

## Evaluatie sociaal domein

**Rapport**  
**Gemeente Súdwest-Fryslân**

BMC  
Juni 2019  
drs. H.M.H.M. Rijnkels  
K.J. van de Werfhorst MSc  
drs. M. Koelewijn CMC  
Projectnummer: PO007019

## Inhoud

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Samenvatting</b>  | <b>3</b>  |
| <b>Hoofdstuk 1 Onderzoeksvraag, analysekader en aanpak</b>                                   | <b>6</b>  |
| 1.1 Aanleiding en onderzoeksvraag  | 6         |
| 1.2 Analyse kader en scope van het onderzoek   | 6         |
| 1.3 Onderzoeksaanpak   | 7         |
| 1.4 Leeswijzer   | 8         |
| <b>Hoofdstuk 2 Speerpunt 1: stimuleren eigen kracht en versterken van de basis</b>           | <b>9</b>  |
| 2.1 Doelen   | 9         |
| 2.2 Activiteiten   | 9         |
| 2.3 Resultaten   | 9         |
| <b>Hoofdstuk 3 Speerpunt 2: gebiedsgericht werken en toeleiding</b>                          | <b>12</b> |
| 3.1 Doelen   | 12        |
| 3.2 Activiteiten   | 12        |
| 3.3 Resultaten   | 12        |
| <b>Hoofdstuk 4 Speerpunt 3: vernieuwing van het ondersteuningsaanbod</b>                     | <b>17</b> |
| 4.1 Doelen   | 17        |
| 4.2 Activiteiten   | 17        |
| 4.3 Resultaten   | 17        |
| <b>Hoofdstuk 5 Speerpunt 4: sturing, financiering en verantwoording gericht op resultaat</b> | <b>21</b> |
| 5.1 Doelen   | 21        |
| 5.2 Activiteiten   | 21        |
| 5.3 Resultaten   | 21        |
| <b>Hoofdstuk 6: Conclusies en aanbevelingen voor de doorontwikkeling sociaal domein</b>      | <b>24</b> |
| 6.1 Conclusies   | 24        |
| 6.2 Aanbevelingen  | 26        |
| <b>Bijlage 1: Geraadpleegde documenten</b>   | <b>32</b> |
| <b>Bijlage 2: (Groeps)gesprekken en bijeenkomsten</b>  | <b>33</b> |
| <b>Bijlage 3: Rapport onderzoek uitvoeringspraktijk gebiedsteams</b>                         | <b>35</b> |

## Samenvatting

### Aanleiding en onderzoeksopzet

Vier jaar na de invoering van nieuwe taken binnen het sociaal domein wil de gemeente Súdwest-Fryslân weten in hoeverre het gelukt is om de plannen en ambities te realiseren. Evalueren om te leren is het uitgangspunt. De evaluatie is daarmee niet alleen een terugblik, maar ook een aanknopingspunt voor de doorontwikkeling van het sociaal domein.

De onderzoeksvraag luidt als volgt: In hoeverre is het gelukt om de speerpunten uit de koersnota te realiseren? Het gaat om de volgende vier speerpunten:

1. Stimuleren eigen kracht en versterken van de basis.
2. Gebiedsgericht werken en toeleiding.
3. Vernieuwing van het ondersteuningsaanbod.
4. Resultaatsturing, financiering en verantwoording.

De speerpunten zijn geanalyseerd aan de hand van de vragen: wat is het doel, wat zijn de activiteiten en wat zijn de resultaten?

In het onderzoek is gebruikgemaakt van verschillende bronnen: documenten, interviews, groepsgesprekken, bijeenkomsten en een vragenlijst onder de medewerkers gebiedsteams. De gesprekken hebben zowel met interne als met externe stakeholders plaatsgevonden.

### Conclusies op hoofdlijnen

- Er is een heldere visie die uitgewerkt is in een groot aantal plannen. De gemeente heeft lef getoond en een aantal principiële keuzes gemaakt.
- Er is veel gerealiseerd en de inwoners die gebruikmaken van ondersteuning zijn positief. Gezien de enorme opgave (zowel de invoering als de vernieuwing van een stelsel), is het niet vreemd dat er ook veel zaken nog niet gerealiseerd zijn. Niet alles past in 4 jaar.
- Versterking van het voorliggend veld heeft nog onvoldoende plaatsgevonden.
- Het werken volgens de bedoeling, werken met het plan van de inwoner en de brede vraagverheldering raken meer ingebed in het werk van de gebiedsteams.
- Het takenpakket voor de gebiedsteams is veelomvattend en niet helder afgebakend. De invulling wisselt tussen teams en tussen medewerkers. Om grip te krijgen op de hoeveelheid werk, wordt gestuurd op werkvoorraad, doorlooptijden en caseload.
- Lichte ondersteuning zelf uitvoeren, een rol in de veiligheidsketen, preventie en verbinding met het gebied komen nog onvoldoende tot hun recht in de gebiedsteams.

- De vernieuwing van het hulp en ondersteuningsaanbod (lichte en specialistische ondersteuning) is op onderdelen op gang gekomen.
- De invulling van het opdrachtgeverschap voldoet nog niet helemaal aan de eisen die de nieuwe inrichting van het sociaal domein stelt. Die nieuwe inrichting vraagt ontwikkeling in verschillende rollen binnen het opdrachtgeverschap.

### **Aanbevelingen op hoofdlijnen**

De afgelopen jaren heeft de gemeente samen met haar partners veel bereidheid getoond om te vernieuwen en te verbeteren. Een belangrijke aanbeveling is om blijvend te investeren in deze bereidheid en energie te vinden om ook de volgende stappen in de transformatie succesvol te zetten.

Investeer in de doorontwikkeling van de rol van opdrachtgeverschap en stelselverantwoordelijke. Het sociaal domein is een stelsel met zeer uiteenlopende spelers. Dit loopt van initiatieven van inwoners tot en met crisishulp en alles wat daartussen zit. De gemeente moet actief sturen op inzet dichtbij inwoners en gericht op de leefwereld van inwoners. In de Opgave Transformatie Sociaal Domein staan de opgaven voor de komende jaren (op basis van het hoofdlijnenakkoord), die bieden hiervoor de basis.

Positioneer de gebiedsteams en hun rol in de toeleiding als spil van het sociaal domein. De gebiedsteams zijn de aangewezen partij om inwoners te verbinden met initiatieven en organisaties in het voorliggend veld en ook de aanbieders van lichte en specialistische ondersteuning. Dat wil niet zeggen dat de gebiedsteams die taken allemaal zelf kunnen of moeten uitvoeren.

Het versterken van de basis is een uitdaging voor de gemeente. Aansluiten bij initiatieven van inwoners is iets anders dan ze overnemen. Het betekent soms dus 'op de handen zitten', en soms juist regisseren en aanjagen. Het advies is te werken langs twee lijnen. Functioneel, opgavegericht werken waarin met vrijwilligersorganisaties, inwonersinitiatieven en basisvoorzieningen gewerkt wordt aan het oplossen van een concreet probleem. En daarnaast relationeel werken door het smeden en versterken van betekenisvolle relaties tussen inwoners onderling, professionals, beleidsmakers en bestuurders. Dit is een doel op zich, de inzet is dus niet specifiek gericht op het realiseren van een opgave of een doel. Dit moet niet worden overgenomen, maar moet vooral van de samenleving zelf blijven.

Zorgaanbieders zijn primair verantwoordelijk voor de inhoudelijke vernieuwing van zorg en ondersteuning. De gemeente heeft verschillende middelen in handen om de gewenste vernieuwing van het zorgaanbod te versnellen. Maak vanuit de Opgave Transformatie Sociaal Domein de vertaling naar (contract)afspraken met de juiste prikkels om het gewenste resultaat te behalen. Wat vraagt de gemeente van aanbieders, indien zij in Súdwest-Fryslân aan de slag willen?

Het ontwikkelen van de juiste prikkel voor de contracten vraagt samenspel tussen medewerkers beleid, gebiedsteams, contractmanagement en bedrijfsvoering.

Scherp de opdrachten rond gebiedsgericht werken aan. Niet-casusgerichte activiteiten liggen primair bij organisaties in het voorliggend veld (samenlevingsopbouw, collectieve preventie, collectivieren van activiteiten). Gebiedsteams werken aan casusgerichte activiteiten (de activiteit is te koppelen aan een specifieke inwoner en zijn ondersteuningsvraag). Medewerkers van de gebiedsteams richten zich op de vraagverheldering, het opstellen van een ondersteuningsplan en casusregie (toezien op resultaat van ondersteuning). Medewerkers bieden zelf lichte ondersteuning.

## Hoofdstuk 1 Onderzoeksvraag, analysekader en aanpak

### 1.1 Aanleiding en onderzoeksvraag

Vier jaar na de invoering van nieuwe taken binnen het sociaal domein wil de gemeente Súdwest-Fryslân weten in hoeverre het gelukt is om plannen en ambities te realiseren. Evalueren om te leren is het uitgangspunt. De evaluatie is daarmee niet alleen een terugblik, maar ook een aanknopingspunt voor de doorontwikkeling van het sociaal domein.

#### Onderzoeksvraag

In hoeverre is het gelukt om de speerpunten uit de koersnota<sup>1</sup> te realiseren?

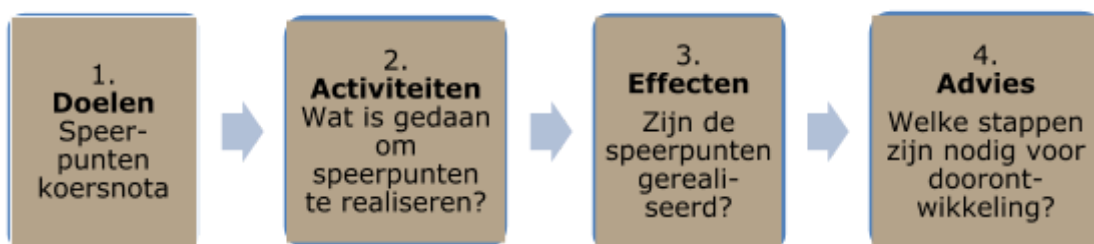
Speerpunten:

1. *Stimuleren eigen kracht en versterken van de basis.*
2. *Gebiedsgericht werken en toeleiding.*
3. *Vernieuwing van het ondersteuningsaanbod.*
4. *Resultaatsturing, financiering en verantwoording.*

De evaluatie van de speerpunten gebeurt vanuit het gemeentelijke perspectief en wordt aangevuld met het perspectief van inwoners/cliënten en maatschappelijke partners. De te onderzoeken periode betreft 2015 tot en met 2018.

### 1.2 Analyse kader en scope van het onderzoek

In onderstaande figuur is het analysekader weergegeven.



Per speerpunt zijn het hoofddoel, de centrale thema's en de belangrijkste activiteiten geformuleerd en uitgewerkt in een analysekader. De keuze voor de thema's en ontwerp van het analysekader zijn door de onderzoekers van BMC samen met de gemeentelijke projectgroep gemaakt.

<sup>1</sup>Veerkracht in het sociaal domein, koersnota december 2013

In de hoofdstukken 2 tot en met 5 wordt per speerpunt ingegaan op de vragen:

- Wat is het doel?
- Wat zijn de activiteiten?
- Wat zijn de resultaten?

In de afgelopen vier jaar zijn veel projecten en activiteiten uitgevoerd. In deze evaluatie gaan we niet in op alle afzonderlijke projecten en activiteiten. Het gaat om een evaluatie van de hoofdlijnen van beleid, de speerpunten. Per speerpunt zijn de hoofdthema's benoemd die een plek krijgen in de evaluatie.

Naast de evaluatie van de speerpunten uit de koersnota, maakt het functioneren van de interne keten sociaal domein (bedrijfsvoering en werkprocessen gebiedsteams/frontoffice en ondersteunende teams/backoffice) ook onderdeel uit van het onderzoek. De bevindingen hiervan zijn gekoppeld aan de uitgangspunten zoals beschreven in de besturingsfilosofie van de gemeente en zijn gedeeld met opdrachtgever.

### 1.3 Onderzoeksaanpak

In het onderzoek hebben we gebruikgemaakt van drie typen bronnen. Een opsomming daarvan is terug te vinden in bijlage 1 tot en met 3 van dit rapport.

#### *Documenten*

Om documenten te analyseren stellen we de volgende vragen:

- Passen de doelen uit beleidsnota, plan of regels bij de speerpunten koersnota?
- Hoe wordt invulling gegeven aan de doelen uit beleidsdocument (welke opdracht is gegeven om tot uitvoering te komen, in- of extern)?

#### *Interviews, groepsgesprekken en bijeenkomsten*

Wat is het resultaat van deze opdracht/activiteiten?

- Op inwoner-/cliëntniveau: uit onderzoeken die door de gemeente en de GGD zijn uitgevoerd en in gesprekken met vertegenwoordigers van inwoners en cliënten.
- Op organisatieniveau: bijeenkomsten voor maatschappelijke partners en gesprekken met medewerkers uit de teams van de keten sociaal domein en gesprekken met medewerkers die op aanpalende thema's werkzaam zijn.

#### *Vragenlijst onder medewerkers gebiedsteams*

Onder alle medewerkers van de gebiedsteams is een vragenlijst uitgezet met daarin vragen over caseload, werkdruk, tijdsbesteding, rolopvatting en aandachtspunten binnen het werk. 80% van de medewerkers heeft deze vragenlijst ingevuld.

## *Informatie uit de bronnen getoetst*

- Projectgroep

Bevindingen uit de documentanalyse zijn gedeeld met de projectgroep. In de projectgroep zitten teammanagers van een gebiedsteam en team ondersteuning, programmamanager transformatie, drie beleidsmedewerkers met verschillende aandachtsgebieden en een projectsecretaris.

- Directie en MT

In een brede bijeenkomst zijn de bevindingen uit de evaluatie gedeeld en getoetst aan de hand van een presentatie. Directie en MT herkennen zich in het geschetste beeld.

- Focusgroep medewerkers gebiedsteams

De bevindingen uit de vragenlijst zijn gevalideerd in een groepsgesprek met medewerkers vanuit de gebiedsteams.

Op basis van de getoetste bevindingen (op 18 april 2019 met DT, MT en projectgroep en op 25 april 2019 en 14 mei 2019 met gebiedsteammanagers en -medewerkers) is de eindrapportage opgesteld.

## **1.4 Leeswijzer**

Per hoofdstuk behandelen we een speerpunt uit de Koersnota. In hoofdstuk 6 volgen de conclusies en aanbevelingen voor de doorontwikkeling van het sociaal domein.

## Hoofdstuk 2 Speerpunt 1: stimuleren eigen kracht en versterken van de basis

### 2.1 Doelen

- De zelfredzaamheid en de samenredzaamheid (sociale cohesie) in de samenleving nemen toe.
- De ondersteuning door het sociale netwerk en/of informele organisaties neemt toe ten opzichte van de inzet van professionele organisaties.
- De initiatieven van de inwoners ten behoeve van hun wijk of dorp en hun medebewoners nemen toe.
- Leefwereld van de inwoner voorop, de systeemwereld volgt.

### 2.2 Activiteiten

- Ondersteunen en stimuleren van bewonersinitiatieven, sportverenigingen en culturele verenigingen, wijk en dorpsraden, kerken, etc.
- Inzetten van sociale gebiedsregisseurs.
- Effectieve samenwerking tussen sociaal gebiedsregisseurs en dorpen- en wijkencoördinatoren.

### 2.3 Resultaten

#### *Ondersteuning initiatieven vanuit inwoners in wijken en dorpen*

De gemeente hecht veel belang aan de verbinding met de Mienskip. Dit blijkt uit de middelen die de gemeente beschikbaar maakt voor initiatieven, door middel van het Kernenfonds, Iepen Mienskipfunds en Mei-Inoar Stipejild. Deze zijn allen gericht op het vergroten van het woonplezier, het versterken van de sociale cohesie en de kracht in de samenleving. De gemeente zit hier vooral in de faciliterende rol. Het Kernenfonds is daarbij vooral gericht op aanpassingen van de fysieke ruimte (parkeerstrook, dorpstuin, speelvoorzieningen kinderen, etc.). Het Iepen Mienskipfunds betreft vooral de ondersteuning van collectieve activiteiten van lokale verenigingen en coöperaties (collectief zonedak, realisatie speeltuin, kunstprojecten). Mei-Inoar Stipejild tenslotte, heeft vooral vrijwilligersactiviteiten voor ontmoeting en sociale samenhang mogelijk gemaakt.

In de huidige vorm zijn de fondsen voornamelijk waarderingssubsidies voor lopende activiteiten. De inzet van deze middelen heeft daarmee niet aantoonbaar geleid tot een *toename* van initiatieven; er waren al veel initiatieven in wijken en dorpen en deze blijven voortbestaan. Dit geldt met name voor sportverenigingen en activiteiten op het gebied van cultuur.

Hoewel er wel criteria zijn opgesteld voor de aanvragen voor ondersteuning van initiatieven, is de expliciete verbinding met de speerpunten van de gemeente nog niet gelegd.

### *Inzet van wijk- en dorpscoördinatoren, sociale gebiedsregisseurs en gebiedsteam*

De gemeente is verdeeld in werkgebieden voor wijk- en dorpscoördinatoren. Zij zijn de verbinding tussen de gemeente en de dorps-, wijk- en stadsbelangen. Hier kunnen inwoners met vragen of initiatieven terecht, waarbij zij inzet van de gemeente verwachten.

In het sociaal domein is de verbinding van de dorps- en wijkcoördinatoren met de gebiedsteams en de sociale gebiedsregisseurs nog niet uitgekristalliseerd. Er is in de praktijk onduidelijkheid over taak- en rolafbakening. Er werd meer verwacht van de verbindende en preventieve rol die gebiedsteams kunnen spelen in hun werkgebied. Door de grote caseload in de teams, komen medewerkers hier onvoldoende aan toe.

Buurtsportcoaches ondersteunen sportverenigingen, initiëren sportlessen op scholen, zijn actief rond bewegen voor ouderen en organiseren activiteiten gericht op weerbaarheid en leefstijl. Door hun laagdrempelige activiteiten, staan ze in verbinding met veel (vrijwilligers)organisaties en inwoners. De sociale gebiedsregisseurs hebben de rol van aanjagen en verbinden van activiteiten die binnen het sociaal domein vallen. Vanuit die rol zijn ze onder meer voorzitter van 'regiegroepen', waarin Stichting Sociaal Collectief, de GGD, buurtsportcoaches, wijk- en buurtcoördinatoren en het Wmo-platform zitten. Hier komen netwerken tot stand en worden verbindingen gelegd tussen partijen. Het blijkt echter nog lastig om van plan naar actie te komen. Daarmee komen de gebiedsregisseurs al snel van de aanjagende rol in een meer regisserende of inhoudelijk sturende rol.

### *Leefwereld voorop; beleidsparticipatie van inwoners en cliënten*

De gemeente heeft met de sociale gebiedsregisseurs en de wijk- en dorpscoördinatoren een instrument in handen voor de verbinding met inwoners, maar het blijkt niet eenvoudig om inwoners rechtstreeks te bereiken. Vaak wordt er contact gevonden met professionals in de wijken, of 'professionele inwoners' (wijkraden, dorpsbelangen, etc.). Inwoners worden in het participatieproces veelal vertegenwoordigd door het Wmo-platform en de cliëntenraad. Met het organiseren van de inspiratieochtenden en de participatiedialogen zijn inwoners, vrijwilligers(organisaties), dorpsbelangen en wijkplatforms rechtstreeks betrokken om mee te denken wat nodig is in een gebied.

### *Sociale cohesie en samenhang*

Wat betreft de sociale cohesie is er geen objectieve bron waaruit een toename of afname blijkt. Ketenpartners geven aan dat zij geen duidelijke toe- of afname van sociale samenhang zagen in de afgelopen jaren. Er is in de verschillende kernen van de gemeente al veel betrokkenheid bij elkaar, ketenpartners zien daarin geen verandering.

In 2018 zegt 89% van de cliënten van het gebiedsteam dat zij geen ondersteuning ontvangen van een vrijwilliger. 45% van de cliënten ontvangt hulp van vrienden, familie of kennissen.

Uit de gezondheidsmonitor maken we op dat het aandeel eenzame inwoners in de gemeente in de periode 2012-2016 gestegen is van 38% naar 44%.

Het aandeel mantelzorgers is in deze periode gestegen van 9% naar 15%.

Het aandeel inwoners dat is aangesloten bij een sportvereniging is in de periode 2015-2017 ongeveer gelijk gebleven rond 33%.

## Hoofdstuk 3 Speerpunt 2: gebiedsgericht werken en toeleiding

### 3.1 Doelen

- De toegang tot ondersteuning is laagdrempelig en loopt via meer kanalen (telefonisch, digitaal, huisbezoek, lokale inloop).
- Goede afstemming tussen ondersteuners die betrokken zijn bij één huishouden, via het principe één huishouden, één plan, één aanpak, ook op school; regierol voor gebiedsteams.
- Professionals met brede blik en mandaat.
- Samenwerking met partnerorganisaties (gebiedsgerichte samenwerking).
- Meer lokaal oppakken en waar mogelijk minder doorverwijzingen naar de specialistische ondersteuning, meer preventief, minder curatief.

### 3.2 Activiteiten

- Investeren in het professionele voorveld door inzet van Sociaal Collectief, algemene voorzieningen, buurtsportcoaches, culturele instellingen (onder andere Atrium) jeugdgezondheidszorg (inclusief maatwerk), etc.
- Samenhang en verbinding in het voorliggend veld door één gebiedsgericht uitvoeringsplan opgesteld door drie uitvoerende partijen.
- Verbinden van formele en informele ondersteuning (onder andere ondersteunen mantelzorgers en vrijwilligers).
- Werkwijze gebiedsteam (onder andere doe-team, zichtbaar in de buurt, brede vraagverheldering, ondersteuningsplan van de inwoner, versterken draagkracht, kortdurende ondersteuning, maatschappelijk werk op de scholen, casusregie).
- Onderzoek 'De kracht van draagkracht' met als doel handvatten krijgen en implementeren om de draagkracht van inwoners te versterken.

### 3.3 Resultaten

#### *Gebiedsgerichte samenwerking*

Er is een overeenkomst aangegaan met een nieuwe organisatie voor welzijn en collectieve dienstverlening: Stichting Sociaal Collectief. Deze organisatie verricht haar taken op het gebied van preventie en samenlevingsopbouw en ondersteuning van vrijwilligers en mantelzorgers. De organisatie Sociaal Collectief is operationeel en staat in verbinding met bewoners, gebiedsteams, gebiedsregisseurs, buurtsportcoaches en andere partijen die in de gebieden werken. Gezamenlijk wordt gewerkt aan activiteiten gericht op leefstijl, bewegen en ontmoeten. Wat opvalt is dat het beschikbare budget voor Sociaal Collectief lager is dan de subsidie die de voorgaande organisatie ontving. Hierdoor is minder menskracht beschikbaar voor preventieve taken en samenlevingsopbouw, terwijl dit juist een belangrijk speerpunt van de gemeente is.

Sociale gebiedsregisseurs jagen aan en vormen een verbindende schakel tussen beleidsplannen en uitvoering. Een start is hiermee gemaakt, bijvoorbeeld door het starten van netwerken en overleggen en het opstellen van gebiedsgerichte plannen. Concrete resultaten in de uitvoering van deze plannen zijn nog niet geboekt. Het verbinden van het werk van de buurtsportcoaches, GGD en welzijnsactiviteiten vraagt extra aandacht.

Bij samenwerking in het gebied hoort ook de bijdrage van (zorg)aanbieders. We zien dat deze aanbieders vaak werken op het niveau van de gemeente of zelfs op regionaal niveau. Dit hangt ook samen met de wijze waarop de dienstverlening wordt ingekocht. In de contracten en subsidieafspraken staan geen eisen rond gebiedsgericht werken of maatwerk per gebied.

### *Laagdrempelige toegang tot ondersteuning*

Inwoners kunnen voor informatie en advies terecht bij laagdrempelige voorzieningen in hun buurt. Denk hierbij aan de school, jeugdgezondheidszorg, stipepunt, praktijkondersteuner. Ook kunnen inwoners contact zoeken met de gemeente (informatie via website, via e-mail of telefonisch bij het klantcontactcentrum). In 2018 gaf een ruime meerderheid van de inwoners met een ondersteuningsvraag aan dat zij wisten waar ze terecht konden met hun vraag.

De bekendheid van onafhankelijke cliëntondersteuning ligt op ongeveer 30%. Dit is vergelijkbaar met het landelijke beeld.

Toegang tot ondersteuning wordt geboden door het gebiedsteam. Inwoners die nog geen contactpersoon hebben in het team, kunnen echter niet direct contact opnemen met het gebiedsteam. Het eerste contact verloopt dan via het klantcontactcentrum. De schakel via het klantcontactcentrum werkt goed waar het gaat om informatie- en adviesvragen; medewerkers kunnen een groot deel van de vragen snel afhandelen, al dan niet op basis van ruggespraak met een medewerker van het team administratie, ondersteuning of gebiedsteam. Als inzet vanuit het gebiedsteam nodig is, wordt de inwoner toegezegd dat deze binnen 2 werkdagen wordt teruggebeld. Inwoners geven aan dat dit in de praktijk niet altijd blijkt te lukken. Daarnaast hebben inwoners de verwachting dat ze binnen 2 werkdagen een antwoord op hun vraag hebben of een afspraak met een medewerker hebben. Dit is echter niet het geval. De 2-dagentermijn gaat alleen over het contactmoment. Inwoners die al eerder contact hebben gehad met iemand in het team, kunnen hun contactpersoon rechtstreeks benaderen.

Huisartsen blijven voor jeugdhulp ook een belangrijke toegangspoort. In de periode 2015-2018 is in de gemeente Súdwest-Fryslân de toegang tot jeugdhulp via de huisarts niet afgenomen, zo blijkt uit cijfers van het CBS.

De samenwerking tussen de gebiedsteams en huisartsen is de afgelopen jaren op gang gekomen. Daar heeft de inzet van de POH-GGZJ aan bijgedragen. Inmiddels doen er 26 huisartsen mee. Daarbij zouden huisartsen wel graag nog meer terugkoppeling ontvangen over een casus die zij doorverwijzen naar het gebiedsteam.

### *Ervaring van inwoners*

83% van de inwoners die gebruikmaakt van het gebiedsteam is tevreden over het bereikte resultaat van de ondersteuning.

### *Eén gezin, één huishouden, één plan, met het gebiedsteam in de regio.*

In 2018 zegt 51% van de cliënten van het gebiedsteam dat er een plan van aanpak is gemaakt. Voor cliënten jeugd is dit 69%, voor cliënten Wmo is dit 56%. Van de cliënten participatie geeft 42% aan dat zij een plan van aanpak hebben.

Dit komt overeen met de uitkomsten van het onderzoek onder medewerkers van de gebiedsteams, waaruit blijkt dat er met name voor enkelvoudige voorzieningen vaak geen ondersteuningsplan wordt gemaakt.

Inwoners geven aan dat zij, als er een plan is, wel tevreden zijn over dit plan. Ook geven inwoners aan dat samen met de medewerker van de gemeente naar oplossingen is gezocht voor hun probleem. Uit het onderzoek 'De kracht van draagkracht' blijkt dat professionals eerder vinden dat het plan echt van de inwoner is, dan dat inwoners dit vinden.

Vanuit een werkgroep met medewerkers beleid en gebiedsteams is er een notie regie opgesteld, waarmee de medewerkers in de gebiedsteams ondersteund worden bij het kiezen van hun rol in relatie tot inwoner en zorgaanbieders. In de praktijk blijkt de rol van regisseurs voor medewerkers in de teams een stevige opgave.

Voor de casussen jeugd vragen veel casusregie. Deze regie is vooral gericht op het starten en continueren van de juiste ondersteuning en het onderhandelen met zorgaanbieders over passende hulp en technische zaken (hoofd- en onderaannemer, bijvoorbeeld). Bij de Wmo vraagt casusregie vooral tijd bij de casussen rond begeleiding. De casusregie, gericht op het volgen en sturen op het behalen van de afgesproken resultaten (geldt voor participatie, jeugd en Wmo), staat nog in de kinderschoenen.

### *Professionals met brede blik en mandaat*

Er zijn integrale gebiedsteams ingericht die werken op alle onderdelen van het sociaal domein. De teams zijn samengesteld uit generalistische medewerkers met elk hun specialistische achtergrond. De werkvoorraad in de teams wordt verdeeld op basis van het specialisme van de medewerkers.

Medewerkers behandelen zowel casuïstieken die vooral administratief/enkelvoudig van aard zijn als complexe casuïstieken. Naar beide typen casussen gaat veel tijd; hierdoor blijft er relatief weinig tijd over voor casussen met een middelzware problematiek. Dit type casussen leent zich goed voor ondersteuning vanuit het gebiedsteam zelf, al dan niet in combinatie met ondersteuning vanuit het voorliggend veld. Omdat de tijd hiervoor ontbreekt, wordt op deze casussen vaak (vaker dan nodig) geïndiceerd aanbod ingezet. Dit verhoogt de uitgaven.

Onderdelen uit de Participatiewet zijn onderdeel van de werkzaamheden van de gebiedsteams. Het gaat om de toegang tot inkomensvoorzieningen en het begeleiden van inwoners in het gebied naar werk en participatie. Medewerkers Wmo, Jeugd en re-integratie werken met een opdrachtformulier voor de administratieve afhandeling richting een beschikking. Medewerkers levensonderhoud verzorgen zelf de administratieve invoer van gegevens voor het aanmaken van de beschikking.

Er wordt in de teams gewerkt aan verdere ontwikkelingen van de professionaliteit. Zo zijn de medewerkers getraind in de methodiek van De Nieuwe Route, waarin eigenaarschap en verantwoordelijkheid voor inwoners centraal staat. 70% van de medewerkers Jeugd en Wmo geeft aan te werken volgens deze methodiek. Medewerkers participatie en schulddienstverlening geven aan dat zij dit in 39% van de gevallen doen. Deelname aan het onderzoek 'De kracht van draagkracht' heeft het bewustzijn om aan te sluiten op draagkracht van inwoners versterkt.

#### *Doe-team*

In een aantal gevallen geven medewerkers vanuit de gebiedsteams ook lichte ondersteuning. In casussen begeleiding volwassenen, casussen jeugdhulp en casussen schulddienstverlening is dit ongeveer 6 tot 7 uur per casus, dit is ongeveer 20% van de totale tijd per casus. Naast het zelf bieden van ondersteuning, zijn met name de medewerkers in casussen jeugd aan de slag met casusregie en overbruggingszorg. Aandachtspunt is dat de lichte ondersteuning die tot 2015 door maatschappelijk werk en MEE werden geleverd nu opgenomen zijn in het takenpakket van de gebiedsteams. De omvang van deze ondersteuning wordt niet in dezelfde mate geleverd in de gebiedsteams.

Een deel van de medewerkers zou graag meer zelf ondersteunen, zoals in de opdracht aan de teams ook is vastgelegd. Het komt hier onvoldoende van, onder druk van de huidige caseload.

#### *Aandacht voor preventief werken in het gebied*

Gebiedsteammedewerkers zijn gekoppeld aan een gebied om de verbinding met informele vormen van ondersteuning, voorliggende voorzieningen en initiatieven van inwoners te maken. Medewerkers geven aan dat zij slechts in geringe mate

toekomen aan hun preventieve taken (5% van hun tijdsbesteding). Daarnaast geven medewerkers aan dat, wanneer zij onder tijdsdruk prioriteiten moeten stellen, de preventieve taken geen aandacht krijgen. Gebiedsregisseurs en medewerkers van organisaties in het voorliggend veld geven aan dat de inzet en zichtbaarheid van medewerkers uit de gebiedsteams wisselend is. Er is geen structurele verbinding. In de praktijk lukt het nog niet om individuele vragen te verbinden en tot collectieve oplossingen te komen. Maatschappelijke partners en medewerkers van de teams hebben wel een gedeeld gevoel van urgentie op deze opgave.

## Hoofdstuk 4 Speerpunt 3: vernieuwing van het ondersteuningsaanbod

### 4.1 Doelen

- Het zelforganiserend en zelfoplossend vermogen van de inwoner en de samenleving wordt maximaal en optimaal ingezet bij de ondersteuningsplannen, regie ligt bij de inwoner. Plan van de inwoner als uitgangspunt.
- De ondersteuning wordt zo dicht mogelijk bij de inwoner georganiseerd en aangeboden.
- De inhoud van de ondersteuning is samenhangend en integraal.
- Het ondersteuningsaanbod wordt waar nodig vernieuwd, zodat het efficiënter is en aansluit bij de wensen en behoeften van de inwoners, aanbod is individueel en collectief gericht.

### 4.2 Activiteiten

- Schulddienstverlening.
- Dagbesteding en inloopvoorzieningen.
- Aanbod re-integratie naar werk.
- Poh's voor GGZ en jeugd.
- Pilot Geïntegreerde Indicatiestelling Wmo-wijkverpleging.
- Arrangementen jeugd/onderwijs (voorbeelden: inzet medewerker Gebiedsteam op scholen (SMW-er), gezamenlijke aanpak Thuiszitters, OZO's onderwijs-zorgoverleggen, ASS-klassen, XL-groep, Challenge-klas).

### 4.3 Resultaten

#### *Samenspel in hulp en ondersteuning*

Met het instellen van de gebiedsteams is een integrale toegang gerealiseerd en wordt gewerkt met een ondersteuningsplan dat aansluit op de draagkracht van inwoners. Deze ambitie is nog steeds in ontwikkeling, daar hebben we in hoofdstuk 3 een toelichting op gegeven. Om transformatie te realiseren, is echter meer nodig. Ook de aanbieders van hulp en ondersteuning moeten hun aanbod vernieuwen en goed laten aansluiten op het werk van de gebiedsteams.

Het valt op dat bij de genoemde activiteiten in paragraaf 4.2 niet expliciet aandacht is voor het organiseren van een goed samenspel tussen gebiedsteams en aanbieders van lichte en specialistische ondersteuning.

We noemen een aantal thema's:

- Het is nog niet vanzelfsprekend dat aanbieders werken met het ondersteuningsplan van de inwoner (gemaakt met de medewerker gebiedsteam). Het plan wordt in de huidige werkwijze niet gedeeld met aanbieders door de gebiedsteammedewerker. Het is aan de inwoner om dit te doen.

- De aanbieder maakt een eigen behandelplan, hierin staan de te behalen resultaten en hoe die te behalen. De medewerker in het gebiedsteam heeft niet altijd inzicht in dit plan van de aanbieder. Sturen op het behalen van het resultaat is hierdoor lastig.
- Als meerdere vormen van hulp en ondersteuning ingezet worden, geldt bij de jeugdhulp dat één aanbieder optreedt als hoofdaannemer en dat deze de afstemming met andere aanbieders verzorgt. Er wordt gewerkt binnen één beschikking.
- Vanuit beleid en contractmanagement is onvoldoende zicht op het casusniveau om te sturen op de juiste inzet. Zij zijn afhankelijk van signalen vanuit het gebiedsteam voor hun rol.
- Als op meerdere levensdomeinen hulp en ondersteuning nodig is, is de kans groot dat meerdere aanbieders werken vanuit hun eigen plan.
- Aanbieders van hulp en ondersteuning kunnen ook algemene voorzieningen inzetten of informele vormen van hulp om de gestelde doelen te bereiken. Dit gebeurt echter weinig (extra werk, het ontbreekt aan zicht op het voorliggend veld, wordt niet passend geacht); hier wordt ook niet op gestuurd.
- Evaluatie van de hulp en ondersteuning gebeurt voor het aflopen van de indicatietermijn. Gebiedsteammedewerkers hebben niet altijd zicht op de bereikte resultaten of op de tussenstappen die zijn gezet om een doel te halen. Hiervoor zijn verschillende oorzaken:
  - de gebiedsteammedewerker is te druk om de casus te volgen;
  - de gebiedsteammedewerker heeft geen of onvoldoende zicht op het plan van de aanbieder;
  - bij jeugd wordt het resultaat afgemeten aan de hand van drie indicatoren die door het Nederlands Jeugd Instituut (NJI) zijn opgesteld.  
Informatie over deze indicatoren is niet altijd aanwezig bij de medewerker uit het gebiedsteam.
- In het huidige systeem van resultaatfinanciering jeugd wordt het volledige traject betaald, terwijl hier de mogelijkheid is gecreëerd om - indien resultaten niet volledig bereikt zijn - 70% te betalen. Dit komt mede doordat medewerkers gebiedsteams onvoldoende zicht hebben op het doelbereik.

### *Vernieuwing van lichte en specialistische ondersteuning*

In de afgelopen jaren heeft de gemeente het initiatief genomen om verschillende onderdelen van hulp en ondersteuning te vernieuwen. Echter, het grootste deel van het aanbod wordt nog op dezelfde manier geleverd als bij de start in 2015. Opvallend is dat de vernieuwing slechts mondjesmaat op initiatief van aanbieders wordt ingezet. Als de gemeente niet de rol van aanjager en kwartiermaker op zich neemt, blijven veel zaken bij het oude.

## *Jeugd*

- Diverse projecten en nieuwe aanpakken (onder andere praktijkondersteuner GGZ jeugd, onderwijs-zorg). Hier heeft de gemeente samen met ketenpartners succesvol weten te vernieuwen, waarmee inwoners dichterbij de eigen leefomgeving worden geholpen (de huisarts, de school).
- Resultaatfinanciering is ingevoerd.

## *Wmo*

- Pilots Tichtby Koudum en Sperkhem-Tuindorp (realiseren van vormen van inloop en dagbesteding voor inwoners van het dorp of gebied). Tichtby realiseert hulp en ondersteuning voor kwetsbare inwoners, maar ook een plek waar ontmoeting voor de bewoners van het dorp centraal staat. Bij het realiseren van de plannen zijn gebiedsteams betrokken, inwoners (onder andere Wmo-raad, kerkgemeenschap), aanbieders van zorg en welzijnsinitiatieven. De pilots zijn gestart in 2017 en gerealiseerd in 2018).

## *Schulddienstverlening*

- Het beleid schulddienstverlening is per 2017 vernieuwd. De Rekenkamer heeft een onderzoek uitgevoerd naar de schulddienstverlening in de gemeente. Uit een intern vervolgonderzoek uit 2018 blijkt dat het college uitvoering heeft gegeven of gaat geven aan de aanbevelingen van de Rekenkamer. Het gaat dan onder meer om:
  - inzet Mobility Mentoring, om tot duurzame gedragsverandering te komen;
  - de regisseursrol van de medewerker gebiedsteam, waarbij het vierogenprincipe wordt gehanteerd om willekeur te voorkomen.
- Het effect van de beleidsveranderingen en inzet van nieuwe interventies voor de inwoner of op de gemeentelijke uitgaven aan schulddienstverlening is nog niet inzichtelijk.
- Er is veel tijd gestoken in het uitschrijven van de belangrijkste werkprocessen schulddienstverlening particulier en bedrijven onder begeleiding van een externe. Het resultaat hiervan wordt verwerkt in het nieuwe Regiesysteem Gidso.

## *Participatie*

- De Werkjouwer is een activeringstraject en is erop gericht om mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt (doelgroep Participatiewet) binnen een periode van 1 à 2 jaar naar vrijwilligerswerk of naar een re-integratietraject te begeleiden. Het doel is vooral sociale activering, ondersteuning en ontwikkeling richting de arbeidsmarkt en vrijwilligerswerk. Het gaat om een integrale aanpak; indien nodig wordt er ondersteuning ingezet om belemmeringen weg te nemen (schuldsanering, huisvestings- en/of verslavingsproblematiek).
- Voorbereiden van een structuur van de uitvoering van de Participatiewet.

Daarbij is aandacht voor:

- de wijze waarop taken vanuit de Participatiewet worden georganiseerd (vanuit één uitvoeringsorganisatie, of leggen we één of meerdere knips in de uitvoering?);
  - doorontwikkeling van SW-bedrijf tot Werkleerbedrijf;
  - kiezen of taken lokaal of regionaal worden uitgevoerd.
- De uitvoering van de Participatiewet is versnipperd en de taken en verantwoordelijkheden zijn niet helder. De gemeente is samen met de regio bezig met het ontwikkelen van een toekomstperspectief voor het Wsw-bedrijf. Het Wsw-bedrijf heeft een belangrijke rol bij de re-integratie-opgave. De gemeente heeft daarnaast een programma werk dat vol inzet op samenwerking gemeente/bedrijfsleven/opleidingsinstituten om zoveel mogelijk inwoners aan het werk te krijgen.

## Hoofdstuk 5 Speerpunt 4: sturing, financiering en verantwoording gericht op resultaat

### 5.1 Doelen

- Een samenhangende sturingsstrategie op de onderdelen van het sociaal domein (rol inwoners, gemeentelijke organisatie, voorliggend veld, gebiedsteams, aanbieders, partnerorganisaties die betrokken zijn bij sociaal domein).
- Er is een integraal en samenhangend systeem van bekostiging van de ondersteuning met prikkels die het behalen van de doelstellingen bevorderen (resultaatbekostiging).
- Professioneel opdrachtgeverschap (verbinden van verschillende rollen).
- Verantwoording vindt plaats naar inwoners, raadsleden en samenwerkingspartners.
- Sturen vanuit vertrouwen, zo weinig mogelijk bureaucratie.

### 5.2 Activiteiten

- Contractmanagement (ook samenwerking met SDF).
- Resultaatsturing Jeugd: met als doel ruimte voor ultiem maatwerk, samenhangende zorg.
- Resultaatsturing Wmo.
- Subsidiesystematiek vernieuwen.
- Budgetten ontschotten.
- Ondersteunende ICT-systemen (digitalisering, inzetten van Gidso).
- Dashboard sociaal domein.
- Sociale index.
- Samenwerking binnen en buiten de interne keten sociaal domein versterken.

### 5.3 Resultaten

#### *Samenhangende sturingsstrategie*

De sturing op het sociaal domein gebeurt voornamelijk op losse onderdelen (per type ondersteuning, sectoraal, subsidies en inkoop gescheiden).

- Aanbieders van hulp en ondersteuning krijgen geen prikkel, verleiding of verplichting om ondersteuning anders in te richten en/of te verbinden met informele vormen van ondersteuning. Hierdoor komt het voorliggend veld onvoldoende in positie en blijft samenwerking vrijblijvend.

- De gebiedsteams hebben in de beleidsplannen een centrale positie gekregen. Zij zijn de brede toegangspoort voor inwoners met een ondersteuningsvraag, zij leveren de toegang tot geïndiceerde hulp, zij bieden zelf ondersteuning en zij zijn de verbinders met het voorliggend veld. Dit is een unieke positie die door geen enkele andere partij wordt ingenomen. Het ontbreekt echter aan voorwaarden om deze centrale positie ook te pakken. Zowel de aanbieders in het voorliggend veld als de aanbieders in de geïndiceerde hulp koersen op hun eigen opdrachten.
- In 2015 is een plan voor een verzilveringsstrategie gemaakt. Dit gaat ervan uit dat er financieel geïnvesteerd moet worden in preventie en laagdrempelige voorzieningen waardoor problemen direct aangepakt kunnen worden. Dit plan is niet uitgevoerd. Er heeft geen verschuiving van budgetten plaatsgevonden tussen de verschillende ondersteuningsniveaus en ook het ontschotten van budgetten voor hulp en ondersteuning is niet gebeurd. Hierdoor wordt nog onvoldoende ingezet op afschaling en blijft stapeling van verschillende vormen van ondersteuning mogelijk. Door de integrale toegang worden overigens wel veel meer dwarsverbanden gelegd.

### *Resultaatgericht financieren*

- Resultaatgericht financieren jeugdhulp  
Dit traject is regionaal ingezet en heeft geresulteerd in nieuwe contractafspraken met aanbieders. In de bekostiging op resultaat bepaalt de gebiedsteammedewerker de ondersteuningsvorm en de aanbieder de intensiteit van de benodigde hulp. Eerste resultaten laten zien dat deze wijze van financieren de medewerkers in de toegang niet per se beter positioneert. Voor gebiedsteammedewerkers is het lastig om te bepalen of het resultaat behaald is.  
Bovendien hebben zij geen invloed op de intensiteit van de hulp die ingezet wordt.
- Resultaatgericht financieren Wmo  
Dit traject resultaatgericht financieren is ingezet, maar voorlopig stopgezet. Dit heeft te maken met rechterlijke uitspraken waarin gesteld wordt dat inwoners recht hebben op ondersteuning die niet louter op resultaat bekostigd wordt, maar die ook vertaald wordt in een inzet in tijd. De ervaringen met een vergelijkbaar traject bij jeugd en het beperkte enthousiasme van aanbieders speelden ook een rol bij het voorlopig stopzetten.

### *Contractmanagement en verantwoorden*

- Er is onvoldoende zicht of afspraken met aanbieders in de praktijk worden uitgevoerd. De rol van medewerkers gebiedsteams ligt op het casusniveau. Op casusoverstijgend niveau is dit nu onvoldoende belegd.
- Onduidelijkheid over de verhouding tussen lokaal en regionaal contractmanagement in het jeugddomein.

## *Opdrachtgeverschap*

De gemeente heeft niet alleen de rol van opdrachtgever naar partijen die uitvoering geven aan taken binnen het sociaal domein, maar heeft ook de rol van stelselverantwoordelijke, partner en innovator. De invoering van de nieuwe taken (transitie) en de opgave om te vernieuwen (transformatie) vraagt andere vormen van opdrachtgeverschap. De inrichting hiervan blijkt een zoektocht te zijn.

- Volwaardig en gezaghebbend gesprekspartner zijn van aanbieders op lokaal en regionaal gebied is nog niet vanzelfsprekend.
- Ontwikkelingen in de vraag en initiatieven van inwoners weten te verbinden aan beleid en uitvoering is nog geen vast onderdeel van de beleidscyclus.
- Vanuit een vernieuwingsagenda de vertaling weten te maken naar (contract)afspraken met de juiste prikkels om het gewenste resultaat te behalen. Dit vraagt samenspel tussen medewerkers beleid, gebiedsteams, contractmanagement en bedrijfsvoering gericht op het behalen van resultaten in de samenleving. Dit samenspel is nog volop in ontwikkeling.
- Vernieuwen lichte en specialistische ondersteuning. Dit is een onderdeel van de vernieuwingsagenda, de uitvoering hiervan is op onderdelen gestart.
- Subsidiesystematiek vernieuwen. De ambitie is geformuleerd, maar deze is nog niet gerealiseerd. Veel subsidies zijn nog inputgericht en/of onvoldoende toegespitst op de nieuwe opgaven binnen het sociaal domein.

## *Samenwerking binnen en buiten de keten sociaal domein van de gemeente*

- Gebiedsteams zijn gepositioneerd als centraal punt van de keten omdat hier het contact met inwoners centraal staat. De andere teams (ondersteuning, beleid, administratie en sport & cultuur) zijn faciliterend aan het werk van de gebiedsteams. De ervaringen laten het volgende zien:
  - De teams ondersteuning en administratie hebben hun eigen contacten met inwoners op een aantal taken (bijvoorbeeld minimabeleid, leerplicht, leerlingenvervoer, de meld- en coördinatiefunctie voortijdig schoolverlaten). Dit vraagt aandacht in de onderlinge afstemming.
  - Aansluiten bij leefwereld inwoner is geen vanzelfsprekendheid voor alle medewerkers in de keten. Er treedt spanning op tussen het belang van de leefwereld van de inwoner en de systeemwereld van werkprocessen, wettelijke (on)mogelijkheden, verantwoording, werkafspraken en financiën.
- Sport & cultuur is in 2018 als team onderdeel geworden van het sociaal domein om op deze manier ook de verbinding te leggen met activiteiten van onder andere de buurtsportcoaches en activiteiten vanuit het team cultuur. De inzet vanuit sport & cultuur versterken de activiteiten, gericht op de sociale basis en het gebiedsgericht werken. Hier liggen veel

verbindingen (preventief werken, leefstijl, ontmoeten, gezondheid, sport en bewegen).

## Hoofdstuk 6: Conclusies en aanbevelingen voor de doorontwikkeling sociaal domein

### 6.1 Conclusies

Er is een heldere visie die is uitgewerkt in een groot aantal plannen. De gemeente heeft lef getoond en een aantal principiële keuzes gemaakt:

- Integrale gebiedsteams.
- Werken volgens de bedoeling (eigenaarschap en verantwoordelijkheid van inwoners staan centraal).
- Veel mandaat bij medewerkers in de gebiedsteams.
- Gebiedsteams onder eigen regie gemeente.
- Keuze voor een nieuwe aanbieder in het voorliggend veld.

Er is veel gerealiseerd en de inwoners die gebruikmaken van ondersteuning zijn positief. Gezien de enorme opgave (zowel de invoering als de vernieuwing van een stelsel) is het niet vreemd dat er ook veel zaken nog niet gerealiseerd zijn. Niet alles past in vier jaar. En soms wordt een verkeerde afslag genomen of is een voorstel in de la terechtgekomen. Dat is niet per se erg. Wel belangrijk is de bereidheid die we zien om te kijken naar het eigen functioneren en op zoek te gaan naar verbeteringen.

Omdat de ambitie hoog is, zijn in de afgelopen jaren veel initiatieven en projecten opgepakt. Het resultaat is een bont landschap aan plannen. Niet altijd is duidelijk op basis van welke criteria besloten wordt om nieuwe initiatieven te starten.

Versterking van het voorliggend veld heeft nog onvoldoende plaatsgevonden:

- Op inzet welzijnswerk (het huidige Sociaal Collectief) is bezuinigd.
- Gebiedsteams komen weinig toe aan verbinding met voorliggend veld (afhankelijk van inzet individuele medewerkers, inzet niet structureel geborgd). Medewerkers geven overigens wel aan dat ze preventie van belang vinden en daar ook op willen inzetten.
- Rol van de gebiedsregisseurs (en andere verbinders) staat nog in de kinderschoenen.
- Aanbieders van lichte en specialistische ondersteuning krijgen geen prikkel om van de algemene voorzieningen gebruik te maken.
- Het ontbreekt nog aan een praktische uitwerking van de gemeentelijke visie op het versterken van de sociale basis. Te denken valt aan helderheid over de gemeentelijke rol, criteria om bepaalde initiatieven wel/niet aan te jagen en de praktische samenwerking met organisaties en inwoners waarin overleg leidt tot concrete acties.

## Gebiedsgericht werken

- Het werken volgens de bedoeling, werken met het plan van de inwoner en de brede vraagverheldering raken meer ingebed in het werk van de gebiedsteams. Overigens zijn er verschillen tussen medewerkers en verschillen tussen domeinen. Ook geldt dat met name de eerste stappen van het werkproces worden vormgegeven volgens de principes van de bedoeling (vraagverheldering, plan maken in overleg met de inwoner). De volgende stappen (doelen en acties, administratieve afhandeling) zijn vaker nog traditioneler ingericht.
- Het takenpakket voor de gebiedsteams is veelomvattend en niet helder afgebakend. De invulling wisselt tussen teams en tussen medewerkers. Om grip te krijgen op de hoeveelheid werk, wordt sterk gestuurd op werkvoorraad, doorlooptijden, caseload.
- Focus van de medewerkers ligt op toegang (vraagverheldering en ondersteuningsplan) tot lichte en specialistische ondersteuning.
- Lichte ondersteuning zelf uitvoeren, een rol in de veiligheidsketen, preventie en verbinding met het gebied komen onvoldoende tot hun recht.
- Medewerkers jeugd leveren overbruggingszorg als een aanbieder niet direct kan leveren. Deze overbruggingszorg hoort niet bij de oorspronkelijke opdracht aan de gebiedsteams.
- Gebiedsteams verwijzen nog evenveel door naar lichte en specialistische ondersteuning als een aantal jaren geleden.
- Van medewerkers wordt inzet gevraagd op een breed spectrum aan casuïstiek. Dat loopt van administratief/enkelvoudig tot multiprobleem/zorgmijders.
- De rol van casusregisseur (sturen op het behalen van resultaat voor de inwoner) komt nog niet uit de verf. Casusregie behelst nu vooral het contact met aanbieders om tot de juiste hulp voor een inwoner te komen.
- Naast hun casusgebonden werk, worden medewerkers ook gevraagd voor een breed palet aan projecten, overleggen en scholingen.
- De formatie/bezetting is niet afgestemd op (de huidige omvang van en werkwijze in) dit takenpakket.

De vernieuwing van het hulp- en ondersteuningsaanbod (lichte en specialistische ondersteuning) is op onderdelen op gang gekomen. Het grootste deel van de hulp is nog sectoraal vormgegeven. Hoewel er nieuwe arrangementen zijn gevormd, realiseren aanbieders vaak nog niet de gevraagde aansluiting op draagkracht van de hulpvrager en/of verbinding met informele vormen van ondersteuning. Ook zien we weinig maatwerk op gebiedsniveau. De meeste aanbieders werken op gemeentelijk of op regionaal niveau en nemen dat als uitgangspunt voor hun aanbod. Overigens is dit in veel gemeenten een herkenbaar beeld. Het vernieuwen van het ondersteuningsaanbod vraagt een lange(re) adem.

De invulling van het opdrachtgeverschap voldoet nog niet helemaal aan de eisen die de nieuwe inrichting van het sociaal domein stelt. Die nieuwe inrichting vraagt ontwikkeling in verschillende rollen binnen het opdrachtgeverschap.

De interne samenwerking binnen de keten sociaal domein is nog onvoldoende effectief, omdat medewerkers vanuit verschillende teams vooral volgens doelen van het eigen team werken en daarmee op hun deel van het werkproces. Een gemeenschappelijke opgave is omschreven in termen van ambities en uitgangspunten, maar is nog niet vertaald naar de werkwijze in teams.

## 6.2 Aanbevelingen

### *Algemeen*

De transformatie sociaal domein is een enorme opgave, die tijd vraagt. Koester de successen en benoem en deel de tussenresultaten ook met alle betrokkenen. Inwoners maken de samenleving, samen met de ketenpartners, ieder vanuit het eigen perspectief en de eigen rol. Koester en stimuleer dit, bijvoorbeeld zoals eerder gedaan is met de inspiratie- en participatiebijeenkomsten.

Nieuwe dingen doen is een zoektocht. Zeker in een gemeente die bol staat van de ambitie, kan dit leiden tot een veelheid aan initiatieven, plannen en projecten. Sluit deze fase af en breng nu focus aan.

Wat zijn de topprioriteiten en wat gaan we niet meer doen? Redeneer nog sterker vanuit de opgaven in het hoofdlijnenakkoord en de uitwerking hiervan in de Opgave Transformatie Sociaal Domein.

De afgelopen jaren heeft de gemeente samen met haar partners veel bereidheid getoond om te vernieuwen en te verbeteren. Een belangrijke aanbeveling is om blijvend te investeren in deze bereidheid en energie te vinden om ook de volgende stappen in de transformatie succesvol te zetten.

### *Sturen op samenhang*

De gemeente heeft een grote taak in het sociaal domein. Naast het realiseren van inhoudelijke opgaven, gaat het over het financieren van de hulp en regievoeren op de verschillende onderdelen van het sociaal domein. Dit leidt tot de volgende aanbevelingen:

Investeer in de doorontwikkeling van de rol van opdrachtgeverschap en stelselverantwoordelijke. Het sociaal domein is een stelsel met zeer uiteenlopende spelers. Dit loopt van initiatieven van inwoners tot en met crisishulp en alles wat daartussen zit. De gemeente moet actief sturen op inzet dichtbij inwoners en gericht op de leefwereld van inwoners. In de Opgave Transformatie Sociaal Domein staan de opgaven voor de komende jaren, die bieden hiervoor de basis. Denk aan de volgende maatregelen:

- Vertaal de speerpunten uit de Opgave Transformatie Sociaal Domein waar mogelijk naar gebiedsopgaven, waarbij de schaal van het gebied ook past bij de opgave. Het versterken van de basis bijvoorbeeld, gebeurt op de schaal van buurten, wijken en dorpen, de andere speerpunten wellicht op een andere schaal.
- Maak met aanbieders afspraken over hun bijdrage aan de opgave en maak procesafspraken (hoe gaan we samenwerken?). De gebiedsregisseurs en de gebiedsgerichte plannen kunnen hier een goede bijdrage aan leveren. Breng het aantal te contracteren partijen in overeenstemming met de manier waarop samenwerking en partnerschap vormgegeven wordt. Het is lastig om met 300 aanbieders een relatie op te bouwen.
- Overweeg om de bekostiging te koppelen aan de opgave per gebied zodat er meer samenhang komt in de verschillende vormen van ondersteuning. Maak hiervoor ook onderscheid naar vormen van ondersteuning waarbij de financiering per gebied ook mogelijk is ten opzichte van ondersteuning die (boven-)regionaal georganiseerd is.
- Durf te sturen met geld: budgetten stapsgewijs anders verdelen over de ondersteuningsniveaus. De uitgangspunten hiervoor zijn vastgesteld, maar nog niet geïmplementeerd. Werk aan een nieuwe budgettaire verhouding tussen lichte/specialistische ondersteuning en ondersteuning vanuit het voorliggend veld (onder andere preventie en vroegsignalering) en de gebiedsteams. Begin bij budgetten waar de gemeente volledig zelf zeggenschap over heeft, en werk waar mogelijk bij toekomstige besluitvorming in regionale samenwerking vanuit dit principe.
- De invulling van het opdrachtgeverschap moet passen bij de uitgangspunten van de transformatie (leren van de praktijk, aansluiten bij de draagkracht van inwoners en dialoog met maatschappelijke partners). Geef het opdrachtgeverschap vorm langs vier invalshoeken die elkaar aanvullen:
  - Visiegericht (cocreatie, innovatie, samenwerking).
  - Doelgericht (inkoopafspraken, contractmanagement).
  - Omgevingsgericht (cliëntervaring, aansluiten bij initiatieven).
  - Organisatiegericht (voortgang, rapportages, bijeenkomsten).

Positioneer de gebiedsteams en hun rol in de toeleiding als spil van het sociaal domein. De gebiedsteams zijn de aangewezen partij om inwoners te verbinden met initiatieven en organisaties in het voorliggend veld en ook de aanbieders van lichte en specialistische ondersteuning. Dat wil niet zeggen dat de gebiedsteams die taken allemaal zelf kunnen of moeten uitvoeren. Het gaat om het organiseren van een sluitende opdracht en netwerk (binnen en buiten de gemeentelijke organisatie). Dit betekent:

- Werken vanuit 1 ondersteuningsplan, ook met en door aanbieders. Hier actief in samenwerken.
- Casusregie ontwikkelen als instrument om te sturen op resultaat.

- Systeem van flexibel op- en afschalen ontwikkelen (met partners zoals de jeugdgezondheidszorg, Sociaal Collectief en de ondersteuning vanuit de gebiedsteams).
- Ruimte om lichte ondersteuning vanuit het team te bieden.
- Arrangementen die combinatie met voorliggend veld aantrekkelijk maken.
- Overweeg om de gebiedsteams budgetverantwoordelijkheid voor hun gebied te geven en koppel hier een opgave per gebied aan. Dit versterkt hun positie in het 'verdelingsvraagstuk' welke inwoner welke ondersteuning nodig heeft. Hierbij moet een onderscheid worden gemaakt tussen vrij-toegankelijke ondersteuning en ambulante/lichte ondersteuning enerzijds, en anderzijds de (boven-)regionaal georganiseerde vormen van hulp en ondersteuning. Niet alle vormen van hulp lenen zich voor een gebiedsgerichte aanpak met budgetverantwoordelijkheid voor de gebiedsteams. Hier kan volgens een groeimodel aan gewerkt worden. De budgetverantwoordelijkheid start dan met de lichte vormen en van ondersteuning en kan stapsgewijs uitgebreid worden.

### *Versterken van de basis*

Voor gemeenten is het versterken van de basis een voortdurende uitdaging met verschillende rollen en instrumenten. Soms betekent het 'op de handen zitten', om een initiatief niet over te nemen van inwoners. Soms betekent het versterken van de basis juist het regisseren en aanjagen van een aantal partijen. We doen de aanbeveling om het versterken van de basis langs twee lijnen verder in te vullen.

- Functioneel of opgabegericht: in deze vorm van gebiedsgericht werken worden vrijwilligersorganisaties, inwonersinitiatieven en basisvoorzieningen ingezet om een bepaald probleem aan te pakken dat door inwoners wordt ervaren. Denk daarbij aan thema's als ontmoeting, armoede, eenzaamheid, zingeving, daginvulling, leefstijl. Als gemeente bepaal je samen met betrokkenen doelen, faciliteer en volg je het bereik van de doelen. Hier heeft de gemeente de rol van aanjager, regisseur en opdrachtgever, bijvoorbeeld aan Sociaal Collectief.
- Relatieve of responsief: in deze vorm gaat het om het smeden en versterken van betekenisvolle relaties tussen inwoners onderling, professionals, beleidsmakers en bestuurders. Hier past bescheidenheid in de rol van de gemeente. Dit is een opdracht aan iedereen, als gemeente neem je hier niet per se het voortouw, maar sluit je aan (denk aan de rol van dorp- of wijkcoördinator, opbouwwerker, gebiedsteammedewerker, medewerker Sociaal Collectief). Hier ligt ook een rol voor cliëntenraden en bewonersgroepen. Dat kan op de volgende manieren:
  - leer initiatieven kennen;
  - vraag wat nodig is;
  - faciliteer waar nodig;;
  - ken de zorgen;
  - leg het accent op ruimte geven en verbinden.

Dit perspectief op versterken van de basis maakt het contact tussen inwoners een doel op zich, de inzet is dus niet specifiek gericht op het realiseren van een opgave of een ander doel. Deze vorm van de sociale basis moet daarom ook niet worden overgenomen, maar moet vooral van de samenleving zelf blijven.

### *Innovatie van het ondersteuningsaanbod*

Zorgaanbieders zijn primair verantwoordelijk voor de inhoudelijke vernieuwing van zorg en ondersteuning. De gemeente heeft verschillende middelen in handen op de gewenste vernieuwing van het zorgaanbod te versnellen. Transformatie-agenda, opdrachtgeverschap, financiële sturing, contractmanagement, samenwerking op gebiedsniveau e.d.). Maak vanuit de transformatieagenda de vertaling naar (contract)afspraken met de juiste prikkels om het gewenste resultaat te behalen. Wat vraagt de gemeente van aanbieders, indien zij in Súdwest-Fryslân aan de slag willen? Het ontwikkelen van de juiste prikkel voor de contracten vraagt samenspel tussen medewerkers beleid, gebiedsteams, contractmanagement en bedrijfsvoering.

- Verbind aanbieders/maatschappelijke partners aan een maatschappelijke opgave, waar mogelijk (afhankelijk van passende schaal voor deze opgave) gebiedsgericht.
- Maak inwoners onderdeel van het proces van formuleren van de opgaven. Meedenken, samen doen. Begin klein; gebiedsgericht (op niveau van buurten, wijken, dorpen) is hiervoor de juiste schaal.
- Sterkere positionering van contractmanagement is nodig in het samenspel met aanbieders. Actief managen van de huidige (grote hoeveelheid van) contracten van gemaakte afspraken. Daarnaast kan contractmanagement relevante aanbieders uitnodigen tot meedenken over de nodige randvoorwaarden voor vernieuwing.

### *Gebiedsgericht werken*

Naast de algemene aanbevelingen over het opdrachtgeverschap en de positionering van de gebiedsteams, doen we ook een aantal meer gerichte aanbevelingen over gebiedsgericht werken.

Niet-casusgerichte activiteiten liggen primair bij organisaties in het voorliggend veld. Dit geldt voor:

- Samenlevingsopbouw.
- Collectieve preventie .
- Het collectivieren van activiteiten. Dit collectivieren kan op basis van inzichten in veelvoorkomende vragen in een gebied. Via de signaalfunctie van de gebiedsteams kan de gemeente samen met partners in het voorliggend veld werken aan oplossingen voor deze vragen.

Maak hiervoor gebruik van beschikbare data (POH-GGZ, GGD, buurtsportcoaches, facturatiegegevens Wmo en Jeugd), de aanjagende rol van de gebiedsregisseur en de kennis van gebieden van wijk- en dorpencoördinator en SOCO. De gebiedsregisseur kan helpen bij het collectiveren van de ondersteuning.

Gebiedsteams werken aan casusgerichte activiteiten (de activiteit is te koppelen aan een specifieke inwoner en zijn ondersteuningsvraag).

- Medewerkers van de gebiedsteams richten zich op de vraagverheldering, het opstellen van een ondersteuningsplan, bieden zelf ondersteuning en zijn casusregisseur (toezien op resultaat van ondersteuning). De administratieve afhandeling van dit proces wordt voor alle vormen van ondersteuning uitgevoerd door de backoffice.
- Vergroot de bekendheid van de teams bij inwoners en ketenpartners. Blijf duidelijk communiceren over de rol, taken en positie van de teams binnen de gemeentelijke organisatie en richting ketenpartners.
- Vergroot de toegankelijkheid van de gebiedsteams voor zowel inwoners als ketenpartners. Overweeg een rechtstreeks telefoonnummer voor de gebiedsteams voor inwoners en ketenpartners. Hierbij hoort ook een verschuiving van medewerkers aan de voorkant, op zowel formatie als kennis en vaardigheden.
- Versterk de bureaudienst, met als doel om binnenkomende meldingen goed te filteren. Hiervoor is een eenduidige werkwijze voor de gemeente raadzaam. Vanuit de bureaudienst kan eerder in het proces al de verbinding worden gemaakt met ketenpartners zoals Stichting Sociaal Collectief, de Jeugdgezondheidszorg, de Papierwinkel, etc. Verder kan een deel van de enkelvoudige vragen door medewerkers ook direct telefonisch worden afgehandeld. Meer complexe vragen, waarvoor een huisbezoek nodig is, worden doorgezet voor een vervolg door een collega in het gebiedsteam. Organiseer binnen de teams een aantal medewerkers dat zich primair richt op lichte, kortdurende ondersteuning. Deze generalisten richten zich met hun inzet op het versterken van de draagkracht van inwoners. Werk resultaatgericht, op basis van een plan van de inwoner (de Nieuwe Route). Waar nodig wordt specialistische ondersteuning ingezet waarbij de generalist als casusregisseur toeziet op het resultaat voor de inwoner.
- Overweeg een aantal medewerkers in de teams in te zetten die zich primair richten op huishoudens met complexe problemen op verschillende levensdomeinen. Maak deze medewerkers spin in het web van ketenpartners (politie, woningbouw, veilig thuis, etc.) en het eerste aanspreekpunt voor de inwoner en ketenpartners. Deze medewerkers zijn ondersteuner.

- De keuze is gemaakt om in de gebiedsteams een aantal specialisten vrij te maken voor het afhandelen van aanvragen levensonderhoud. Zorg voor de verbinding van deze medewerkers met medewerkers die in de teams breder georiënteerd zijn om verkokering binnen het team te voorkomen. Gebruik hiervoor de casuïstiekoverleggen en collegiale consultatie.
- Schoolmaatschappelijk werk, schulddienstverlening, re-integratie en aanvragen levensonderhoud zijn casusgebonden activiteiten. Deze medewerkers hebben weliswaar een eigen expertisegebied, maar zijn gebaat bij een nauwe samenwerking met collega's op de andere terreinen. Hetzelfde geldt voor de medewerkers leerplicht en RMC. Zij horen dan ook in de gebiedsteams. Daarbij organiseren zij per expertisegebied onderling hun eigen uitwisseling en verbinding met belangrijke samenwerkingspartners (scholen, Empatec, Pastiel, werkgevers, etc.).

Naast het aanscherpen van de opdracht, adviseren we om op korte termijn de formatie in de gebiedsteams tijdelijk aan te vullen. Op langere termijn moet de formatie in de teams worden herzien in lijn met de aangescherpte opdracht, zowel op kwantiteit als competenties van medewerkers.

## Bijlage 1: Geraadpleegde documenten

- Naar een veerkrachtig sociaal domein! Gezamenlijke visie op het sociaal/ maatschappelijk domein, 2013
- Veerkracht in het sociale domein, koersnota 2013
- Beleidsplan veerkracht in het sociaal domein. Veranderingen in werk, zorg, jeugd, en passend onderwijs, 2014
- Resultaten bestuurlijke conferentie: samen krachtig verder, 2017
- Evaluatie sociaal domein (inventarisatie van thema's 2018)
- Evaluatieverslag sociaal domein (gespreksverslagen 2018)
- Werkdocument evaluatie sociaal domein, 2018
- Cruciale vragen om door te stomen in de transformatie, 2018
- Opgave Transformatie Sociaal Domein 2018
- Organisatieplan doorontwikkeling organisatie sociaal domein
- Beleidsplan sturing, inkoop en financiering
- Terug naar de bedoeling van de vernieuwing, 2018
- Anders organiseren, de besturingsfilosofie verder vertaald naar aansturingmodel en leiderschap, 2019
- Notitie brede verkenning scenario's Participatie SWF, 2019
- Regie in de Gebiedsteams van Súdwest-Fryslân en Littenseradiel
- Subsidiekader, 2012
- Subsidieregels 2017
- Bijlage jaaroverzicht kernenbeleid 2017
- Stipepunten? ondersteuning mantelzorgers en vrijwilligers, nog geen stuk.
- Boekje vrijwilligersinitiatieven
- Evaluatie Pilot Bolsward / Littenseradiel 2016 -2017
- Rol\_en\_taken\_SGR
- Uitvoeringsplannen GGD, Timpaan, BSC , maart 2017
- Resultaten en opbrengsten inspiratiebijeenkomsten april 2017
- Magazine versterken kracht van de samenleving juli 2017
- Dienstverleningsovereenkomst SOCO, 2018
- Organisatieplan doorontwikkeling gebiedsteams
- Evaluatie gebiedsgericht werken
- Bestuurlijke reactie op het rapport evaluatie gebiedsgericht werken
- Uitvoeringsplannen GGD, Timpaan, BSC
- Cliëntervaringsonderzoek 2018
- Resultaten Pilot POH GGZ Jeugd, college-advies doorontwikkeling
- Kader SWM'ers, 2018
- ASS klassen definitieve evaluatie 2017 (pilot) 2018
- De kracht van draagkracht. Onderzoek door Universiteit Twente en BMC, 2019

## Bijlage 2: (Groeps)gesprekken en bijeenkomsten

- Twee bijeenkomsten met maatschappelijke partners
  - Stichting Sociaal Collectief
  - Wijkagenten
  - Woningstichting Elkien
  - PO stichting Palludara
  - VO Marne College
  - VO CSG Bogerman
  - Bibliotheken Zuidwest Friesland
  - GGD-Fryslân
  - Sociaal Domein Fryslân
  - Zorgaanbieder De Noorderbrug
  - Zorgaanbieder Van Hien Zorg
  - Zorgaanbieder Welkom bij Wil
  - Zorgaanbieder Hof en Hiem
  - Zorgaanbieder Philadelphia
  - Zorgaanbieder Connectinghands
  - Clientenraad WWB
  - ZIENN
  - Zorgboerderijen Swf
  - Uitkeringsgerechtigden en Gehandicapten Swf
  - Zorgverzekeraar De Friesland
  - Woningstichting Accolade
  - VO RSG Magister Alvinus Sneek
  - VO Samenwerkingsverband Fultura
  - Basisschool De Ark Makkum
  - Sport Fryslân
  - Muziekfederatie Swf
  - Jeugdhulp Fryslân
  - Timpaan Welzijn
  - Limor
  - Mind Up
  - Pastiel
  - Zorgorganisatie Patyna
  - Wmo adviesraad
  - Afûk

- Bijeenkomst voor cliëntenraden  
CIG - Cliëntenparticipatie Integraal Gehandicaptenbeleid  
WWB cliëntenraad - Wet Werk en Bijstand- Cliëntenraad  
UGS Swf Uitkeringsgerechtigden en Gehandicapten  
Swf-Wmo-adviesraad
- Bijeenkomst voor raadsleden
- Portefeuillehouders sociaal domein
- Directie
- Managementteam sociaal domein
- Projectgroep evaluatie sociaal domein
- Twee focusgroepen met medewerkers vanuit de teams administratie, ondersteuning, beleid, sport&cultuur en gebiedsteams
- Validatie van uitkomsten vragenlijst formatie met teammanagers gebiedsteams
- Focusgroep met gebiedsteammedewerkers
- Toelichting aan gebiedsteammedewerkers en teammanagers op rapport uitvoeringspraktijk gebiedsteams
- Coördinator en medewerker klantcontactcentrum
- Klachtencoördinator
- Opgavemanagers (arbeidsmarkt, ruimtelijk domein, ontwikkeling)
- Regisseur veiligheid
- Gebiedsregisseur
- Dorpen- en wijkencoördinator
- Beleidsadviseur Wmo
- Contractmanager
- Manager financiën
- Medewerkers HR
- Coördinator RMC

## **Bijlage 3:** Rapport onderzoek uitvoeringspraktijk gebiedsteams

De aanbevelingen het rapport onderzoek uitvoeringspraktijk gebiedsteams hebben een plaats gekregen in de aanbevelingen van paragraaf 6.2.