uitvoeringsorganisatie van het integraal lokaal team. Daarom is het noodzakelijk dat overal dezelfde maatschappelijke doelen worden gehanteerd en medewerkers op dezelfde uitgangspunten worden beoordeeld.

Een belangrijk uitgangspunt van de nieuwe werkwijze is dat het integraal lokaal team over de juiste kennis én het mandaat beschikt om binnen de gemeentelijke kaders te bepalen welke ondersteuning nodig is. Dat vraagt om vertrouwen in het oordeel van de professionals. Het is belangrijk dat medewerkers die formeel in dienst blijven van de gemeente geen druk ervaren om anders te handelen dan de afgesproken werkwijze van het integraal lokaal team. Als dat wel gebeurt, komt de integrale werkwijze onder druk te staan en wordt het lastiger voor het integraal lokaal team om zijn rol goed te vervullen.

Een ander aandachtspunt is de relatie tussen het integraal lokaal team en andere gemeentelijke ontwikkelingen, projecten en subsidiestromen. Het is belangrijk dat deze bijdragen aan dezelfde doelen als de nieuwe werkwijze, of daar in ieder geval niet mee botsen.

Dit betekent dat bij nieuwe beleidsontwikkelingen, subsidieaanvragen en projecten steeds moet worden gekeken of deze bijdragen aan preventief werken, integraal samenwerken en een laagdrempelige toegang voor inwoners. Gebeurt dat niet, dan bestaat het risico dat ontwikkelingen langs elkaar heen lopen en versnippering ontstaat binnen het sociaal domein.

Daarnaast zijn er verschillende onderwerpen waarvan nog moet worden bepaald hoe zij passen binnen de nieuwe werkwijze. Denk hierbij aan welzijnstaken, inburgering, leerlingenvervoer, beschermd wonen en andere specialistische taken. Het is belangrijk om duidelijk vast te leggen hoe deze onderwerpen zich verhouden tot het integraal lokaal team en wie waarvoor verantwoordelijk is. Hetzelfde geldt voor de rol en de positie van de sociale basis.

De integrale manier van werken biedt in veel situaties voordelen, maar het is belangrijk om te beseffen dat ook deze werkwijze niet voor elk vraagstuk een eenvoudige oplossing biedt. Er zullen altijd complexe situaties zijn die, net als nu, om een maatwerkoplossing vragen. Daarom moet binnen het integraal lokaal team voldoende expertise en ruimte aanwezig zijn om ook voor deze situaties passende ondersteuning te kunnen bieden. Bij de uitwerking van de opdracht aan het integraal lokaal team wordt hier specifiek aandacht aan besteed.

Ook is het belangrijk om zowel de basis- als de aanvullende ondersteuning te financieren via een lumpsum. Hiermee worden ongewenste prikkels om door te verwijzen of zoveel mogelijk zorg te leveren beperkt. Zolang deze aansluiting in bekostiging ontbreekt, is het lastiger om de kosten goed te beheersen.

9 Risico’s

De transformatie naar een integraal lokaal team en een nieuwe organisatievorm is een ingrijpende verandering voor inwoners, medewerkers, samenwerkingspartners en de gemeente. Tegelijkertijd brengt ook het voortzetten van de huidige situatie risico’s met zich mee. Denk aan knelpunten in de samenwerking, beperkte integraliteit, wachtlijsten, financiële beheersbaarheid en ondersteuning die niet altijd goed aansluit bij de leefwereld van inwoners.

We onderkennen dat de nieuwe werkwijze risico’s en onzekerheden met zich meebrengt. Juist daarom is bij de keuze voor een organisatievorm gekeken naar de mogelijkheden om risico’s te beheersen en waar nodig tijdens de implementatie en uitvoering bij te sturen. Deze aspecten zijn eerder ook opgenomen in het toetsingskader.

9.1 Organisatorische haalbaarheid

De vorming van een integraal lokaal team vraagt om een grote organisatorische veranderingen. Niet alleen worden taken anders georganiseerd, ook wordt een nieuwe manier van samenwerken gevraagd van professionals, management, de gemeente en samenwerkingspartners. Het risico bestaat dat de omvang van de verandering wordt onderschat waardoor de implementatie meer tijd, capaciteit en inzet vraagt dan vooraf was voorzien.

Daarnaast vraagt het samenbrengen van medewerkers uit verschillende organisaties, vakgebieden en werkculturen tijd en aandacht. Verschillen in werkwijzen, organisatieculturen en systemen kunnen er vooral in de beginfase voor zorgen dat samenwerking minder soepel verloopt. Dit kan leiden tot onduidelijkheid, vertraging of een minder effectieve uitvoering van de werkzaamheden.

We denken dat dit risico goed te beheersen is door te kiezen voor een zorgvuldig ontwikkel- en verandertraject en een organisatievorm waarin ruimte bestaat om gaandeweg te leren en bij te sturen. De doelen en uitgangspunten blijven hetzelfde, maar op onderdelen kunnen aanpassingen worden gedaan als dat nodig blijkt. Ook doen we gaandeweg ervaring op en kunnen we verbeteringen doorvoeren die de nieuwe werkwijze verder versterken.

9.2 Juridische haalbaarheid

De voorgestelde inrichting brengt verschillende juridische aandachtspunten met zich mee. Het gaat daarbij onder meer om de mandatering van bevoegdheden, de verdeling van verantwoordelijkheden tussen de gemeente en de uitvoerende organisatie, het uitwisselen van gegevens en het naleven van de privacywetgeving.

Een belangrijk aandachtspunt is het samenwerken rond inwoners en gezinnen. Daarvoor is het soms nodig om informatie te delen. Tegelijkertijd moet zorgvuldig worden omgegaan met privacy en gegevensbescherming. Als niet duidelijk is welke informatie gedeeld mag worden, kan dat voor professionals onzekerheid opleveren. Ook kunnen hierdoor juridische risico's ontstaan voor de betrokken organisaties. Om deze risico’s te beperken, worden mandaten, bevoegdheden, werkprocessen en afspraken over gegevensuitwisseling vooraf juridisch uitgewerkt en getoetst. Ook wordt vanaf het begin aandacht besteed aan privacybescherming en gegevensveiligheid bij de inrichting van de organisatie en de werkprocessen.

Daarnaast bestaat het risico dat organisaties die niet deelnemen aan de nieuwe organisatievorm of niet worden geselecteerd bij toekomstige inkoopprocedures bezwaar maken. Dit kan tot vertraging leiden. Om dit risico te beperken, wordt een zorgvuldig en transparant proces doorlopen en wordt juridische expertise nauw betrokken bij de verdere uitwerking.

9.3 Haalbaarheid arbeidsmarkt

De arbeidsmarkt binnen het sociaal domein staat al langere tijd onder druk. Het aantrekken en behouden van voldoende gekwalificeerde medewerkers is daarom een belangrijk aandachtspunt bij de ontwikkeling van het integraal lokaal team.

Een risico is dat er onvoldoende medewerkers beschikbaar zijn om de nieuwe werkwijze goed uit te voeren. Ook kan onzekerheid over toekomstige functies, arbeidsvoorwaarden of werkgeverschap ertoe leiden dat medewerkers vertrekken, terwijl hun kennis en ervaring juist belangrijk zijn voor een succesvolle overgang.

Om deze risico’s te beperken, worden medewerkers op tijd en duidelijk geïnformeerd over de veranderingen. Ook worden zorgvuldige afspraken gemaakt over de overgang naar de nieuwe organisatie, met aandacht voor het behoud van kennis en ervaring. Daarnaast wordt geïnvesteerd in opleiding, begeleiding en professionele ontwikkeling, zodat medewerkers goed worden ondersteund bij de overgang naar integraal werken.

Een specifiek aandachtspunt is de periode tussen het bestuurlijke besluit en de start van de nieuwe organisatie. In deze periode kan onzekerheid ontstaan bij medewerkers en samenwerkingspartners. Daarom wordt ingezet op een zorgvuldig overgangstraject met heldere mijlpalen, communicatie en besluitvorming.

9.4 Duurzaamheid van de verandering

Het realiseren van een integrale werkwijze vraagt niet alleen om organisatorische veranderingen, maar vooral ook om een duurzame verandering in gedrag, cultuur en samenwerking. Een belangrijk risico is dat organisaties, teams of professionals na verloop van tijd terugvallen op bestaande werkwijzen en verantwoordelijkheden. Daardoor kan opnieuw verkokering ontstaan en komt de integrale aanpak onder druk te staan.

Ook bestaat het risico dat een hoge werkdruk, personeelstekorten of wachtlijsten ervoor zorgen dat de aandacht verschuift naar het afhandelen van aanvragen in plaats van naar integraal werken vanuit de behoeften van inwoners.

Daarnaast is er aandacht nodig voor het feit dat één organisatie verantwoordelijk wordt voor de toegang, de basisondersteuning en de verwijzing naar aanvullende ondersteuning. Daardoor kan een sterke positie ontstaan richting samenwerkingspartners, inwoners en de gemeente. Ook bestaat het risico dat er minder ruimte ontstaat voor innovatie en een kritische blik op de eigen werkwijze.

De gekozen inrichting moet deze risico's zoveel mogelijk beperken. Dit gebeurt door verantwoordelijkheden gezamenlijk te organiseren, te sturen op maatschappelijke resultaten in plaats van afzonderlijke prestaties en samenwerking een vast onderdeel van de werkwijze te maken. Daarbij wordt ingezet op een gezamenlijke opdracht, integrale sturing en gedeelde verantwoordelijkheid voor de resultaten. Maar ook een sterke opdrachtgeversrol van de gemeente is belangrijk, net als onafhankelijke kwaliteitsmetingen, goede mogelijkheden voor inwoners om klachten of signalen door te geven en periodieke externe evaluaties.

Dit is een belangrijke meerwaarde van de voorgestelde organisatievorm: quasi-inbesteden. Doordat professionals vanuit één organisatie en één opdracht samenwerken, wordt de kans kleiner dat opnieuw schotten ontstaan tussen verschillende domeinen. Daarbij is een goede samenwerking tussen de gemeente en de uitvoerende organisatie essentieel. De gekozen vorm van quasi-inbesteden helpt de gemeente om haar regierol goed in te vullen.

9.5 Financiële risico's

De transformatie brengt financiële risico's met zich mee. Een eerste risico betreft de kosten die samenhangen met het opzetten van de nieuwe organisatie, de overgang van personeel, de ontwikkeling van systemen en de invoering van nieuwe werkwijzen. Hoewel deze kosten vooraf zo goed mogelijk worden ingeschat, bestaat het risico dat zij hoger uitvallen dan verwacht.

Daarnaast bestaat het risico dat de vraag naar ondersteuning toeneemt. Demografische ontwikkelingen, maatschappelijke problematiek en betere signalering kunnen ervoor zorgen dat meer inwoners ondersteuning nodig hebben. Dit kan leiden tot hogere kosten.

Ook vraagt de voorgestelde werkwijze om een andere manier van financieren. Zolang de aanvullende jeugdhulp nog niet volledig volgens deze nieuwe systematiek is georganiseerd, bestaat het risico dat bestaande financiële prikkels blijven bestaan. Daardoor kunnen de gewenste effecten op samenwerking en kostenbeheersing minder snel worden gerealiseerd.

We beperken deze risico's door inhoudelijke keuzes steeds af te wegen tegen de financiële kaders en mogelijkheden. Daarbij staan de inhoudelijke doelen voorop, maar kunnen de beschikbare middelen wel grenzen stellen aan wat mogelijk is. Financiële ontwikkelingen worden gedurende de uitvoering nauw gevolgd. Daarnaast wordt periodiek geëvalueerd of de gekozen bekostigingssystematiek nog voldoende aansluit bij de beoogde maatschappelijke doelen.

9.6 Risico's rondom inkoop aanvullende jeugdhulp

De verdere ontwikkeling van de aanvullende jeugdhulp vraagt om nieuwe vormen van contractering en bekostiging. De gemeente heeft deze ondersteuning niet eerder zelf ingekocht. Daardoor moeten in relatief korte tijd belangrijke keuzes worden gemaakt over contracten, sturing en financiële kaders. Het risico bestaat dat hiervoor meer tijd nodig is dan beschikbaar is, of dat niet alle onderdelen op tijd klaar zijn voor de invoering. Ook bestaat het risico dat er voor bepaalde onderdelen onvoldoende interesse is vanuit aanbieders of dat met één of meer organisaties geen overeenstemming kan worden bereikt.

Om deze risico's te beperken, wordt vroeg gestart met de verdere uitwerking en wordt specialistische kennis ingezet. Ook worden waar mogelijk terugvalscenario's uitgewerkt. Zo blijft er ruimte om bij te sturen als onderdelen van de invoering meer tijd vragen dan vooraf verwacht. Voor de jeugdhulp is een mogelijke terugvaloptie om langer gebruik te maken van de ondersteuning die via Sociaal Domein Fryslân (SDF) is georganiseerd.

9.7 Conclusie

De voorgestelde koers brengt risico’s met zich mee, maar deze worden als beheersbaar gezien. Veel van de genoemde risico’s hangen samen met de omvang van de verandering en doen zich, in meer of mindere mate, voor bij iedere toekomstige inrichting van het lokale ondersteuningsstelsel.

De voorgestelde organisatievorm is niet alleen een keuze voor meer integrale ondersteuning, maar helpt ook om verkokering, versnipperde verantwoordelijkheden, onvoldoende sturing en beperkte samenwerking tegen te gaan. Door te kiezen voor een gefaseerde implementatie, duidelijke governance, zorgvuldige juridische uitwerking, aandacht voor medewerkers en structurele monitoring ontstaat ruimte om gedurende de ontwikkeling te leren, bij te sturen en risico's beheersbaar te houden.

10 Vervolgstappen

Met deze keuze wordt de strategische en organisatorische koers bepaald. Om de beoogde werkwijze daadwerkelijk te realiseren, is na de besluitvorming een nadere uitwerking nodig.

Eisen aan uitvoerende partijen

Daarbij moeten onder meer afspraken worden gemaakt over contracten, financiering, verantwoordelijkheden en verantwoording. Ook moet worden bepaald op welke resultaten de uitvoeringsorganisatie wordt beoordeeld en welke indicatoren daarvoor worden gebruikt. Het is daarbij belangrijk dat deze indicatoren aansluiten bij de maatschappelijke doelen van de nieuwe werkwijze en niet leiden tot ongewenste sturing op productie of aantallen.

Ook de praktische werkinstructies vragen om verdere uitwerking. Professionals moeten duidelijk weten welke afwegingskaders worden gebruikt en hoe de verschillende vormen van ondersteuning op elkaar aansluiten. Daarbij blijft het uitgangspunt dat eerst wordt gekeken naar de mogelijkheden van het eigen netwerk, vrijwilligers en voorliggende voorzieningen. Vervolgens wordt gekeken naar basisondersteuning en pas daarna, als dat nodig is, naar aanvullende ondersteuning.

Een zorgvuldige uitwerking van deze onderdelen is belangrijk om ervoor te zorgen dat de uitgangspunten van de nieuwe werkwijze niet alleen op papier worden vastgelegd, maar ook daadwerkelijk worden toegepast in de dagelijkse praktijk.

Verder moeten de volgende onderwerpen nog uitgewerkt worden:

- opzetten organisatie integraal lokaal team
- contracteren aanvullende ondersteuning Wmo en jeugd
- analyse van andere betrokken partijen die raakvlakken hebben met het integraal lokaal team
- gemeentelijke organisatie voorbereiden op nieuwe werkwijze

Bijlagen

Bijlage 1 - Uitwerking dichtbij, integraal en mandaat

Integrale lokale teams zijn DICHTBIJ en	
1. werken vanuit een eenvoudig(er systeem, met de inwoner als uitgangspunt	✓ duidelijk voor inwoners ✓ zo weinig mogelijk toegangen, en ✓ als er meerdere toegangen zijn, dan hebben alle toegangen dezelfde werkwijze en beoordeling ✓ eenvoudige klantreis
2. zijn laagdrempelig: dichtbij, vindbaar, zichtbaar, toegankelijk benaderbaar voor inwoners	✓ fysiek bereikbaar ✓ digitaal bereikbaar ✓ begrijpelijke communicatie
3. werken aan een sterke relatie met de sociale en pedagogische basis	✓ welzijn ✓ vrijwilligers ✓ ontmoetingsplekken ✓ informele netwerken
4. vertalen vragen naar achterliggende patronen om zo systeemknelpunten aan het licht te brengen en indien mogelijk en gewenst aanpassingen doorvoeren	✓ patronen worden zichtbaar ✓ informatie komt terug bij beleid
Integrale lokale teams zijn INTEGRAAL en	
5. kijken met een brede blik en maken een brede analyse	✓ meerdere leefgebieden ✓ huishouden en gezin centraal ✓ oorzaken én gevolg ✓ bron aanpakken niet symptoombestrijding
6. hebben professionals met de juiste houding, vaardigheden en (inhoudelijke) kennis	✓ ruimte voor brede vraagverheldering ✓ multidisciplinaire samenwerking ✓ specialistische expertise dichtbij

7. bieden waar mogelijk zelf (basis)hulp en zijn zo lang als nodig vertrouwd aanspreekpunt	✓ niet alleen verwijzen ✓ direct helpen waar mogelijk ✓ ondersteuning zonder onnodige indicatie ✓ coördinatie houden op de persoon en het gezin op alle leefgebieden
8. werken vanuit heldere organisatieafspraken die de brede samenhangende hulp ondersteunen	✓ Wmo ✓ Jeugd ✓ Participatie ✓ Inkomen ✓ Schuldhulp ✓ Onderwijs ✓ Zorg ✓ Veiligheid
9. streven naar soepelere overgangen in de levensloop	✓ overgang 18-/18+ ✓ langdurige ondersteuning ✓ continuïteit
10. hebben voldoende (extra) inzet, aandacht en expertise voor inwoners met levenslange en/of levensbrede beperkingen.	✓ minder herindicaties ✓ langdurige relaties ✓ maatwerk
Integrale lokale teams werken MET MANDAAT en	
11. hebben mandaat over gemeentelijke beleidsterreinen heen	✓ kunnen knelpunten oplossen ongeacht beleidsterrein en/of wet en/of financieringsbron ✓ kunnen hier formeel besluiten over nemen ✓ kunnen andere afdelingen betrekken
12. hebben oog voor en kennis van (on)veiligheid, betrekken anderen en blijven zelf betrokken	✓ signaleren ✓ werken samen ✓ blijven betrokken
13. gaan bewust om met wat passend is en wat nodig is, ook gezien de schaarste aan mensen en middelen.	✓ onderzoeken eerst de mogelijkheden in voorliggend veld en verwijzen indien mogelijk daar naar door ✓ hebben en maken ruimte voor maatwerk

	✓ werken niet overmatig regel gestuurd ✓ hebben ruimte voor professionele autonomie

Bijlage 2 - Samenvattingen inbreng belanghebbenden

A. gesprekken met inwoners oktober 2026

Inleiding

Om inwoners te betrekken bij de ontwikkeling van de toegang binnen het sociaal domein zijn er met 26 inwoners gesprekken gevoerd, individueel of in groepjes van 2 of 3. We hebben de volgende groepen via de mail benaderd met de vraag of ze willen deelnemen aan deze gesprekken:

- Inwoners die eerder hebben deelgenomen aan het VIT onderzoek
- Inwoners die eerder hebben meegedacht over de toegang bij Amaryllis.
- Inwoners die hebben deelgenomen aan het cliëntervaringsonderzoek van de Wmo
- 300 Inwoners die zijn aangesloten bij het burgerpanel

Hierdoor hebben wij een groep inwoners gesproken met uiteenlopende achtergrond, kennis en ervaring binnen het sociaal domein. De deelnemers aan de gesprekken waren overwegend van middelbare of oudere leeftijd. Slechts één deelnemer was naar schatting jonger dan 27 jaar. De opgehaalde inzichten zijn daardoor met name representatief voor inwoners die zich in een latere levensfase bevinden en minder voor jongeren of jonge gezinnen.

De gesprekken bieden een waardevol beeld van hoe inwoners de huidige toegang tot ondersteuning ervaren, wat zij belangrijk vinden wanneer zij hulp nodig hebben en hoe zij aankijken tegen het voorkeursscenario.

In de bijlage van dit document zijn de vragen toegevoegd die als leidraad voor het gesprek zijn gebruikt.

Samenvatting van de gesprekken

Wat als eerste opvalt, is dat veel inwoners uiteindelijk de hulp die zij nodig hadden wel hebben gevonden. Er worden verschillende positieve ervaringen gedeeld over ondersteuning vanuit de Wmo (voorzieningen voor zelfstandig wonen, huishoudelijke ondersteuning, begeleiding) en inkomensondersteuning. Daarbij spreken inwoners regelmatig hun waardering uit voor individuele medewerkers die betrokken zijn, goed luisteren, meedenken en hun afspraken nakomen. Wanneer

inwoners het gevoel hebben dat een professional echt naast hen staat en verantwoordelijkheid neemt voor hun situatie, wordt de ondersteuning over het algemeen als positief ervaren.

Tegelijkertijd laten de gesprekken zien dat inwoners de huidige toegang tot ondersteuning vaak als ingewikkeld ervaren. Vooral de manier waarop verantwoordelijkheden verdeeld zijn over verschillende organisaties wordt als onduidelijk gezien. Voor inwoners is het onderscheid tussen gemeente, Amaryllis, maatschappelijke organisaties, zorgaanbieders en andere instanties lang niet altijd logisch. Veel inwoners geven aan dat zij uiteindelijk wel de juiste hulp vinden, maar dat dit soms pas gebeurt na meerdere contacten, doorverwijzingen en gesprekken.

Daarbij wordt regelmatig genoemd dat inwoners hun verhaal meerdere keren moeten vertellen aan verschillende medewerkers of organisaties. Ook is niet altijd duidelijk wie verantwoordelijk is voor een vraag of probleem en wie de regie voert wanneer meerdere organisaties betrokken zijn. Verschillende inwoners beschrijven situaties waarin zij zelf moesten uitzoeken welke organisatie hen verder kon helpen of waarin zij zelf de onderlinge afstemming tussen organisaties moesten organiseren. Voor zelfredzame inwoners is dit vaak nog te overzien, maar vrijwel alle deelnemers geven aan dat dit voor kwetsbare inwoners een grote belemmering kan vormen.

De gesprekken maken duidelijk dat niet iedere inwoner de weg naar ondersteuning even gemakkelijk weet te vinden. De meeste geïnterviewde inwoners slagen daar uiteindelijk wel in, maar realiseren zich tegelijkertijd dat zij vaak beschikken over vaardigheden, ervaring of een netwerk dat anderen niet hebben. Bij vrijwel alle gesprekken wordt gewezen op inwoners die moeite hebben met lezen en schrijven, minder digitaal vaardig zijn, weinig netwerk hebben, psychische problemen ervaren of te maken hebben met schaamte rondom financiële of persoonlijke problemen. Een andere culturele achtergrond kan met name aan dat laatste bijdragen. Juist voor deze groep wordt de huidige toegang als ingewikkeld ervaren.

Verschillende inwoners geven aan dat zij, wanneer zij ondersteuning nodig hebben, eerst informatie zoeken op de website van de gemeente Leeuwarden. De website wordt daarmee gezien als een belangrijke toegang tot ondersteuning. Tegelijkertijd merken inwoners op dat het niet altijd eenvoudig is om de juiste informatie te vinden. Zij geven aan dat informatie over ondersteuning, voorzieningen en financiële regelingen overzichtelijk, herkenbaar en in begrijpelijke taal aangeboden moet worden. Vooral voor inwoners die minder bekend zijn met gemeentelijke regelingen of niet precies weten welke hulp zij nodig hebben, speelt een toegankelijke website een belangrijke rol bij het vinden van de juiste ondersteuning. De gesprekken laten zien dat een duidelijke en goed vindbare digitale toegang volgens inwoners een belangrijke aanvulling is op persoonlijk en telefonisch contact.

Wanneer inwoners wordt gevraagd wat zij belangrijk vinden als zij hulp nodig hebben, komt een aantal thema's steeds terug. Het meest genoemde onderwerp is het belang van één vast aanspreekpunt. Inwoners willen weten bij wie zij terecht kunnen, willen niet steeds opnieuw hun verhaal vertellen en

hebben behoefte aan iemand die overzicht houdt over hun situatie. Daarbij verwachten zij niet dat deze persoon alle problemen zelf oplost, maar wel dat deze de situatie kent, meedenkt, contacten onderhoudt met andere professionals en erop toeziet dat afspraken worden nagekomen.

Vrijwel alle inwoners zien grote meerwaarde in zo'n vaste contactpersoon. Tegelijkertijd plaatsen verschillende deelnemers hierbij een belangrijke kanttekening. Een vast aanspreekpunt werkt alleen wanneer er sprake is van vertrouwen en een goede samenwerking. Inwoners vinden het daarom belangrijk dat er altijd ruimte blijft om van contactpersoon te wisselen wanneer de samenwerking niet goed verloopt of wanneer er onvoldoende vertrouwen ontstaat. Een vaste contactpersoon mag niet leiden tot afhankelijkheid van één persoon. Continuïteit wordt belangrijk gevonden, maar niet ten koste van keuzevrijheid. Daarbij verwachten inwoners dat een eventuele wisseling niet betekent dat zij opnieuw hun volledige verhaal moeten vertellen.

Naast een vast aanspreekpunt worden deskundigheid, betrouwbaarheid en respectvolle bejegening veel genoemd. Inwoners vinden het belangrijk dat medewerkers niet alleen kennis hebben van regels en voorzieningen, maar ook beschikken over mensenkennis, levenservaring, oog hebben voor een andere culturele achtergrond en het vermogen om echt te luisteren. Betrouwbaarheid wordt vaak omschreven als het nakomen van afspraken, inwoners op de hoogte houden van de voortgang en eerlijk communiceren over wat wel en niet mogelijk is. Opvallend is dat inwoners aangeven een afwijzing meestal goed te kunnen accepteren, zolang deze duidelijk wordt uitgelegd en zij zich serieus genomen voelen.

De reactie op het voorkeursscenario is vrijwel unaniem positief. Inwoners zien duidelijke voordelen in een situatie waarin zij met verschillende hulpvragen op één plek terecht kunnen. Het idee dat inwoners niet langer zelf hoeven uit te zoeken welke organisatie waarvoor verantwoordelijk is, spreekt sterk aan. De gedachte dat een lokaal team samen met inwoners naar de situatie kijkt, zelf ondersteuning biedt waar mogelijk en andere ondersteuning organiseert wanneer dat nodig is, sluit goed aan bij de behoeften die uit de gesprekken naar voren komen.

Inwoners verwachten daarbij wel dat een lokaal team meer doet dan alleen doorverwijzen. Het team moet volgens hen daadwerkelijk kunnen helpen, overzicht houden en zorgen voor een goede afstemming tussen betrokken organisaties. Vooral bij complexe situaties vinden inwoners het belangrijk dat iemand regie voert en voorkomt dat inwoners zelf de coördinatie op zich moeten nemen.

Ook het uitgangspunt om breder te kijken dan de oorspronkelijke hulpvraag krijgt veel steun. Inwoners herkennen dat problemen op het gebied van gezondheid, financiën, wonen, opvoeding en participatie vaak met elkaar samenhangen. Tegelijkertijd geven verschillende deelnemers aan dat de oorspronkelijke hulpvraag wel centraal moet blijven staan. Mensen willen eerst geholpen worden met het probleem waarvoor zij aankloppen, voordat wordt gekeken naar andere leefgebieden.

Over de locatie van de ondersteuning zijn de meningen iets meer verdeeld, maar ook hier zijn duidelijke lijnen zichtbaar. Het meest positief wordt gesproken over wijkcentra, buurthuizen, gezondheidscentra, huisartsenpraktijken en bibliotheken. Deze locaties worden gezien als laagdrempelig, vertrouwd en dichtbij inwoners. Het gemeentehuis wordt minder vaak genoemd als voorkeurslocatie. Het wordt niet als ongeschikt beschouwd, maar wel als formeler en daardoor voor sommige inwoners minder toegankelijk. Opvallend is dat inwoners veel belang hechten aan privacy en anonimiteit. Locaties waar zichtbaar is dat iemand hulp zoekt, zoals scholen of zeer herkenbare hulpverleningslocaties, worden daardoor minder aantrekkelijk gevonden. De afstand tot een locatie wordt als iets minder belangrijk ervaren, als het maar zeker is dat als iemand naar die locatie toe gaat, daar ook de juiste hulp is. Tegelijkertijd wordt wel aandacht gevraagd voor mensen die zelf minder mobiel zijn.

Een andere belangrijke boodschap uit de gesprekken is dat inwoners persoonlijk contact willen behouden. Hoewel de meeste mensen de voordelen van digitale dienstverlening erkennen, vindt vrijwel niemand dat digitaal contact de enige route mag worden. Telefonische bereikbaarheid en de mogelijkheid om iemand persoonlijk te spreken worden als belangrijke voorwaarden gezien voor toegankelijke dienstverlening.

Tot slot valt op dat inwoners veel waarde hechten aan menselijke maat. De gesprekken gaan uiteindelijk minder over organisaties, structuren of processen en veel meer over vertrouwen, aandacht en relaties. Inwoners willen zich gehoord voelen, serieus genomen worden en erop kunnen vertrouwen dat iemand verantwoordelijkheid neemt voor het vervolg. Zij vragen niet om meer loketten of meer organisaties, maar juist om eenvoud, overzicht en duidelijkheid.

Alles overziend sluiten de uitgangspunten van het voorkeursscenario goed aan bij wat inwoners in de gesprekken naar voren brengen. Met name het bieden van één herkenbare toegang, het integraal kijken naar de situatie van inwoners, het werken met een vast aanspreekpunt en het dichtbij organiseren van ondersteuning worden breed ondersteund. De belangrijkste succesfactor die inwoners daarbij benoemen is niet de structuur van het team, maar de kwaliteit van de mensen die er werken. Deskundigheid, betrokkenheid, betrouwbaarheid, goede communicatie en het vermogen om daadwerkelijk naast inwoners te staan worden gezien als de voorwaarden voor succes.

Vragenlijst voor gesprekken met inwoners oktober 2026

Vind u het goed dat ik het gesprek op neem? Hierdoor heb ik alle aandacht voor u en het gesprek. Na afloop van het gesprek zetten we de opname om in een verslag en verwijderen we de opname. Er worden geen namen genoemd in het verslag.

Deel 1: Algemene ervaringen

1. Als u hulp of ondersteuning nodig zou hebben, weet u dan waar u terecht kunt?
2. Wat zou voor u een logische plek zijn om hulp te vragen?
3. Heeft u zelf ooit gebruikgemaakt van ondersteuning vanuit de gemeente of een organisatie (of iemand in uw directe omgeving)? Wat ging daarbij goed? Wat vond u lastig of onduidelijk?
4. Heeft u ooit het gevoel gehad dat u van het ene loket naar het andere werd gestuurd? Wanneer was dat?

Deel 2: Wat vinden inwoners belangrijk?

Wat vindt u het belangrijkste als u hulp nodig heeft?

1. Wat vindt u het belangrijkste als u hulp nodig heeft?
    - snel geholpen worden
    - één vast contactpersoon
    - keuze uit verschillende organisaties
    - deskundige hulp
    - dicht bij huis
    - iets anders?
2. Wat maakt voor u dat een organisatie of hulpverlener betrouwbaar voelt?
3. Hoe belangrijk vindt u het dat iemand naar uw hele situatie kijkt en niet alleen naar één probleem?
4. Wat zou ervoor zorgen dat u eerder hulp vraagt als u ergens mee zit?

Deel 3: Reactie op de denkrichting

Leg vooraf kort uit:

"We onderzoeken de mogelijkheden van een systeem waarbij inwoners voor zowel de toegang tot hulp als het direct kunnen bieden van hulp terecht kunnen bij een lokaal team in de wijk of het dorp. Dat team kijkt samen naar de situatie, helpt waar mogelijk zelf en zorgt ervoor dat andere ondersteuning wordt ingeschakeld als dat nodig is."

Voorbeeld casus:

Mevrouw Jansen (42) heeft door een chronische aandoening moeite met het huishouden. Haar zoon Sam (13) zit daarnaast niet goed in zijn vel en heeft regelmatig problemen op school. Ze melden zich bij het lokale team in de wijk.

De toegangsmedewerker bespreekt samen met het gezin de situatie. Voor praktische ondersteuning thuis wordt direct hulp vanuit het lokale team ingezet, bijvoorbeeld bij het organiseren van het huishouden. Tegelijkertijd start een medewerker van het lokale team gesprekken met Sam en zijn ouders. Als blijkt dat er aanvullende (meer specialistische) ondersteuning nodig is, zorgt de toegangsmedewerker dat dit wordt ingezet (eventueel via een collega). De toegangsmedewerker blijft de contactpersoon voor het gezin.

Vragen:

1. Wat vindt u van dit idee?
2. Wat spreekt u hierin aan?
3. Wat zijn mogelijke nadelen?
4. Zou u liever één aanspreekpunt hebben of contact met verschillende specialisten? Waarom?
5. Zou u het prettig vinden als een lokaal team ook ondersteuning biedt en niet alleen doorverwijst? Waarom wel of niet?

Deel 4: Samenhang en regie

1. Stel dat iemand problemen heeft met gezondheid, geld én opvoeding. Wat zou volgens u dan de beste manier zijn om ondersteuning te organiseren?

2. Wat vindt u van het uitgangspunt: één huishouden, één plan, één aanspreekpunt?

3. Wanneer heeft iemand volgens u echt behoefte aan één contactpersoon die samen met die persoon het overzicht bewaart en verschillende soorten hulp kan inzetten?

4. Wat moet een vast contactpersoon vooral doen om inwoners goed te helpen?

Deel 5: Dichtbij en toegankelijk

1. Waar zou ondersteuning volgens u zichtbaar aanwezig moeten zijn?

    - op scholen
    - in buurthuizen of wijkcentra
    - bij de huisarts of gezondheidscentra
    - in het gemeentehuis
    - in bibliotheken
    - in een apart gebouw in de wijk of in het dorp
    - via mobiele bus in wijken of dorpen?

2. Wat maakt hulp gemakkelijk bereikbaar?

3. Hoe zou de gemeente inwoners beter kunnen informeren over beschikbare ondersteuning?

Afsluitende vragen

1. Als u één ding mocht veranderen aan de huidige ondersteuning in Leeuwarden, wat zou dat zijn?

2. Wat moeten we volgens u zeker behouden?

3. Welk advies wilt u de gemeente meegeven voor de toekomst?

B. Samenvatting inbreng belanghebbenden bij openbare bijeenkomsten

In de ontwikkeling van het voorliggende plan is op drie momenten een bijeenkomst georganiseerd waarvoor alle partijen die in de gemeente Leeuwarden op één of andere manier betrokken zijn bij het sociaal domein zijn uitgenodigd. Doel was in bij elke stap die we nemen in het proces input te krijgen van de mensen die in de uitvoering werkzaam zijn. In deze bijlage is de samengevatte inbreng van die bijeenkomsten beschreven. Dit is een weergave van de input zoals verschillende mensen en organisaties die hebben gegeven vanuit hun eigen vakgebied. Het is een objectieve weergave waarin geen waardeoordeel is gegeven over de input.

12 mei 2026 in het WTC
Vragen aan de deelnemers:

1. Wat kan integraal binnen de toegang aangeboden worden? Welke soorten ondersteunings- of hulpvragen of welzijnswerk horen logisch bij elkaar en kunnen daarom samen worden aangeboden via één gezamenlijke, integrale toegang? En waarom?

2. Toegang en basisondersteuning in hetzelfde team? Kan de toegang en de basisondersteuning binnen hetzelfde team uitgevoerd worden? (Toegang en stevig lokaal team bij elkaar of apart)? Waarom wel/niet?

3. Wat kan een stevig lokaal team bieden en wat is aanvullend? Welke vormen van hulp en ondersteuning of welzijnswerk zouden door een stevig lokaal team uitgevoerd kunnen worden en welke vormen door een tweedelijnsaanbieder of juist door de sociale basis? En waarom?

4. Wat is verder belangrijk om mee te nemen? Wat is van belang om mee te nemen in het vervolg van ons traject en zou bepalend moeten zijn bij het maken van keuzes voor wat betreft vorm en inrichting? En waarom?

Er is een vrij consistent beeld: er is brede steun voor een fundamentele beweging naar meer integrale, lokale en mensgerichte ondersteuning, maar met discussie over de organisatorische inrichting daarvan.

1. Eén integrale toegang als basisprincipe
Er komt terug dat inwoners baat hebben bij:

- één herkenbaar toegangspunt,
- minder loketten en minder versnippering,
- en ondersteuning die uitgaat van de vraag van de inwoner in plaats van van wet- of domeingrenzen.

Daarbij wordt sterk gepleit voor een brede, gezamenlijke toegang voor o.a. jeugd, Wmo, participatie en schuldhulpverlening, vaak aangevuld met wonen, onderwijs en sociale basis.

2. Brede analyse en vroegtijdig handelen
Een centrale succesfactor is het vroegtijdig uitvoeren van een brede, verklarende analyse:

- kijken naar het hele gezin en alle leefgebieden,
- snel signaleren van problemen,
- en direct passende hulp organiseren.

Dit moet leiden tot:

- kortere trajecten,
- minder escalatie,
- en effectievere inzet van ondersteuning.

3. Stevige lokale teams als spil
Er is brede consensus dat een stevig lokaal team essentieel is, met taken zoals:

- regievoering,
- basisondersteuning,
- preventie en vroegsignalering,
- en integrale samenwerking in de wijk.

Dit team moet dichtbij inwoners staan en samenwerken met o.a. huisarts, onderwijs, sociale basis en schuldhulpverlening.

4. Specialistische zorg: dichtbij, maar duidelijk gescheiden in rol
Over specialistische zorg is een duidelijke lijn zichtbaar:

- specialistische expertise moet beschikbaar en dichtbij blijven,
- maar niet per se in de frontlinie worden uitgevoerd.

Er wordt onderscheid gemaakt tussen:

- lokaal/generalistisch werk (ondersteuning, begeleiding, analyse),
- specialistisch werk (diagnostiek, behandeling, crisis, complexe zorg).

Wel is cruciaal dat:

- specialistische kennis makkelijk kan worden ingeschakeld,
- en niet ver weg of versnipperd raakt.

5. Samenwerking en ontschotting als sleutel

In alle sessies komt terug dat huidige knelpunten vooral worden veroorzaakt door:

- schotten tussen wetten (Jeugd, Wmo, Participatie, Wlz),
- versnipperde financiering,
- en organisatorische en administratieve scheidingen.

De gewenste richting is:

- meer integrale sturing,
- minder bureaucratie,
- en gezamenlijke verantwoordelijkheid over domeinen heen.

6. Regie en één aanspreekpunt

Een sterk gedeeld uitgangspunt is:

- één regievoerder of vast aanspreekpunt per gezin/inwoner,
- duidelijke coördinatie,
- en continuïteit in ondersteuning.

Dit moet zorgen voor:

- rust en overzicht voor inwoners,
- betere samenwerking tussen professionals,
- en minder overdrachtsverlies.

7. Verschil van inzicht: organisatie van toegang

Het grootste discussiepunt zit in de vraag:

- moet toegang en basisondersteuning in één team worden georganiseerd, of juist gescheiden blijven?

Daarbij zijn twee hoofdlijnen zichtbaar:

- Integratie-voorkant: kortere lijnen, minder overdracht, sneller handelen.
- Scheiding/afbakening: objectiviteit, onafhankelijkheid en voorkomen van belangenverstrengeling.

De gedeelde conclusie is niet eenduidig organisatorisch, maar functioneel: samenwerking moet maximaal zijn, onafhankelijkheid moet geborgd blijven, en de inrichting moet de inwoner dienen.

8. Sociale basis en preventie als fundament
Naast formele zorg wordt veel waarde gehecht aan:

- versterking van de sociale basis,
- preventie en normaliseren,
- en het benutten van wijkvoorzieningen en informele netwerken.

Bijeenkomst 23 juni 2026

In deze bijeenkomst zijn de verschillende scenario's gepresenteerd die door de gemeente zijn ontwikkeld. De vraag aan de aanwezigen was om reflectie te geven op deze scenario's en daarin de sterke en zwakke punten aan te geven en aandachtspunten mee te geven.

Reacties belanghebbenden Scenario A
Scenario A wordt enerzijds gewaardeerd omdat het de positie van kleine, specialistische zorgaanbieders beschermt en de professionele sturing dicht bij de werkvloer houdt. De vraag is echter in hoeverre dat daadwerkelijk het geval is. Als deze aanbieders hulp bieden dat straks onderdeel wordt van de basisondersteuning jeugd gaat dit ook in dit scenario veranderen.

Scenario A biedt volgens belanghebbenden een transparante structuur waarin de inwoner objectief centraal kan staan bij het op- en afschalen van hulp.

Anderzijds liggen er grote zorgen op het vlak van financiële stabiliteit en ketenefficiëntie. Het ontbreken van een lumpsum-financiering maakt aanbieders kwetsbaar, en men is bang voor toenemende bureaucratie en een verlies van onafhankelijkheid.

Reacties belanghebbenden Scenario B
Vooral aanbieders die momenteel geen onderdeel uitmaken van het huidige Wmo construct maken zich zorgen en zijn sceptisch over dit scenario. Dit zijn voornamelijk de aanbieders van Jeugdhulp. De impact van de regionale visie op de inkoop van Jeugdhulp en de gemeentelijke invulling hiervan heeft een behoorlijke impact op deze aanbieders. Deze aanbieders zien scenario A als de beschermer voor kleine specialisten. Of dit terecht is, is maar de vraag als we kijken naar de bedoeling van de basisondersteuning in zowel scenario A als B.

Scenario B roept bij deze aanbieders angst op voor bureaucratie, monopoly en overbelasting van personeel. Het gezamenlijk organiseren van toegang en basisondersteuning op één plek wordt gezien als een risico voor de kwaliteit en de continuïteit van de zorg, met name bij cliënten met een fluctuerende of complexe hulpvraag.

De partijen betrokken bij de toegang en ondersteuning in het kader van de Wmo geven aan dat als je de ingezette transformatie door wilt trekken dit alleen kan in scenario B. Juist een overzichtelijker systeem van toegang en ondersteuning, lumpsum financiering en samenwerkingsgerichtheid hebben in de Wmo tot transformatie geleid.

Dit zou naar het oordeel van de huidige Wmo-partijen ook gerealiseerd kunnen worden als de andere wetten op zelfde wijze en in onderlinge samenhang worden uitgevoerd. Daarnaast kan een koppeling van de toegang en basisondersteuning van tenminste Wmo en Jeugdwet bijdragen aan integrale ondersteuning aan gezinnen.

Reflectie op de scenario's in zijn algemeenheid
Een gedeelde reflectie op de scenario's is dat gelet op de omvang van de implementatie van integrale toegang sociaal domein breed fasering wenselijk is. Naast Wmo en Schuldhulpverlening eerst Jeugdwet en daarna Participatiewet toevoegen aan de inrichting van het sterke lokale team (toegang + basisondersteuning).

Daarnaast wordt in zijn algemeenheid gepleit voor het onderbrengen van welzijnstaken in de opdracht toegang en basisondersteuning. Welzijnsonderdelen maken deel uit van de keten die van belang zijn voor de uitvoering en vooral de transformatie van de BO van de verschillende wetten. Zo is bijvoorbeeld jongerenwerk niet alleen preventief aanwezig in de wijken en dorpen, maar is het coachen van jongeren een vorm van ‘basisondersteuning’ jeugd. Bij Ontmoeten en Meedoen wordt flexibel op- en afgeschaald tussen vrijwilligerswerk in de ‘sociale basis’ en ‘dagbesteding’ in de Wmo.

Bijeenkomst 8 oktober 2026
In deze bijeenkomst is het ambtelijke voorkeursscenario gepresenteerd en is toegelicht wat de argumenten hiervoor zijn. Daarnaast is ingegaan op de verschillende organisatievormen die er mogelijk zijn de uitvoering van het voorkeursmodel in te vullen. Aan de deelnemers is gevraagd om:

- reflectie te geven op het voorkeursscenario
- Aandachtspunten mee te geven voor het vervolg (als er voor dit scenario wordt gekozen waar moeten we dan op letten als we het uitwerken tot concrete opdrachten
- Wat ziet u als voor- en nadelen wat betreft de verschillende organisatiemodellen?

Input belanghebbenden

1. Basisondersteuning en toegang

- Helderheid: Het onderscheid tussen schriftelijke basisondersteuning en aanvullende zorg moet scherp en transparant zijn.
- Preventie & Normalisatie: Hulpvragen normaliseren en preventie stevig neerzetten als opdracht en pijler binnen de jeugdhulp.
- Rol van de Toegang: De professionals die de intakegesprekken voeren moeten voldoende kennis hebben. Complexe vraagstukken mogen direct door naar een specialistisch gesprek. De overgang van 18- naar 18+ verdient extra aandacht voor een continue ondersteuning (inclusief combinatie met Wmo).

2. Organisatievormen

- Aanbesteden (Commercieel):
    - *Voordelen:* Ervaring zorgt voor continuïteit; voordeel bij combinatie van Wmo en Jeugd.
    - *Nadelen/Risico's:* Tijdrovend proces, minder ruimte voor experimenten, risico op 'goedkoopst is duurst', en een groot bedrijfsrisico als één partij het monopolie krijgt.
- Gemeente (In eigen beheer):
    - *Voordelen:* Meer sturing en grip vanuit de raad en het college; integraal werken via buurtteams voelt vertrouwd.
    - *Nadelen/Risico's:* Het etiket 'gemeente' kan drempelverhogend werken voor inwoners; risico dat de 'slager zijn eigen vlees keurt'.
- Partnerschap (Externe organisatie / bijv. Amaryllis):
    - *Voordelen:* Meer ondernemersgeest en ruimte voor innovatie, korte lijnen, onafhankelijkheid en duidelijke verantwoording, dichtbij de inwoner.
    - *Nadelen/Risico's:* Hoe behoud je de juiste prikkels en de cultuur? Hoe voorkom je dat je te afhankelijk wordt van één partij?

3. Aandachtspunten en kwaliteit

- Kwaliteit en Deskundigheid: De deskundigheid van medewerkers in de basisteams is cruciaal om op tijd door te verwijzen naar specialismen.
- Verklarende Analyse: Inzetten als basis voor triage en om breed te kijken wat een gezin nodig heeft.
- Risico's: Waken voor kwaliteitsverlies bij de basisteams, onvoldoende tijd om hulp samen met een gezin op te bouwen, en het voorkomen van nieuwe bureaucratie.

Bijlage 3 - Opbrengst inventarisatie

De totale opbrengst van de inventarisatie laat een breed gedragen beeld zien van de huidige inrichting van de toegang tot het sociaal domein, maar ook een doorkijk naar de gewenste ontwikkelrichting. Centraal staat de constatering dat de toegang tot de verschillende onderdelen van het sociaal domein inhoudelijk sterk is maar organisatorisch versnipperd en onvoldoende integraal ingericht. Hierdoor staan samenhang, regie en eenvoud onder druk. Met name bij inwoners met meervoudige en langdurige problematiek.

De opbrengst wordt gepresenteerd op basis van de drie kernwaarden uit het richtinggevend kader (dichtbij, integraal en mandaat) en het element financiën en beheersing.

1. Wat gaat er goed

Gelukkig gaat er heel veel goed. Dat blijkt ook wel uit de inventarisatie.

Dichtbij

- Op verschillende plekken in het sociaal domein is sprake van laagdrempelig contact met inwoners. Inwoners weten de belangrijkste toegangen over het algemeen goed te vinden en maken hier ook gebruik van. Inwoners herkennen dit vooral bij de basisondersteuning en aanvullende ondersteuning vanuit de Wmo.
- Er is een sterke lokale infrastructuur aanwezig met organisaties zoals wijk- en dorpenteams, huisartsen en andere maatschappelijke organisaties die dicht bij inwoners staan.
- Inwoners geven aan dat professionals vaak tijd nemen voor het gesprek en proberen aan te sluiten bij hun situatie en behoeften.
- Het uitgangspunt in de ondersteuning in het sociaal domein is "doen wat nodig is". De gedachte hierachter is dat problemen zo licht en dichtbij mogelijk worden opgelost voordat meer specialistische ondersteuning wordt ingezet"
- De sociale basis in Leeuwarden is hierbij breed aanwezig.
- Inwoners voelen zich vaak gehoord en met respect behandeld.
- Als een inwoner alleen één specifieke voorziening wil hebben en de juiste toegang heeft gevonden wordt deze adequaat opgepakt.

Integraal

- In ons beleid staat dat breed kijken en zelfregie belangrijk zijn.
- Professionals geven aan dat zij vaak een brede analyse maken en makkelijk specialisten betrekken.
- De samenwerking met specialistische partners wordt meestal als goed ervaren, met korte lijnen en warme overdrachten.
- Inwoners merken vaak dat er vanuit meerdere kanten naar hun situatie wordt gekeken en dat zij invloed hebben op keuzes.
- Bij complexe situaties bestaan overlegstructuren waarin meerdere professionals gezamenlijk naar een casus kijken. Hierdoor is er een basis waarop verder gebouwd kan worden.
- De inventarisatie laat zien dat veel professionals het belang van integraal werken onderschrijven. Er is daarmee een breed gedeelde visie op de gewenste richting tot versterking van de integraliteit
- Er zijn steeds meer mogelijkheden om gegevens uit verschillende domeinen te combineren. Ontwikkelingen zoals het KIM-portaal vormen een belangrijke stap richting meer inzicht in samenloop van problematiek en ondersteuning. Het KIM (Klant Inwoner Model)-portaal kunnen medewerkers van de gemeente raadplegen om te bekijken of inwoners al elders binnen het sociaal domein van gemeente bekend zijn. Waarom zij al bekend zijn en wat er speelt kunnen medewerkers niet zien.

Mandaat

- Op papier zijn er afspraken over maatwerk, maatwerkbudgetten en coördinatoren voor ingewikkelde casussen.
- Professionals ervaren over het algemeen vertrouwen van hun leidinggevenden om maatwerk te leveren wanneer de situatie daarom vraagt.
- Binnen verschillende onderdelen van het sociaal domein kan via de Op Maat methodiek mogelijkheden om af te wijken van standaardoplossingen wanneer dit nodig is voor een inwoner. Alle medewerkers van de gemeente (werkzaam in het sociaal domein) en Amaryllis zijn en worden getraind in het toepassen van de Op Maat-methodiek.
- Er zijn afspraken over proces- en casusregie binnen met name complexe en/of domein overstijgende casuïstiek. Daarmee zijn belangrijke bouwstenen voor een bredere uitrol van regiefunctie al aanwezig.

- Professionals beschikken over veel inhoudelijke kennis en specialistische expertise binnen hun vakgebied. Hierdoor worden ondersteuningsvragen doorgaans zorgvuldig beoordeeld.
- De systeemkeuze bij de lokale Wmo voor lumpsum i.c.m. het zo veel mogelijk beschikkingsvrij werken geeft ruimte aan zowel de toegang als uitvoering om passende ondersteuning in te zetten. Professionals zijn niet gebonden aan uren, er zijn minder handelingen nodig voor het op- of afschalen van ondersteuning.

Financiën en beheersing

- De opdrachten binnen de Wmo die zijn gegund aan Amaryllis/Incluzio, Windkracht058 en MIEP en THFL zijn onder controle en blijven binnen de afgesproken lumpsum. Ook de klanttevredenheid over de ondersteuning wordt door de inwoners goed beoordeeld en de controles naar de kwaliteit scoren naar tevredenheid.
- Vanuit de Participatiewet worden trajecten bij externe aanbieders ingekocht om inwoners te ondersteunen bij uitstroom naar werk of terugkeer naar school. Denk daarbij aan diagnostiek en analyse, werkervaringsplaatsen en persoonlijke coaching. Voor de financiering van deze trajecten is het Instrumentenbudget beschikbaar. Inwoners en professionals zijn tevreden over deze ondersteuning.
- De gemeente beschikt over veel data als het gaat om gebruik van voorzieningen, instroom, kosten en doelgroepen. Hierdoor bestaat een goede basis voor monitoring en sturing.
- Op verschillende onderdelen van het sociaal domein zijn de financiële risico's beheersbaar georganiseerd door middel van contractafspraken, budgetafspraken en monitoring.
- De inventarisatie laat zien dat de gemeente steeds beter zicht krijgt op samenloop van voorzieningen tussen verschillende domeinen. Dit biedt kansen om in de toekomst gerichter te sturen op kosten en maatschappelijke effecten.
- Er zijn inmiddels belangrijke stappen gezet in het ontwikkelen van een gezamenlijk datafundament via het overkoepelende KIM-datamodel. Hierdoor ontstaat betere informatie voor beleidsvorming, monitoring en managementsturing

2. Wat kan er beter

Dichtbij

- Inwoners kunnen op verschillende plekken terecht voor ondersteuning. Uit de inventarisatie blijkt dat er minimaal zeven toegangsroutes zijn binnen het sociaal domein. Voor inwoners is daardoor niet altijd duidelijk waar zij moeten zijn met hun hulpvraag.
- De wachtlijsten per route zijn erg verschillend.
- Er is een wachtlijst voor de toegang tot jeugdhulp.

- De directe verwijzingen van huisartsen binnen de Jeugdwet vormen een aparte toegang tot ondersteuning. Voor inwoners kan dit overzichtelijk lijken, maar hierdoor ontstaan verschillende routes naast elkaar.
- De huidige inrichting sluit onvoldoende aan bij de leefwereld van inwoners. De toegang is georganiseerd vanuit wetten, voorzieningen en organisaties, terwijl inwoners hun situatie ervaren vanuit samenhangende vraagstukken op verschillende leefgebieden.
- Inwoners met een vraag op meerdere leefgebieden moeten zelf verschillende toegangen benaderen en daarin hun weg vinden. De afstemming tussen deze toegangen wordt niet automatisch georganiseerd, terwijl juist deze inwoners vaak kwetsbaar zijn en ondersteuning zoeken in een moeilijke situatie.
- Iedere toegang doet een eigen analyse vanuit hun eigen expertise op een bepaald onderdeel. Inwoners moeten hierdoor meerdere keren hun verhaal vertellen. Dit kost tijd, werkt ontmoedigend voor inwoners en kan leiden tot vertraging in de ondersteuning.
- Doorverwijzingen tussen loketten en organisaties kosten tijd en leiden tot overdrachtsmomenten waarbij informatie verloren kan gaan. Hierdoor duurt het soms langer voordat inwoners daadwerkelijk en de meest effectieve ondersteuning ontvangen.
- Als de situatie van een inwoner verandert, moeten vaak meerdere nieuwe beoordelingen worden uitgevoerd bij verschillende loketten. Dit zorgt voor extra administratieve lasten voor zowel inwoners als professionals.
- Preventie en vroegsignalering worden breed belangrijk gevonden, maar zijn onvoldoende structureel ingebed. Hierdoor komen inwoners vaak pas in beeld wanneer problemen al zijn verergerd en zwaardere ondersteuning noodzakelijk is geworden. De gemeente wordt hierbij belemmerd door wet- en regelgeving op het gebied van bijvoorbeeld privacy, onder andere doordat niet altijd duidelijk is wat wel en niet toegestaan is.
- De sociale basis wordt nog onvoldoende benut. Vrijwilligersorganisaties, buurtinitiatieven, mantelzorgers, welzijnswerk en onderwijs kunnen een belangrijke rol spelen bij vroegsignalering en lichte ondersteuning, maar de verbinding tussen formele ondersteuning en deze netwerken is nog onvoldoende georganiseerd.
- Binnen de Participatiewet komt Team Inkomen vaak pas in beeld nadat het inkomen al is weggevallen. Hierdoor worden kansen voor vroegsignalering en preventie gemist.
- Binnen jeugd ervaren inwoners meerdere overdrachten tussen Amaryllis, Jeugdexpertteam en specialistische aanbieders. Hierdoor zijn vaak meerdere gesprekken nodig en moeten inwoners opnieuw hun verhaal doen. Het onderzoek naar de jeugdbeschermingsketen en de rol van het Jeugdexpertteam hierin en de uitkomsten hiervan geven hier mogelijk handvaten voor.

Integraal

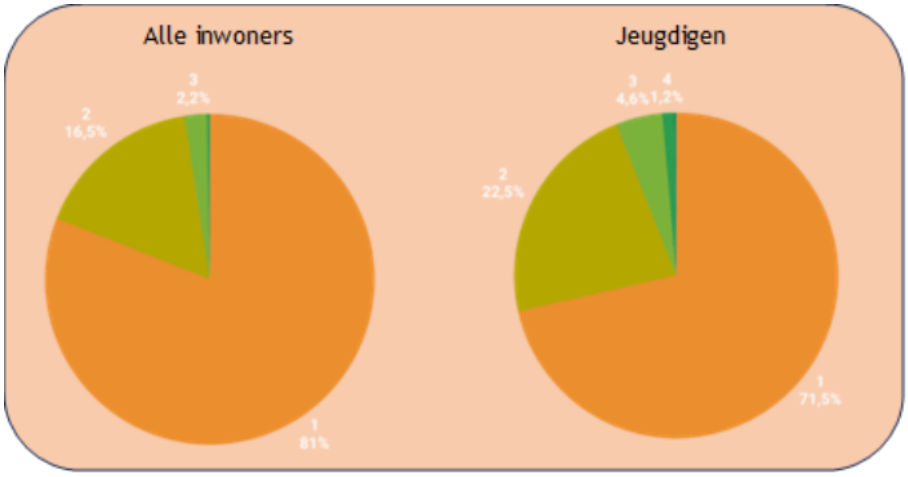
- In dit rapport is gekeken naar 5 grote toegangsgroepen, zoals beschreven in het deelrapport Inventarisatie bestaande gegevens. Dit zijn Team Wmo, Jeugdexpertteam (JET), Team Inkomen, Amaryllis en Hulp bij Huishouden. De cijfers laten zien dat de meeste inwoners ondersteuning ontvangen vanuit één van deze toegangsgroepen (81%), terwijl een kleinere maar belangrijke groep (19%) ondersteuning ontvangt vanuit meerdere toegangsgroepen. Het bekend zijn bij één toegangsgroep wil overigens niet zeggen dat de inwoner ook één voorziening ontvangt. Dit kunnen meerdere binnen dezelfde toegangsgroep zijn. Bijvoorbeeld kunnen mensen vanuit Team Wmo een woningaanpassing hebben en een scootmobiel. Het bekend zijn bij één toegangsgroep suggereert dat niet iedere inwoner dezelfde mate van integraliteit nodig heeft. Voor enkelvoudige vragen kan een snelle specialistische route passend zijn, terwijl inwoners met meervoudige problematiek juist baat hebben bij een integrale aanpak met duidelijke regie.

  Op peildatum 1 juni 2025 waren ruim 17.700 bewoners met een voorziening in het sociaal domein. Omdat een deel van deze bewoners ondersteuning krijgt op meerdere gebieden zijn er in totaal 21.680 registraties van mensen die een voorziening ontvangen van de gemeente.

  Dit is als volgt verdeeld:

Wet	Toegangsgroep	Aantal	Percentage
Jeugd	Alle producten *JET en directe verwijzers*	2309	10,6%
Wmo	Beschermd Wonen *Amaryllis*	335	1,6%
	Basisondersteuning en aanvullende ondersteuning *Amaryllis*	1500	6,9%
	Hulp bij Huishouden *THFL en MIEP*	3691	17,0%
	Wonen, Rollen Vervoer *Team Wmo*	5395	24,9%
Participatiewet	P-wet *Team Inkomen*	8450	39,0%

- Op het niveau van individuele jeugdigen lijkt de samenloop beperkt, maar wanneer naar het hele gezin wordt gekeken ontstaat een ander beeld. Bij 28,5% van de gezinnen waarin een kind ondersteuning ontvangt, is ook ondersteuning aanwezig op andere leefgebieden. Dit onderstreept het belang van een gezinsgerichte aanpak.



Aantal combinaties	Combinaties Jeugd en gezin	Aantal personen
1	Jeugd	1650
2	Jeugd + Team Inkomen	440
2	Jeugd + Amaryllis - WMO BO/A)/ZG	47
3	Jeugd + Amaryllis - WMO BO/A)/ZG + Team Inkomen	40
3	Jeugd + Team Inkomen + Team WMO	30
2	Jeugd + HBH	22

- De combinatie van jeugdhulp en ondersteuning vanuit Team Inkomen komt relatief vaak voor. Dit laat zien dat financiële problematiek regelmatig samenhangt met andere ondersteuningsvragen binnen gezinnen.
- De gegevens laten zien dat problematiek zich niet altijd beperkt tot 1 toegangsgroep of leefgebied. Een aanpak die uitsluitend vanuit afzonderlijke wetten wordt georganiseerd sluit daarom niet altijd aan bij de werkelijkheid van inwoners en gezinnen. Binnen het huidige systeem verschilt de systematiek per wet en zijn daarbinnen verschillende keuzes mogelijk. Dit maakt de Leeuwarder situatie niet optimaal.

- Door het werken in verschillende ICT systemen ontbreekt een breed overzicht van alle betrokken professionals binnen een gezin en benadert de medewerker elke inwoner voor de specifieke hulpvraag die bij hem/haar wordt gesteld. Door de inzet van het KIM portaal wordt dit deels opgelost en kan er breder en meer in samenwerking gekeken worden naar de hulpvraag en problematiek. Het werken met het KIM portaal is echter nog geen vast gegeven. Dit vergt een verandering in het werk van de medewerkers en wordt momenteel voornamelijk door medewerkers binnen de toegangen van de gemeente Leeuwarden zelf gebruikt.
- Betrokken medewerkers voelen geen mandaat om een brede inzet te organiseren.
- Een structureel vroege en brede analyse van alle leefgebieden ontbreekt nog regelmatig. Hierdoor worden problemen minder snel herkend, ontstaat meer kans op escalatie en zijn later vaak zwaardere interventies nodig. Bijvoorbeeld: als een kind gedragsproblemen laat zien en hiervoor jeugdhulp krijgt, kan de oorzaak ergens anders liggen. Zo kunnen geldzorgen of schulden van ouders zorgen voor veel spanning thuis. Als deze problemen niet worden gezien, richt de hulp zich vooral op het gedrag van het kind en niet op de onderliggende oorzaak. Het gezin moet dan vaak zelf op zoek naar hulp voor de schulden bij een ander loket. Als het probleem wel wordt gezien en wordt doorverwezen, moet het gezin ook zelf naar een ander loket, waar opnieuw wordt getoetst.
- Professionals willen integraal werken, het systeem ondersteunt dit onvoldoende. Integraliteit is daardoor afhankelijk van individuele medewerkers en niet van de inrichting van het systeem.
- Door KPI's, sturingsinformatie en teamdoelen per domein ligt de focus vooral op het eigen werkterrein. Hierdoor ontstaat minder ruimte voor domeinoverstijgend werken.
- Bij jeugd verschuift de aandacht na overdracht naar het Jeugdexpertteam vaak naar het kind, terwijl eventuele problematiek binnen het gezin onvoldoende onderdeel blijft van de ondersteuning.
- De huidige inrichting van jeugd kent meerdere beoordelingsmomenten waarbij verschillende professionals naar dezelfde situatie kijken. Dit kost tijd, geld en kan leiden tot verschillende afwegingen.
- Bij doorverwijzingen tussen organisaties wordt de verantwoordelijkheid regelmatig overgedragen. Hierdoor is er vaak niet één partij die de verantwoordelijk voelt voor het geheel van de situatie.
- Informatievoorziening volgt de structuur van wetten en systemen. Hierdoor is onvoldoende integraal inzicht in inwoners, huishoudens, samenloop van problematiek en effecten van ondersteuning. Overigens is dit niet altijd onze (inrichtings-)keuze maar volgt het eveneens uit wettelijke regels en beperkingen t.a.v. gegevensdeling. Professionals willen vaak wel meer met elkaar delen, maar mogen dat niet of zijn handelingsverlegen omdat ze denken dat het niet mag. Of het kost (te)veel stapjes en verantwoording om het toch te mogen.

- Binnen de Participatiewet vindt onvoldoende terugkoppeling plaats wanneer inwoners worden doorverwezen naar ondersteuning. Hierdoor ontbreekt zicht op het daadwerkelijke gebruik en het effect van die ondersteuning.
- Door de hoge werkdruk en volle caseload is er onvoldoende tijd om te monitoren of inwoners de oorzaken van hun problemen effectief aanpakken.
- Het huidige systeem lokt een “hulpverlenersstand uit” en gaat nog (te)veel uit van de inzet van professionele hulp. Ook bij integraal werken blijft het uitgangspunt inwoners te ondersteunen zodat zij zo snel mogelijk uitstromen naar werk of school, of als dat (nog) niet mogelijk is vrijwilligerswerk. Werk en meedoen zijn belangrijk voor bestaanszekerheid, eigenwaarde en sociale verbondenheid. Iedere inwoner draagt actief bij aan de samenleving. Hier moeten we scherp op blijven.

Mandaat

- Professionals beschikken niet altijd over voldoende mandaat om buiten hun eigen wettelijke of organisatorische verantwoordelijkheid te handelen wanneer een situatie daarom vraagt.
- Door de verdeling van verantwoordelijkheden over meerdere toegangsroutes, organisaties en wettelijke kaders ontbreekt soms de mogelijkheid om tijdig bij te sturen op de ondersteuning van een inwoner of gezin als de situatie verandert.
- De huidige inrichting maakt het lastig om integraal verantwoordelijkheid te nemen voor het totaalbeeld van een huishouden. Terwijl de gegevens laten zien dat een deel van de inwoners gebruikmaakt van voorzieningen uit meerdere domeinen, is de regie daarop niet vanzelfsprekend georganiseerd.
- Hoge werkdruk, specialistische taakverdeling en sturing op productie en termijnen beperken de ruimte om integraal maatwerk te leveren.
- Er is niet altijd duidelijk wie verantwoordelijk is voor de regie, verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid wanneer meerdere organisaties betrokken zijn bij een huishouden.
- Sommige zorgaanbieders vinden het een risico wanneer toegang en uitvoering door dezelfde partij worden gedaan die ook naar zichzelf kan verwijzen. Bijvoorbeeld zoals Amaryllis nu toegang en ondersteuning doet van de Wmo. Andere aanbieders vinden dat zij nu geen kans krijgen om ondersteuning te bieden. De wettelijke mogelijkheid voor huisartsen om rechtstreeks naar specialistische jeugdhulp te verwijzen beperkt de sturingsmogelijkheden van de gemeente op instroom, kosten en samenhang van ondersteuning.
- Binnen contracten en lopende uitvoeringsafspraken is beperkt ruimte om tussentijds bij te sturen wanneer omstandigheden veranderen. Hierdoor is het lastig om actief regie te voeren op inhoud, kwaliteit en kosten.

- De huidige inrichting van de toegang tot jeugdvoorzieningen leidt ertoe dat taken soms dubbel worden uitgevoerd, afwegingen verschillend worden gemaakt en inwoners verschillende routes kunnen bewandelen wanneer zij het niet eens zijn met een eerdere beslissing. Er zijn wachtlijsten bij het Jeugdexpertteam, er is verloop van personeel, de werkdruk is hoog en overdracht van casuïstiek leidt tot een nieuw gesprek met de jeugdige.
- Er is geen acceptatieplicht voor aanbieders. Gevolg hiervan is dat er regelmatig situaties voorkomen waarbij personen of gezinnen tussen wal en schip dreigen te vallen en pas na lang zoeken een (tijdelijke) oplossing wordt gevonden. Dat is erg voor die persoon of dat gezin, en leidt er toe dat er vaak ad hoc dure oplossingen noodzakelijk zijn.

Financiën en beheersing

- De omvang van de verschillende geldstromen binnen het sociaal domein is groot. Tegelijkertijd zijn verantwoordelijkheden verdeeld over verschillende toegangsgroepen, organisaties en wettelijke kaders. Hierdoor is het lastig om integraal te sturen op kosten, effecten en maatschappelijke resultaten.
- De grootste instroom binnen de Jeugdwet verloopt via directe verwijzingen door huisartsen. Op deze route heeft de gemeente beperkte invloed, terwijl de kosten van de ondersteuning wel voor rekening van de gemeente komen. Hierdoor zijn de mogelijkheden om te sturen op instroom en kosten binnen het huidige systeem beperkt.
- Door verschillen in financiering en verantwoordelijkheden kunnen organisaties financiële prikkels ervaren om door te verwijzen naar andere partijen. Dit kan leiden tot discussies over verantwoordelijkheid en vertraging voor inwoners.

Bijlage 4 - Concept indeling taken toegang, basisondersteuning en aanvullende ondersteuning

Conceptindeling taken toegang

WMO	JEUGD	PARTICIPATIEWET	SCHULDHULPVERLENING
Onderzoek doen naar de hulpvraag. Afweging inzet ondersteuning op basis van afwegingskader Wmo breed. Informatie en advies.	Geven van Informatie en advies Onderzoek doen naar de hulpvraag. Afweging inzet ondersteuning op basis van afwegingsader Jeugd (indien nodig doen van verklarende analyse) Coördineren van de situatie en de inzet van ondersteuning Opstellen van Verzoeken Tot Onderzoek (VTO) en verzoeken gesloten jeugdhulp Afhandelen van FAHG-meldingen en het bevorderen van de samenwerking met RVT en GI volgens de methodiek Zicht op Veiligheid	Inzet van de digitale spreekkamer Intakegesprek met consulent werk, jongerenconsulnet of consulent inburgering Inkomensvragen beantwoorden Helpen met invullen uitkeringsaanvraag	Inventariseren van schuldenproblematiek en beoordelen óf en zo ja welke ondersteunig nodig is. Vroegsignalering, signalen oppakken en contact leggen (voor ondernemers is er rechtstreeks toegang tot BZF)

Conceptindeling taken basisondersteuning

WMO	JEUGD	PARTICIPATIEWET	SCHULDHULPVERLENING
Welzijnstaken (o.a. mantelzorgondersteuning en jongerenwerk) Ontmoeten & Meedoen (lichte ondersteuning) (Praktische) Thuisondersteuning (lichte variant) Persoonlijke verzorging (lichte variant)	Begeleiding bij opgroei- en opvoedvragen Versterken van de opvoedvaardigheden van ouders Bevorderen van een veilige en stabiele opvoedsituatie Ondersteunen van de ontwikkeling, zelfredzaamheid en maatschappelijke participatie van jeugdigen. Ondersteuning bieden bij het aanbrengen van structuur Versterken van sociale en emotionele vaardigheden en het omgaan met problemen in het dagelijks functioneren.	Inkomenconsulent meldt de inwones aan bij consulent werk Begeleiding door werkconsulent Vrijwilligerswerk	Preventie Hulp bij geldzaken

Conceptindeling taken aanvullende ondersteuning

WMO	JEUGD	PARTICIPATIEWET	SCHULDHULPVERLENING
WRV: woonvoorzieningen, rolstoel/hulpmiddelen, vervoersvoorzieningen en lokaal vervoer.	Lokaal ingekochte jeugdhulp:	Bemiddeling door accountmanager	Opstarten en uitvoeren stabilisatie
Hulp bij het huishouden	Ambulante behandeling (regulier/specialistisch/groep)	Diagnostiek en analyse Caparis	Kredietbank - uitvoering schulhulpverlening
Thuisondersteuning	Monodisciplinaire Diagnostiek	Vizier op werk	Uitvoering schulphulpverlening (ex-)ondernemers (Brink en Okkerse&Schop)
Ontmoeten en meedoen	Dagbesteding	Vizier op school	
Beschermd wonen	Regionaal ingekochte jeugdhulp:	Jongerenperspectief fonds	
Maatschappelijke opvang	Specialistische jeugdhulp (o.a. zeer specialistische behandeling, dagbehandeling, gezinsopname, systeemtherapie, MST, MDFT)	Loonkostensubsidie en banenafspraakbanen voor doelgroepen	
Dagbesteding	Verblijf (o.a. gezinshuizen, woongroepen, zelfstandigheidstraining)	Re-integratietrajececten externe dienstverleners	
	Pleegzorg	begeleiding consulenten doelgroep A, B, C.	
	Ernstige dyslexie (diagnostiek en behandeling)		
	Crisishulp		

Bijlage 5 - Uitwerking twee voorbeeldcasussen

Hieronder zijn twee casussen uitgewerkt; een enkelvoudige hulpvraag en een meervoudige/complexe hulp vraag. In beide casussen wordt beschreven hoe dit eruit zou kunnen komen te zien als deze inwoners zich melden bij het integraal lokaal team. Onderaan de twee casussen wordt voor de meervoudige complexe casus uitgelegd wat het verschil is met de huidige situatie en welke voordelen hier zichtbaar worden. In de casussen is voor het gemak de sociale basis en eventuele voorliggende voorzieningen achterwege gelaten. Bij de nadere uitwerking krijgen beide uiteraard wel een plek in bijvoorbeeld het afwegingskader.

I. Enkelvoudige casus: hulpvraag vervoer

Hulpvraag inwoner: “ik wil graag een taxipas”

Betrokkenen

Inwoner, toegangsmedewerker integraal lokaal team, consulent team Wmo van de gemeente.

Proces

De inwoner meldt zich bij de integrale toegang voor een taxipas. Een taxipas is een voorbeeld van collectief vervoer.

De toegangsmedewerker van het integrale lokale team gaat met de inwoner in gesprek en stelt vast op basis van het afwegingskader dat er alleen een hulpvraag is voor vervoer en dat bewoner in aanmerking komt voor een taxipas.

De consulent van het Team Wmo van de gemeente die dagelijks aansluit bij het integraal lokaal team vanuit het specialisme vervoer zorgt voor de directe afhandeling. Dit op basis van het principe dat korte enkelvoudige aanvragen op basis van het mandaat van de toegangsmedewerker van het integraal lokaal team direct afgehandeld (lees: beschikt).

Extra toelichting

In andere situaties waarbij aanvullende informatie nodig is, zoals bij het aanvragen van een rolstoel zorgt de consulent Wmo samen met de inwoner dat het juiste meldingsformulier voor team Wmo van de gemeente wordt ingevuld en doorgezet. En zorgt daarnaast dat de benodigde (medische) gegevens bij het meldingsformulier worden toegevoegd. De medewerker informeert de inwoner over het verdere proces en de wachttermijnen. Wanneer nodig wordt geschakeld met team Wmo voor een warme overdracht.

Team Wmo neemt vervolgens het meldingsformulier in behandeling. Hierbij wordt niet opnieuw de noodzaak voor het hulpmiddel, woningaanpassing etc. beoordeeld, maar wordt gekeken naar wat er nodig is om het te organiseren.

De meeste aanvragen voor Wmo Wonen, rollen, vervoer worden via de digitale route ingediend. In de verdere uitwerking wordt onderzocht of er mogelijkheden zijn tot een centrale screening waarbij korte, enkelvoudige vragen direct worden afgehandeld/doorgezet naar team Wmo van de gemeente. Wanneer bij screening blijkt dat er meer hulpvragen zijn, wordt inwoner ingepland/verwezen naar het integraal lokaal team.

II. Meervoudig complexe casus: hulpvraag vader gezin

Hulpvraag inwoner: “ik wil contact met mijn kinderen en maak me zorgen om hen”

Betrokkenen

Inwoner (vader), inwoner (moeder), toegangsmedewerker integraal lokaal team, medewerker Veilig Thuis, consulent inkomen (van de gemeente), medewerker schuldhulpverlening (basisondersteuning integraal lokaal team)

Proces

De inwoner (vader) meldt zich bij de integrale toegang met de vraag hoe hij het contact met zijn kinderen kan herstellen.

De toegangsmedewerker van het integraal lokaal team gaat met hem in gesprek en constateert het volgende:

- ✓ Er zijn twee minderjarige kinderen (9 en 13 jaar)
- ✓ De ouders zijn gescheiden
- ✓ Het contact tussen ouders gaat zeer slecht (lees: geen contact)
- ✓ Vader wil contact met kinderen herstellen
- ✓ Vader heeft zorgen rondom het welzijn van de kinderen
- ✓ Vader heeft momenteel geen werk, waardoor er onzekerheid is over inkomen
- ✓ Er is sprake van dreigende inkomens- en schuldenproblematiek

De toegangsmedewerker van het integraal lokaal team zorgt ervoor dat de juiste ondersteuning wordt ingezet en blijft betrokken.

+ De situatie wordt meteen tegelijkertijd vanuit alle leefdomeinen in onderlinge samenhang bekeken
+ Ondersteuning op alle leefgebieden kan zoveel als mogelijk direct worden ingezet en opgepakt
+ Inwoner verteld zijn situatie (maar) één keer
+ Er is één aanspreekpunt (medewerker integraal lokaal team)
+ Het is helder wie zicht houdt op het totaal (medewerker integraal lokaal team)

De mogelijke klantreis wordt hieronder weergegeven, met daarna de verschillen met de huidige situatie en de voordelen van de nieuwe aanpak.

Klantreis meervoudige/ complexe casus

Fase	Ervaring inwoner	Organisatie(s) betrokken	Meerwaarde
1. Aanmelding	Vader meldt zich bij Integrale Toegang.	Integrale Toegang	Eén ingang voor alle vragen.
2. Integrale triage	Gezin, financiën, werk, netwerk en veiligheid kan direct gezamenlijk worden bekeken. In deze casus zijn de eerste hulpvragen gericht op omgang kinderen en financiën	Integrale Toegang, gedragsdeskundige indien nodig	Direct volledig beeld van situatie is mogelijk. Onderliggende problematiek vaak nog onvoldoende zichtbaar bij de start. De medewerker integrale toegang blijft de contactpersoon, behoudt het overzicht, prioriteert in de hulpvragen en kan direct ondersteuning inzetten.
3. Toewijzing coördinator	Eén medewerker blijft vast aanspreekpunt.	Integrale Toegang	Continuïteit en vertrouwen.
4. Gezinssituatie oppakken	Ondersteuning vader bij contact met moeder en beoordeling veiligheidsrisico's.	Integrale Toegang samen met vader (indien	Afhankelijk van medewerking moeder. Zonder medewerking moeder

		Escalatie bij zorgen. Vader zoekt contact met school en/of veilig thuis	mogelijk met Veilig Thuis in adviesrol in het integraal lokaal team)	beperkt handelingsperspectief. Bij een samenwerking met Veilig Thuis snelle afstemming en advies.
5.	Inzet basisondersteuning Jeugd	Ouderbegeleiding, omgangsbegeleiding, observatie en jongerenwerk worden ingezet.	Integraal Lokaal Team	Eerst lichte, passende ondersteuning.
6.	Aanpak financiën	Ondersteuning bij schulden en mogelijk verwijzing naar bijstandsuitkering. Hulp bij de financiën wordt direct gestart.	Collega binnen Integraal Lokaal Team	Medewerker schuldhulpverlening kan ondersteuning bieden vanuit de basisondersteuning en een consulent Inkomen is alle dagen aanwezig in het Integraal lokale team. De consulent inkomen kan ondersteunen bij de aanvraag bijstand of de aanvraag direct oppakken.
7.	Verbreding hulpvraag	Onderliggende problemen zoals alcoholgebruik, sociaal netwerk en daginvulling worden besproken.	Medewerker integraal lokaal team (coördinator) met vader	Onderliggende problematiek tijdig zichtbaar.
8.	Afweging specialistische hulp	Alleen indien noodzakelijk wordt specialistische jeugdhulp ingezet.	Integrale Toegang	Zorg op maat.
9.	Monitoring	Coördinator bewaakt samenhang, voortgang en prioriteiten.	Integrale Toegang	Eén plan, één aanspreekpunt.

Verschil met huidige situatie

Huidige situatie	Nieuwe situatie
Meerdere ingangen	Eén toegang
Meerdere casuseigenaren	Eén coördinator
Verwijzen tussen organisaties	Directe samenwerking in één team
Gescheiden aanpak jeugd en volwassenen	Integrale gezinsaanpak
Specialistische hulp vaak vroeg ingezet	Eerst basisondersteuning waar mogelijk
Meerdere onderzoeken	Eén integraal beeld
Inwoner moet schakelen tussen organisaties	Ondersteuning wordt rondom inwoner georganiseerd

De nieuwe situatie verschuift van *verwijzen en overdragen* naar *coördineren en samen oplossen*. De inwoner krijgt één aanspreekpunt, terwijl professionals vanuit Jeugd, Wmo, Schuldhulpverlening en Participatiewet gezamenlijk rondom hetzelfde huishouden werken.

Voordelen nieuwe situatie:
Meteen integrale aanpak. Geen verwijzingen heen en weer. Geen discussie wie wat oppakt. Eén coördinator bij de integrale toegang die de inzet van ondersteuning coördineert, prioriteert met de bewoner en het mandaat heeft om basisondersteuning in te zetten via de directe collega's in het integrale lokale team op alle leefgebieden of door inzet van aanvullende ondersteuning. In de huidige situatie kan Amaryllis dit wel voor basisondersteuning Wmo en schuldhulpverlening, maar niet voor Jeugd (op lichte opvoedondersteuning na) en Participatiewet.

Doordat de coördinator het contact en totaaloverzicht houdt kan eerst gewerkt worden aan de geprioriteerde hulpvragen en kan hierna gekeken worden naar de andere onderliggende problemen.

Gemeente Leeuwarden

11-2026