

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

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

Juli 2021

Rekenkamer



De transformatie in het sociaal domein door de ogen van de wijkteams en gebiedsteams van zes Friese gemeenten

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



Colofon

Samenstelling onderzoeksteam

Voorzitter rekenkamer Leeuwarden	:	Joop Roebroek
Lid rekenkamer Leeuwarden	:	Miranda Domenie
Lid rekenkamer Leeuwarden	:	Bert Lokhorst
Secretaris	:	Reina Duijtshoff

Telefoon: 058-751 2630

E-mail: rekenkamer@leeuwarden.nl

Inhoudsopgave

INHOUDSOPGAVE	3
1 INLEIDING	4
1.1 AANLEIDING	4
1.2 DOELSTELLING	5
1.3 OPZET VAN HET ONDERZOEK EN ONDERZOEKSVRAGEN	5
1.4 RESPONS EN REPRESENTATIVITEIT ENQUÊTE	6
1.5 LEESWIJZER	6
2 DE OMGEVING WAARIN DE GEBIEDSTEAMS OPEREREN	8
2.1 DE MAATSCHAPPELIJKE OMGEVING.....	8
2.2 HET GEBRUIK VAN MAATWERKVOORZIENINGEN IN HET SOCIAAL DOMEIN	10
2.3 DE GEMEENTELIJKE UITGAVEN IN HET SOCIAAL DOMEIN	13
2.4 DE ORGANISATORISCHE CONTEXT WAARIN DE GEBIEDSTEAMS OPEREREN	15
2.5 DE GEBIEDSTEAMS IN HET ONDERZOEK	16
3 DE VOORTGANG VAN DE TRANSFORMATIE VERGELEKEN	20
3.1 DE BETEKENIS VAN DE BELOFTES DOOR DE OGEN VAN DE SOCIAAL WERKERS.....	20
3.2 DRAAGVLAK VOOR DE DOELSTELLINGEN VAN DE TRANSFORMATIE	22
3.3 HERKEN IK ALS OPDRACHT.....	23
3.4 MIJN TEAM WERKT GETRANSFORMEERD.....	24
3.5 SUCCESFACTOREN EN GOOD PRACTICES	25
3.6 BELEMMERINGEN	27
4 CONCLUSIES EN NABESCHOUWING	29
4.1 DE CONTEXT VERGELEKEN	29
4.2 DE ONDERZOEKSVRAGEN BEANTWOORD.....	30
4.3 WAAR STAAN WE MET DE TRANSFORMATIE?.....	32

BIJLAGEN

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

In het najaar van 2016 startten de Friese rekenkamer(commissie)s een gezamenlijk onderzoek naar de uitvoering van de WMO. Het doel van dit onderzoek was zicht te krijgen op de wijze waarop de deelnemende zestien gemeenten hun WMO- dienstverlening hebben georganiseerd. De resultaten van dat onderzoek zijn in 2017 gepubliceerd en besproken in de betreffende gemeenteraden. Binnen het Friese Platform Rekenkamers en Rekenkamercommissies (verder genoemd: het platform) is het idee naar voren gekomen om als vervolg op het WMO-onderzoek van 2016 nader te onderzoeken hoe de sociaal werkers binnen de gebiedsteams¹ op basis van hun dagelijkse ervaringen aankijken tegen de praktijk van de WMO. En dan met name met het oog op de wijze waarop de transitie binnen het sociale domein gestalte krijgt. Hoe is de stand van zaken? Hoe verhoudt die zich tot de opdracht en tot de centrale doelstellingen van de transitie en de daaropvolgende transformatie? De verwachting was dat via de gebiedsteams ook de beleving van de bewoners al deels boven komt drijven, maar dat vooral zicht ontstaat op belemmeringen en succesfactoren in de ontwikkelingen tot op de dag van vandaag.

Uiteindelijk hebben zes gemeenten besloten deel te nemen aan dit onderzoek. Dat zijn de gemeenten Harlingen, Heerenveen, Noardeast-Fryslân en Dantumadiel², Leeuwarden en Waadhoeke. In deze gebiedsteams werkt ongeveer de helft van de sociaal werkers in Friesland. Deze rapportage bevat de gezamenlijke uitkomsten van dit onderzoek. Voor de gemeenten Leeuwarden, Heerenveen en Noardeast-Fryslân en Dantumadiel zijn ook afzonderlijke rapportages geschreven.

Zoals de titel van het onderzoek aanduidt, gaat het om hoe de sociaal werkers tegen de transformatie aankijken. De transformatie is een gezamenlijke opgave waar ook zorgaanbieders, huisartsen, scholen, vrijwilligersorganisaties et cetera een rol spelen. Zij zijn niet bij dit onderzoek betrokken. Toch zijn de rekenkamer(commissie)s van mening dat het onderzoek een belangrijk inzicht biedt in de transformatie, omdat vooral door de sociaal werkers aan de doelstellingen van de transformatie wordt gewerkt en zij een goed beeld hebben van welke ontwikkelingen in de wijken en dorpen plaatsvinden.

In dit onderzoek wordt met de doelstellingen van de transformatie – ook wel uitgangspunten of beloftes genoemd – specifiek gerefereerd aan zes doelstellingen: laagdrempelig werken, integraal op basis van het leveren van maatwerk (gezin, 1 plan, 1 regisseur), multidisciplinair werken, het stimuleren van eigen regie en eigen verantwoordelijkheid van burgers (eigen kracht) en het benutten van de potenties van de sociale basis, met nadruk op preventie en vroegsignalering. En daarnaast leeft de verwachting dat dit alles ook tot kostenefficiëntie leidt.

¹ In deze rapportage wordt 'wijkteams' gebruikt als de wijkteams van Leeuwarden worden bedoeld en 'gebiedsteams' of 'teams' in alle overige gevallen.

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

1.2 Doelstelling

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

1.3 Opzet van het onderzoek en onderzoeksvragen

In alle gemeenten is nagenoeg dezelfde enquête uitgezet³ (zie bijlage 1 voor het voorbeeld van Leeuwarden). In de enquête zijn vragen gesteld naar het draagvlak voor en de stand van zaken rond de zes beloftes. En naar de succesfactoren en belemmeringen in de uitvoering. In Heerenveen zijn interviews afgenomen met beleidsmedewerkers en verdiepende individuele interviews met sociaal werkers. In Leeuwarden zijn individuele interviews afgenomen bij sociaal werkers, bij de directeur van Stichting Amaryllis en bij de verantwoordelijke portefeuillehouder. In Noardeast-Fryslân en Dantumadiel zijn interviews afgenomen met twee teamleiders en met de projectleiders van het lopende verandertraject. In Heerenveen en Leeuwarden is verder een uitgebreide documentenanalyse uitgevoerd om goed zicht te krijgen op de organisatievorm, de positionering, het takenpakket, de verantwoordingsstructuur, de inrichting van de (kwaliteits)controle en dergelijke. In Noardeast-Fryslân en Dantumadiel was deze documentatie amper voorhanden. In Harlingen en Waadhoeke zijn geen aanvullende interviews afgenomen en is geen documentenanalyse uitgevoerd.⁴

Tegen het einde van het onderzoek zijn twee groepsgesprekken gehouden met sociaal werkers uit de verschillende gemeenten. Dat betrof sociaal werkers met een achtergrond ‘jeugd en jongeren’ en sociaal werkers met een achtergrond in de Wmo. Vanuit Harlingen, Noardeast-Fryslân en Dantumadiel, Leeuwarden en Waadhoeke hebben sociaal werkers aan de groepsgesprekken deelgenomen.

Nadat alle enquêteresultaten verzameld en geanalyseerd zijn, is via deskresearch openbare informatie over het zorggebruik in Friesland in kaart gebracht.

De centrale vraagstelling van het onderzoek luidt:

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

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

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

³ De achtergrondkenmerken zijn op maat gemaakt en in Noardeast-Fryslân en Dantumadiel zijn de open vragen over succesfactoren en belemmeringen weggelaten.

⁴ De rekenkamercommissies van deze gemeenten hebben bij de start van het onderzoek gekozen om wel toestemming te geven om het gebiedsteam te bevragen, maar om geen aparte rapportage te laten opstellen.

1.4 Respons en representativiteit enquête

De enquêtes zijn afgenomen in de periode december 2019 tot en met september 2020. In Tabel 1.1 is de respons per gemeente weergegeven.

Tabel 1.1: Respons per gemeente

Gemeente	Adressen	Respons	Respons%
Leeuwarden	147	94	64%
Heerenveen	48	28	58%
Waadhoeke	70	43	61%
Noardeast Fryslân en Dantumadiel	+/- 60	22	+/- 35%
Harlingen	36	26	72%

De gemiddelde invulduur van de enquête was tussen de 20 en 35 minuten. De enquêtes zijn door de teamleiders aangekondigd bij de medewerkers. In Leeuwarden, Heerenveen, Waadhoeke en Harlingen is de enquête verspreid via een knop in een persoonlijke e-mail naar de medewerkers. Er zijn twee reminders gestuurd. In Noardeast-Fryslân en Dantumadiel is de enquête via een weblink verspreid door de teamleiders. Met uitzondering van Noardeast-Fryslân en Dantumadiel is de respons over het algemeen hoog te noemen. In Noardeast-Fryslân en Dantumadiel moet met enige voorzichtigheid naar de uitkomsten gekeken worden.⁵ Voor de overige deelnemende gemeenten kunnen we gezien het hoge responspercentage tussen de 58% (Heerenveen) tot 72% (Harlingen) en de overeenkomstige verdeling over de functiegroepen, concluderen dat de respons representatief is voor het totale personeelsbestand. Er zijn geen aanwijzingen dat een selectieve groep sociaal werkers wel of niet heeft deelgenomen aan de enquête.

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

1.5 Leeswijzer

De opbouw van deze rapportage is als volgt:

Hoofdstuk 2 schetst de bredere context waarbinnen de gebiedsteams opereren. Om te beginnen betreft dat de maatschappelijke context. In een aantal tabellen worden een aantal populatiekenmerken van de gemeenten in het onderzoek gepresenteerd en wordt de zorg- en ondersteuningsvraag in het sociaal domein in deze gemeenten in beeld gebracht. De blik wordt daarbij wat verruimd door de gemeenten in het onderzoek ook af te zetten tegen het Nederlandse gemiddelde. Daarnaast komt de maatschappelijke context aan bod met informatie over de uitgaven aan de verschillende ondersteuningsprogramma's in het sociaal domein in 2019, het jaar waarin het onderzoek startte. Daaropvolgend wordt nader ingegaan op de organisatorische inbedding van de teams en hun opdracht.

In hoofdstuk 3 worden de antwoorden van de sociaal werkers op de enquêtevragen beschreven. Eerst wordt ingegaan op wat de uitgangspunten van de transformatie volgens de sociaal werkers inhouden, dan op het draagvlak voor de doelstellingen van de transformatie. Daarna wordt ingegaan op de mate waarin de sociaal werkers de manier van werken ook als opdracht ervaren en in hoeverre in het team ook volgens de uitgangspunten gewerkt wordt. Het hoofdstuk eindigt met de succesfactoren en belemmeringen die de sociaal werkers ervaren bij het getransformeerd werken in de praktijk.

⁵ Tijdens het interview geven de teamleiders aan dat de niet-respons waarschijnlijk wel willekeurig is: elke sociaal werker heeft voor zichzelf de afweging gemaakt of hij/zij er tijd aan wilde en kon besteden. De teamleiders herkenden de uitkomsten van de enquête.

Hoofdstuk 4 geeft mede aan de hand van de onderzoeksvragen, een korte samenvatting van de belangrijkste bevindingen van dit onderzoek. En uiteindelijk ook een antwoord op de vraag: Waar staan de gemeenten met de transformatie.

2 De omgeving waarin de gebiedsteams opereren

Alvorens in te gaan op de kern van het onderzoek wordt in dit hoofdstuk een schets gegeven van de bredere context waarbinnen de gebiedsteams opereren. Om te beginnen betreft dat de maatschappelijke omgeving. In dit hoofdstuk wordt een aantal populatiekenmerken van de gemeenten in het onderzoek gepresenteerd en wordt de zorg- en ondersteuningsvraag in het sociaal domein in deze gemeenten in beeld gebracht. De blik wordt daarbij wat verruimd door de gemeenten in het onderzoek ook af te zetten tegen het Nederlandse gemiddelde. Deze paragraaf over de maatschappelijke omgeving wordt afgesloten met informatie over de uitgaven aan de verschillende ondersteuningsprogramma's in het sociaal domein in 2019, het jaar waarin het onderzoek startte. Daaropvolgend wordt nader ingegaan op de organisatorische inbedding van de wijkteams en hun opdracht.

2.1 De maatschappelijke omgeving

De zes gemeenten in het onderzoek verschillen allereerst sterk qua grootte, zowel ruimtelijk (oppervlakte en aantal woonkernen) als wat betreft het aantal inwoners. De gemeente Leeuwarden, met ruim 123.000 inwoners is verreweg de grootste qua aantal inwoners. De gemeenten Harlingen en Dantumadiel zijn op basis van aantal inwoners, beide minder dan 20.000 inwoners, de kleinste gemeenten in het onderzoek. De overige drie gemeenten hebben tussen de 45.000 en 50.000 inwoners.

Demografische en sociaaleconomische indicatoren

Leeuwarden neemt een bijzondere positie in: het is dé centrumgemeente van de provincie Friesland. Voor Leeuwarden betekent het dat er naast een stevig ontwikkelde collectieve sector in de economie, ook een concentratie is van maatschappelijke voorzieningen. Zoals voor cultuur en onderwijs, maar ook in het sociaal domein voor bijvoorbeeld 'beschermd wonen'. Deze centrumfunctie leidt ertoe dat de leeftijdssamenstelling van de gemeente Leeuwarden nogal afwijkt van de overige gemeenten in het onderzoek. Door de vele voorzieningen voor voortgezet en hoger onderwijs heeft Leeuwarden relatief veel jongvolwassen inwoners, ook ruim boven het landelijk gemiddelde. Dat gaat gepaard met relatief lage aandelen voor jongere en oudere inwoners. De andere gemeenten in het onderzoek laten het spiegelbeeld van Leeuwarden zien: relatief weinig jongvolwassenen en juist relatief veel jongeren en ouderen. De vijf andere gemeenten zijn behoorlijk wat 'grijzer' en 'groener' dan Leeuwarden, en net wat 'grijzer' en 'groener' dan gemiddeld in Nederland. De gecombineerde groene en grijze druk is het hoogst in Harlingen, het laagst in Leeuwarden.

Onderstaande twee tabellen geven een overzicht van een aantal relevante indicatoren die een beeld geven van de demografische en sociaaleconomische omgeving waarin de wijkteams opereren.

Tabel 2.1: Demografische indicatoren in beeld (2019)

Indicator	Leeuwarden	Heerenveen	Waadhoeke	Harlingen	NE-Fryslân	Dantumadiel	Nederland
% 18-minners	18,2	19,7	19,7	19,1	20,9	20,2	19,2
% jong volwassenen (18-27 jaar)	14,9	9,6	9,4	8,8	9,9	10,2	11,4
% 68-plussers	15,2	18,1	18,6	21,2	17,5	18,3	16,0
% Alleenstaande huishoudens	47,0	36,1	33,5	39,6	33,1	29,5	38,5
% Samenwonend met kinderen	19,3	26,1	27,0	22,2	29,4	32,3	25,4
% Eenoudergezin	7,4	7,2	6,6	7,6	6,3	5,6	7,3

Bron: www.waarstaatjegemeente.nl

Tabel 2.2: Socioeconomische indicatoren in beeld (2019)

Indicator	Leeuwarden	Heerenveen	Waadhoeke	Harlingen	NE-Fryslân	Dantumadiel	Nederland
% Huishoudens met laag inkomen	14,0	9,0	9,0	12,0	10,0	10,0	--
% Huishoudens met een bijstandsuitkering	9,0	5,4	4,9	6,8	4,7	5,3	5,2
% Alleenstaanden met bijstandsuitkering (2018)	14,9	11,0	9,4	12,1	9,4	12,3	9,4
% Werkloosheid	4,6	3,4	3,2	3,5	3,0	3,1	3,4
% Kinderen in uitkeringsgezin	11	5	6	7	4	5	7
% Huishoudens met zorg en ondersteuning ^[1]	24,0	21,8	20,3	24,6	21,9	23,1	19,6

Bron: www.waarstaatjegemeente.nl

Als gekeken wordt naar de samenstelling van huishoudens valt vooral het zeer hoge aandeel van eenpersoonshuishoudens in Leeuwarden (47 procent) op. Dit kan *deels* worden verklaard door het hoge aandeel jongvolwassenen in de gemeente. Het spiegelbeeld daarvan is dat er in Leeuwarden juist relatief weinig huishoudens met kinderen zijn. Ook in Harlingen komt dit beeld naar voren, maar daar lijkt het relatief hoge aandeel eenpersoonshuishoudens en lage aandeel huishoudens met kinderen mede het gevolg van het hoge aandeel ouderen in de populatie (> 21 procent). De vier andere gemeenten laten relatief lage aandelen van eenpersoonshuishoudens en relatief hoge aandelen huishoudens met kinderen zien in vergelijking met het Nederlandse gemiddelde. Dantumadiel en Noardeast-Fryslân hebben relatief veel huishoudens met kinderen en de groende druk is daar dan ook het hoogst.

Wat betreft andere indicatoren van sociale kwetsbaarheid, zoals het percentage huishoudens met een laag inkomen of bijstandsuitkering, percentage werkloosheid en kinderen in een uitkeringsgezin dan wijkt de situatie in Leeuwarden en Harlingen in negatieve zin af van de andere vier gemeenten in het

onderzoek en het landelijk gemiddelde. De vier andere gemeenten scoren op deze punten juist beter dan het landelijk gemiddelde.

Als tenslotte gekeken wordt naar het aandeel huishoudens dat gebruik maakt van een maatwerkvoorziening in het sociaal domein, dan scoren, zoals te verwachten is, Leeuwarden en Harlingen relatief hoog. Maar ook de andere gemeenten in het onderzoek laten een bovengemiddeld gebruik van voorzieningen in het sociaal domein zien.

2.2 Het gebruik van maatwerkvoorzieningen in het sociaal domein

In Tabel 2.2 wordt het percentage huishoudens weergegeven dat gebruik maakt van zorg en ondersteuning in de vorm van een maatwerkvoorziening in het sociaal domein. In deze paragraaf wordt ingezoomd op het type maatwerkvoorzieningen waarvan gebruik wordt gemaakt.

Tabel 2.3: Percentage huishoudens dat gebruik maakt van een of meer individuele maatwerkvoorzieningen in het sociaal domein (data tweede helft 2019)

Domein	Leeuwarden	Heerenveen	Waadhoeke	Harlingen	NE-Fryslân	Dantumadiel	Nederland
Jeugdwet	2,6	3,1	2,4	2,7	3,2	2,9	3
WMO	10,5	11,2	11,5	13,4	12,4	13,5	9,9
Participatiewet.	7,5	5,2	4,4	6,2	4,2	4,9	4,4
P & Wmo	2,4	1,6	1,4	1,9	1,5	1,7	1,5
Andere combinaties	1	0,7	0,5	0,4	0,6	0,1	0,8
Totaal	24	21,8	20,3	24,6	21,9	23,1	19,6

Bron: www.waarstaatjegemeente.nl

Uit deze tabel wordt duidelijk dat het relatief hoge aandeel huishoudens dat gebruik maakt van een maatwerkvoorziening op grond van de Wmo, Jeugdwet of Participatiewet in de zes gemeenten in het onderzoek vooral voortkomt uit een relatief hoog beroep op Wmo-voorzieningen. Dat is wellicht het gevolg van de (net wat) hogere grijze druk in combinatie met relatief beperkte OV-diensten in de vijf kleinere gemeenten in het onderzoek en in het geval van Leeuwarden als gevolg van de centrumfunctie voor beschermd wonen. Gemiddeld genomen hebben de huishoudens van Leeuwarden en Harlingen een wat zwakkere sociaaleconomische status, hetgeen een hoger beroep op maatwerkvoorzieningen in kader van de participatiewet met zich meebrengt.

In Tabel 2.3 is het gebruik van maatwerkvoorzieningen op huishoudenniveau aangegeven. Maar omdat juist het aandeel huishoudens met kinderen nogal sterk verschilt tussen de gemeenten in het onderzoek, van iets meer dan 19 procent in Leeuwarden tot iets meer dan 32 procent in Dantumadiel geven deze cijfers met betrekking tot het gebruik van jeugdzorgvoorzieningen een vertekend beeld. In Tabel 2.4 waar het percentage jeugdigen dat gebruik maakt van de verschillende typen jeugdmaatwerkvoorzieningen in de gemeenten is opgenomen, geeft dan ook een ander beeld dan dat uit Tabel 2.3.

Tabel 2.4: Percentage jeugdigen (0-19 jaar) dat gebruik maakt van een individuele jeugdhulp voorziening, tweede helft 2019

Type jeugdhulp	Leeuwarden	Heerenveen	Waadhoeke	Harlingen	NE-Fryslan	Dantumadiel	Nederland
Jeugdhulp zonder verblijf	12,6	8,9	7,1	8,2	8,1	8,6	10,1
Jeugdhulp met verblijf	1,6	1,5	1,3	1,1	1,3	1,4	1,1
Jeugd-bescherming	1,7	1,1	1,2	1,1	1,3	1,1	1,1
Jeugdzorg totaal	13,1	9,7	7,8	8,9	8,8	9,7	10,6

Bron: www.waarstaatjegemeente.nl

Uit deze tabel wordt duidelijk dat het percentage jeugdigen dat gebruik maakt van een maatwerkvoorziening op grond van de jeugdwet in Leeuwarden juist het hoogst is, ook ruim hoger is dan het Nederlandse gemiddelde. Wellicht speel hier een rol dat relatief veel kinderen in Leeuwarden opgroeien in een kwetsbaar huishouden. Maar liefst 11 procent van de kinderen groeit hierop in een huishouden met een uitkering. In de andere gemeenten ligt het percentage jeugdigen dat gebruik maakt van jeugdmaatwerkvoorziening juist ruim onder het Nederlandse gemiddelde. Opvallend is verder dat met uitzondering van de gemeente Harlingen het gebruik van de relatief dure jeugdhulp-met-verblijf voorzieningen in de andere gemeenten (ruim) boven het landelijke gemiddelde ligt. Onduidelijk is of de oorzaken daarvan gelegen zijn in de zwaarte en complexiteit van de vraag naar jeugdhulp, in onvoldoende lokaal aanbod van passende jeugdhulp of in andere oorzaken gelegen is.

Dat beeld van doorverwijzing naar relatief dure vormen van jeugdzorg blijkt ook uit onderstaande tabel waarin per gemeente de verdeling van jeugdzorgtrajecten naar de diverse vormen van jeugdzorg is gegeven.

Tabel 2.5: Lopende jeugdzorgtrajecten naar type in procenten van het totaal aantal trajecten, tweede helft 2019

Type traject	Leeuwarden	Heerenveen	Waadhoeke	Harlingen	NE-Fryslan	Dantumadiel	Nederland
Zonder verblijf	78,5	73,2	70,9	72,2	73,3	71,3	82,0
Met verblijf	9,1	14,8	13,9	13	13,1	13,8	8,5
Jeugdbescherming	10,7	11	14,6	11,1	12,5	13,8	8,0
Jeugdreclassering	1,5	1	0,6	(2018) 3,6	1,1	(2017) 3,5	1,4

Bron: www.waarstaatjegemeente.nl

Ook hier blijkt weer dat in alle gemeentes relatief vaak zwaardere jeugdhulp met verblijf en jeugdbescherming trajecten worden ingezet. Opvallend is ook het relatief grote aandeel jeugdreclassering trajecten in de gemeenten Harlingen en Dantumadiel.

In lijn met het relatief hoge aantal huishoudens met een laag inkomen en/of uitkering en het relatief hoge werkloosheidspercentage, is het gebruik van voorzieningen op grond van de Participatiewet relatief hoog in Leeuwarden en Harlingen. Als gevolg van de corona-pandemie zijn de cijfers voor 2020 overigens aanzienlijk verslechterd.

Tabel 2.6: Percentage inwoners met een bijstandsuitkering en/of lopende re-integratievoorziening (RV) (18-75 jaar) per einde 2019

Indicator	Leeuwarden	Heerenveen	Waadhoeke	Harlingen	NE-Fryslân	Dantumadiel	Nederland
% Personen met bijstandsuitkering	6,92	3,98	3,48	4,88	3,43	3,86	3,82
% Personen met lopende RV	3,47	0,99	1,96	2,65	1,26	1,5	1,33

Bron: www.waarstaatjegemeente.nl

Uit het overzicht wordt ook duidelijk dat er een aanzienlijk verschil is tussen de gemeentes in het onderzoek als het gaat om de inspanningen om mensen met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt te ondersteunen naar werk of voor behoud van werk. De rol van de wijkteams is op het terrein van voorzieningen op grond van de participatiewet beperkt. Dit blijft vooral het domein van de gemeenten zelf met hun sociale diensten, sociale werkplaatsen en eventueel ingeschakelde re-integratiebureau's.

Ook op het gebied van het gebruik van Wmo-voorzieningen bestaan grote verschillen tussen de gemeenten in het onderzoek, zoals onderstaande tabel laat zien.

Tabel 2.7: Het percentage personen dat gebruik maakt van een of meer wmo-voorzieningen (eerste helft 2020)

% Inwoners met voorziening voor	Leeuwarden	Heerenveen	Waadhoeke	Harlingen	NE-Fryslân	Dantumadiel	Nederland
Hulp bij huishouden	2,8	3,4	2,7	3,3	3,0	3,1	2,4
Hulpmiddelen en diensten	4,9	3,4	4,4	6,0	3,8	4,1	4,1
Ondersteuning thuis	2,4	2,0	1,5	1,8	1,8	1,7	1,7
Verblijf en opvang	1,1	0	0	0	0	0	0,2
Totaal	8,3	6,5	6,3	8,0	6,8	7,1	6,2

Bron: www.waarstaatjegemeente.nl

De tabel laat zien dat het percentage inwoners dat gebruik maakt van enige vorm van Wmo-voorziening in de alle gemeenten boven het landelijk gemiddelde ligt. In de gemeenten Leeuwarden, Harlingen en Dantumadiel is het gebruik van Wmo-voorzieningen het hoogst, in Waadhoeke het laagst. In alle gemeenten ligt het gebruik van de voorziening hulp-bij-het-huishouden ruim boven het landelijk gemiddelde en ook bij andere typen Wmo-ondersteuning is er in een deel van de gemeenten sprake van een ruim bovengemiddeld gebruik. Voor de vijf kleine gemeenten hangt dit wellicht samen met de hogere mate van vergrijzing en beperktere beschikbaarheid van OV-diensten. Het gebruik van Wmo-voorzieningen is in de gemeente Leeuwarden, als centrumgemeente in de zorgregio Friesland, het hoogst, wat deels verklaard kan worden uit de centrale verblijf-en-opvang functie die de gemeente heeft. Maar ook op de andere typen Wmo-voorzieningen laat Leeuwarden een relatief hoog gebruik zien. De gemeente heeft weliswaar een relatief laag aandeel ouderen binnen zijn grenzen, maar huisvest een relatief groot aantal personen in een beschermd-wonen omgeving en in meer of mindere mate zelfstandig wonende kwetsbare volwassenen in de middenleeftijd die aangewezen zijn op zorg en ondersteuning thuis en/of dagbesteding.

Uit de Wmo-cliëntervaringsonderzoeken blijkt overigens dat de inwoners in de onderzochte gemeenten die gebruik maken van een Wmo-voorziening deze ook bovengemiddeld positief waarderen. Dat geldt voor alle gemeenten in het onderzoek zoals blijkt uit onderstaande tabel waarin de waardering op een aantal aspecten van de Wmo-dienstverlening in beeld is gebracht.

Tabel 2.8: Waardering Wmo-dienstverlening: % cliënten dat dienstverlening als goed typeert (2019).

	Leeuwarden	Heerenveen	Waadhoeke	Harlingen	NE-Fryslan	Dantumadiel	Nederland
Kwaliteit ondersteuning	87	89	87	87	89	90	83
Samen oplossing gezocht	81	85	82	82	82	80	79
Ondersteuning past bij hulpvraag	86	90	87	87	89	88	84
Met ondersteuning kan ik dingen beter doen	82	82	83	86	81	86	80

Bron: www.waarstaatjegemeente.nl

Hoewel de verschillen niet heel groot zijn, lijken met name de inwoners van Heerenveen zeer tevreden over de ondersteuning die geboden wordt.

2.3 De gemeentelijke uitgaven in het sociaal domein

Om het verschil in de kosten van het gebruik van voorzieningen in het sociaal domein tussen de gemeenten inzichtelijk te maken, zijn de uitgaven aan voorzieningen in het sociaal domein per inwoner in beeld gebracht. Onderstaande tabel laat dat zien. De gemeente Leeuwarden heeft verreweg de hoogste uitgaven per inwoner. Er zijn in de gemeente relatief veel huishoudens die gebruik maken van inkomensondersteuning, relatief veel jeugdigen die gebruik maken van een jeugdzorg maatwerkvoorziening en relatief veel inwoners die gebruik maken van een Wmo-maatwerkvoorziening. De aanwezigheid van relatief veel kwetsbare huishoudens en personen in de gemeente Leeuwarden, met name in de middenleeftijdsgroepen, lijkt daarvoor de meest logische verklaring. Ook de gemeente Harlingen laat relatief hoge uitgaven in het sociaal domein zien, zeker voor een kleine gemeente. De gemeente kent, net als Leeuwarden, een aanzienlijke sociaaleconomisch wat zwakkere populatie, tot uiting komend in een relatief hoog gebruik van inkomensondersteunende maatregelen en Wmo-voorzieningen. De gemeente Waadhoeke heeft met afstand de laagste uitgaven per inwoner, niet vreemd omdat het beroep op maatwerkvoorzieningen op grond van de Jeugdwet, Wmo en Participatiewet in deze gemeente het laagst zijn. De uitgaven in het sociaal domein in de gemeenten Heerenveen, Noardeast-Fryslân en Dantumadiel liggen in totaliteit het dichtst bij het landelijk gemiddelde, maar laten op onderdelen, net als in de andere gemeenten, soms aanzienlijke afwijkingen van het landelijk gemiddelde zien. De door de gemeente gemaakte kosten worden overigens grotendeels gecompenseerd door het rijk met de algemene uitkering en de decentralisatie uitkering uit het gemeentefonds en de zogenoemde BUIG-middelen, vanuit het ministerie van SZW.

Tabel 2.9: Uitgaven naar taakvelden in het sociaal domein in € per inwoner in 2019

Taakveld	Leeuwarden	Heerenveen	Waadhoeke	Harlingen	NE-Fryslân	Dantumadiel	Nederland
Samenkracht en participatie	44	93	96	136	108	107	118
Wijkteams	123	19	78	132	11	5	59
Inkomensregelingen	920	451	446	626	439	456	456
Begeleide participatie	140	191	197	320	285	326	137
Arbeidsparticipatie	65	57	18	-3	37	29	53
Maatwerkdienstverlening 18-	279	276	250	321	242	292	251
Geëscaleerde zorg 18-	56	39	33	29	48	48	42
Maatwerkvoorzieningen WMO	19	39	15	22	32	40	40
Maatwerkdienstverlening WMO 18+	224	269	146	37 ⁶	295	278	188
Geëscaleerde zorg 18+	780	1	14	3	5	5	135
Totaal	2.651	1435	1293	1623	1502	1586	1.478

Bron: www.findo.nl

Voor alle gemeenten in het onderzoek geldt dat de uitgaven aan de inkomensregelingen (bijstand, bijzondere bijstand, armoedebeloid), in overeenstemming met het landelijke beeld, de belangrijkste uitgavenpost vormen binnen het sociaal domein, maar deze post ligt ruim boven het landelijk gemiddelde in de gemeenten Leeuwarden en Harlingen, terwijl die in de andere gemeenten rond het landelijk gemiddelde ligt.

Op het terrein van uitgaven in het kader van de jeugdwet valt op dat met uitzondering van de gemeente Waadhoeke en NE-Fryslân de uitgaven per inwoner voor jeugdzorgvoorzieningen duidelijk boven het landelijk gemiddelde liggen, ondanks een relatief klein aandeel jeugdigen in de populatie (Leeuwarden) of het kleine aandeel van de jeugd dat gebruik maakt van een voorziening (de andere 5 gemeenten). Voor Leeuwarden ligt de oorzaak daarvan voor een groot deel in het hoge aandeel jeugdigen dat gebruik maakt van een voorziening, terwijl in de andere gemeentes de oorzaak wellicht ligt in het hoge aandeel verwijzingen naar duurdere vormen van jeugdzorg.

Ook de uitgaven voor Wmo-maatwerk dienstverlening (hulp bij het huishouden, ondersteuning thuis, vervoervoorzieningen en dergelijke) vallen in de meeste gemeenten fors hoger uit dan het landelijk gemiddelde. Het hoge aandeel kwetsbaren in de gemeente (Leeuwarden) of ouderen (andere gemeenten) in combinatie met een hoog gebruik vormen daarvoor de verklaring. Het hoogst zijn de uitgaven hier in Heerenveen, Dantumadiel en Noardeast-Fryslân, het laagst in Waadhoeke.

⁶ De door de gemeente gerapporteerde uitgaven staan in geen verhouding tot het gebruik van Wmo-voorzieningen in de gemeente Harlingen. Dit kan mogelijk te maken hebben met het toeschrijven van een deel van deze uitgaven onder deze post aan de post 'begeleide participatie', waarin ook dagopvangactiviteiten in het kader van de Wmo zitten.

De tabel laat ook zien hoezeer de uitgaven voor beschermd wonen geconcentreerd zijn in de centrumgemeente Leeuwarden.

Tot slot maakt deze tabel duidelijk dat misschien wel de grootste verschillen tussen de gemeentes in het onderzoek liggen in de uitgaven voor de wijkteams en in het taakveld ‘samenkracht en participatie’ (onder meer vrijwilligerswerk, jongerenwerk, buurthuiswerk, etc.). Terwijl Leeuwarden vooral lijkt in te zetten op de wijkteams, lijken Waadhoeke, Noardeast-Fryslân, Dantumadiel en Heerenveen juist meer in te zetten op ‘samenkracht en participatie’. Harlingen lijkt in beide taakvelden fors te investeren. De verschillen in uitgaven voor de wijkteams hebben een relatie met de positionering en taken van de wijkteams.

2.4 De organisatorische context waarin de gebiedsteams opereren

Voordat wordt ingezoomd op de organisatorische context waarin de gebiedsteams in het onderzoek opereren, wordt hier eerst kort stil gestaan bij de grote variatie in de gebiedsteams in Nederland die na de decentralisatie in het sociaal domein is ontstaan. Dat betreffen onder meer variaties in organisatievormen, positionering en taken van de gebiedsteams.

In veel gemeenten vormen gebiedsteams of sociale wijkteams een antwoord op de decentralisaties per 1 januari 2015. De gedachte achter de decentralisaties was dat de ondersteuning voor kwetsbare burgers beter, minder versnipperd, efficiënter en goedkoper zou worden en dat er meer mensen mee zouden kunnen doen in de samenleving. Uit een onderzoek dat in 2017 uitgevoerd is door het landelijk programma ‘Integraal Werken in de Wijk’⁷ blijkt dat de vier meest genoemde argumenten voor wijkteams/gebiedsteams waren:

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

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

Organisatievormen

Een gemeente baseert de keuze voor een organisatie- of inrichtingsvorm meestal op de breedte en intensiteit van de vragen waarop de teams in de gemeente zich dienen te richten. Zo kiezen sommige gemeenten ervoor om vanuit de ‘één-loket-gedachte’ een team voor alle hulpvragen in te richten. Andere gemeenten maken bijvoorbeeld de keuze om de teams in te zetten op complexe hulpvragen of om de teams in te richten gericht op specifieke doelgroepen. Grofweg onderscheiden de onderzoekers van het onderzoekprogramma *Integraal werken in de wijk* drie hoofdmodellen bij de organisatievorm. Bijlage 2 geeft een overzicht van de verschillende organisatievormen.

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

Positionering

De wijkteams in Nederland verschillen ook in positionering. Waar bij de organisatievorm de relatie wijkteam-burger centraal staat (de organisatie van de toegang tot zorg en ondersteuning), is dat bij de positionering de relatie tussen wijkteam en de gemeente als opdrachtgever. Ook hier zijn weer verschillende modellen ontwikkeld met als centrale punt van onderscheid of sprake is van uitvoering in eigen beheer door de gemeente of van uitbesteding aan één of meer aanbieders. In het onderzoeksprogramma 'Integraal Werken in de wijk' worden vier positioneringsmodellen onderscheiden. Bijlage 2 geeft een overzicht van de verschillende positioneringsmodellen.

Hybride vormen en wisselende taken

De keuzes die individuele gemeenten hebben gemaakt kunnen dus zeer divers zijn. En de modellen doen ook nog niet geheel recht aan de diversiteit die in de praktijk bestaat. Op grond van de specifieke uitgangssituatie en praktijkervaring zijn ook hybride vormen in organisatie en positionering ontstaan, bijvoorbeeld in het geval dat de gemeente naast andere, private partijen ook zelf een (uitvoerings-)rol heeft in de wijkteams of dat er voor het domein jeugd en de nieuwe Wmo-taken een ander organisatie- en positioneringsmodel is gekozen dan voor de oude Wmo-taken. En zo zijn er ook gemeenten waar er naast de brede integrale wijkteams ook specialistische teams (voor de hele gemeente) opereren. Bovendien kan op grond van ervaringen met de wijkteams in de loop der tijd gekozen worden voor een andere organisatievorm en positionering van de wijkteams en/of een andere taakinvoering. Zo kan er een verschuiving plaatsvinden van een focus van het bieden van toegang tot zorg naar het bieden van eerstelijns ondersteuning en versterken van de sociale basis. In die zin is er bij de wijkteams sprake van veel dynamiek.

Andere dimensies waarop de wijkteams van gemeenten van elkaar verschillen zijn de wijze van financiering (eigen beheer, subsidie of aanbesteding), de breedte van de werkzaamheden (vooral loket voor toegang tot zorg en ondersteuning of ook zelf bieden van basisondersteuning en lichte zorg) en tenslotte de manier van werken (aansturing, werkwijzen, monitoring en verantwoording). Op al deze dimensies kunnen de wijkteams van gemeenten van elkaar verschillen. En ook hier geldt dat er geen sprake is van een statisch geheel, maar dat er in veel gemeenten juist sprake is van een dynamisch ontwikkelingsproces.

2.5 De gebiedsteams in het onderzoek

De variatie die er landelijk is wat betreft de gebiedsteams, vinden we ook terug bij de gebiedsteams van de gemeenten in dit onderzoek. Daarbij wijken vooral de gebiedsteams van de gemeente Leeuwarden sterk af van de teams in de overige gemeenten: vooral qua organisatievorm en positionering, maar ook wat betreft taken en doelgroep bereik.

Leeuwarden

Naast de acht generalistische wijkteams in Leeuwarden – ondergebracht in de stichting Amaryllis – zijn er binnen de stichting Amaryllis ook gemeente-breed werkende specialistische teams, bijvoorbeeld voor ondersteuning statushouders, mantelzorgers en het jongerenwerk. Daarnaast zijn er in Leeuwarden ook specialistische teams onder directe regie van de gemeente, zoals die voor de toegang tot beschermd wonen en toegang tot de tweedelijns jeugdzorg. De rol van de wijkteams bij de toegang tot de tweedelijns zorg is afgelopen jaren wat kleiner geworden terwijl de rol bij de eerstelijns zorg (basisondersteuning van ouders en jeugdigen bij opgroei- en opvoedvraagstukken en andere (lichte) jeugdproblematiek en lichte vormen van dagbesteding en regieondersteuning van volwassenen) is uitgebreid. De

laatste jaren is er ook een grotere rol voor Amaryllis bij het versterken van de sociale basis. De wijkteams werken tegenwoordig vanuit de zogenoemde buurtkamers, waarin naast vrijwilligersorganisaties en vrijwilligers ook professionals werken verbonden aan zorg en welzijnsorganisaties.

De wijkteams in Leeuwarden bestrijken niet alle leefgebieden in het sociaal domein, maar richten zich met name op de nieuwe taken die na 2015 naar de gemeenten zijn toegekomen. Voor de oude Wmo-taken, zoals de huishoudelijke hulp, vervoersmiddelen en -diensten, woningaanpassingen etc. dienen inwoners met een zorg- of ondersteuningsvraag zich te wenden tot de gemeente zelf, hun zorgverzekeraar of een door de gemeente gecontracteerde uitvoeringspartij. In Leeuwarden is daarmee gekozen voor relatief veelzijdige organisatievormen en positionering van de uitvoering van taken in het sociaal domein. De toegang tot zorg en ondersteuning is daarmee in Leeuwarden meer versnipperd dan elders, ook al kunnen mensen met vragen wel altijd terecht bij de wijkteams of sinds kort dan de buurtkamers, van waar zij kunnen worden doorverwezen naar de geëigende instanties voor specifieke hulp- en ondersteuningsvragen.

Harlingen en Waadhoeke

De gemeenten Harlingen en Waadhoeke hebben samen met de gemeenten Terschelling en Vlieland de gemeenschappelijke Dienst SoZaWe NW Fryslân (de Dienst) opgezet. De Dienst ondersteunt de gemeenten in Noordwest Friesland bij de uitvoering van de sociale wetten, onder meer door het opstellen van verordeningen in het kader van de WMO en Jeugdwet. De Dienst werkt nauw samen met de gebiedsteams in de gemeenten Harlingen en Waadhoeke, door onder meer het inzetten van specifieke expertise, bijvoorbeeld ten aanzien van de ontwikkeling van nieuwe werkprocessen en inhoudelijke deskundigheid voor de wijkteams. In zowel de gemeente Harlingen als de gemeente Waadhoeke is sprake van breed werkende generalistische teams, die alle leefgebieden in het sociaal domein bestrijken. Zij zijn beide in de gemeentelijke organisatie ingebed.

In Harlingen maakt het gebiedsteam onderdeel uit van de gemeentelijke afdeling Beleid en Regie. Maar het gebiedsteam zelf is buiten het gemeentehuis gehuisvest in een multifunctioneel centrum met andere zorg, welzijn en culturele instellingen, waaronder de Skûle, dé welzijnsorganisatie in Noordwest Friesland, met jongeren- en ouderenwerk, steunpunten voor statushouders en mantelzorgers en de vrijwilligerscentrale. Het Gebiedsteam Harlingen is er voor iedereen en alle leeftijden in de stad Harlingen en de dorpen Wijncaldum en Midlum. Mensen kunnen er in principe terecht met al hun vragen op het gebied van zorg, welzijn en inkomen en indien nodig en passend vormen van eerstelijns ondersteuning. Binnen het gebiedsteam Harlingen zijn er twee doelgroepenteams:

- Het Stadsteam waarvan de medewerkers zich richten op volwassenen. Inwoners kunnen daar terecht met vragen over verslaving, relaties, veiligheid, zorg, inkomen, werk en omgaan met een beperking en mantelzorg.
- Het Jeugdteam, waarvan de medewerkers zich richten op kinderen, jongeren, ouders, opvoeders en andere betrokkenen. Hier kunnen inwoners terecht met vragen over school, opvoeding, sociale contacten, eenzaamheid, pesten en gedragsproblemen.

In de gemeente Harlingen bieden de doelgroepenteams ook eerstelijns ondersteuning.

In de gemeente Waadhoeke – ontstaan per 1 januari 2018 uit de gemeenten Franekeradeel, het Bildt en Menameradiel – is per die datum het gebiedsteam Waadhoeke gevormd als afzonderlijke afdeling in de gemeentelijke organisatie. Het gebiedsteam heeft drie basisteams die verspreid over de gemeente werken, maar wel gevestigd zijn in het gemeentehuis van Franeker. Het gebiedsteam kent in tegenstelling tot het gebiedsteam van Harlingen wel spreekuren in de verschillende woonkernen van de gemeente. De brede werkzaamheden vanuit het gebiedsteam zijn vergelijkbaar met die van het gebiedsteam in de gemeente Harlingen. Wel is de formatie voor het gebiedsteam in Waadhoeke gerelateerd aan het aantal inwoners lager dan in de gemeente Harlingen. Ook in Waadhoeke wordt intensief samengewerkt met de Skûle.

Heerenveen

Ook Heerenveen heeft ervoor gekozen de teams in eigen beheer te organiseren. Net als in Harlingen zijn er speciale teams voor jeugd (vanaf 2018 team Jeugd en Gezin) en voor volwassenen/wmo (het toegangsteam Meitinkers). Alle teams zijn fysiek gehuisvest in het gemeentekantoor. De teams functioneren naast elkaar, maar hebben wel regelmatig afstemming en consultatie. Er wordt vanuit de teams wijkgericht gewerkt in zes woonservicezones. Elke woonservicezone heeft vaste Meitinkers. In de woonservicezones werken de Meitinkers en gezinswerkers van het team Jeugd en Gezin samen met (of in) de *preventieteams*. In de preventieteams wordt met andere disciplines/organisaties samengewerkt, zoals met GGZ-jeugdpreventiewerkers, de Stichting Maatschappelijk Werk Fryslân en Caleidoscoop, de welzijnsorganisatie in de gemeente Heerenveen.

De gemeente Heerenveen heeft achter de doelgroepenteams, in eigen huis binnen de afdeling Maatschappelijke Ontwikkeling ook nog het specialistisch team Zorg & Veiligheid georganiseerd voor de meer complexe gevallen. De Meitinkers kunnen als ze te maken krijgen met Multi problematiek een beroep doen op dit team, daar ligt de regie op multiproblem casussen. De Meitinkers van het team Toegang hebben geen eigen caseload. Zij richten zich vooral op de taken in verband met de toegang tot zorg en ondersteuning en het – overwegend beschikkingloos – doorverwijzen naar zorgverleners. Voor jeugd onder de 18 jaar is er het team Aanmeld- en Acceptatie waar in principe de aanmeldingen voor jeugdzaken binnenkomen. Het team Jeugd en Gezin bestaat uit gezinswerkers die contactpersonen zijn voor enkelvoudige vragen tot en met veiligheidskasussen. Zij hebben in tegenstelling tot de Meitinkers wel een eigen caseload. Zij werken nauw samen met het Zorg -en Veiligheidsteam als er jeugdigen betrokken zijn bij veiligheidskasussen. Tenslotte heeft de gemeente ook nog een team Vroegsignalering, ter ondersteuning van inwoners met financiële problemen.

Dantumadiel en Noardeast-Fryslân

De gemeenten Noardeast-Fryslân en Dantumadiel werken, net als Harlingen en Waadhoeke, samen in het sociaal domein. Zo hebben zij een gezamenlijke website www.noordoosthelpt.nl met informatie over onderwerpen in het sociaal domein, waaronder ook de gebiedsteams. De gemeenten hebben volgens de website ieder hun eigen gebiedsteam, waarbij Noardeast-Fryslân is onderverdeeld in 4 regio's. De gebiedsteams maken onderdeel uit van de gemeentelijke organisatie (uitvoering in eigen beheer), maar zijn tot voor kort allemaal gevestigd in het gemeentehuis in Damwâld. Er is geen schriftelijke informatie beschikbaar over hoe de gebiedsteams nu precies zijn georganiseerd zijn en welke taken er precies worden uitgevoerd. Maar volgens de website zouden de inwoners van beide gemeenten er terecht kunnen voor informatie, advies en ondersteuning bij opvoeden en opgroeien, leven met een beperking, gezins- en relatieproblemen, ouder worden/zelfstandig wonen, zorgen voor een ander (mantelzorg), dagbesteding, op orde krijgen van financiën, vervoer en mobiliteit, wonen en woonvoorzieningen.

De gemeenten zijn bezig met een verandertraject. Het is de bedoeling dat er vier integrale gebiedsteams komen die hulpvragen op het gebied van jeugd, Wmo, werk, inkomen, schuldhulpverlening en welzijn kunnen afhandelen. De bedoeling is om aan te sluiten bij de plaatselijke welzijnsorganisaties. Verder wil de organisatie inzetten op het snel administratief afdoen van eenvoudige hulpvragen via de backoffice.

Tabel 2.10 vat de verschillen tussen de wijkteams op een aantal kenmerken samen.

Tabel 2.10: Enkele kenmerken van de gebiedsteams in het onderzoek

Kenmerken	Leeuwarden	Heerenveen	Waadhoeke	Harlingen	NE-Fryslân	Dantumadiel
Positionering	St. Amaryllis	gemeente	gemeente	gemeente	gemeente	gemeente
Doelgroepenteams	nee	Jeugd en volwassenen	nee	Jeugd en volwassenen	Transitie van doelgroepenteams naar integrale gebiedsteams	
Specialistische teams	nee	Ja	ja	ja	nee	nee
Fysieke toegankelijkheid in alle woonkernen	ja	nee	ja	nee	nee	nee
Focus op toegang tot zorg	+/-	++	++	+/-	++	++
Eerstelijns zorg en ondersteuning	+/-	--	--	+/-	--	--
Samenwerking met voorveld/preventie	++	++	+/-	++	--	--

3 De voortgang van de transformatie vergeleken

In dit hoofdstuk worden de antwoorden van de sociaal werkers op de enquêtevragen beschreven. Eerst wordt ingegaan op wat de uitgangspunten van de transformatie volgens de sociaal werkers inhouden, dan op het draagvlak voor de doelstellingen van de transformatie. Daarna wordt ingegaan op de mate waarin de sociaal werkers de manier van werken ook als opdracht ervaren en in hoeverre in het team ook volgens de uitgangspunten gewerkt wordt. Het hoofdstuk eindigt met de succesfactoren en belemmeringen die de sociaal werkers ervaren bij het getransformeerd werken in de praktijk.

3.1 De betekenis van de beloftes door de ogen van de sociaal werkers

In deze paragraaf wordt per belofte beschreven wat de 213 sociaal werkers van de zes verschillende gemeenten hebben geantwoord op de vraag ‘*wat houdt de belofte volgens jou in?*’. De onderzoekers hebben de antwoorden van de 94 sociaal werkers van Leeuwarden geanalyseerd en vervolgens onderzocht of er in de andere gemeenten andere definities gehanteerd worden. Het blijkt dat er heel weinig verschil is in wat de sociaal werkers van de verschillende gemeenten onder de beloftes verstaan. Incidenteel is er een verschil in terminologie, in de ene gemeente wordt bijvoorbeeld vaker *out of the box* gebruikt, terwijl in andere gemeenten voor hetzelfde verschijnsel *creatief* gebruikt wordt en in een derde gemeente *buiten de lijntjes kleuren*.

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

Laagdrempelig werken

Laagdrempelig werken gaat volgens de sociaal werkers om het wegnemen van drempels voor de bewoners om (tijdig) hulp te durven en kunnen vragen. De kern van laagdrempeligheid is benaderbaar zijn: het team en het pand waarin het gehuisvest is moeten benaderbaar zijn (en dus vindbaar, herkenbaar, bereikbaar) en de sociaal werkers zelf moeten benaderbaar zijn (bereikbaar, vriendelijk, open en vertrouwd). Om dat zo goed mogelijk te faciliteren, helpt het om fysieke drempels zoveel mogelijk weg te nemen, zoals de afstand tot de teams (in de wijk, spreekuren, et cetera), ruime openingstijden en directe telefoonnummers (dus niet via een loket). De sociaal werkers zien voor zichzelf een belangrijke rol bij het wegnemen van drempels: zij zijn behulpzaam, flexibel, vriendelijk en hebben een open houding, zij luisteren goed en denken in mogelijkheden, geven directe telefoonnummers en zorgen voor ‘een vast gezicht’. Sociaal werkers trekken ook zelf de wijk in om een bekend gezicht te worden op vindplaatsen, zodat het voor inwoners steeds herkenbaarder en gemakkelijker wordt om contact te zoeken.

De tweede belangrijke pijler van laagdrempeligheid is het ontbreken van bureaucratische drempels. Regels, procedures, tegenwerkende wetten, formulieren en aanmeldprocedures moeten tot een minimum beperkt worden.

Maatwerk leveren

Maatwerk begint met het goed luisteren naar de bewoner en het doorvragen door de sociaal werker. De vraag achter de vraag in beeld brengen. Het probleem zo breed mogelijk in kaart brengen en de volledige situatie van de bewoner overzien. Als de hulp die de bewoner nodig heeft niet pasklaar beschikbaar is, moet creatief en buiten bestaande paden – maar binnen de vastgestelde kaders – gezocht worden naar de oplossing. Kort samengevat: maatwerk houdt in dat niet het bestaande aanbod en de bestaande wetten het vertrekpunt van de hulpverlening vormen, maar de situatie van de bewoner.

Stimuleren eigen regie en zelfredzaamheid

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

Multidisciplinair werken

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

Preventief werken

Bij preventie wordt door sociaal werkers vooral ingestoken op ‘vroegsignalering’. Het is het voorkomen dat probleempjes problemen worden. Snel op signaleren reageren. Daarbij wordt het belangrijk gevonden dat het wijkteam bereikbaar is voor mensen die zichzelf willen melden. Laagdrempeligheid is een voorwaarde voor preventie. Veel minder wordt genoemd het preventief informeren, voorlichting geven, erop af acties en zicht hebben op de problematiek in de wijk.

Kostenefficiënt werken

Kostenefficiënt werken start volgens de sociaal werkers met een kritische blik op de hulpvraag en het bewustzijn van de kosten. Vervolgens worden allerlei zaken in het proces genoemd waarbij kostenbewustzijn een rol speelt: een gedegen plan maken met duidelijke doelen, weten wat de hulp door derden kost, aanbod vergelijken, samenwerken binnen en buiten het team en het voorliggende veld inzetten als dat mogelijk is. De beloftes ‘multidisciplinair werken’, ‘maatwerk leveren’, ‘preventief werken’ en ‘het stimuleren van de zelfredzaamheid’ worden als voorwaarden voor kostenefficiënt werken beschouwd. Opvallend is dat sociaal werkers vaak noemen dat kostenefficiëntie wel belangrijk is, maar dat het oplossen van de problematiek wel de hoogste prioriteit heeft. Daarbij streven sociaal werkers naar een duurzame oplossing, zodat kosten op de lange termijn worden bespaard.

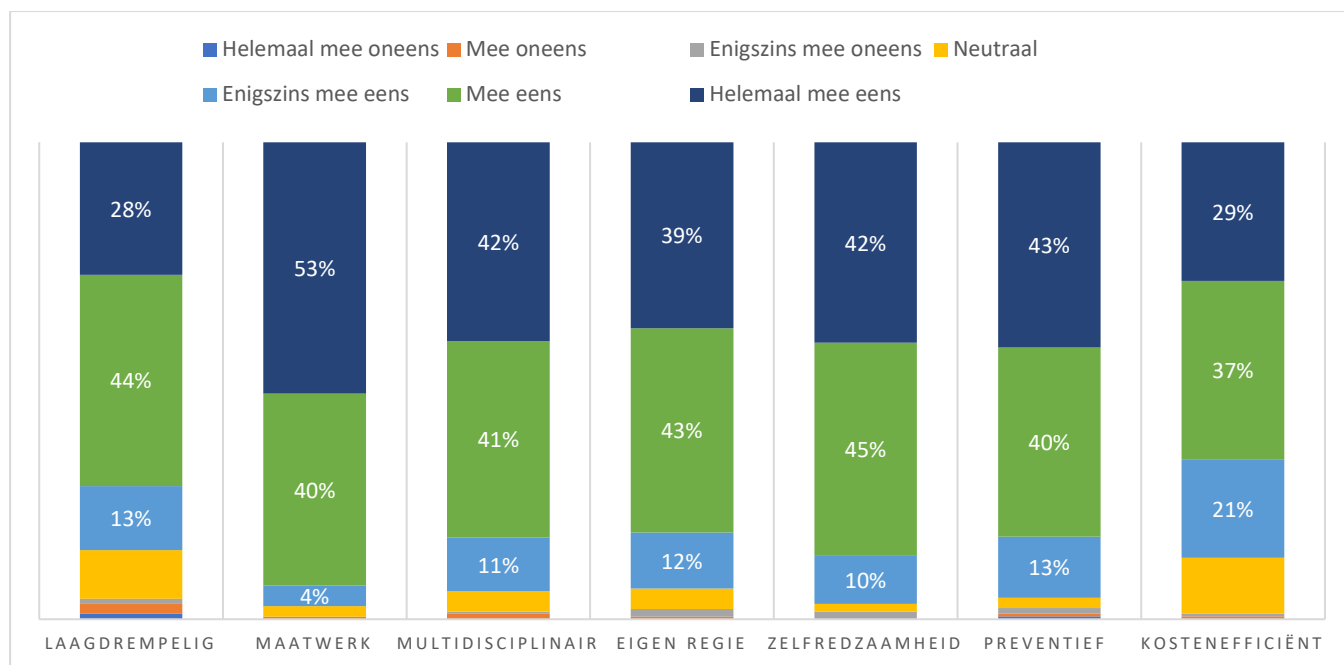
3.2 Draagvlak voor de doelstellingen van de transformatie

Van alle zes beloftes is gevraagd ‘in hoeverre deze bijdraagt aan betere zorg en ondersteuning van bewoners’. Uit Figuur 3.1 blijkt dat de medewerkers veel vertrouwen hebben in de doelstellingen van de transformatie. Voor elke uitgangspunt geldt dat twee-derde of meer van de medewerkers van mening is dat de genoemde manier van werken bijdraagt aan een goede manier van zorg en ondersteuning of, in het geval van kostenefficiëntie, belangrijk is. Zij antwoorden ‘helemaal mee eens’ of ‘mee eens’. Met de stellingen over ‘maatwerk’ (93%), ‘zelfredzaamheid’ (87%), ‘preventief werken’ (83%), ‘multidisciplinair werken’ (83%) en ‘eigen regie’ (82%) is meer dan 80% het (helemaal) eens.

Verschillen tussen gemeenten

Volgens de sociaal werkers van Noardeast-Fryslân en Dantumadiel draagt ‘maatwerk leveren’ iets minder bij aan betere ondersteuning van bewoners dan volgens sociaal werkers van andere gemeenten. Verder zijn er geen significante verschillen tussen gemeenten gevonden.

Figuur 3.1 In hoeverre draagt elk uitgangspunt bij aan betere zorg en ondersteuning van de inwoners?



Bron: enquêtes sociaal werkers

Sociaal werkers over de transformatie

In de groepsinterviews is dieper ingegaan op deze uitkomsten, door de vraag te stellen waar we staan met de transformatie en of het nog mogelijk of wenselijk zou zijn om terug te keren naar de oude situatie, vóór de decentralisaties. Sociaal werkers zijn ‘gekanteld’ gaan werken. Maatwerk leveren, het multidisciplinair werken en het stimuleren van eigen regie/zelfredzaamheid zijn de nieuwe standaarden geworden in het sociaal werk. Een hulpverlener neemt niet meer de zorgen uit handen en verleent geen hulp vanuit het eigen specialisme, maar bekijkt het vraagstuk vanuit de beleefwereld van de hulpvrager: wat is de vraag, welke levensdomeinen komen daarbij kijken, welke expertise moet hierbij betrokken worden en wat kan ik organiseren om de cliënt ‘in zijn kracht te zetten’ en zijn netwerk te mobiliseren? Hulp is gericht op duurzame oplossingen en op afschalen. De sociaal werkers geven aan niet terug te willen naar de oude situatie, maar ook dat de transformatie nog niet is voltooid. “De transformatie is

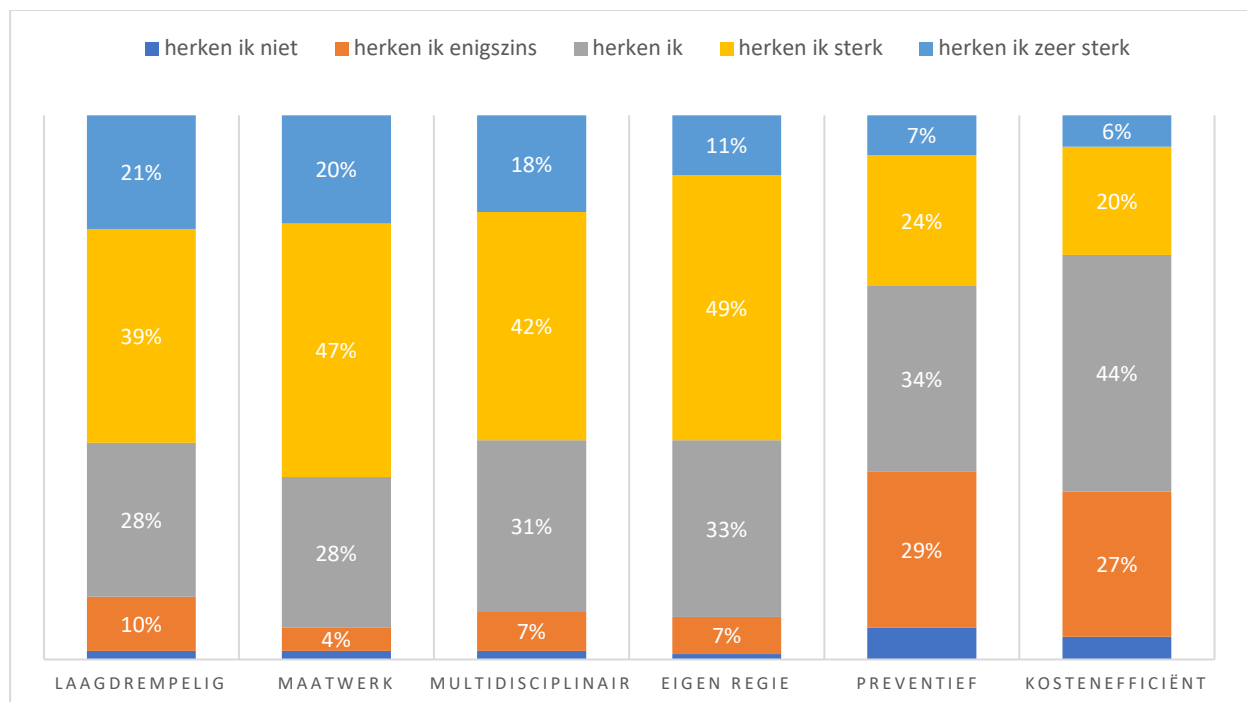
een rijdende trein waar we allemaal ingesprongen zijn, en die trein gaat de goede kant op. Maar we zijn er nog niet!”

De transformatieopgave is een gedeelde verantwoordelijkheid van beleidsmakers, gebiedsteams/wijkteams en alle samenwerkingspartners in de gemeente, zoals verwijzers, eerstelijns zorgaanbieders, scholen, jeugdzorgaanbieders, jeugdhulp aanbieders, wmo-aanbieders en de aanbieders van voorliggende voorzieningen.

3.3 Herken ik als opdracht

Er is gevraagd in hoeverre elk uitgangspunt herkend wordt als opdracht van het team. Uit Figuur 3.2 blijkt dat vier van de zes beloftes van de transformatie door meer dan 85 procent van de medewerkers herkend worden als opdracht van de teams (herken ik, herken ik sterk of herken ik zeer sterk). Kostenefficiënt werken en preventief werken worden minder sterk herkend als opdracht dan de andere beloftes: 30 procent respectievelijk 35 procent herkent deze beloftes ‘niet’ of ‘enigszins’.

Figuur 3.2 In hoeverre herken je elk uitgangspunt als opdracht van jouw team?



Sociaal werkers ervaren een groot draagvlak voor de doelstellingen van de transformatie, maar ervaren de manier van werken minder als een opdracht van het team. Uit de verdiepende interviews is gebleken dat het getransformeerd werken veel meer als een opdracht vanuit het vakgebied dan vanuit de organisatie wordt ervaren.

De gemeenten hebben in de eerste jaren na de decentralisaties vooral gestuurd op continuïteit van zorg: hoe zorgen we ervoor dat de inwoners de ondersteuning krijgen die ze nodig hebben en dat we in de uitvoering aan de wettelijke kaders voldoen? Na de eerste jaren werden de tekorten op het sociaal domein voor alle gemeente problematisch, en is de sturing meer en meer op kostenefficiëntie gericht. Opvallend is dat de sociaal werkers het kostenefficiënt werken minder als opdracht ervaren dan de meer inhoudelijke beloftes van getransformeerd werken. Sociaal werkers zijn zich terdege bewust van de tekorten in het sociaal domein, maar voor hen is de zorg voor de inwoners toch nog altijd leidend.

Verschillen tussen gemeenten

Er treedt een aantal verschillen op in de taakopvatting tussen sociaal werkers van de verschillende gemeenten. In Noardeast-Fryslân en Dantumadiel herkennen sociaal werkers alle uitgangspunten van het getransformeerd werken significant minder sterk als opdracht van het gebiedsteam dan in andere gemeenten. Het verschil is het grootst bij laagdrempelig werken en preventief werken. In deze gemeenten is nog amper een begin gemaakt met getransformeerd werken. Het team wordt hierop niet gestuurd en de randvoorwaarden zijn nog onvoldoende georganiseerd.

Tussen de vier andere gemeenten zijn er verschillen gemeten bij het leveren van maatwerk en het multidisciplinair werken (zie Tabel 3.1):

- In Leeuwarden wordt het leveren van maatwerk minder sterk dan gemiddeld herkend als opdracht en in Harlingen juist sterker dan gemiddeld.
- Multidisciplinair werken wordt in Heerenveen en Waadhoeke sterker herkend als opdracht van het team en in Leeuwarden en Harlingen juist minder sterk.

Tabel 3.1: In hoeverre herken je elk uitgangspunt als opdracht van je team – gemiddelden 5-puntsschaal?

	Leeuwarden	Heerenveen	Waadhoeke	Harlingen	NE-Fryslân Dantumadiel
Laagdrempelig werken	3,6	4,0	3,7	3,7	2,5
Maatwerk leveren	3,6	4,0	4,0	4,1	3,2
Multidisciplinair werken	3,5	3,9	3,9	3,5	3,1
Stimuleren eigen regie en zelfredzaamheid van inwoners	3,6	3,6	3,7	3,5	2,9
Preventief werken	2,9	3,2	3,0	2,9	1,6
Kostenefficiënt werken	3,0	3,1	2,9	2,7	2,4

3.4 Mijn team werkt getransformeerd

Vervolgens is de vraag voorgelegd in hoeverre door het team volgens de uitgangspunten van de transformatie gewerkt wordt. Met uitzondering van 'preventief werken' (45%) en 'kostenefficiënt werken' (54%), is afgerond tussen de 70 en 80 procent van alle ondervraagde sociaal werkers in Friesland van mening dat door het team in de praktijk volgens de uitgangspunten gewerkt wordt: zij antwoorden 'mee eens' of 'helemaal mee eens'⁸ op de stellingen: Mijn team is laagdrempelig, mijn team levert maatwerk et cetera.⁹ En ook met de stelling 'ik ben als professional kostenbewust' is 72 procent van de sociaal werkers het (helemaal) eens.

Verschillen tussen gemeenten

Er is een aantal verschillen in de voortgang van het getransformeerd werken tussen sociaal werkers van de verschillende gemeenten. In Noardeast-Fryslân en Dantumadiel wordt naar eigen zeggen significant minder getransformeerd gewerkt dan in de andere gemeenten. Het verschil is het grootst bij laagdrempelig werken, preventief werken, samenwerken met het voorliggende veld en kostenefficiënt werken. Tussen de vier andere gemeenten zijn er verschillen gemeten bij het leveren van maatwerk, het multidisciplinair werken in het eigen team en het kostenefficiënt werken (zie Tabel 3.2):

⁸ De zeven antwoordmogelijkheden waren: helemaal mee oneens, mee oneens, enigszins mee oneens, neutraal, enigszins mee eens, mee eens en helemaal mee eens.

⁹ Frequentietabellen opvraagbaar bij rekenkamer Leeuwarden

- Sociaal werkers van Heerenveen en Harlingen waarderen hun eigen mate van maatwerk positiever dan sociaal werkers van Leeuwarden;
- Heerenveen waardeert het multidisciplinair samenwerken in het eigen team hoger dan Harlingen en Leeuwarden.
- Sociaal werkers in Leeuwarden en Heerenveen waarderen het kostenefficiënt werken van hun team hoger dan sociaal werkers in Waadhoeke en Harlingen.

Tabel 3.2 In hoeverre wordt in het team volgens het uitgangspunt gewerkt – gemiddelden 7-puntsschaal?

	Leeuwarden	Heerenveen	Waadhoeke	Harlingen	NE-Fryslân Dantumadiel
Mijn team werkt laagdrempelig.	5,7	5,9	6,2	5,7	3,9
Mijn team levert maatwerk.	5,9	6,4	6,0	6,2	4,9
Binnen mijn team wordt multidisciplinair gewerkt.	5,9	6,5	6,2	5,9	5,2
Mijn team werkt nauw samen met nuldelijns voorzieningen.	6,0	5,6	5,9	5,9	4,8
Mijn team werkt nauw samen met andere eerstelijns voorzieningen.	5,9	6,0	6,0	5,7	5,0
Mijn team werkt nauw samen met tweedelijns voorzieningen.	5,7	5,9	5,8	5,6	5,5
Mijn team stimuleert de eigen regie van inwoners.	6,0	6,3	5,9	5,8	6,1
Mijn team stimuleert de zelfredzaamheid van inwoners.	6,0	6,2	5,9	5,8	5,5
Mijn team werkt preventief.	5,2	5,7	5,1	5,3	3,8
Ik ben als professional kostenbewust.	5,9	6,0	5,8	6,1	5,7
Mijn team werkt kostenefficiënt.	5,6	5,7	5,1	5,3	4,7

3.5 Succesfactoren en good practices

In de enquête eindigde elk blokje vragen over een belofte met de vraag: ‘Wat werkt in de praktijk goed als het gaat om ... (succesfactoren)?’ Sociaal werkers noemen bij de meer inhoudelijke uitgangspunten (laagdrempeligheid, maatwerk leveren, stimuleren eigen regie en multidisciplinair werken) vaak zaken die hetzelfde zijn als, of in het verlengde liggen van wat is ingevuld bij de vraag wat de belofte inhoudt. Dus bijvoorbeeld: laagdrempelig werken betekent dat er weinig bureaucratie is en vervolgens bij succesfactoren: geen aanmeldformulieren gebruiken, geen onnodige regelgeving. Een ander voorbeeld: multidisciplinair werken houdt in dat je alle benodigde expertise bij een casus betreft en als succesfactoren noemen zij: afstemmen met andere professionals. Hieruit blijkt eens te meer dat het draagvlak voor de uitgangspunten groot is, het werkt immers goed als je je werk uitvoert volgens de bedoeling van elke belofte.

Verder noemen sociaal werkers bij de succesfactoren van deze vier uitgangspunten vooral wat je als sociaal werker zelf kunt doen in het contact met andere professionals en met de inwoners. Deze opmerkingen zijn terug te herleiden tot twee hoofdgroepen: wat je als professional moet doen (vaardigheden) en de manier waarop je als professional communiceert met de inwoner (bejegening). Een greep uit de vaardigheden die zij zichzelf toedichten: goed luisteren, doorvragen, flexibel zijn, open houding, snel reageren, bereikbaar, zichtbaar, toegankelijk en benaderbaar zijn, present zijn, *out of the box*

denken, netwerk onderhouden, coachen, motiverende gespreksvoering, optimistisch zijn, aansluiten bij de leefwereld, outreachend, informatie delen en op de hoogte zijn.

De overige succesfactoren hebben grotendeels te maken met samenwerken/multidisciplinair werken. Het gaat dan om het hebben van 'korte lijntjes'. Het continu zoeken van afstemming met andere betrokkenen. Eén gezin, één plan, één regisseur betekent niet dat de inwoner letterlijk maar 1 plan of 1 hulpverlener heeft, het betekent dat de inwoner 1 aanspreekpunt heeft die het overzicht heeft, die regisseur is. En om dat goed te kunnen doen, heeft de sociaal werker korte lijntjes nodig met alle hulpverleners die bij de casussen van de sociaal werker betrokken zijn.

Vaak wordt de ene belofte genoemd als succesfactor voor een andere belofte. Zo is multidisciplinair werken bijvoorbeeld een voorwaarde om maatwerk te kunnen leveren, preventief te kunnen werken en kostenefficiënt te kunnen werken. Laagdrempeligheid is een voorwaarde om preventief te kunnen werken. De beloftes vormen samen een nieuwe, gekantelde manier van werken waarbij de beloftes niet los van elkaar gezien kunnen worden.

Good practices

Als sociaal werkers good practices noemen, dan hebben die meestal te maken met laagdrempeligheid (met het oog op preventie) of met multidisciplinair werken.

Leeuwarden noemt het aanwezig zijn in de wijken, met vrije inloop bij de wijkteams als good practice. Harlingen en Waadhoeke noemen inloopsprekuren in de wijken als good practice. Ongeachte de manier waarop het georganiseerd is, noemen sociaal werkers dus dat het goed is om zichtbaar en herkenbaar in de wijken, dicht bij de inwoners aanwezig te zijn, vindplaatsgericht, erop af, zodat de drempel voor inwoners om (voor een lichte hulpvraag) contact op te nemen lager wordt. Ook vaste gezichten voor andere professionals worden in verschillende gemeenten als good practice benoemd: zorgen dat anderen weten wie je bent, wat je doet en hoe je te benaderen bent. Een vaste contactpersoon voor scholen, een vaste bemensing van spreekuren in de wijken en een vaste contactpersoon voor elke huisarts zijn voorbeelden van hoe hier in de praktijk invulling aan wordt gegeven. Deze zaken zorgen voor de spreekwoordelijke 'korte lijntjes' waar sociaal werkers altijd over spreken als ze het hebben over constructieve samenwerking.

In het verlengde daarvan worden good practices genoemd die te maken hebben met hoe je er als sociaal werker voor zorgt dat, als er sprake is van maatwerk, de juiste expertise bij een casus wordt betrokken, dat de inwoner de best passende zorg ontvangt en dat de casusregie goed verloopt. Technieken die hiervoor genoemd worden zijn huisbezoeken, Inclusieve stad (Leeuwarden), multidisciplinair overleg, multidisciplinaire casuïstiekbesprekingen, 4-ogen principe en omgekeerde toets.

In Harlingen en Waadhoeke wordt de Skûle als heel tastbare good practice genoemd: een indicatievrije voorziening in de wijken waar mensen binnen kunnen lopen voor allerlei activiteiten op het gebied van welzijn en dagbesteding en waar het gebiedsteam hun inloopsprekuren organiseert.

Opvallend is verder dat de meest concrete good practices worden genoemd bij preventie en vroegsignalering. Een hele reeks aan (intenties tot) preventieve interventies passeert de revue. De kern bestaat uit: spreekuren (om vroeg te kunnen signaleren) en voorliggende voorzieningen (om bij lichte problematiek in te kunnen zetten). Voorbeelden zijn: vroegsignalering van schulden, samenwerking met woningbouwvereniging, inzetten van allerlei soorten maatjes (specifiek in Heerenveen), netwerk preventieteams op scholen, sociale vaardigheidstrainingen, vroeghulp voor kinderen, inzetten opbouwwerk en jongerenwerk, 'bakje in de buurt', integrale kindcentra, mantelzorgcafé en schoolmaatschappelijk werk.

3.6 Belemmeringen

Ondanks dat sociaal werkers van mening zijn dat volgens de uitgangspunten van de transformatie gewerkt wordt, is de transformatie nog niet voltooid en lopen sociaal werkers in de uitvoeringspraktijk tegen een aantal belemmeringen aan. De meeste belemmeringen koppelen sociaal werkers niet specifiek aan één uitgangspunt.

Sociaal werkers ervaren veel tijdsdruk/werkdruk, omdat meeste beschikbare tijd op gaat aan maatwerktrajecten, waardoor er onvoldoende tijd voor samenlevingsopbouw, inloopsprekuren, preventie en lichte ondersteuning overblijft. Multidisciplinair werken kost veel tijd: het is lastig om afstemmingsmomenten te vinden in de agenda's van zoveel professionals en al die afstemming kost veel tijd. Het 'in de kracht zetten' van mensen kost ook meer tijd dan het inzetten van een maatwerktraject. Het uitzoeken van beschikbare (voordeligste) voorzieningen kost meer tijd dan het kiezen van 'olifantenpaadjes'. Al met al vraagt getransformeerd werken veel tijd en leidt het vooralsnog niet tot een kleinere instroom, in tegendeel. De werkdruk verschilt wel per gemeente:

- In Leeuwarden komt werkdruk heel vaak naar voren als belemmering bij nagenoeg alle beloftes. Door de werkdruk komen de wijkteams onvoldoende toe aan het ontwikkelen van het voorliggende veld en aan het zelf bieden van lichte ondersteuning.
- In Heerenveen wordt veel minder werkdruk ervaren dan in de andere gemeenten. Preventie is in Heerenveen belegd bij een apart team.
- In Harlingen is werkdruk een belangrijke belemmering, en daar wordt ook vaak het woord 'caseload' gebruikt. In Harlingen is sprake van een wachtlijst voor het gebiedsteam.
- In Waadhoeke wordt tijdgebrek genoemd in relatie tot preventief werken, het multidisciplinair werken en het leveren van maatwerk. Bij maatwerk wordt specifiek genoemd dat het proces rondom het *out of the box* werken niet goed is georganiseerd, waardoor het afwijken van de gebaande paden erg tijdrovend is;

Een tweede belemmering die in alle gemeenten genoemd wordt, is bureaucratie. Hier vallen de meest uiteenlopende zaken onder. Soms gaat het om elkaar tegenwerkende landelijke wetgeving (Wlz, Wmo, Zvw, Pw). Soms over specifieke wetten: de AVG¹⁰ en de eigen bijdrage van 19 euro voor een Wmo-voorziening. Maar meestal wordt 'regelgeving', 'bureaucratie', 'administratieve rompslomp', 'procedures' en dat soort algemene termen gebruikt. Deze ervaren bureaucratie is een belemmering bij meerdere beloftes, maar vooral bij laagdrempeligheid, het leveren van maatwerk en bij kostenefficiënt werken. Ook hier valt een aantal gemeente specifieke zaken op:

- In Leeuwarden hebben sociaal werkers de beleving dat een deel van de administratieve druk veroorzaakt wordt door een gebrek aan vertrouwen van de zijde van beleidsmakers inzake het kostenbewustzijn van de sociaal werkers.
- In Waadhoeke en Harlingen wordt de afstemming tussen het gebiedsteam en De Dienst genoemd als belemmerend: er zijn veel afgesproken gedetailleerde regels en procedures en er zit weinig rek in.
- Alle gemeenten noemen specifiek de inkoopsystematiek van jeugdhulp via SDF, Waadhoeke, Harlingen en Heerenveen meer dan Leeuwarden: de regels inzake de profielen en intensiteiten en het stapelen van voorzieningen, bijvoorbeeld. Dat wordt gezien als administratieve rompslomp, maar ook wordt een verschillend belang ervaren: zorgaanbieders hebben een andere agenda dan het gebiedsteam en daarom wordt er niet optimaal samengewerkt. Het gaat te veel

¹⁰ De AVG wordt als belemmerend ervaren bij integraal werken, multidisciplinair werken en het leveren van maatwerk. Als samengewerkt moet worden met ketenpartners en informatie op casusniveau gedeeld moet worden, komt de AVG om de hoek kijken. Sociaal werkers lopen er tegenaan dat informatie niet gedeeld mag worden of dat andere partijen informatie niet delen, waarbij een verwijzing naar de AVG als argumentatie wordt gebruikt.

over de (zakelijke) afspraken en te weinig over de inhoud. En tegelijkertijd is er onvoldoende inzicht in de kosten van het aanbod, waardoor er lastig gecontroleerd kan worden of de juiste kwaliteit geleverd wordt.

- Harlingen noemt daarbij nog expliciet de gebrekkige samenwerking met de ggz en ervaringen met malafide zorgaanbieders, waardoor stevig getwijfeld wordt aan de kwaliteit van de zorgaanbieders.

Een veel genoemde belemmering rond laagdrempelige toegang is het feit dat het Gebiedsteam ‘de gemeente’ is en als je ernaartoe gaat, dat een zekere mate van bureaucratie onvermijdelijk is. Dit wordt meer genoemd in de gemeenten die het gebiedsteam in eigen huis hebben georganiseerd (Harlingen, Waadhoeke en Heerenveen). Een andere drempel om hulp te vragen is een meer fundamentele drempel: dat iemand zelf hulp moet vragen. Hulp vragen is niet gemakkelijk, mensen willen graag zo lang mogelijk hun eigen problemen zelf oplossen.

Een terugkerend probleem is de nog gebrekkige ontwikkeling van voorliggende voorzieningen die aansluiten bij de behoeften van de inwoners. In Harlingen en Waadhoeke biedt de welzijnsinstelling Skûle een aantal voorliggende voorzieningen die door de sociaal werkers van die gemeenten dan ook vaak als succesfactor genoemd worden. Maar over het algemeen geldt dat deze ontwikkeling nog achterblijft en dat ook niet altijd helder is welke voorzieningen er wel zijn en voor welke doelgroepen.

Het stimuleren van eigen kracht is een belangrijke pijler onder de transformatie, maar sociaal werkers waarschuwen dat er niet te veel van mag worden verwacht. De inwoners die bij het team aankloppen hebben allerlei beperkingen van verschillende aard: psychische, psychosociale en verstandelijke beperkingen, overschatting of onderschatting van iemands mogelijkheden, verslaving, arbeidsproblematiek en schulden, zorgmijdend gedrag of een combinatie van deze achtergronden. Een specifieke achtergrond (meer in Leeuwarden) is nog het gebrekkig of niet beheersen van de taal en het (daardoor ook) onbekend zijn met de heersende (zorg)cultuur. Het betrekken van het netwerk van de cliënt kent zo zijn eigen problemen: mensen hebben niet altijd een netwerk of het netwerk kan niet geactiveerd worden, omdat het bijvoorbeeld zelf problemen ervaart. Daar komt nog bij dat mensen moeilijk hulp vragen en het vervelend vinden om hun netwerk te benaderen, er is sprake van schaamte.

4 Conclusies en nabeschuiving

In dit afsluitende hoofdstuk wordt eerst kort ingegaan op de overeenkomsten en verschillen in de context waarin de wijkteams opereren. In het tweede deel worden de vragen die in dit onderzoek centraal staan, beantwoord. Afgesloten wordt met een aantal meer beschouwende kanttekeningen waarbij waar mogelijk een verbinding wordt gelegd tussen de resultaten van het onderzoek onder de medewerkers van de wijkteams en de maatschappelijke omgeving waarin deze wijkteams opereren.

4.1 De context vergeleken

Uit hoofdstuk twee, waarin de maatschappelijke omgeving waarin de sociale gebiedsteams en de sociaal werkers opereren in beeld is gebracht, blijkt dat er tussen de gemeenten in het onderzoek behoorlijke verschillen zijn. Dat betreft onder meer verschillen in leeftijds- en huishoudenssamenstelling van de gemeenten en de sociaaleconomische positie van de inwoners en – daarmee tot op zekere hoogte samenhangend – verschillen in het beroep op de diverse typen maatwerkvoorzieningen in het sociaal domein. Wat de gemeenten in het onderzoek gemeenschappelijk hebben, is het relatief hoge aandeel huishoudens dat gebruik maakt van een of meer maatwerkvoorzieningen in het sociaal domein. In de meeste gemeenten gaat dat gepaard met relatief hoge uitgaven in het sociaal domein. In Waadhoeke en Heerenveen is de situatie wat gunstiger, terwijl in Leeuwarden en Harlingen de situatie relatief ongunstig is. Overige opmerkelijke overeenkomsten tussen de gemeenten in het onderzoek zijn verder het relatief hoge gebruik van Wmo-voorzieningen en residentiele jeugdzorg. In alle gemeenten in het onderzoek wordt er gewerkt met gebieds- of wijkteams, maar geen team is hetzelfde.

Grote verschillen in positionering, organisatievormen en taken van de gebiedsteams

Er bestaat een grote verscheidenheid aan gebiedsteams in het onderzoek als het gaat om de organisatievorm en de positionering van de gebiedsteams, alsmede de taken die de gebiedsteams hebben. Tabel 2.10 in hoofdstuk 2 vat die verscheidenheid samen. De verschillen komen vooral voort uit de keuzes die in de lokale politiek zijn gemaakt over de inrichting van het sociaal domein voorafgaand aan de transitie van taken per 1 januari 2015. De aard en omvang van de sociale problematiek, maar ook de al aanwezige organisaties en diensten in het lokale sociaal domein en de reacties op de ervaringen met de transitie hebben ertoe geleid dat het nu overal weer net wat anders georganiseerd is en dat het veld nog volop in ontwikkeling is.

In vijf van de zes gemeenten zijn de gebiedsteams verankerd in de gemeentelijke organisatie. Alleen in de gemeente Leeuwarden zijn de gebiedsteams ondergebracht in een aparte stichting. In de meeste gevallen werken de gemeentelijke gebiedsteams vanuit het gemeentehuis. Uitzondering hierop is het gebiedsteam Harlingen dat werkt vanuit een multifunctioneel gebouw waarin ook de welzijnsorganisatie de Skûle zit. Wel kunnen de gebiedsteams op verschillende plaatsen in de gemeente een aanlooppunt/spreekuur organiseren. De gemeentelijke gebiedsteams in het onderzoek onderscheiden zich op diverse aspecten van elkaar, waaronder doelgroepgerichtheid (aparte teams voor jeugd en gezin of integrale teams), breedte van het werkterrein (jeugdwet, oude en nieuwe wmo, participatiewet en/of

schuldhulpverlening of onderdelen daarvan), taken (focus op toegang tot zorg en regiefunctie of ook het bieden van eerstelijns ondersteuning), samenwerking met andere teams (preventieteam, specialisatie teams voor complexe gevallen), bovengemeentelijke samenwerking en samenwerking met het voorliggende veld, in het bijzonder organisaties voor maatschappelijk werk en welzijnsorganisaties. In de meeste gemeenten hebben er organisatorische veranderingen plaatsgevonden (bijvoorbeeld door het ontstaan van fusiegemeentes, het ontstaan van nieuwe samenwerkingsverbanden (tussen gemeenten in noordwest en noordoost Friesland of met maatschappelijke organisaties) of veranderingen in positionering van wettelijke taken in het sociaal domein.

De situatie in Leeuwarden is zoals gezegd anders. De stichting Amaryllis, waaronder de gebiedsteams vallen, staat buiten de gemeentelijke organisatie, maar wordt daar wel door aangestuurd in een opdrachtgever-opdrachtnemer-relatie. Amaryllis heeft 8 wijkteams, die zich vooral richten op ondersteuning van jongeren en gezinnen bij opgroei en opvoedproblemen, de nieuwe Wmo-taken (toeleiden naar of bieden van opvang en ondersteuning) en het bevorderen van participatie van mensen met grote achterstand op de arbeidsmarkt. Binnen Amaryllis zijn er na de fusie met stichting Wellzo ook aparte teams voor de ondersteuning van vrijwilligerswerk, statushouders, mantelzorgers en jongerenwerk, wat in de andere gemeenten bij het welzijnswerk is ondergebracht. De focus is daarmee steeds meer gericht op versterking van het wijkteamwerk door samenwerking met het maatschappelijk voorliggend veld. De wijkteams in Leeuwarden hebben geen rol meer bij de indicatiestelling voor de jeugdzorg en nog maar een beperkte rol bij de toegang tot Wmo-voorzieningen. Ook hebben de wijkteams geen rol bij de uitvoering van de klassieke Wmo (huishoudelijke hulp, woon- en vervoervoorzieningen e.d.). De wijkteams werken tegenwoordig vanuit de zogenoemde buurtkamers, waarin zowel professionele organisaties als vrijwilligersorganisaties samenwerken. Na 2015 is het zelden rustig geweest rond de wijkteams. Organisatorische veranderingen en veranderingen in taken en prioriteiten volgden elkaar in snel tempo op.

4.2 De onderzoeksvragen beantwoord

De centrale vraag in het onderzoek was: Wat is in de ogen van de sociaal werkers en de beleidsmedewerkers de stand van zaken van de transformatie in het sociaal domein in Friesland? Deze centrale vraag is opgesplitst in vijf deelvragen:

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

Draagvlak en herkenning

De uitkomsten van de enquêtes laten zien dat sociaal werkers sterk geloven in de doelstellingen van de transformatie. Het multidisciplinair werken en het stimuleren van de eigen kracht van inwoners hebben daadwerkelijk een positieve verandering van het werkveld teweeg gebracht en sociaal werkers verwachten dat dat ook kan leiden tot betere zorg en ondersteuning van inwoners. Hierbij is geen verschil meetbaar tussen de sociaal werkers van de verschillende gemeenten.

De medewerkers herkennen de beloftes duidelijk als opdracht voor hun team, niet zozeer vanuit de organisatie, maar eerder vanuit het vakgebied. Preventief werken en kostenefficiënt werken worden minder herkend als opdracht dan de andere beloftes. Dat wil niet zeggen dat deze beloftes minder belangrijk worden gevonden, maar dat sociaal werkers hun verantwoordelijkheid vooral zien bij de

laagdrempelige toegang, het stimuleren van eigen kracht, het leveren van maatwerk en het multidisciplinair werken. De sociaal werkers van Noardeast-Fryslân en Dantumadiel vormen hier een uitzondering: zij herkennen de beloftes significant minder als opdracht dan de andere sociaal werkers. Dat heeft niet zozeer te maken met de sociaaleconomische kenmerken van de twee gemeenten, maar wel met de keuzes rondom positionering en organisatievorm van de gebiedsteams: die keuzes zijn nog altijd niet weloverwogen gemaakt en de teams staan min of meer nog aan de start van de transformatie.

Stand van zaken

Sociaal werkers zijn van mening dat in de teams ook daadwerkelijk volgens de uitgangspunten van de transformatie wordt gewerkt. Op Noardeast-Fryslân en Dantumadiel na, is een grote meerderheid van de sociaal werkers van alle deelnemende gemeenten van mening dat er getransformeerd gewerkt wordt. De voortgang is het grootst op de beloftes waarbij de sociaal werkers 1-op-1 met inwoners te maken hebben: het leveren van maatwerk, multidisciplinair werken (betrekken van meerdere disciplines bij de cliënt) en het stimuleren van eigen kracht en zelfredzaamheid.

Succesfactoren

Wanneer gevraagd wordt naar succesfactoren, dan gaan sociaal werkers vooral in op twee beloftes die volgens sociaal werkers de randvoorwaarden zijn om getransformeerd te kunnen werken: laagdrempelig toegang en multidisciplinair werken. Zij noemen dan daarbij als succesfactoren en good practices allerlei zaken die drempels wegnemen en samenwerking vergroten: (inloop)sprekuren, bereikbaarheid, benaderbaarheid, bekende / vaste gezichten, et cetera voor zowel inwoners als andere professionals en vrijwilligers. En verder multidisciplinair overleg, casuïstiekbesprekingen en dergelijke om de kennis rondom een casus te bundelen. Sociaal werkers zien een belangrijke rol voor zichzelf bij laagdrempeligheid en multidisciplinair werken: zij zijn met hun vaardigheden en hun communicatiestijl de olie in de machine.

Verder zien sociaal werkers veel heil in het ontwikkelen van voorliggende voorzieningen. Daarbij zien zij voor zichzelf vooral een rol als doorverwijzer, het ontwikkelen laten zij graag aan andere organisaties over.

Belemmeringen

De meest genoemde belemmering is werkdruk of tijdsdruk. Sociaal werkers zijn veel tijd kwijt met maatwerktrajecten, waardoor er te weinig tijd beschikbaar is voor samenlevingsopbouw en lichte ondersteuning. En ook het stimuleren van eigen kracht staat onder druk. Getransformeerd werken kost op de korte termijn meer tijd, en de instroom is onverminderd hoog. Teams die lichte ondersteuning niet zelf uitvoeren en/of geen taak hebben in samenlevingsopbouw, ervaren minder werkdruk.

De tweede belangrijke belemmering is bureaucratie. Door (tegenwerkende) regelgeving, administratieve rompslomp en tegengestelde belangen tussen zorgaanbieders en teams is het tijdrovend en soms ook bijna onmogelijk om vlot een traject op maat te ontwikkelen voor de inwoner. Bureaucratie werkt ook drempelverhogend voor de inwoner. Hulp vragen is al niet gemakkelijk, en al helemaal niet aan de overheid. Als een inwoner dan ook nog met (voor de inwoner onbegrijpelijke) bureaucratie geconfronteerd wordt, dan kan het contact de inwoner en de relatie inwoner-overheid zelfs eerder schaden dan goed doen. De drempel om (opnieuw) aan te kloppen wordt dan nog hoger.

Als laatste wordt de aanname dat het stimuleren van eigen kracht de inzet en dus kosten van zorg vermindert, betwijfeld. Niet elke inwoner kan zelfredzaam worden en niet iedereen heeft een netwerk beschikbaar.

4.3 Waar staan we met de transformatie?

In deze afsluitende paragraaf worden de bevindingen kort samengevat en wordt de hoofdvraag van dit onderzoek beantwoord.

Consensus op draagvlak voor de uitgangspunten van de transformatie en op de taakopvatting.

De uitkomsten van het onderzoek onder de medewerkers van de gebiedsteams laten een hoge mate van consensus zien op het draagvlak voor de uitgangspunten van de transformatie en op de taakopvatting. Deze consensus duidt erop dat het denken over de nieuwe manier van werken breed geaccepteerd is door de sociaal werkers en niet of nauwelijks gerelateerd is aan de specifieke setting waarin de teams en hun medewerkers opereren. Getransformeerd werken, of gekanteld werken zit in het DNA van de sociaal werker. Daar hoort ook nieuw jargon bij, waarbij ‘in de kracht zetten’, ‘op de handen zitten’, ‘vindplaatsgericht werken’, ‘out of the box denken’, ‘buiten de lijntjes kleuren’, ‘erop af’ en ‘korte lijntjes’ een aantal aansprekende voorbeelden zijn. Sociaal werkers zijn sterk van mening dat de nieuwe, gekantelde manier van werken daadwerkelijk kan leiden tot betere zorg en ondersteuning van inwoners. Het enige gebiedsteam dat significant afwijkt van de andere is dat van Noardeast-Fryslân en Dantumadiel. Het draagvlak voor de uitgangspunten is even hoog en de medewerkers hebben ook hetzelfde beeld van wat de beloftes inhouden, maar de taakopvatting en hun waardering over de voortgang wijken significant (negatief) af. Dit heeft alles te maken met een aantal problemen die breed spelen in de organisatie en niet uitsluitend bij het gebiedsteam. Zoals een teamleider verwoordt: *“Wij moeten nog beginnen met de transformatie, terwijl andere gemeenten al bezig zijn met versie 3.0”*.

Consensus op succesfactoren en belemmeringen

Ook als het gaat om succesfactoren en belemmeringen, is er vooral veel consensus. Laagdrempeligheid en multidisciplinariteit zijn de randvoorwaarden voor preventie en maatwerk en indirect ook voor kostenefficiënt werken. Het werkt goed om benaderbaar te zijn als team en als mens en ook de ondersteuning moet benaderbaar zijn. Hierin schuilt een aantal belemmeringen: bureaucratie en onvoldoende tijd om een sociale basis op te bouwen. En de meer fundamentele drempel: mensen vragen niet gemakkelijk hulp, en al helemaal niet aan ‘de overheid’.

Ondanks de hoge mate van consensus, is er toch een aantal verschillen tussen de teams zichtbaar geworden in dit onderzoek, die wellicht gerelateerd kunnen worden aan de keuzes die de gemeenten hebben gemaakt over organisatie, positionering, takenpakket en aansturing. Dit betreft met name de ervaren werkdruk en in hoeverre preventief werken van de grond komt.

Werkdruk

Werkdruk wordt heel verschillend ervaren door de teams. Dat is ook niet verwonderlijk. Allereerst is de behoefte en vraag naar ondersteuning in het sociaal domein niet overal even groot. Zo is de vraag naar ondersteuning in Leeuwarden en Harlingen door de specifieke demografische en sociaaleconomische omstandigheden daar nu eenmaal groter dan in gemeenten zoals Waadhoeke en Heerenveen. En ook de zwaarte van de problematiek is er groter: Jeugdbescherming en jeugdreclassering of de opvang en begeleiding van verwarde personen vragen veel meer tijd per casus van een sociaal werker dan de intake en afhandeling van een vraag naar een klassieke Wmo-voorziening. Ook de mate waarin gebiedsteams hun werk en resultaten moeten verantwoorden heeft invloed op de ervaren werkdruk. Vooral waar de gebiedsteams meerdere taken zouden moeten vervullen, zoals het verzorgen van de laagdrempelige toegang tot zorg en casusregie (van intake tot en met zorgplannen en/of eventuele doorverwijzing), het bieden van eerstelijns zorg en ondersteuning en de samenwerking met het voorliggend veld is hoge werkdruk bijna onvermijdelijk en kan de prioriteitenstelling in de knel komen. Voor de wijkteams in Leeuwarden en Harlingen lijkt dit aan de orde. Hier geldt: breng focus en regie aan en besteedt aandacht aan het in kaart brengen van de benodigde formatie voor de verschillende taken. Een duidelijke focus op taken en rollen helpt sociaal werkers hun tijd goed te verdelen en het

helpt beleidsmakers om de juiste verantwoordingsinformatie in beeld te brengen. Uitvoering en regie moet niet met elkaar vermengd worden.

Preventie

Voortgang op preventie hangt nauw samen met de aard en omvang van de problematiek in de gemeente (voorliggende voorzieningen zijn niet voor elke doelgroep even gemakkelijk te organiseren), maar ook met het takenpakket van de teams. Hoe de voortgang op preventie beoordeeld wordt hangt nauw samen met de ontwikkeling van het voorliggend veld en de samenwerking tussen de nuldelijns organisaties en de wijkteams. Preventie komt nog maar heel moeizaam van de grond (mede door gebrek aan focus), maar ook omdat er door de gemeente geen regie gevoerd wordt en omdat er geen partijen aangewezen en gefinancierd worden om hieraan uitvoering te geven (samen met de gebiedsteams). Als dit wel gebeurt, zoals in de preventieteams in Heerenveen, dan waarderen sociaal werkers de voortgang van preventie ook beter. De ontwikkeling met Skûle (Harlingen, Waadhoeke) en de buurtkamers (Leeuwarden) worden hoopvol getypeerd door de sociaal werkers. Ook hier geldt: breng focus en regie aan en besteedt aandacht aan het in kaart brengen van de benodigde formatie voor de verschillende taken.

Is de transformatie voltooid en hoe verhouden de Friese resultaten zich tot het landelijk beeld?

Centraal in dit onderzoek stond de vraag:

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

Het antwoord daarop van de sociaal werkers is heel realistisch en duidelijk: 'Wij zijn echt wel een eind op weg, maar er liggen nog stevige uitdagingen voor ons'. Sociaal werkers hebben nieuwe methoden, nieuwe vaktermen en nieuwe netwerken opgebouwd waarmee op een gekantelde manier gewerkt wordt. Vooral het stimuleren van zelfredzaamheid en het multidisciplinair werken hebben het dagelijkse werk voor de hulpverleners van karakter veranderd. Sociaal werkers willen niet terug naar de oude situatie en geloven dat de gekantelde manier van werken kan bijdragen aan betere zorg en ondersteuning.

Dat geldt niet alleen voor de sociaal werkers die aan dit onderzoek hebben meegewerkt. Zo oordeelt het SCP in zijn rapport *Sociaal domein op koers? Verwachtingen en resultaten van vijf jaar decentraal beleid*¹¹ dat de mogelijkheden voor burgers om (snel) hulp te krijgen toegenomen lijken te zijn. Maar vervolgens volgt een lange serie van kanttekeningen, die ook door de sociaal werkers in Friesland worden aangestipt: 'het outreachend werken blijft achter', 'het is onduidelijk of hulp vroegtijdiger dan voorheen beschikbaar komt', 'integraal werk kent zijn beperkingen (knelpunten: gegevensuitwisseling/privacywetgeving, verschillen in doelstellingen en uitgangspunten van wetten', samenwerking nog onvoldoende)', 'het beroep op eigen kracht en eigen netwerk kent de nodige belemmeringen', en 'de complexiteit van het stelsel van voorzieningen in het sociale domein is nauwelijks minder geworden'. Het SCP formuleert op basis van zijn onderzoek een aantal korte aanbevelingen: 'wees realistisch over zelfredzaamheid en zorgzame samenleving', 'reken jezelf niet rijk' 'hanteer een brede definitie van het sociaal domein (dus inclusief schuldhulpverlening, passend onderwijs en medische langdurige zorg), 'meer prioriteit voor kwetsbare groepen' en 'verminder complexiteit van regelgeving'. En vergelijkbare beelden zijn op te tekenen in het rapport van Movisie, *Sociale (wijk)teams: vijf jaar later*¹². Het rapport

¹¹ SCP, Sociaal domein op koers? Verwachtingen en resultaten van vijf jaar decentraal beleid, SCP, Den Haag, 2020.

¹² Movisie, Sociale (wijk)teams: vijf jaar later. Vierde landelijke peiling onder gemeenten (zomer 2019), Movisie, Utrecht, april 2020.

stelt vast dat de teams te weinig toekomen aan taken als preventief werken en vroegsignalering, gevolgd door outreachend werken en het doorontwikkelen van veelvoorkomende problematiek naar een meer collectieve aanpak. Er gaat nog steeds (te) veel tijd zitten in de individuele aanpak, waarbij de nadruk lijkt te liggen op intake, indicatiestelling/verwijzing en het bieden van kortdurende passende zorg en ondersteuning. Vraagverheldering of keukentafelgesprekken, casusregie en het maken van een plan met de cliënt behoren tot de taakstelling van het overgrote deel van de teams en vragen tevens de meeste tijd. Door de hoge caseload van individuele hulpvragen en de hoge werkdruk blijft er nauwelijks of geen tijd over voor het bieden van kortdurende, passende zorg en ondersteuning, het faciliteren van collectieve voorzieningen en het outreachend en preventief werken.

Dit zijn ook voor de situatie in Friesland geen verrassende beelden. Zij bevestigen de uitkomsten van de enquêtes. Kort samengevat: de voorwaarden voor het verder waarmaken van de beloftes zijn zondermeer voor handen. Er is een stevig draagvlak bij de sociaal werkers, de teams in hun geheel, de gemeente en de maatschappelijke organisaties voor de beloftes. De beloftes vormen ook de grondslag voor het werken in het sociaal domein. Toch bestaan er nog de nodige uitdagingen om de uiteindelijke doelstellingen van de transformatie waar te maken.

Bijlage 1: voorbeeld enquête Leeuwarden

Werken in wijkteams V2	
Welkom	

Welkom bij de enquête over de zes beloftes van de transformatie.

De enquête start met vier achtergrondkenmerken van jou en je functie. Vervolgens komt de vraag in hoeverre je elke belofte herkent als opdracht van het wijkteam/het dorpen team waarin je werkt.

Daarna zoomen we in op elke belofte met vijf vragen. Eerst vragen we je wat de belofte volgens jou inhoudt (open vraag). Met de volgende twee gesloten vragen kun je aangeven wat je van de belofte vindt en in hoeverre het jouw team lukt om de belofte waar te maken. De laatste twee open vragen gaan over wat jou/jouw team belemmert en wat in de praktijk goed werkt.

Werk je in een dorpen team? In de enquête wordt voor de leesbaarheid het woord 'wijkteam' gebruikt, daarmee wordt in jouw geval 'dorpen team' bedoeld.

Werken in wijkteams V2	
Achtergrondinformatie-1	

* Wat is je leeftijd?

Werken in wijkteams V2	
Achtergrondinformatie-2	

* Hoe lang werk je al in een wijkteam in de gemeente Leeuwarden?

Als je sinds de herindeling bij de gemeente Leeuwarden hoort, tel de tijd van vóór de herindeling dan ook mee.

< 1 jaar

1 tot 3 jaar

3 tot 5 jaar

> 5 jaar

Werken in wijkteams V2	
------------------------	--

Achtergrondinformatie-3

* Wat is je functie?

- Sociaal werker
- Anders, namelijk

Werken in wijkteams V2

Achtergrondinformatie-4

Wat is je professionele achtergrond?

- Jeugd
- WMO
- Participatiewet
- Anders, namelijk

Werken in wijkteams V2

Taakopvatting

In 2015 hebben veel gemeenten gekozen voor het werken in wijkteams. Uit landelijke studies blijkt dat de keuze voor het werken in wijkteams meestal gebaseerd is op zes uitgangspunten die we in dit onderzoek 'beloftes' noemen.

Werk je in meerdere wijkteams? Beantwoord de vragen dan voor het wijkteam waarin je de meeste uren werkt.

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

	herken ik niet	herken ik enigszins	herken ik	herken ik sterk	herken ik zeer sterk
Laagdrempelig werken	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Maatwerk leveren	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Multidisciplinair werken	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Preventief werken	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Stimuleren eigen regie en zelfredzaamheid van inwoners	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kostenefficiënt werken	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Werken in wijkteams V2

Beloofte 1 - laagdrempelig werken (1 van 4)

Wat houdt laagdrempelig werken volgens jou in?

Werken in wijkteams V2

Beloofte 1 - laagdrempelig werken (2 van 4)

* In hoeverre ben je het eens met onderstaande stellingen?

	Helemaal mee oneens	Mee oneens	Enigszins mee oneens	Neutraal	Enigszins mee eens	Mee eens	Helemaal mee eens	Geen mening
Een laagdrempelige werkwijze leidt tot passende zorg en ondersteuning.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Mijn wijkteam werkt laagdrempelig.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Werken in wijkteams V2

Beloofte 1 - laagdrempelig werken (3 van 4)

Kun je voorbeelden noemen van zaken die jou/jouw team belemmeren bij het laagdrempelig werken?

Werken in wijkteams V2

Beloofte 1 - laagdrempelig werken (4 van 4)

Wat werkt in de praktijk goed als het gaat om laagdrempelig werken? (succesfactoren)

Werken in wijkteams V2

Belofte 2 - maatwerk leveren (1 van 4)

Wat houdt maatwerk leveren volgens jou in?

Werken in wijkteams V2

Belofte 2 - maatwerk leveren (2 van 4)

* In hoeverre ben je het eens met onderstaande stellingen?

	Helemaal mee oneens	Mee oneens	Enigszins mee oneens	Neutraal	Enigszins mee eens	Mee eens	Helemaal mee eens	Geen mening
Maatwerk leidt tot passende zorg en ondersteuning.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Mijn wijkteam levert maatwerk.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Belofte 2 - maatwerk leveren (3 van 4)

Kun je voorbeelden noemen van zaken die jou/jouw team belemmeren bij het leveren van maatwerk?

Werken in wijkteams V2

Belofte 2 - maatwerk leveren (4 van 4)

Wat werkt in de praktijk goed als het gaat om maatwerk leveren? (succesfactoren)

Werken in wijkteams V2

Belofte 3 - multidisciplinair werken (1 van 4)

Wat houdt multidisciplinair werken volgens jou in?

Werken in wijkteams V2

Belofte 3 - multidisciplinair werken (2 van 4)

* In hoeverre ben je het eens met onderstaande stellingen?

	Helemaal mee oneens	Mee oneens	Enigszins mee oneens	Neutraal	Enigszins mee eens	Mee eens	Helemaal mee eens	Geen mening
Multidisciplinair werken leidt tot passende zorg en ondersteuning.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Binnen mijn wijkteam wordt multidisciplinair gewerkt.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Mijn wijkteam werkt nauw samen met nuldelijns voorzieningen.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Mijn wijkteam werkt nauw samen met andere eerstelijns voorzieningen.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Mijn wijkteam werkt nauw samen met tweedelijns voorzieningen.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Werken in wijkteams V2

Belofte 3 - multidisciplinair werken (3 van 4)

Kun je voorbeelden noemen van zaken die jou/jouw team belemmeren bij het multidisciplinair te werken?

Werken in wijkteams V2

Belofte 3 - multidisciplinair werken (4 van 4)

Wat werkt in de praktijk goed als het gaat om multidisciplinair werken? (succesfactoren)

Werken in wijkteams V2

Belofte 4 - preventief werken (1 van 4)

Wat houdt preventief werken volgens jou in?

Werken in wijkteams V2

Belofte 4 - preventief werken (2 van 4)

* In hoeverre ben je het eens met onderstaande stellingen?

	Helemaal mee oneens	Mee oneens	Enigszins mee oneens	Neutraal	Enigszins mee eens	Mee eens	Helemaal mee eens	Geen mening
Preventief werken leidt tot het voorkomen van inzet van zwaardere vormen van zorg en ondersteuning.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Mijn wijkteam werkt preventief.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Werken in wijkteams V2

Belofte 4 - preventief werken (3 van 4)

Kun je voorbeelden noemen van zaken die jou/jouw team belemmeren bij het preventief werken?

Werken in wijkteams V2

Belofte 5 - eigen regie / zelfredzaamheid (3 van 4)

Kun je voorbeelden noemen van zaken die jou/jouw team belemmeren bij het stimuleren van de eigen regie en zelfredzaamheid van inwoners?

Werken in wijkteams V2

Belofte 5 - eigen regie / zelfredzaamheid (4 van 4)

Wat werkt in de praktijk goed als het gaat om het stimuleren van de eigen regie en zelfredzaamheid van inwoners? (succesfactoren)

Werken in wijkteams V2

Belofte 6 - kostenefficiëntie (1 van 4)

Wat houdt kostenefficiënt werken volgens jou in?

Werken in wijkteams V2

Belofte 6 - kostenefficiëntie (2 van 4)

* In hoeverre ben je het eens met onderstaande stellingen?

	Helemaal mee oneens	Mee oneens	Enigszins mee oneens	Neutraal	Enigszins mee eens	Mee eens	Helemaal mee eens	Geen mening
Ik vind het belangrijk om kostenefficiënt te werken.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ik ben als zorgprofessional kostenbewust.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Mijn wijkteam werkt kostenefficiënt.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Werken in wijkteams V2

Belofte 6 - kostenefficiëntie (3 van 4)

Kun je voorbeelden noemen van zaken die jou/jouw team belemmeren bij het kostenefficiënt werken?

Werken in wijkteams V2

Belofte 6 - kostenefficiëntie (4 van 4)

Wat werkt in de praktijk goed als het gaat om kostenefficiënt werken? (succesfactoren)

Werken in wijkteams V2

Afronding

Verdiepende groepsinterviews

Deze enquête wordt uitgezet onder professionals van verschillende gemeenten in Friesland. In de periode januari - april 2020 willen we een aantal groepsinterviews afnemen bij professionals van verschillende teams en van verschillende gemeenten in Friesland. Tijdens deze interviews gaan we dieper in op de bevindingen uit deze enquête.

Wil je meewerken aan een groepsinterview over dit onderwerp? Vul dan hieronder je naam, e-mailadres en telefoonnummer in waarop we je kunnen bereiken. Deze gegevens worden niet gebruikt voor de analyse van de enquêteresultaten of voor andere doeleinden! De resultaten van de enquête worden anoniem verwerkt.

Vul hieronder je contactgegevens in als je geïnteresseerd bent om deel te nemen aan de groepsinterviews.

Naam:

E-mailadres:

Telefoonnummer:

Werken in wijkteams V2

Einde

Je kunt de enquête nu sluiten door op 'Verzenden' te klikken. Hartelijk dank voor je deelname.

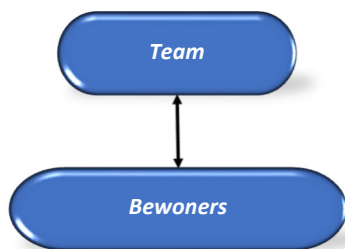
Bijlage 2: organisatie- en positioneringsmodellen van wijkteams in Nederland

In het in 2017 uitgevoerd onderzoek door het landelijk programma ‘Integraal Werken in de Wijk’¹³ worden verschillende organisatie- en positioneringsmodellen onderscheiden voor de wijkteams in Nederland.

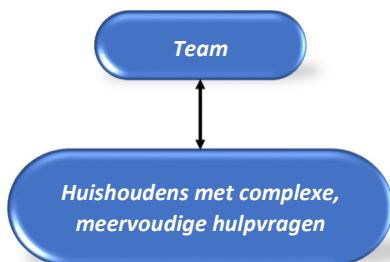
Organisatiemodellen

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

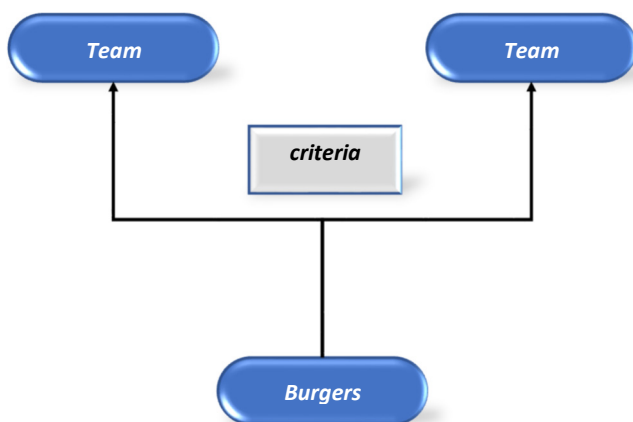
Model A1 voor alle hulpvragen van enkelvoudige tot meervoudige problematiek.



Model A2 uitsluitend voor complexe en meervoudige problematiek.

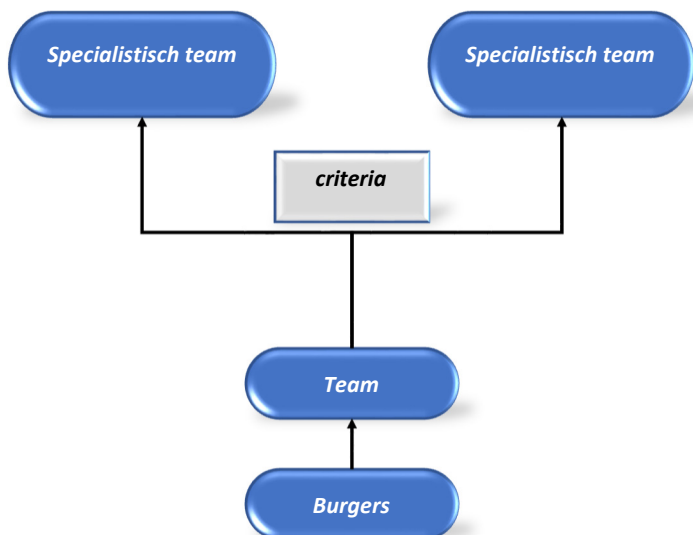


Model B zijn domein- of doelgroep specifieke teams. Meerdere teams functioneren naast elkaar op afgebakende domeinen of voor specifieke doelgroepen. Heldere werkafspraken voorkomen overlap. Soms werken de teams als voorpost.



¹³ Movisie, NCJ, Nji, Vilans en de Werkplaatsen Sociaal Domein hebben in 2017 samengewerkt in het programma Integraal werken in de wijk (IWW).

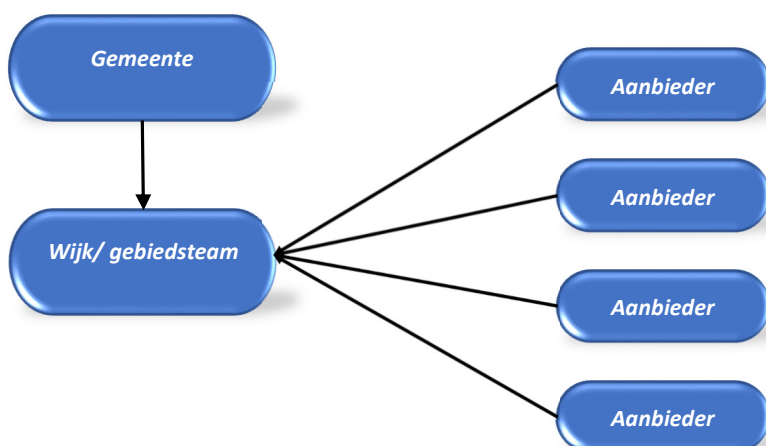
Model C is een generalistisch team dat functioneert als voorpost voor de daarachter liggende, meer gespecialiseerde teams. Het generalistische team kan verwijzen naar één van de specialistische teams. Er zijn meerdere teams, maar voor de burger is er maar één toegangspunt.



Positioneringsmodellen

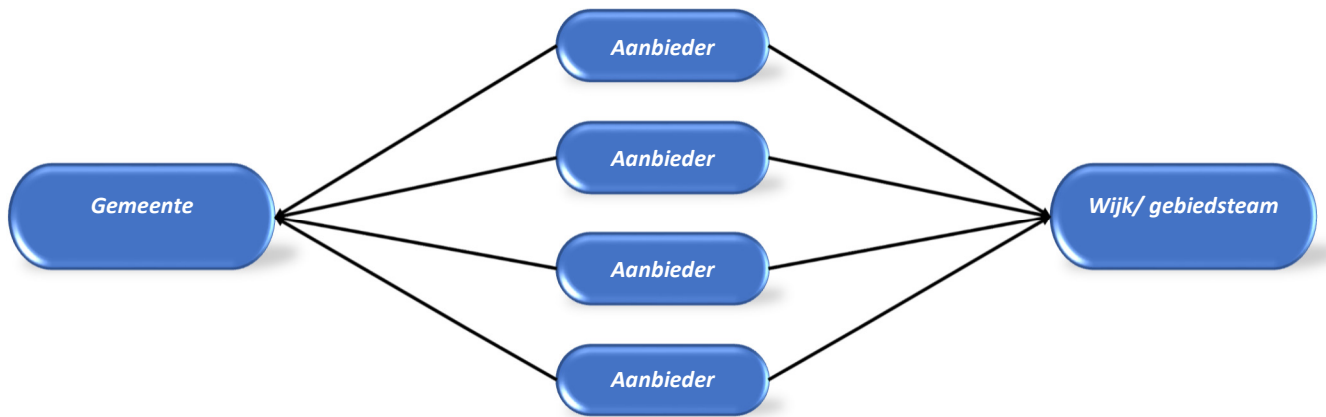
Naast de *organisatievorm* verschillen de wijkteams in Nederland ook in *positionering*. Waar bij de organisatievorm de relatie wijkteam-burger centraal staat (de organisatie van de toegang tot zorg en ondersteuning), is dat bij de positionering de relatie tussen wijkteam en de gemeente als opdrachtgever.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

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

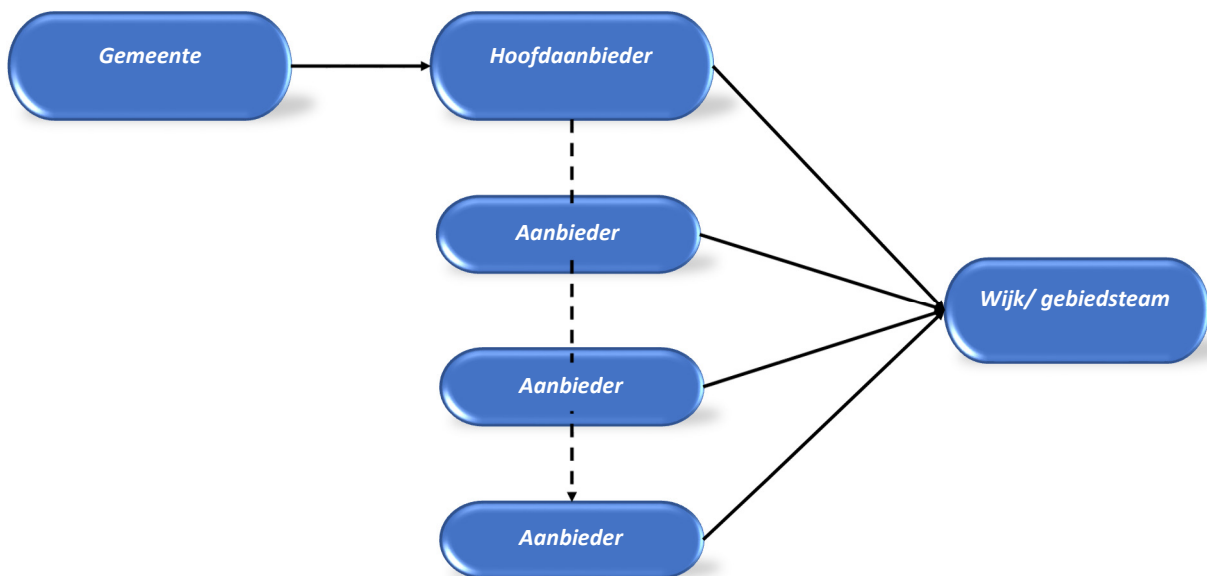


De gemeente kan het (wijk)team ook uitbesteden aan één of meer aanbieders of aan een speciaal opgerichte rechtspersoon. In dat geval zijn er drie varianten mogelijk: *model 2*, *3* of *4*.

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



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



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

