

PBLQ

**Over de toegang tot het sociaal domein
in de gemeente Meierijstad**

rapport
project 6283
versie 0.95
6 september 2018

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	1
1.1	Aanleiding	1
1.2	Opdrachtformulering	2
1.3	Werkwijze	3
1.4	Indeling rapport	4
2.	De organisatie van de toegang	5
2.1	Het begrip 'toegang'	5
2.2	Uitgangspunten	6
2.3	De Ateliers	6
2.3.1	Het Atelier Beleid Sociaal Domein	7
2.3.2	Het Atelier Toegang	9
2.3.3	Werkwijze binnen het domein Jeugd	12
2.3.4	Werkwijze binnen het domein Wmo	13
2.3.5	Werkwijze binnen het domein Werk & Inkomen	17
2.3.6	Complexe vragen en situaties	18
2.4	Tussenbalans	18
3.	Cliënten, samenwerkende organisatie en de raad	20
3.1	De cliënten	20
3.2	Opvattingen van samenwerkende organisaties	21
3.3	Opvattingen van raadsleden	22
4.	Sterkten en zwakten, kansen en bedreigingen	24
4.1	Beoordeling van de toegang tot de Wmo	24
4.2	Beoordeling van de toegang tot de Jeugdzorg	25
4.3	Beoordeling van de toegang tot werk en inkomen	27
5.	Samenvatting, conclusies en aanbevelingen	29
5.1	Samenvatting van verkregen inzichten	29
5.2	Beantwoording onderzoeksvragen	31
5.3	Conclusies	34
5.4	Aanbevelingen	34

Bijlage A	Geïnterviewde personen	37
Bijlage B	Bestudeerde documentatie	38
Bijlage C	Normenkader	39
Bijlage D	Schematische weergaven	40

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

De gemeente Meierijstad is per 1 januari 2017 ontstaan, als een samenvoeging van de oorspronkelijke gemeenten Schijndel, Sint-Oedenrode en Veghel. De nieuwe gemeente kent circa 80.000 inwoners.

In gemeenten die ontstaan na een herindeling is in de eerste jaren veel in beweging. Uit de - in dit geval drie - oorspronkelijke gemeenten (met daarnaast de intergemeentelijke sociale dienst Optimisd) moet één organisatie ontstaan, met een gedeelde organisatiecultuur, gedeelde en gedragen procedures en werkwijzen, herkenbaar en vertrouwd voor alle inwoners. De ervaring leert dat dit de nodige tijd in beslag kan nemen. Ook kan blijken dat sommige keuzen die in de voorbereiding van de herindeling zijn gemaakt nadien in de dagelijkse praktijk anders uitpakken of niet bevallen.

In 2015 hebben alle gemeenten in Nederland te maken gekregen met de decentralisaties in het sociaal domein. Taken en verantwoordelijkheden met betrekking tot de Wmo, Jeugdzorg en de Participatiewet (werk & inkomen) zijn vanaf die datum overgedragen aan gemeenten. Van gemeenten werd onder meer verlangd om de toegang tot de voorzieningen in de Wmo, jeugdzorg en de toeleiding tot werk en inkomen in te richten. Alle gemeenten moesten die uitdaging oppakken en invulling geven aan de daarmee gepaard gaande verantwoordelijkheden. Gemeenten konden daar eigen keuzen in maken. Voor alle gemeenten gold (analoog aan de situatie bij herindelingen) dat pas in de praktijk de waarde van de in de voorbereiding gemaakte keuzen kon blijken. Dat kon aanleiding geven voor aanpassingen en bijstellingen. Om die reden worden de jaren vanaf 2015 wel aangeduid als een periode van transitie, waarin gemeenten werkenderweg invulling geven aan hun verantwoordelijkheden in het sociaal domein. Voor het gros van de gemeenten geldt dat ze pas na enige tijd grip krijgen op de nieuwe situatie en met gebruikmaking van de opgedane ervaringen meer structurele keuzen kunnen gaan maken. Dit wordt wel de fase van transformatie genoemd.

Voor de nieuwe gemeente Meierijstad geldt in zekere zin dat de transitiefase op 1 januari 2017 opnieuw is begonnen. Nadat Schijndel, Sint-Oedenrode en Veghel in 2015 elk voor zich invulling hebben gegeven aan de transitie, gebeurde dat vanaf 1 januari 2017 in gezamenlijkheid. In een eerste verkenning, door de rekenkamercommissie uitgevoerd in 2017, is al geconstateerd dat de drie oorspronkelijke gemeenten verschillende keuzen hebben gemaakt als het gaat om de inrichting van de toegang tot het sociaal domein. Eveneens is toentertijd vastgesteld dat er nog geen geharmoniseerd beleid voor de verdere invulling van de drie decentralisaties in de nieuwe gemeente Meierijstad bestond. Met hun verschillende aanpakken hebben de medewerkers van de oorspronkelijke gemeenten ook verschillende ervaringen opgedaan. Daarmee begint de gemeente Meierijstad niet blanco aan de hernieuwde inrichting van de toegang tot de voorzieningen in het sociaal domein.

Deze situatie verschafte het uitgangspunt voor de keuze van de rekenkamercommissie van Meierijstad om een onderzoek te ondernemen naar het proces van toegang tot de voorzieningen in het sociaal domein. Daarbij is allereerst gekeken naar de wijze waarop dit was georganiseerd in de oorspronkelijke gemeenten. Vervolgens is geïnventariseerd welke lessen daaruit kunnen worden getrokken en welke consequenties daaruit zijn afgeleid voor het beleid in de (nieuwe) gemeente Meierijstad.

1.2 Opdrachtformulering

Onderzoek van de gemeentelijke rekenkamercommissie heeft primair tot doel om de gemeenteraad in een betere positie te brengen om invulling te geven aan de sturende en controlerende verantwoordelijkheden. Gezien dit uitgangspunt is gekozen voor de volgende centrale probleemstelling:

Centrale probleemstelling

“Welke aanbevelingen kunnen aan de gemeenteraad worden gedaan om het proces van de toegang tot voorzieningen in het sociale domein van Meierijstad te verbeteren en te versterken, op basis van een analyse van de sterke en zwakke punten van de huidige werkwijzen in Schijndel, Sint-Oedenrode en Veghel hierbij rekening houdend met de voor Meierijstad, en de binnen deze gemeente te onderscheiden kernen, relevante kansen en bedreigingen?”

In de uitwerking van de probleemstelling in een aantal concrete onderzoeksvragen is een onderscheid gemaakt tussen enerzijds het verbreden en verdiepen van het feitelijk inzicht in de inrichting van de toegang. De onderstaande onderzoeksvragen 1 tot en met 3 vallen onder deze doelstelling. Anderzijds zijn er vragen (vragen 4 en 5) die zich meer richten op een analyse en beoordeling van de inrichting van de toegang tot het sociaal domein, waarbij de ervaringen in de oorspronkelijke gemeenten, en andere Nederlandse gemeenten, van belang zijn. Dit heeft geresulteerd in de volgende onderzoeksvragen

Onderzoeksvragen

1. Wat wordt in de gemeente Meierijstad verstaan onder het begrip ‘toegang’? Wat wordt met de toegang tot voorzieningen in het sociaal domein door de gemeente Meierijstad nagestreefd (doeltreffendheid van de toegang)? Binnen welke (financiële) kaders moet deze toegang worden gerealiseerd (doelmatigheid van de toegang)?
2. Wat zijn de kansen en bedreigingen binnen de gemeente Meierijstad waarmee rekening gehouden kan/moet worden in de organisatie van de toegang tot voorzieningen vanuit de drie wetten: participatiewet, jeugdwet en de Wmo?
3. Welke soorten voorzieningen kennen de voormalige gemeenten en hoe is de toegang tot de verschillende soorten voorzieningen in het sociale domein binnen de voormalige gemeenten vormgegeven? Hierbij in ieder geval in beeld brengend:
 - a. Wie indiceert voor welke voorzieningen?
 - b. Hoe komt men tot een indicatiestelling en op welke wijze wordt daarbij rekening gehouden met de ‘eigen kracht’ van cliënt en zijn/haar omgeving?
 - c. Hoe worden cliënten gevolgd (denk aan her-indiceren en het opbouwen van kennis en ervaring om de indicatiestelling te verbeteren)?
4. Wat zijn de sterke punten en wat zijn de minder sterke punten (zwakten) van de wijze waarop de toegang (op dit moment) binnen de drie voormalige gemeenten van Meierijstad is ingericht? Hierbij, naast de uitkomsten van deelvraag 2, in ieder geval meenemend:
 - a. In hoeverre is sprake van een integrale benadering van de problemen waar men oplossingen voor tracht te vinden?
 - b. In welke mate treft men een stapeling van problemen aan en hoe tracht men deze op integrale wijze op te lossen? (“één-gezin-één-plan-één-regisseur”) en in hoeverre levert dit beter resultaten op ten opzichte van enkele jaren geleden?

- c. Wat vinden inwoners van Meierijstad, en in het bijzonder de cliënten van zorg, ondersteuning en voorzieningen in het sociaal domein, van de organisatie van de toegang?
5. Welke ervaringen in andere gemeenten kunnen bruikbaar zijn voor Meierijstad, met inachtneming van de uitgangspunten en randvoorwaarden van deze gemeente?

Bij de beantwoording van deze vragen is een normenkader gehanteerd. Dit normenkader is in bijlage C opgenomen.

1.3 Werkwijze

In het onderzoek is allereerst kennisgenomen van de relevante beleidsdocumenten. Er is diverse malen gevraagd naar alle relevante (beleids)documenten. Er is een beperkt aantal documenten aangeleverd tijdens het onderzoek waarvan het merendeel pas na afloop van het ambtelijk wederhoor. De lijst met documenten is opgenomen in bijlage B. Vervolgens is binnen de organisatie van de gemeente Meierijstad gesproken met de betrokken portefeuillehouders, beleidsmedewerkers en medewerkers die actief zijn in de uitvoering en het beheren van de toegang tot voorzieningen in het sociaal domein.

Tevens is gesproken met werknemers van maatschappelijke organisaties die op verschillende wijzen betrokken zijn bij de uitvoering van dit beleid. Verder is kennisgenomen van opvattingen en ervaringen van (vertegenwoordigers van) cliënten. In bijlage A is de lijst met geïnterviewde personen opgenomen. Gaandeweg de uitvoering van dit onderzoek bleek dat er wat het beleid van de gemeente Meierijstad met betrekking tot de toegang tot voorzieningen en ondersteuning in het sociaal domein sinds de herindeling weinig is vastgelegd dan wel dat het bij de gesprekspartners niet bekend was. De wethouder geeft aan dat het een formeel besluit is geweest om in 2017 geen beleidskader vast te leggen en de huidige werkwijze van de voormalige gemeenten voort te zetten, maar de onderzoekers hebben daar geen zwart-op-wit informatie van ontvangen en ook tijdens de overige interviews is hier verder niet naar verwezen. Dat maakt het beeld weinig scherp en soms onoverzichtelijk. Mede om daar meer lijn in te brengen is in een later stadium van het onderzoek een bijeenkomst belegd waar verschillende medewerkers van de gemeentelijke organisatie aan hebben deelgenomen. Onder meer is gedurende deze bijeenkomst gesproken over de uitgangspunten en de inrichting van het beleid van de gemeente Meierijstad. Verder is van gedachten gewisseld over de sterke en zwakkere punten van dit beleid. De inzichten die uit deze bijeenkomst naar voren zijn gekomen zijn vanzelfsprekend ook benut voor deze rapportage.

Het onderzoek is gestart in het najaar van 2017. De onderzoeksactiviteiten zijn in mei 2018 afgesloten. Belangrijk om op te merken is dat het sociale domein en de toegang daarbinnen in beweging zijn, zeker in een fuserende gemeente, deze rapportage geeft dus een momentopname weer.¹

¹ Tijdens ambtelijk wederhoor zijn er aantal initiatieven of documenten benoemd die in het voorjaar van 2018 vorm hebben gekregen en dus niet meer genomen zijn in deze rapportage. Denk daarbij aan strategische visie die in september in raad behandeld wordt en allerlei projecten en optimaliseren van processen in het sociaal domein.

1.4 Indeling rapport

In het volgende hoofdstuk wordt de inrichting van de toegang tot het sociaal domein beschreven. Dat impliceert dat in dit hoofdstuk de eerste onderzoeksvraag aan de orde is. Bij de beschrijving van de inrichting wordt ook ingegaan op de situatie in de voormalige gemeenten en de wijze waarop deze van invloed zijn op de huidige situatie. Dat betekent dat ook de derde onderzoeksvraag in dit hoofdstuk wordt behandeld. In hoofdstuk 3 worden inzichten die opgedaan zijn in gesprekken met diverse betrokkenen gepresenteerd. De sterkten en zwakten van de huidige inrichting van de toegang, alsmede de kansen en bedreiging (onderzoeksvragen 2 en 4) komen aan de orde in het vierde hoofdstuk.

Het vijfde hoofdstuk begint met een samenvattende beschouwing, gevolgd door conclusies en aanbevelingen.

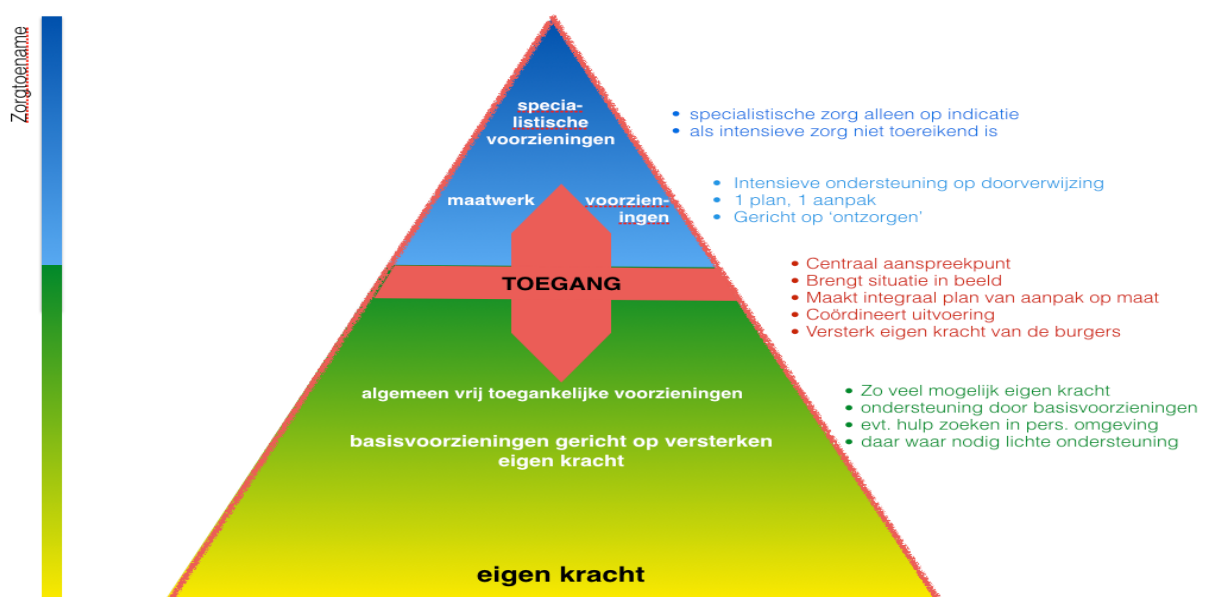
2. De organisatie van de toegang

2.1 Het begrip 'toegang'

In de voorbereiding op de decentralisaties in het sociaal domein is het gebruikelijk geworden om te spreken over 'de toegang'. Sommige vormen van zorg en ondersteuning kunnen in een voor iedereen toegankelijke vorm worden aangeboden. Te denken is aan het doen van een beroep op familie, burens of vrijwilligerswerk, of algemene en openbare bijeenkomst zoals 'koffieochtenden' in een wijkgebouw of gym- en bewegingslessen voor ouderen. Dergelijke voorzieningen worden wel aangeduid als 'algemene' of 'voorliggende' voorzieningen. Als gezegd kunnen inwoners hier vaak zonder kosten gebruik van maken. De gemeente (of andere organisaties in de gemeente) kan een actieve rol spelen in het met elkaar in verband brengen van de inwoners die baat kunnen hebben bij het gebruiken van dergelijke voorzieningen met de organisaties die deze voorzieningen verzorgen.

Veel van de relevante voorzieningen vragen om specialistische vormen van ondersteuning, die een actieve betrokkenheid en inzet van professionals vereisen. Het kan gaan om hulpmiddelen, zoals rollators, scootmobiel en trapliften. Maar het kan ook gaan om het verzorgen van vormen van dagopvang of het aanbieden van huishoudelijke hulp. Op het terrein van de jeugdzorg gaat het vaak om (soms intensieve) vormen van sociale en psychologische ondersteuning, die zich naast de jongeren zelf geregeld ook richten op het hele gezin. Bij werk- en inkomen betreft het trajecten die inwoners een betere uitgangspositie op de arbeidsmarkt verschaffen, zoals trainingen en cursussen. Maar het kan ook gaan om schuldhulpverlening of het aanbieden van werk in een sociaal werkbedrijf.

Het betreft daarmee een veelzijdig aanbod aan zorg, voorzieningen, ondersteuning en hulpmiddelen. De essentie van de decentralisaties in het sociaal domein is dat het aan de gemeente is om dat veld te organiseren, te bepalen welke voorzieningen algemeen toegankelijk zijn en voor welke een vorm van betaling of financiering nodig is. Inwoners die een beroep doen op betaalde vormen van ondersteuning, kunnen hiervoor een bijdrage aanvragen en ontvangen van de gemeente. Al die processen van aanvragen van zorg en ondersteuning, alsmede het aanvragen van financiële ondersteuning verlopen via 'de toegang'. Dit is grafisch weergegeven in het navolgende figuur.



Voor de nieuwe gemeente Meierijstad gold dat deze vanaf 1 januari 2017 de toegang tot het gehele veld aan voorzieningen voor de inwoners 'klaar' moest hebben staan. Het onderhavige onderzoek richt zich nu op het beschrijven hoe de gemeente deze toegang heeft ingericht. Tevens worden op basis van gesprekken met betrokken bestuurders, medewerkers, organisaties en vertegenwoordigers van gebruikers sterke en zwakke punten in de huidige praktijk inzichtelijk gemaakt.

2.2 Uitgangspunten

Om te beschrijven hoe de toegang tot het sociaal domein in Meierijstad is ingericht, kan worden begonnen bij de organisatiefilosofie die aan de basis staat van de totstandkoming van deze nieuwe gemeente. Meierijstad kent een organisatiefilosofie² die zich kenmerkt door een streven naar een hoge mate van flexibiliteit, weinig hiërarchische lagen en het beleggen van verantwoordelijkheden laag in de organisatie. In deze organisatiefilosofie is opgenomen dat de organisatie zogenaamde 'werkateliers' bevat. In de organisatiefilosofie is dit als volgt omschreven:

Uit de organisatiefilosofie van de gemeente Meierijstad

Een of meerdere werkateliers werken samen aan een programma. Een werkatelier werkt professioneel en autonoom, maar nooit los van de bestuurlijke opgave of van de organisatie. Werkateliers werken programmagericht. Professionals werken per definitie samen: zowel binnen als buiten. Ze verstaan hun vak en ze kennen hun beperkingen. Professionals weten: als je snel wilt gaan, ga alleen. Wil je echter ver komen dan ga je samen. Een werkatelier is ook een plaats om naar terug te keren en je vakgenoten te ontmoeten; een thuishaven. In principe is een werkatelier zelf organiserend: alleen de mate waarin en de wijze waarop is per werkatelier verschillend. Zelf organiserend wil zeggen dat de professionals in het werkatelier samen bepalen hoe zij het werk organiseren. Afhankelijk van de opgave en het zelf organiserend vermogen van het werkatelier worden afspraken gemaakt over de aansturing. Dit vanuit de rol die nodig is. Een rol die per definitie inspeelt op de actuele behoeften.

Professionals met een bedrijfsvoering of faciliterend karakter, zoals Inkoop, Financiën, ICT en Personeel zijn eveneens in een werkatelier georganiseerd. Deze werkateliers bevatten expertise die niet versnipperd binnen de organisatie georganiseerd moeten zijn en hebben als doel dat de overige werkateliers zich kunnen richten op het creëren van hun eigen toegevoegde waarde.

2.3 De Ateliers

Er zijn drie ateliers betrokken bij de toegang in het sociaal domein. Het atelier Toegang, het atelier Beleid Sociaal Domein en het atelier Uitkeringsadministratie. Voor de uitbetaling van de uitkeringen is het atelier Financiële administratie verantwoordelijk.

Het atelier Uitkeringsadministratie verzorgt de formele afgifte van beschikkingen op basis waarvan inwoners een beroep kunnen doen op specifieke voorzieningen of andere vormen van ondersteuning. Ook verzorgt dit atelier de afhandeling van declaraties, nota's en andere financiële informatiestromen. Voor het functioneren van 'de toegang' is een nadere verkenning en beschrijving van de activiteiten van de ateliers Uitkeringsadministratie en Financiële administratie verder niet relevant gebleken. Deze ateliers blijven daarom verder buiten beschouwing. De positie en het functioneren van het atelier Beleid Sociaal Domein en het atelier Toegang worden in dit hoofdstuk beschreven.

² Werkgroep Besturings- en managementfilosofie en organisatie-inrichting, "Wij zijn Meierijstad, organisatiefilosofie Meierijstad 2017-2015."

2.3.1 Het Atelier Beleid Sociaal Domein

- De uitgangspunten van het beleid

Het Atelier Beleid Sociaal Domein verzorgt de uitgangspunten die bij de inkoop van zorg, voorzieningen en andere vormen van ondersteuning wordt gehanteerd. Tevens is het Atelier Beleid Sociaal Domein verantwoordelijk voor de regels en uitgangspunten die aan de basis staan van de beschikkingen; het vastleggen van de zorg en ondersteuning waar burgers gebruik van kunnen maken. Dit beleid is als zodanig geen onderwerp van onderzoek, omdat het onderzoek zich concentreert op de organisatie van de toegang. Voor zover in dit onderzoek is gebleken, hebben de medewerkers van het Atelier Beleid Sociaal Domein er zorg voor gedragen dat het Wmo-beleid, het jeugdbeleid en het Werk- en inkomensbeleid voldoen aan de landelijke vereisten en verplichtingen, zoals die in wet- en regelgeving zijn vastgelegd. Opvallend is dat er geen onderzoeken bestaan naar de behoefte aan ondersteuning in de lokale samenleving, de samenstelling van de verschillende doelgroepen of naar de te verwachten ontwikkelingen in de vraag naar ondersteuning.³

- Organisatie en inrichting

Binnen dit atelier zijn beleidsmedewerkers Jeugd, Wmo en werk & inkomen werkzaam. Het betreft 10,4 fte voor de Werk & Inkomen, Wmo en Jeugdwet gezamenlijk. Het aantal van 10,4 fte is minder dan een optelling van het aantal fte aan beleidsmedewerkers dat in de voormalige gemeenten beschikbaar was. Bij de gemeentelijke fusie is verondersteld dat deze zou leiden tot een hogere efficiëntie. Nu er immers één gemeente ontstond hoefden thema's en beleidsuitdagingen niet drie keer apart voorbereid en ontwikkeld te worden. In het kader van het onderzoek is genoemd dat de voormalige formatie in de drie oorspronkelijke gemeenten in Meierijstad met circa 45% is afgenomen. Per 1 januari 2018 is er structureel 2 FTE extra beleidsformatie beschikbaar gesteld. Daarnaast kwam er, door een gedeeltelijke inpassing van het beleidsveld Burgerkracht en Leefbaarheid in een ander organisatie-onderdeel, 1 fte beleidsformatie op Wmo-Welzijn beschikbaar. Daarmee is er 3fte beleidsformatie meer beschikbaar voor de drie wetten binnen het Sociaal Domein.

Voor de fusie kenden Veghel en Schijndel, samen met de gemeenten Boekel en Bernheze één gezamenlijke sociale dienst, die bekend stond onder de naam 'Optimisd'. Optimisd was gewoon om voor deze beide gemeenten gezamenlijk beleid voor te bereiden en uit te voeren. Sint-Oedenrode hoorde hier dus niet bij. Met de fusie is Optimisd opgeheven en zijn de medewerkers in dienst gekomen van de nieuwe gemeente Meierijstad. Sommigen van deze medewerkers zijn deel gaan uitmaken van het Atelier Beleid Sociaal Domein, anderen van het atelier Toegang en weer anderen van het Atelier Uitkeringsadministratie. De medewerkers van 'werk & Inkomen' van de voormalige gemeente Sint-Oedenrode zijn na de fusie eveneens ondergebracht in de diverse ateliers. Na de herindeling werd het vigerende beleid van Veghel en Schijndel met betrekking tot werk & inkomen ook leidend voor Sint-Oedenrode.

Met de gemeenten Boekel en Bernheze bestaat voor het Werk- en Inkomensbeleid een dienstverleningsrelatie. Dat betekent dat Meierijstad de taken zoals die voorheen door de intergemeentelijke sociale dienst werden uitgevoerd nu in opdracht van Boekel en Bernheze verricht.

- Beleidsontwikkeling

In 2017 is een begin gemaakt met het ontwikkelen van een algemeen beleidskader en bijbehorende visie. Hiervoor was een zogenaamde 'programmadrager sociaal domein' binnen de organisatie actief.

³ Deze onderzoeken zijn, zo werd gemeld tijdens ambtelijk wederhoor op 12 juni 2018, wel onderdeel van de ontwikkelopdracht van Atelier Toegang en hier wordt op korte termijn mee aan de slag gegaan mede om vorm te kunnen geven aan de gebiedsplannen.

Programmadragers verzorgen volgens de organisatiefilosofie van de gemeente de regie bij een bestuurlijk programma. Een programmadrager heeft geen hiërarchische bevoegdheden, maar is de ambtelijk opdrachtnemer voor de ontwikkel opgave en regisseert het bestuurlijke proces. De programmadrager heeft geen coördinerende rol bij de inzet van medewerkers. In december 2017 is de toenmalige programmadrager sociaal domein bij de gemeente vertrokken. Een nieuwe programmadrager is in mei 2018 in dienst getreden.

Een beleidsnota en/of een visiedocument 'sociaal domein' zijn nog niet beschikbaar.⁴ Zowel de betrokken beleidsmedewerkers als bij hun leidinggevendend zijn zich hiervan bewust. Dit wordt in de dagelijkse praktijk als een gemis ervaren, omdat bijvoorbeeld zo'n visie consequenties zal hebben voor de gewenste wijze van inkoop van zorg, ondersteuning en voorzieningen. Tegelijkertijd wordt er op gewezen dat alleen al het in goede banen leiden van de herindeling veel vergt van de organisatie. Betwijfeld wordt of de organisatie tot op heden in staat zou zijn geweest om te investeren in een visiedocument. Bovendien, met verwijzing naar ervaringen in andere herindelingsgemeenten, wordt vermoed dat er in de jaren na een herindeling zich vaak nog veranderingen in de organisatie voltrekken. Als nu een visie wordt ontwikkeld, bestaat volgens enkele geïnterviewden het risico dat de organisatie die deze moet uitvoeren is veranderd tegen de tijd dat de visie 'af' is. Mede op basis van deze veronderstellingen en verwachtingen is er bewust van afgezien om direct al na de herindeling te investeren in het ontwikkelen van een algemene visie of beleidskader voor het sociaal domein.

De consequentie van het ontbreken van een beleidsnota en/of visiedocument is dat stilzwijgend het vigerende Wmo- en Jeugdbeleid van de oorspronkelijke gemeenten in die gebieden is gecontinueerd. Het valt op dat het Wmo- en Jeugdbeleid van deze drie gemeenten voorafgaand aan de herindeling verschillend was ingericht. Opmerkelijk is dat in de periode 2015 (het begin van de decentralisaties in het sociaal domein) er geen initiatieven zijn geweest om wederzijds afspraken te maken om beleid meer op elkaar af te stemmen met oog op de aanstaande fusie in 2017. In aanloop naar de fusie is er in projectgroepen gesproken over hoe het Sociaal Domein voor te bereiden en de verschillen tussen de drie gemeenten te verkennen. Naar verluid zou dit geleid hebben tot formele besluitvorming. Maar deze hebben de onderzoekers niet zwart-op-wit gezien.

In de huidige praktijk is het nu zo dat de inwoners van de drie voormalige gemeenten op papier elk gebruik maken van een voor iedereen gelijk aanbod. Ook zijn de regels op basis waarvan uiteindelijk de zorg wordt verleend (opgenomen in de verordeningen) identiek. Tegelijkertijd vertoont het proces waarin wordt bepaald welke ondersteuning wordt verleend tussen Veghel, Schijndel en Sint-Oedenrode verschillen. Bovendien zijn er in die drie voormalige gemeenten andere samenwerkingspartners bij betrokken. De verschillen uiteten zich vooral in het atelier toegang, en worden aldaar toegelicht.

- *Inkoop*

Zowel de inkoop van zorg en voorzieningen voor de Wmo als voor de Jeugd vindt plaats in regionaal verband. Voor Jeugd wordt samengewerkt binnen de regio Noordoost-Brabant. Deze is gelijk aan de arbeidsmarktregio, hetgeen impliceert dat ook voor Werk & Inkomen samenwerking binnen deze regio leidend is. Voor de inkoop van Wmo-voorzieningen neemt Meierijstad deel aan twee regionale samenwerkingsverbanden, de regio Oss en de regio Den Bosch. Dat Meierijstad betrokken is bij twee

⁴ Binnen Werk & Inkomen is er wel al een nota gepubliceerd, namelijk de beleidsnota 'Herijking beleid Armoedebestrijding 2018-2021'.

regio's is een gevolg van het feit dat in 2015, bij aanvang van de decentralisatie van het sociaal domein, de toenmalige gemeenten verbonden waren aan verschillende regio's. Met het oog op de nagestreefde zorgcontinuïteit is besloten om hier bij de herindeling geen verandering in aan te brengen en actief te blijven participeren in beide regio's.⁵

In regionaal overleg maken de betrokken ambtenaren afspraken over de inkoop en de daarbij te hanteren systematiek. De eerste overeenkomsten met betrekking tot de inkoop zijn in 2015, bij de aanvang van de decentralisatie, in werking getreden. De systematiek in eind 2016 vernieuwd. Over enkele jaren zullen de huidige overeenkomsten aflopen. Dat betekent dat de samenwerkende gemeenten, waaronder Meierijstad, zich voorbereiden op de nieuwe contracten. In dat verband worden vanzelfsprekend de ervaringen met de huidige systematiek meegenomen.

De organisatie van de inkoop van zorg en voorzieningen maakte geen deel uit van dit rekenkameronderzoek. Voor zover dit nu zichtbaar is, lijkt er voldoende aan zorg, ondersteuning en voorzieningen te zijn ingekocht om aan de vraag te voldoen. Voor zover bekend zijn er immers geen structurele wachtlijsten voor een beroep op voorzieningen binnen de Wmo, Jeugdzorg of Werk & Inkomen. In de huidige praktijk wordt wel geconstateerd dat de druk op de voorzieningen toeneemt, dat er incidenteel sprake is van een toename van wachttijden (die veelal door herschikking van capaciteit ook weer afgebouwd kunnen worden) en dat er soms vertragingen ontstaan in het afgeven van beschikkingen. Daarbij leidt de gekozen inkoopsystematiek waarbij zorgaanbieders worden gecontracteerd voor een vast bedrag op jaarbasis ("lump sum financiering") tot weinig flexibiliteit en weinig ruimte voor maatwerk.

2.3.2 Het Atelier Toegang

Het Atelier Toegang heeft een omvang van 46,6 fte. De binnen dit atelier actieve medewerkers zijn verantwoordelijk voor alle operationele en inhoudelijke facetten die te maken hebben met de totstandkoming van een beschikking of ondersteuningsaanbod in het sociaal domein.

Als gezegd zijn er wat de werkwijze van de medewerkers van het atelier toegang betreft grote verschillen die samenhangen met de woonplaats van de burger die een verzoek tot ondersteuning heeft. Zelfs de samenstelling van de teams die het verzoek in ontvangst nemen en aan vraagverkenning doen verschilt tussen Veghel, Schijndel en Sint-Oedenrode. Bovendien zijn er verschillen in werkwijze tussen het domein Jeugd, het domein Wmo en Werk en Inkomen. Deze verschillen worden later in dit hoofdstuk inzichtelijk gemaakt.

Het Atelier Toegang heeft de opdracht gekregen in de loop van 2017 een beweging tot stand te brengen om, op termijn, te komen tot een gebiedsgerichte organisatie. Dat betekent dat er vaste groepjes van medewerkers ontstaan die zich vooral bezighouden met Schijndel, met Sint-Oedenrode of met Veghel. Gezien de schaal van deze laatste voormalige gemeente, is Veghel gesplitst in twee

⁵ Uit de Raadsinformatienota van de gemeente Veghel van 16 februari 2016, met betrekking tot de inkoop van Wmo-voorzieningen: "De fusiewerkgroep Wmo Inkoop en beleid heeft in kaart gebracht welke Wmo-contracten de fusiegemeenten met welke regio hebben afgesloten. Daaruit werd duidelijk dat Veghel geheel georiënteerd is op Brabant Noord Oost, Schijndel op de Meierij-regio en dat Sint-Oedenrode zowel contracten heeft met gemeenten uit de regio Meierij (met 's-Hertogenbosch als centrumgemeente) als met de regio Brabant Noord Oost (met Oss als centrumgemeente). De meeste Wmo-contracten lopen op 31 december 2016 af. De colleges van Veghel, Sint-Oedenrode en Schijndel hebben op 16 februari jl. alle drie besloten om vanaf 1 januari 2017 aan te sluiten bij de Wmo-contracten en de regio's waar al twee van de drie fusiegemeenten deel van uitmaken. Hierdoor zal de impact van deze wijziging voor de inwoners van Meierijstad zo beperkt mogelijk blijven."

delen, oost en west.

Aan deze opdracht is voldaan: sinds 2 januari 2018 bestaan de zogeheten gebiedsteams. Een losse, vrij informele organisatievorm van waaruit integraal wordt gewerkt en waarbij de rollen van de medewerkers duidelijk zijn gedefinieerd. Als in sommige teams de werkdruk toeneemt, worden deze vanuit andere teams op ad hoc basis aangevuld. Een speciale rol is gedefinieerd in de vorm van linking-pins die per discipline (kwaliteit, resultaat, vakmanschap, enz.) proberen om over de gebieden heen van elkaar te leren en een zekere mate van uniformering tot stand te brengen. De algemene verdeling van de formatie over zowel de voormalige gemeenten als over de aandachtsgebieden is in de tabel op de volgende pagina weergegeven.⁶

Binnen deze gebiedsteams is start gemaakt om tussen de domeinen samen te werken. De teams kennen geen hiërarchie, in feite wordt gewerkt met zelforganiserende teams. Het ontstaan en functioneren van deze teams is een binnen het Atelier Toegang ontstaan initiatief om enige structuur te krijgen in het opereren en samenwerken. Immers, door het ontbreken van een visie of een ander overkoepelend beleidsdocument werd in de uitvoering een gemis aan structuur ervaren. Opmerkelijk is nu wel, hetgeen in de ten behoeve van het onderzoek gevoerde gesprekken ook wel is gesignaleerd, dat het atelier toegang met deze vorm van organiseren een voorschot neemt op het nog te ontwikkelen beleid. Momenteel wordt gewerkt aan gebiedsplannen die, wanneer ze klaar zijn, als input kunnen dienen voor het beleid. Binnen het Atelier Beleid Sociaal Domein is vooralsnog niet voorgesteld of een gebiedsgerichte aanpak in het beleid van de gemeente Meierijstad in het sociaal domein wenselijk is.

Tabel: Verdeling FTE Atelier Toegang, d.d. 17 mei 2018⁷

Aandachtsgebied	FTE (tot.)	Schijndel	Sint Oedenrode	Veghel Oost	Veghel West	Over-schrijdend
Wmo	14,84	5,00	4,39	2,67	2,78	
Werk	10,41	2,53	1,52	3,07	3,29	3,11
Inkomen	6,69	1,48	0,80	2,41	2,00	2,53
Voorzieningen	4,45	1,09	0,47	1,45	1,44	
Schuldhelp	3,48	0,80	0,21	1,00	1,47	
Jeugd	6,73					
Totaal	46,6	10,9	7,39	10,6	10,98	5,64

In de gesprekken is gebleken dat de samenwerking, afstemming en coördinatie tussen het Atelier Beleid Sociaal Domein en het Atelier Toegang in het algemeen beperkt is. Deze is voor een belangrijk deel afhankelijk van bestaande persoonlijke contacten tussen medewerkers, bijvoorbeeld als die voorheen in één van de gemeenten al gewend waren samen te werken. Binnen het domein Werk en Inkomen wordt het minst ervaren dat er sprake is van geringe afstemming tussen beleid en uitvoering. Dit komt omdat beleidsmedewerkers en uitvoerende medewerkers voorheen binnen Optimisd deel uitmaakten van één organisatie.

Om te voorzien in het ervaren gemis aan coördinatie en afstemming binnen het Atelier Toegang, zijn medio 2017 binnen dit Atelier enkele zogenaamde 'linking pins' aangewezen. Dit zijn medewerkers in de uitvoering die binnen het Atelier de ervaringen van alle collega's proberen te bundelen en in een

⁶ 2,39fte van het totale aantal van 46,6 fte wordt extern ingehuurd.

⁷ Mail ontvangen van Lieke van Helvoirt – donderdag 17 mei 2018 om 8:35u

gezamenlijk 'linking pin-overleg' delen en afstemmen. Deze linking pins zijn ook steeds meer aanspreekpunt voor de medewerkers in het Atelier Beleid Sociaal Domein, zodat gezamenlijk gewerkt kan worden aan de visie. De linking pins zorgen ook voor (eenduidige) interne en externe (organisaties) communicatie.

Voor de inrichting en het functioneren van de toegang maakt de gemeente Meierijstad niet uitsluitend gebruik van medewerkers die in dienst zijn van de gemeente. Van oudsher werd in de drie oorspronkelijke gemeenten samengewerkt met maatschappelijke organisaties. De verhouding tussen medewerkers van de gemeente en die van maatschappelijke organisaties was niet alleen in aantallen verschillend in de drie gemeenten. Ook wat betreft de verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen de medewerkers van de gemeente en die van externe organisaties bestonden er tussen de drie oorspronkelijke gemeenten verschillen.

In Schijndel zijn er in de sociale teams relatief veel medewerkers van de gemeente actief. De betrokken externe organisaties, Juvans en MEE, brengen elk 1 fte in de teams in. De medewerkers van deze externe organisatie werken 'onder regie' van de gemeente.⁸ In de praktijk werken zij volledig mee in het sociaal wijkteam, maar kunnen zij geen beschikking voor Wmo voorziening afgeven; Dit gebeurt altijd samen met een gemeentelijke collega uit het sociaal wijkteam.

In Veghel liggen de verhoudingen anders. In de sociale teams zitten voornamelijk medewerkers van OnsWelzijn en één medewerker van de gemeente. Bevoegdheden en verantwoordelijkheden van medewerkers van de gemeente en OnsWelzijn zijn min of meer gelijk. Wel is het zo dat de medewerker van de gemeente alle adviezen voor een indicatie toetst. Het is ook aan een medewerker van de gemeente om deze adviezen door te geleiden naar de administratie, zodat ze kunnen worden omgezet in een beschikking.

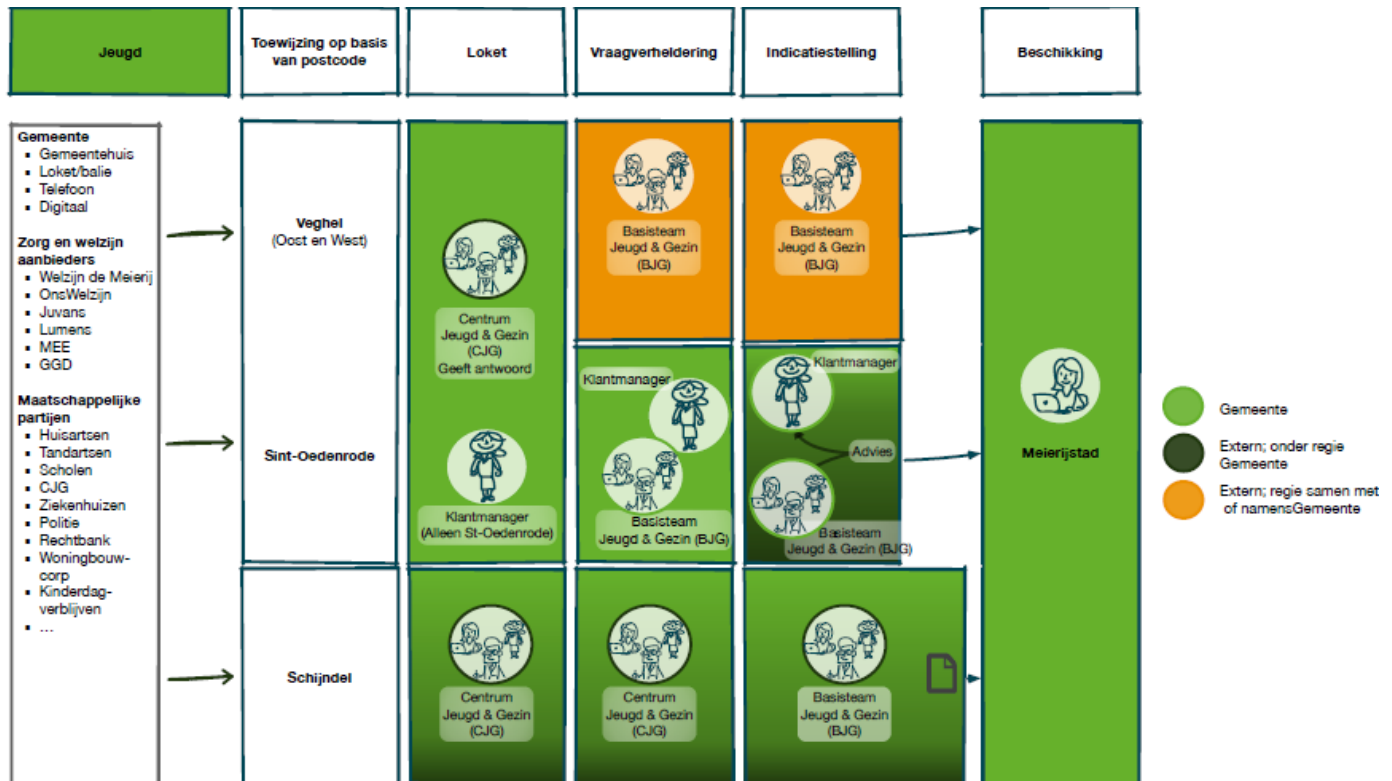
In Sint-Oedenrode zijn er in het sociaal team slechts weinig medewerkers van de gemeente actief, en verhoudingsgewijs veel van een externe organisaties, te weten Lumens, MEE, Welzijn de Meerij en Bemoeizorg. Tegelijkertijd is het zo dat de gemeentelijke medewerkers verantwoordelijk zijn voor het functioneren en de regie hebben. Alle leden van het sociaal team kunnen de coördinatie/regie van een specifieke casus op zich nemen binnen het sociaal team

Per domein (Wmo, Jeugd, Werk & Inkomen) verlopen de processen met betrekking tot de inrichting van de toegang weer anders. Er zijn daarmee twee wezenlijke bepalende factoren, namelijk het domein en de voormalige gemeente. Dit wordt uitgewerkt in de volgende deelparagrafen. In deze deelparagrafen zijn schema's opgenomen. Deze zijn eveneens in bijlage D beschikbaar, waar de schema's minder compact zijn vormgegeven. Onderaan elk schema staat een link naar het schema in bijlage.

⁸ Wel blijven zij in dienst van hun 'moederorganisatie', hetgeen bijvoorbeeld betekent dat zij voor scholing en personele aangelegenheden afspraken moeten maken met hun leidinggevenden bij die organisatie.

2.3.3 Werkwijze binnen het domein Jeugd

Het functioneren van de toegang tot voorzieningen die bedoeld zijn voor de jeugd, is per voormalige gemeente als volgt ingericht.



1 Schematische weergave jeugd

In de uiterst linkse kolom is aangegeven bij welke instanties inwoners die behoefte hebben aan ondersteuning als het gaat om jeugdvoorzieningen zich kunnen melden. Dat betreft de gemeente zelf, aanbieders van voorzieningen zoals OnsWelzijn, Juvans, MEE of de GGD, of allerlei andere maatschappelijke partijen, zoals huisartsen, scholen het centrum voor Jeugd en gezin etc. Het merendeel van deze organisaties zullen mensen met een hulpvraag doorverwijzen naar het loket van de gemeente. De postcode bepaalt bij welk 'loket' de inwoner met een hulpvraag terecht komt. In eerste instantie worden de inwoners van de voormalige gemeenten Schijndel, Veghel en Sint-Oedenrode doorverwezen naar het Centrum voor Jeugd en Gezin. In Sint Oedenrode is er naast medewerkers van het BJG ook een klantmanager in het loket actief.

De vraag wordt in het loket aangenomen en geregistreerd. De medewerkers die actief zijn in het 'loket' bepalen hoe de vraag verder behandeld wordt. In veel gevallen is er behoefte aan 'vraagverheldering', waarbij nader onderzoek wordt gedaan naar de behoefte aan ondersteuning. In de verschillende oorspronkelijke gemeenten wordt de vraagverheldering anders uitgevoerd. In Veghel gebeurt dit door zogenaamde basisteams Jeugd en gezin, waarin voornamelijk medewerkers van OnsWelzijn actief zijn, met gelijke bevoegdheden en verantwoordelijkheden als medewerkers van gemeente. Een medewerker van dit basisteam bepaalt uiteindelijk welke ondersteuning past bij de nader onderzochte vraag en stelt hiervoor een indicatie op. Een concept van deze indicatie wordt door deze medewerker doorgeleid naar het Atelier Uitkeringsadministratie van de gemeente. Daar wordt de indicatie formeel vastgesteld, zodat de inwoner die de aanvraag heeft gedaan daadwerkelijk gebruik kan gaan maken

van de diverse voorzieningen en ondersteuning. De inbreng van de klantmanagers in het sociaal team is dusdanig dat ze in essentie de beschikking al volledig voorbereiden.

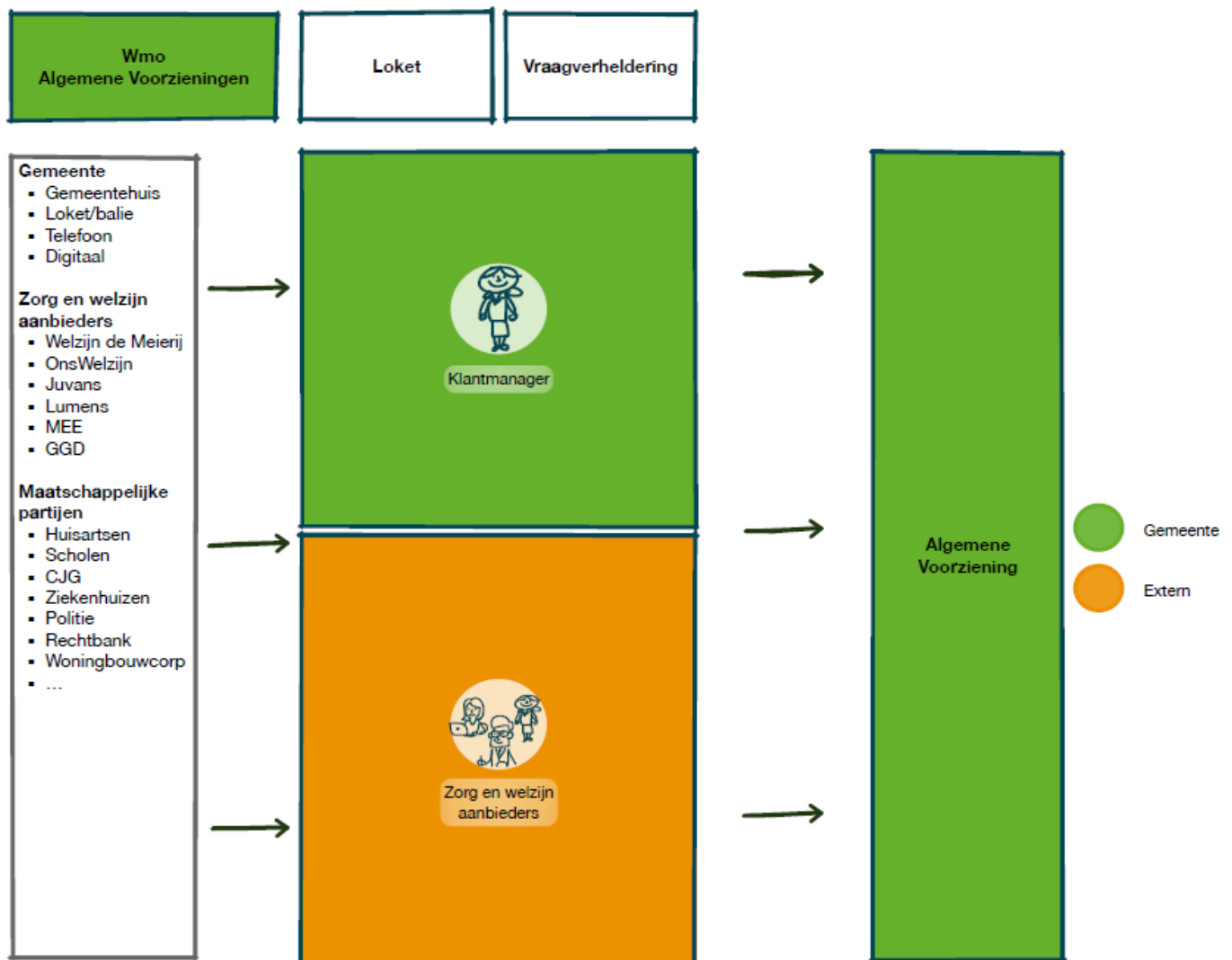
In Sint-Oedenrode vindt vraagverheldering eveneens plaats in het basisteam Jeugd en gezin, waarbij de klantmanager van de gemeente een coördinerende rol heeft. Uiteindelijk stelt ook hier een medewerker van het basisteam het voorstel op voor de te verlenen zorg en ondersteuning, maar het is de klantmanager die hier eerst kennis van neemt en het voorstel doorgeleid naar het Atelier Uitkeringsadministratie, zodat het vastgesteld kan worden.

Inwoners van de voormalige gemeente Schijndel die een beroep willen doen op ondersteuning voor jeugdigen krijgen voor de vraagverheldering eveneens te maken met medewerkers van het Centrum voor Jeugd en gezin. De indicatiestelling wordt gedaan door medewerkers van het basisteam Jeugd en gezin, dat in Schijndel bestaat uit voornamelijk medewerkers van de gemeente en enkele medewerkers van externe organisaties. Die laatste werken onder regie van de gemeente.

2.3.4 Werkwijze binnen het domein Wmo

Voor het beschrijven van de gang van zaken rond de toegang tot zorg, voorzieningen en ondersteuning met betrekking tot de Wmo moet onderscheid gemaakt worden tussen de toegang tot vrij toegankelijke algemene voorzieningen en de toegang tot maatwerk voorzieningen. Bij betrekkelijk algemene, niet al te ingewikkelde vragen, kan een inwoner zich bij vele instanties melden, zoals de gemeente of allerlei maatschappelijke organisaties. 'Het loket' bevindt zich dan bij de organisatie aan wie de vraag wordt gesteld. 'Het loket' en de fase van vraagverheldering vertonen grote overlap. In de praktijk vindt de (beperkte) vraagverheldering vaak direct aan het loket plaats.

Als een vraag aan de gemeente wordt gericht, is het veelal een klantmanager die de vraag in ontvangst neemt, kort de vraag probeert te verhelderen en meestal ook direct kan doorverwijzen naar een geschikte algemene voorziening. Als de vraag wordt gesteld bij één van de maatschappelijke organisaties die actief zijn in de gemeente, is het een medewerker van die organisatie die dit proces zo doorloopt. Dit is mogelijk omdat algemene c.q. collectieve voorzieningen een relatief eenvoudig te organiseren manier van hulp zijn waarbij met de doorverwijzing in principe geen verplichtingen of financiële toezeggingen zijn gemoeid. Een en ander is weergegeven in de figuur op de volgende pagina.



2 Schematische weergave Wmo algemene voorzieningen

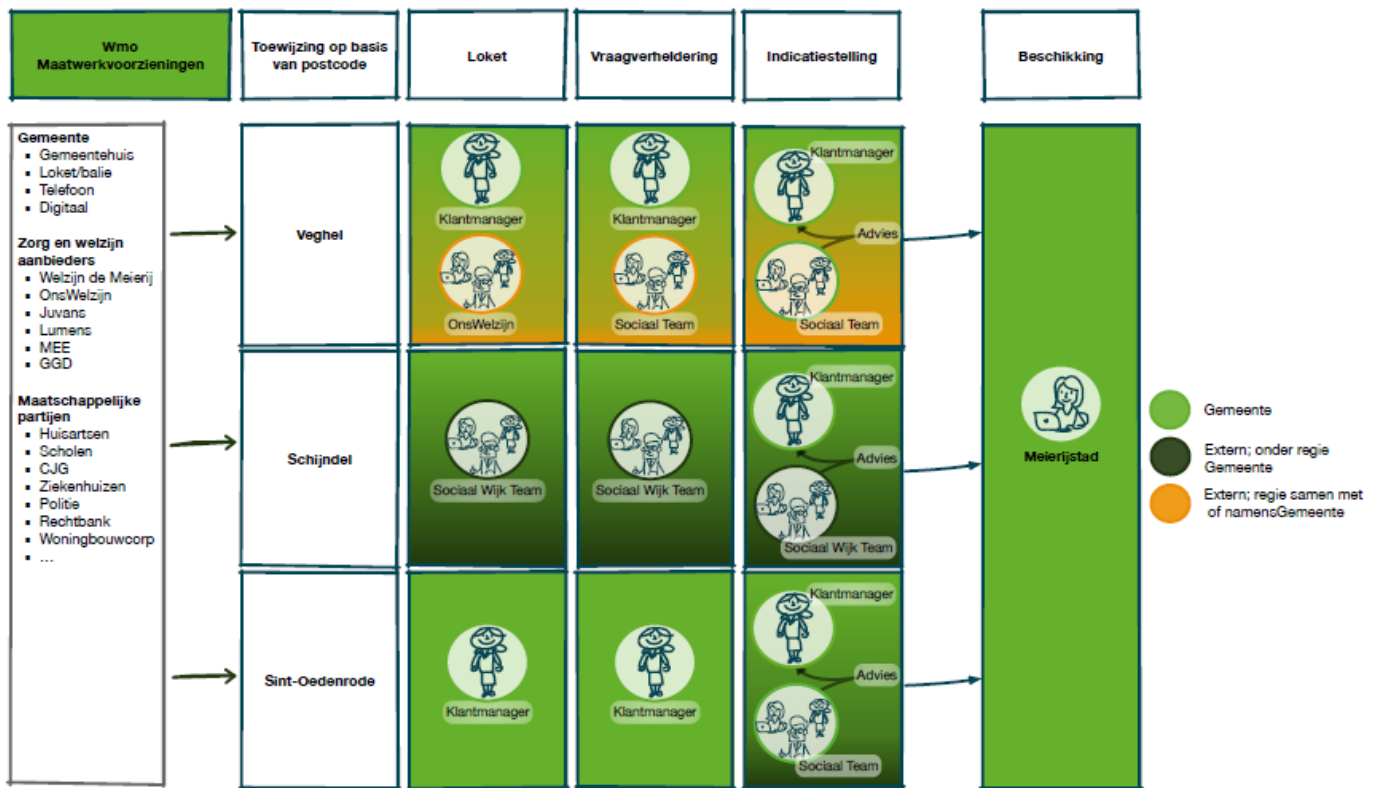
Als de vraag tot gevolg kan hebben dat een beroep moet worden gedaan op specifieke voorzieningen, is het proces wezenlijk ingewikkelder. Dit is uitgewerkt in het schema onderaan deze paragraaf. Inwoners van de gemeente die behoefte hebben aan zorg of ondersteuning kunnen zich wederom bij veel instanties melden. Deze instanties zoals huisartsen, politie of scholen zullen naar de gemeente of naar één van maatschappelijke organisaties waar de gemeente mee samenwerkt verwijzen. Het kan ook zijn dat de meldingen niet komen vanuit de burger zelf maar vanuit zijn/ haar netwerk, politie, wijkverpleegkundige, woningbouwvereniging etc. Vervolgens wordt eerst vastgesteld in welke van de oorspronkelijke gemeenten de hulpvrager woonachtig is. Dit bepaalt de rest van het proces dat voor de drie voormalige gemeenten verschillend verloopt.

In Veghel bestaat het loket uit een team van medewerkers van de gemeente. Bij meer complexe vragen wordt de vraag besproken binnen het sociaal team. Dit team wordt gevormd door OnsWelzijn aangevuld met de gemeentelijke klantmanagers Toegang. De medewerkers van Ons Welzijn informeren en – indien mogelijk – adviseren de klantmanagers. De klantmanager van de gemeente voert – soms samen met een van de leden van het sociaal team – het gesprek en maakt het onderzoeksverslag ten behoeve van de indicatiestelling. De klantmanagers stelt een advies op voor

de uiteindelijk te verlenen ondersteuning. Het is dan aan de gemeente (Atelier Administratie) om dit advies te verwerken in een concrete beschikking. Bijna alle aanvragen worden uitgevoerd door gemeentelijke klantmanagers, er zijn slechts enkele situaties, die vanuit een van de leden van het sociaal team worden voorbereid, waarna de klantmanager de aanvraag overneemt en het onderzoeksverslag verder afrondt op basis van de aangeleverde informatie. Deze situaties betreffen voornamelijk, die waar de sociaal werker al enige tijd bekend mee is. De gemeente heeft de regie in alle casussen.

In Schijndel is er eveneens een Sociaal Wijkteam, die invulling geeft aan de loketfunctie, de vraagverheldering en die een advies voor de te verlenen zorg of ondersteuning opstelt. Dit team bestaat uit medewerkers van de gemeente. Daarnaast zijn er ook enkele medewerkers van maatschappelijke organisaties in het sociaal wijkteam actief, zij werken onder regie van de gemeente. In Schijndel vangt het sociaal wijkteam een groter deel af van de vragen en Wmo aanvragen dan in Veghel en Sint-Oedenrode. Dat komt omdat in Schijndel vanaf het begin (2014) nadrukkelijk ingezet is op één team waarin Wmo-consulenten en medewerkers van een aantal maatschappelijk organisaties gezamenlijk optrokken (ook een gezamenlijk scholingstraject). De medewerkers van Juvans en MEE draaien ook het inloopspreekuur mee en werken vanuit dezelfde locatie. Zij werken in hetzelfde ICT-systeem als de Wmo-consulenten en stellen ook indicaties (in overleg met klantmanagers vanuit de Wmo).

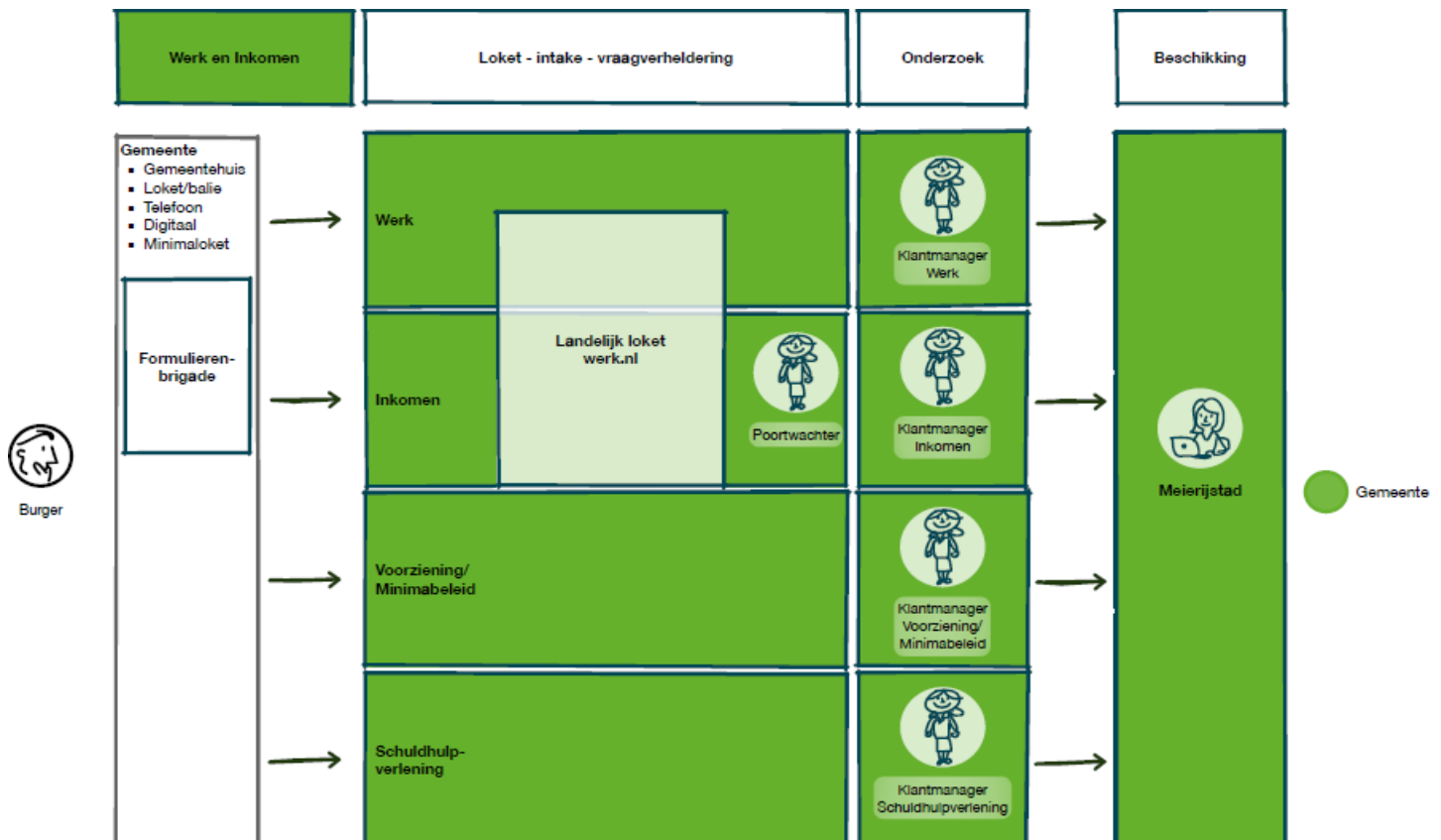
In Sint-Oedenrode wordt ca. 80% van de zorgvragen behandeld door de klantmanagers Wmo. Zij vormen het loket en verzorgen de vraagverheldering. Als het advies voor de te verlenen zorg of ondersteuning wordt opgesteld, kan de klantmanager terugvallen op een sociaal team. In 20% van de gevallen zijn de zorgvragen meervoudige complex en vragen om regievoering. Deze vragen worden besproken in het sociaal team. In dit team zijn twee klantmanagers van de gemeente en medewerkers van Lumens, MEE, Bemoeizorg en Welzijn de Meierij vertegenwoordigd. Zo nodig nemen ook andere ketenpartners deel, zoals bijv. de wijkagent, Factteam GGZ etc. Afhankelijk van het zwaartepunt van de problematiek neemt een lid van het team de regievoering van de casus op zich. Een eventuele inzet van een Wmo-maatwerkvoorziening wordt door de gemeente georganiseerd. Het sociaal team levert dus voornamelijk een inhoudelijke bijdrage aan het advies, maar het uiteindelijke resultaat is de verantwoordelijkheid van de gemeentelijke klantmanager. Deze leidt het advies door naar het Atelier Uitkeringsadministratie van de gemeente, in een dusdanige vorm dat deze vrijwel ongewijzigd direct kan worden vastgesteld.



3 Schematische weergave Wmo maatwerkvoorzieningen

2.3.5 Werkwijze binnen het domein Werk & Inkomen

Eerder is al opgemerkt dat binnen het domein Werk & Inkomen van oudsher al de gewoonte bestond om op een grotere schaal dan van een enkele gemeente te opereren. Binnen de gemeente Meierijstad wordt in dit domein geen onderscheid gemaakt tussen Veghel, Schijndel of Sint Oedenrode. Een visualisatie van het proces zoals dat voor de toegang tot voorzieningen met betrekking tot werk en inkomen plaatsvindt, ziet er als volgt uit:



4 Schematische weergave werk en inkomen

In dit domein geldt dat het loket vele vormen en gedaanten kan aannemen en bij veel verschillende instanties eerste contacten kunnen plaatsvinden. Het loket kan worden bereikt door te bellen, te mailen, internetformulieren te gebruiken of door bij de gemeente langs te gaan en aldaar, aan de balie met ondersteuning van een medewerker van de gemeente een formulier in te vullen of doorverwezen te worden naar het desbetreffende formulier op een website. Als het gaat om ondersteuning rond inkomensvoorzieningen (betreft uitkering levensonderhoud Participatiewet) geldt dat 'het loket' louter digitaal, via www.werk.nl benaderd kan worden. Alleen voor aanvragen Participatiewet van statushouders geldt een andere procedure, en wordt samengewerkt met Vluchtelingenwerk. De vraag van inwoners van Meierijstad die via www.werk.nl wordt gesteld, wordt door de beheerder van deze website doorgeleid naar een contactpersoon van de gemeente die in zekere zin optreedt als 'poortwachter'. Als deze zich overtuigd heeft van de correctheid van de aanvraag wordt deze door de gemeente in behandeling genomen. De poortwachter is alleen betrokken bij aanvragen levensonderhoud Participatiewet. Elke vraag, of die nu betrekking heeft op ondersteunende inkomensvoorzieningen, werk, schuldhelpverlening of voorzieningen in het kader van het gemeentelijk minimabeleid leidt eerst tot nader onderzoek door een gemeentelijk klantmanager. Die stelt uiteindelijk

een advies voor een beschikking op. Deze concept-beschikking wordt binnen het Atelier Uitkeringsadministratie afgehandeld.

2.3.6 Complexe vragen en situaties

Een belangrijke overweging van de wetgever om tot decentralisaties bij Wmo, Jeugd en Werk & Inkomen over te gaan, was dat van gemeenten wordt verwacht dat zij eerder inzicht hebben in een mogelijke samenloop van problemen. Zo kan het zijn dat er binnen één gezin zowel problemen zijn rond werk & inkomen, jeugd en ondersteuning. Van gemeenten wordt verwacht dat zij dergelijke problemen in samenhang oppakken. Deze ambitie is geregeld verwoord in de frase: 'een gezin, één regisseur, één plan'.

De huidige organisatie van de toegang tot het sociaal domein biedt geen structurele handvatten om een dergelijke samenhang in een vroegtijdig stadium te herkennen en om vervolgens tot een samenhangende reactie vanuit de gemeente te komen. Dat neemt niet weg dat in de praktijk zelforganiserende medewerkers dergelijke samenhang wel herkennen en signaleren en vervolgens ook inzetten op een samenhangende reactie. Op de schaal van Sint-Oedenrode komt dit bijvoorbeeld geregeld voor. Maar in het algemeen hangt het momenteel van de alertheid van de medewerkers af om zo'n samenhang te signaleren.

Het eerder beschreven initiatief binnen het Atelier Toegang om te gaan werken met gebiedsgerichte teams is mede ingegeven door het streven om eerder signalen van samenhangende, complexe problemen waar te kunnen nemen. Zoals ook al hierover opgemerkt, is er welliswaar een opdracht gegeven aan het atelier om gebiedsteams te realiseren maar is de daadwerkelijke werkwijze door zelforganisatie binnen het atelier zelf ontstaan, en vindt dit nog geen basis in het beleid van de gemeente.

In dit verband geven diverse medewerkers in de interviews aan dat de beschikbare informatie in de huidige situatie te weinig mogelijkheden biedt om structureel samenhang in aan de gemeente gedane verzoeken tot ondersteuning op het terrein van jeugd, Wmo en Werk & Inkomen te herkennen. Verschillende medewerkers zijn in de huidige situatie daarom niet van mening dat de ambitie van 'één gezin, één regisseur, één plan' door de gemeente Meerijstad waargemaakt kan worden.

2.4 Tussenbalans

In dit hoofdstuk is inzichtelijk gemaakt hoe de toegang tot het sociaal domein in Meerijstad is ingericht. In het kader van het onderzoek is een aantal zaken opgevallen, die ook voor de lezer niet onopgemerkt zullen zijn gebleven. De belangrijkste is dat zelfs na presentatie en beschrijving van de bevindingen het totale beeld niet bijzonder helder en overzichtelijk is geworden. Geen van de respondenten van dit onderzoek bleek het volledige overzicht hebben. In de voorbereiding en bespreking van de grafische weergave van 'de toegang' bleek geregeld dat medewerkers van de gemeente onderling een wisselend beeld hadden van de gang van zaken. Het bleek al met al vrij complex om inzicht te krijgen in de vormgeving van de toegang.

Een consequentie van de huidige manier van functioneren is dat de gemeente Meerijstad de ambitie om de samenhang in complexe problematieken te herkennen en in reactie daarop tot een coherent aanbod te komen niet structureel kan waarmaken. Binnen de diverse gebiedsgerichte teams is de samenwerking geregeld dusdanig overzichtelijk dat een dergelijke samenhang in de praktijk geregeld wel tot stand komt.

In het onderzoek is met menig een van gedachten gewisseld over de redenen om per oorspronkelijke gemeente en per domein andere keuzen te maken. De belangrijkste verklaring is steeds geweest dat in alle druk die er vanwege de herindeling op de nieuwe organisatie stond, het niet verstandig werd geacht om grote veranderingen in de inrichting van de toegang tot het sociaal domein na te streven. Zorgcontinuïteit werd essentieel geacht, en daarvoor was het meest opportuun om zo min mogelijk procedures en werkwijzen te veranderen. Betoogd is dat het beter zou zijn om eerst te bezien hoe de praktijk zich zou ontwikkelen, wat de ervaringen zouden zijn met verschillende werkwijzen en pas daarna meer essentiële keuzen te maken. Eveneens is betoogd dat de in de oorspronkelijke gemeenten gehanteerde werkwijzen goed aansluiten bij de behoeften die er bestaan in de diverse lokale gemeenschappen. Hoewel dit plausibel klinkt, worden deze onderbouwingen of veronderstellingen niet gestaafd door concrete onderzoeken of andere analyses van de maatschappelijke uitdagingen in de gemeente als geheel of in de diverse kernen. Uit de ter beschikking gestelde documenten is niet gebleken dat aan de geconstateerde verschillen in de praktijk een expliciete en onderbouwde keuze ten grondslag ligt. De wethouder geeft aan dat het een formeel besluit is geweest om in 2017 geen beleidskader vast te leggen en de huidige werkwijze van de voormalige gemeenten voort te zetten, maar de onderzoekers hebben daar geen zwart-op-wit informatie van ontvangen en ook tijdens de overige interviews is hier verder niet naar verwezen.

Op uitvoeringsniveau heeft men, in gebiedsteam, integraal via zelforganisatie hard gewerkt om de uit de praktijk voortkomende problematiek zo goed mogelijk het hoofd te bieden. Op dat niveau lijkt de energie te zitten, wordt nog steeds gewerkt aan verbetering van de processen, zijn duidelijk stappen gemaakt en heeft men via zelforganisatie kaders en/of handreikingen zelf bepaald. Via de linking pins wordt daarbij de inhoudelijke samenhang bewaakt.

Begin 2018 is een opstart gemaakt om alle processen binnen het Sociaal Domein te bezien op 1 Meierijstadse werkwijze, klantgerichtheid en efficiency. Daarbij wordt ook gekeken naar zoveel mogelijk digitalisering en waar het kan naar innovatieve werkwijzen. Dit na een jaar van vooral zorgen dat de klant goed bediend wordt en zo min mogelijk 'last heeft' van de fusieperikelen.

3. Cliënten, samenwerkende organisatie en de raad

In dit hoofdstuk worden enkele bevindingen met betrekking tot de cliënten in het sociaal domein gepresenteerd. Vervolgens komen opvattingen van enkele organisaties die met de gemeente samenwerken aan de orde. In het kader van het onderzoek heeft tevens een gesprek plaatsgevonden met verschillende raadsleden. Ook de inzichten die uit dat gesprek naar voren zijn gekomen, hebben een plek gekregen in dit hoofdstuk

3.1 De cliënten

In het dashboard sociaal domein 2017 is te lezen dat gemeente Meierijstad in 2017 per maand gemiddeld 6.399 klanten voor het gehele sociaal domein had. Per domein gaat het om gemiddeld per maand 1430 klanten jeugd, gemiddeld per maand 883 klanten Werk & Inkomen en gemiddeld per maand 4.086 klanten Wmo.

Er sprake van een zekere mate van continuïteit in het aantal cliënten dat ondersteund wordt door de gemeente. In onderstaande tabel is weergegeven hoeveel cliënten er bekend waren aan het einde van 2017, en hoeveel dat er zijn een kwartaal later.

	31-12-2017	31-3-2018
Totaal aantal actieve klanten met uitkering ⁹	1.302	1.315
Totaal aantal actieve indicaties jeugd	1.707	1.516
Totaal aantal actieve indicaties Wmo	6.423	6.464

Bij de uitkeringen en de Wmo is sprake van een grote stabiliteit in aantallen cliënten. Bij Jeugd neemt het aantal cliënten af. Dat is in zoverre opmerkelijk, omdat er landelijk diverse signalen zijn dat het aantal cliënten binnen het domein jeugd eerder toe- dan afneemt.¹⁰ Desgevraagd stelt de gemeente dat het aantal cliënten op de peildatum een momentopname is en dat gedurende een kwartaal vaak sprake is van schommelingen. Na maart 2018 zou het aantal cliënten weer enigszins toegenomen zijn.

Bovenvermelde aantallen hebben betrekking op inwoners die het proces in de toegang volledig doorlopen hebben en voor wie de beslissing is genomen dat zij op zorg en ondersteuning kunnen rekenen. De vermelde cijfers maken daarmee niet duidelijk hoeveel verzoeken tot ondersteuning er (jaarlijks/per kwartaal) worden gedaan, hoeveel daarvan worden doorverwezen naar algemene voorzieningen of hoeveel daarvan niet worden toegewezen. Evenmin maken de cijfers duidelijk hoeveel tijd er verloopt tussen het stellen van een vraag door een inwoner en het nemen van een beslissing. Bovendien zijn er geen gegevens die inzicht geven in de vraag welk deel van de inwoners van Meierijstad die behoefte hebben aan enig vorm van ondersteuning in staat zijn om die vraag daadwerkelijk bij het juiste loket te stellen. Daarmee geven de cijfers slechts een zeer beperkt inzicht in het functioneren van de toegang. Ondanks het feit dat in het kader van het onderzoek herhaaldelijk verzocht is om meer specifieke cijfers te verstrekken, zijn die niet verkregen. Aangenomen moet worden dat dergelijke cijfers momenteel niet beschikbaar zijn in Meierijstad.¹¹

⁹ Het aantal actieve klanten met uitkering is inclusief Bernheze en Boekel. Naast beschikkingen levensonderhoud worden duizenden beschikkingen afgegeven voor bijzondere bijstand, schuldhulp, debiteurenbeheer. Deze aantallen aanvragen bijzondere bijstand/schuldhulp zijn echter niet geleverd en dus opgenomen.

¹⁰ <https://www.psynip.nl/actueel/nieuws/2018/cbs-toename-jeugdzorg-invoering-jeugdwet/> (1 mei 2018)

¹¹ Zo is herhaardelijke gevraagd naar wachttijden & herindicaties

Klanttevredenheid

In maart 2017 is er een nulmeting gedaan naar de ervaringen van cliënten in Meijerstad met de Wmo. Uit de resultaten blijkt dat de Wmo-clieënten over het algemeen tevreden zijn. Zij waarderen het contact met de gemeente gemiddeld met een 7,4.

Driekwart van de cliënten wist waar zij terecht konden met hun hulpvraag. Ook vinden de meeste cliënten (77%) dat zij snel werden geholpen. De meeste cliënten zijn tevreden over het gesprek met de gemeente over de oplossing voor hun hulpvraag. 80% geeft aan dat zij zich door de ondersteuning beter kunnen redden, 74% heeft door de ondersteuning een betere kwaliteit van leven.

Voor deze bevindingen geldt dat deze verkregen zijn van cliënten die bekend zijn bij de gemeente en aan wie uiteindelijk zorg of ondersteuning is verstrekt. Daarmee geven zij geen uitsluitel over de vraag bij hoeveel inwoners een verzoek voor ondersteuning is afgewezen, of hoeveel inwoners er zelfs niet in zijn geslaagd om hun verzoek daadwerkelijk bij de juiste instantie onder de aandacht te brengen. Naast het klanttevredenheidsonderzoek gaat er ook signaalfunctie uit van de adviesraad sociaal domein (Wmo raad) en zijn er kwartaalgesprekken met aanbieders Wmo.

Er heeft binnen de gemeente nog geen cliënt-ervaringsonderzoek plaatsgevonden voor Werk & Inkomen of Jeugd. De gemeentelijke organisatie heeft aangegeven hier wel behoefte aan te hebben.

Adviesraad sociaal domein

Er heeft in het kader van dit rekenkameronderzoek een gesprek plaatsgevonden met enkele leden van de Adviesraad sociaal domein (ASD). De adviesraad geeft gevraagd en ongevraagd advies aan het college. De adviesfunctie betreft zowel de ontwikkeling, als de in- en uitvoering, toetsing en evaluatie van het sociaal beleid. De Adviesraad wil daarmee invloed uitoefenen op dit beleid. De adviesraad vormt tevens de spreekbuis voor ervaringen van cliënten. Zij proberen vanuit het perspectief van de inwoners, signalen uit de gemeenschap en ervaringen van mensen hun adviezen te richten. De leden van deze Adviesraad ontvangen signalen dat verschillende burgers het lastig vinden waar zij moeten zijn voor het sociaal domein. Tevens is genoemd dat er veel regelingen en voorzieningen zijn in Meierijstad. Hierdoor duurt het naar mening van deze leden van de Adviesraad vaak lang voordat er een indicatie is.

3.2 Opvattingen van samenwerkende organisaties

In het kader van het onderzoek is eveneens gesproken met diverse medewerkers van maatschappelijke organisaties waar de gemeente mee samenwerkt.¹² In de gesprekken zijn onder meer hun rol in de toegang, hun ervaringen daarmee, alsmede de ervaringen met de samenwerking in het algemeen aan de orde geweest.

Ook voor deze organisaties geldt dat zowel eerst de decentralisaties in het sociaal domein als daarna de gemeentelijke herindeling tot veranderingen hebben geleid. Omdat na de herindeling vooralsnog de werkpraktijken in de oorspronkelijke gemeenten grotendeels ongewijzigd zijn gebleven, zijn in eerste instantie die veranderingen beperkt geweest. Toch wordt wel ervaren dat de situatie en de uitvoeringspraktijk veranderen. Om te beginnen is door menigeen bij deze organisaties geconstateerd dat veel van de aandacht van de gemeentelijke medewerkers intern gericht is geweest, hetgeen toch een belasting was voor de samenwerking. Binnen deze organisaties bestaat veel inzicht in de sociale problemen in diverse kernen. Op basis van dat inzicht hebben zij ook ideeën en opvattingen over een goede aanpak van deze problemen. Momenteel hebben zij niet altijd het gevoel dat de gemeente optimaal gebruik maakt van hun inzichten en opvattingen.

Tevens waren er problemen in de aansluiting van informatiesystemen, en daarmee beperkingen in

¹² Zie bijlage A voor geraadpleegde organisaties.

een soepele uitwisseling van informatie. Omdat veel persoonlijke relaties in stand zijn gebleven, kan er nog veel informatie op basis van die persoonlijke contacten en wederzijds vertrouwen worden gewisseld.

Hoewel de huidige praktijk voor medewerkers van deze organisaties bekend en vertrouwd is, merken zij wel dat er gaandeweg wat onduidelijkheden zijn ontstaan over de wederzijdse afbakening tussen gemeente en de eigen organisatie van taken en verantwoordelijkheden. Ook daarvoor geldt dat deze, op basis van bestaand vertrouwen, beperkt en beheersbaar zijn.

De medewerkers van deze organisaties realiseren zich dat het beleid bij de gemeente in ontwikkeling is. Zij houden er rekening mee dat er op termijn sprake zal zijn van grotere veranderingen. Zij hebben er behoefte aan meegenomen te worden in deze ontwikkelingen, ook om tijdig te kunnen anticiperen op mogelijke veranderingen, en de consequenties voor de eigen organisatie.

De gemeente werkt in de diverse kernen met verschillende uitvoeringsorganisaties samen. Het is niet ondenkbaar dat de organisaties zelf daarmee in een elkaar concurrerende positie terecht zouden kunnen komen. In de praktijk is echter het tegendeel het geval. De schaalveranderingen ten gevolge van de herindeling hebben er toe geleid dat deze organisaties nu ook zelf meer de samenwerking zoeken en bespreken hoe zij tot onderlinge afstemming en gezamenlijke versterking kunnen komen. Binnen afzienbare tijd zal de gemeente de inkooprelaties moeten vernieuwen. Deze organisaties overwegen de mogelijkheid om daar gezamenlijk in op te willen treden. Tegelijkertijd signaleren deze organisaties dat vooralsnog onbekend is hoe de gemeente zich in deze wil gaan opstellen.

3.3 Opvattingen van raadsleden

Met verschillende raadsleden¹³ heeft in het kader van het onderzoek een gesprek plaatsgevonden over zowel de uitgangspunten van het beleid rond de toegang in het sociaal domein als over hun mogelijkheden en inspanningen om de uitvoering van dit beleid te volgen, te controleren en bij te sturen.

De raadsleden die bij dit gesprek aanwezig waren, zijn zich er van bewust dat er binnen de gemeente verschillen bestaan in de wijze waarop de toegang tot het sociaal domein is ingericht. Tot op zekere hoogte vinden ze dat begrijpelijk en acceptabel. De sociale samenstelling en cohesie kunnen per kern verschillen, en zo ook de behoefte aan ondersteuning. Dat kan en mag leiden tot een andere aanpak en werkwijze. Wel geven deze raadsleden aan dat er een aantal voorwaarden en algemene uitgangspunten dienen te zijn, die voldoende garantie bieden dat alle inwoners gelijke aanspraken kunnen maken op ondersteuning. Bovendien moet het beleid, zowel voor de inwoners als voor de raadsleden dusdanig transparant zijn, dat iedereen weet waar hij aan toe is.

In het gevoerde gesprek hebben deze raadsleden aangegeven te weinig inzicht te hebben in de uitgangspunten van het gemeentelijk beleid met betrekking tot de inrichting van de toegang om zich er van te kunnen overtuigen dat inderdaad aan dergelijke voorwaarden wordt voldaan. Het aan hen bekende beleid is dusdanig algemeen ('van een veilig abstractieniveau') dat dit voor hen te weinig handvatten bevat. Onder meer noemen deze raadsleden dat voor hen niet duidelijk is of aan het voor hen belangrijke uitgangspunt 'één gezin, één regisseur, één plan' wordt voldaan. Zij ervaren dat ze weinig informatie ontvangen over het functioneren van de toegang.

¹³ Zie bijlage A.

In de afgelopen anderhalf jaar zijn wel door raadsleden vragen gesteld over de situatie in het sociaal domein en de realisatie van de door de raad gestelde ambities. Verschillende raadsleden hebben ervaren dat zij in de reactie nog steeds weinig relevante informatie hebben gekregen.

Bij gebrek aan duidelijke en concrete uitgangspunten voor het te voeren beleid in het sociaal domein en de betrekkelijk geringe informatie die zij over de ontwikkelingen en resultaten ontvangen, realiseren deze raadsleden zich dat zij onvoldoende in staat zijn om hun controlerende verantwoordelijkheden waar te maken. Momenteel kunnen zij dat alleen doen door terug te vallen op signalen die zij via hun eigen netwerk over praktijksituaties ontvangen. Het gaat dan veelal om incidenten of bijzondere situaties. De raadsleden zelf hebben dan wel aarzelingen om op basis van dergelijke casuïstiek vragen te stellen, omdat zij zelf niet kunnen bepalen of de casuïstiek staat voor een meer generiek probleem.

Om hun controlerende en sturende verantwoordelijkheden waar te kunnen maken, geven deze raadsleden aan behoefte te hebben aan meer gestructureerde informatie, zowel over de gehanteerde uitgangspunten als over de ontwikkelingen in de praktijk. Zo zouden zij meer inzicht willen hebben of de beschikbare personele capaciteit in het sociaal domein voldoet, hoeveel inwoners worden ondersteund, hoeveel mensen niet in staat zijn om hun vraag aan de gemeente te stellen of hoeveel aanvragen worden afgewezen.

De raadsleden erkennen dat zij zelf ook een grote mate van verantwoordelijkheid dragen bij de ontwikkeling van het beleid, en dat zij ook de randvoorwaarden moeten creëren waarbinnen het inzicht kan worden verkregen welke resultaten met het beleid worden gerealiseerd. Zij willen daarover graag een constructieve discussie met het College van B&W aangaan.

4. Sterkten en zwakten, kansen en bedreigingen

Op basis van de bestudeerde documenten en gevoerde gesprekken is een eerste analyse van de sterkten, zwakten, kansen en bedreigingen van de bestaande inrichting van de toegang tot het sociaal domein opgesteld. Deze zijn, voor elk domein apart, in conceptvorm besproken met zowel medewerkers van het Atelier Beleid Sociaal Domein als het Atelier Toegang. Deze worden in dit hoofdstuk, per domein apart, gepresenteerd en toegelicht.

4.1 Beoordeling van de toegang tot de Wmo

De volgende sterkten en zwakten met betrekking tot de toegang tot de Wmo zijn in dit onderzoek naar voren gekomen:

Sterkten en zwakten met betrekking tot de toegang tot de Wmo

Sterkten

- Veel betrokkenheid van de medewerkers van de gemeente Meierijstad
- Zorgcontinuïteit is gerealiseerd
- Geen structurele achterstanden bij aanvragen (incidenteel zijn die er wel)
- Hoge klanttevredenheid van cliënten die voorzieningen toegewezen hebben gekregen
- Het initiatief tot een gebiedsgerichte organisatie binnen het Atelier Toegang wordt ervaren als een versterking van de structuur en leidt tot een betere interne samenwerking in de uitvoering
- Open cultuur binnen de organisatie om ervaringen te delen, te leren en te verbeteren

Zwakten

- Geen volledige personele capaciteit beschikbaar; er is bezuinigd op capaciteit met de fusie
- Beleid en uitvoering werken tot op heden nog onvoldoende samen
- Onduidelijkheid over de toekomstige inrichting van regie en verantwoordelijkheid
- Informatievoorziening niet op orde; geen informatie over doorlooptijden, wachttijden, behoefte in de samenleving en trends
- Er zijn veel verschillende partijen betrokken, met elk een eigen werkwijze en cultuur, die elkaar niet altijd weten te vinden en daardoor niet optimaal samenwerken
- Volgens cliëntenraad is het voor cliënten niet altijd duidelijk waar zij voor hulp terecht kunnen en duurt het vaak lang voordat er een indicatie is verstrekt

De geconstateerde sterken en zwakten illustreren dat mede door een grote inzet van de medewerkers van de gemeente de primaire doelstelling bij de herindeling, het realiseren van zorgcontinuïteit, is behaald. Mede gezien de vastgestelde klanttevredenheid en het ontbreken van structurele wachtlijsten lijkt het er op dat de cliënten van de gemeente weinig nadeel hebben ondervonden van de herindeling. De vastgestelde zwakten benadrukken dat er bij vrijwel alle betrokkenen, zowel binnen als buiten de gemeentelijke organisatie, behoefte bestaat aan meer structuur, richting en betere informatievoorziening. De realisatie van die ambitie wordt echter gehinderd door een ervaren gebrek aan personele capaciteit.

Er zijn veel kansen op verbetering. Genoemd is dat binnen de gemeente steeds meer aandacht en ruimte is voor beleid dat voorkomt dat mensen aanspraken moeten doen op (soms kostbare) voorzieningen. Verder is geregeld genoemd dat de herindeling de nieuwe gemeente Meierijstad een meer betekenisvolle speler heeft gemaakt, zowel in de samenwerking met andere gemeenten in de regio als ten opzichte van allerlei maatschappelijke organisaties. Voorts wordt veel verwacht van de ontwikkeling van een nieuwe visie, en andere nieuwe beleidsuitgangspunten.

Er is al sprake van initiatieven om de informatievoorziening te versterken. Hoewel er momenteel een gebrek aan personele capaciteit wordt ervaren, biedt dat de kans om nieuwe mensen aan te nemen, die ofwel binnenkomen met een ‘frisse blik’ of met elders opgedane ervaringen waar de gemeente zijn voordeel mee kan doen. Wel zou hierbij beoordeeld moeten worden of extra budget beschikbaar gesteld zou moeten worden voor het (al dan niet tijdelijk) verruimen van de formatie en het inhuren van extra expertise. Daarbij is er landelijk een tekort aan personeel in de zorg¹⁴, wat ongetwijfeld ook zijn weerslag heeft op het moeilijker kunnen vervullen van vacatures.

Kansen en bedreigingen met betrekking tot de toegang tot de Wmo

Kansen

- Opstellen nieuwe visie
- Slagkracht nieuwe gemeente kan hoger zijn dan die van de drie oorspronkelijke gemeenten
- Gemeente kan vooraanstaande rol in de regio hebben
- Meer nadruk op preventie
- Formuleren uitgangspunten inkoop per 2020
- Versterken integraal werken binnen gemeente
- Goede samenwerking met maatschappelijke partners en aanbieders
- Flexibiliteit in inkoop, o.m. intensieve samenwerking met lokale aanbieders
- Ontwikkeling dashboard sociaal domein, betere informatievoorziening.
- Instroom nieuwe mensen, vergrote capaciteit en frisse ideeën.

Bedreigingen

- Alle betrokkenen, intern en extern, hebben behoefte aan richting en visie; die ontbreekt.
- De systemen van Jeugd, Wmo en Werk & Inkomen sluiten niet op elkaar aan
- Slechte aansluiting/communicatie tussen beleid en uitvoering
- De gemeente neemt wat de inkoop van Wmo-voorzieningen betreft deel aan twee regio's, met een verschillende inkoopmethodiek
- Gebrek aan overzicht over het volledige aanbod aan ondersteuning binnen Meierijstad
- Veel afstemming nodig; zowel intern als extern.
- Teveel aandacht voor het systeem en inrichting proces in plaats van aandacht voor wat meerwaarde biedt voor cliënten.

Naast de vele kansen worden ook de nodige bedreigingen ervaren. Deze laten zich samenvatten onder de noemer dat duidelijk is dat er veel inspanningen moeten verricht om de kansen te verzilveren en dat er gedurende dat proces er nog vele onzekerheden zijn.

4.2 Beoordeling van de toegang tot de Jeugdzorg

De in het onderzoek naar voren gekomen sterkten en zwakten met betrekking tot de toegang tot de jeugdzorg vertonen veel overeenkomsten met die bij de Wmo. Een duidelijk verschil is de perceptie van de gebiedsgewijze inrichting van de toegang tot jeugdzorg die in een aantal interviews is getypeerd als onoverzichtelijk en onduidelijk als het gaat om het beleggen van taken en verantwoordelijkheden.

¹⁴ <https://www.rtlnieuws.nl/economie/alarm-over-tekort-aan-personeel-in-de-zorg> (12 maart 2018)

Sterkten en zwakten met betrekking tot de toegang tot de Jeugdzorg

Sterkten

- Veel betrokkenheid medewerkers gemeente Meijerstad
- Geen structurele achterstanden bij aanvragen
- Zorgcontinuïteit is gerealiseerd

Zwakten

- Oplopende wachttijden bij afgifte beschikkingen
- Informatievoorziening niet op orde
- Ook oplopende wachttijden bij de zorgaanbieders
- De toegang is op drie verschillende manieren georganiseerd.
- Zelf organiserende teams zorgen voor gevoelde onduidelijkheid wie waarvoor verantwoordelijk is.

De geconstateerde kansen en bedreigingen met betrekking tot de toegang tot de jeugdzorg vertonen eveneens overeenkomsten met die bij de Wmo. De schaalvergroting ten gevolge van de herindeling draagt bij aan een verminderde kwetsbaarheid van de organisatie. Daarnaast biedt de schaalvergroting volgens sommigen ook kansen op het aantrekken van beter gekwalificeerd personeel. Daardoor kan in de fase van vraagverheldering winst worden behaald. Het vernieuwen van de uitgangspunten voor de inkoop, die verwacht wordt rond 2020, biedt eveneens verschillende kansen. Over de huidige inrichting van de inkoop bestaat enige ontevredenheid, omdat deze als te weinig flexibel (te weinig mogelijkheden voor maatwerk) wordt ervaren. Een specifieke bedreiging binnen de Jeugdzorg is dat als een jongere de leeftijd van 18 jaar bereikt, in veel gevallen de inrichting van zorg en ondersteuning verandert. Dit zorgt voor problemen in de continuïteit van zorg en ondersteuning. De oorspronkelijke gemeenten Veghel, Schijndel en Sint-Oedenrode gingen elk voor zich anders met deze uitdaging om. In de nieuwe gemeente is hier nog geen algemene lijn voor bepaald. Wel heeft de zelforganisatie er voor gezorgd dat men in overgangssituaties altijd met 2 op gesprek gaat. Verder wordt gesignaleerd dat aangescherpte privacyregelgeving (AVG) in sommige opzichten een bedreiging vormt voor het beleid.

Kansen en bedreigingen met betrekking tot de toegang tot de jeugdzorg

Kansen

- Opstellen nieuwe visie
- Opstellen visie voor organisatie (gebiedsgericht werken)
- Aantrekken van beter gekwalificeerde mensen bij vraagverheldering
- Verminderde kwetsbaarheid ambtelijke ondersteuning vanwege fusie
- Gemeente heeft vooraanstaande rol in de regio
- Formuleren uitgangspunten inkoop per 2020
- Goede samenwerking met maatschappelijke partners
- Meer flexibiliteit in inkoop, o.m. intensieve samenwerking met lokale aanbieders

Bedreigingen

- De systemen van Jeugd, Wmo en Werk & Inkomen sluiten niet op elkaar aan
- Alle betrokkenen, intern en extern, hebben behoefte aan richting en visie; die ontbreekt
- Nog weinig integraliteit binnen sociaal domein/ weinig afstemming met Wmo
- Regiefunctie gemeente zwak ingevuld
- Inkoop niet optimaal ingericht, gebrekkige flexibiliteit in keuze aanbieders
- Aansluiting 18-/18+ te beperkt
- Veel vragen over de AVG vanuit de burgers
- De AVG belemmert koppeling van informatie
- Lastig om goed gekwalificeerd personeel binnen te halen

4.3 Beoordeling van de toegang tot werk en inkomen

De inrichting van de toegang tot werk en inkomen kent ten opzichte van de Wmo en de jeugdzorg een andere voorgeschiedenis in de oorspronkelijke gemeenten. Het beleid en het functioneren van de toegang hadden voorafgaand aan de herindeling een bovenregionaal karakter. Na de herindeling is de tendens naar een gebiedsgerichte aanpak voor het domein van werk & inkomen niet altijd als positief ervaren. Verder blijkt dat daar waar voorheen binnen Optimisd beleid, uitvoering en administratie binnen één organisatie nauw samenwerkten, nu een toenemende afstand tussen deze onderdelen wordt ervaren.

Sterkten en zwakten met betrekking tot de toegang tot Werk & Inkomen

Sterkten

- Veel betrokkenheid medewerkers ambtelijke organisatie
- Zorgcontinuïteit is gerealiseerd
- Nadruk op realiseren preventie
- Bereidheid om elkaar te helpen

Zwakten

- Informatievoorziening niet op orde, nauwelijks kwalitatieve gegevens over samenstelling klantengroep
- Aparte klantmanagers voor werk en voor inkomen kan leiden tot onduidelijkheid over regie
- De klanttevredenheid loopt terug, vanwege oplopende wachttijden
- Gebiedsgerichte organisatie mist flexibiliteit in de te verdelen werkvoorraad
- Mede door gebrek aan voldoende personele capaciteit ontstaan her en der 'eilandjes'.
- Afstemming binnen team wordt steeds lastiger
- Administratie van uitkering gebeurt in ander team. Veroorzaakt soms problemen in de uitwisseling van informatie en te late uitbetalingen.
- Bereikbaarheid KCC niet optimaal; te weinig inhoudelijke kennis.

Daar waar een toenemende afstand tussen diverse onderdelen van de organisatie wordt ervaren, wordt als een kans gezien om juist te streven naar meer integratie, intensievere samenwerking, en een verbetering van de informatievoorziening. Zowel binnen de organisatie als aan de cliënten. Binnen dit domein is al enkele jaren sprake van veel aandacht voor digitalisering van processen. Ervaren wordt dat dit de nodige kansen biedt.

Er bestaat onzekerheid over het realiseren van meer integratie en afstemming tussen Werk en Inkomen, Wmo en de Jeugdzorg. Gewezen wordt op een beperkte personele capaciteit, die ook voor druk zorgt op een zorgvuldige uitvoering van procedures of het uitvoeren van onderzoek rond aanvragen voor ondersteuning.

Verder heeft de herindeling er toe geleid dat de nieuwe gemeente participeert in twee werkbedrijven, hetgeen in de praktijk soms als een complicatie wordt ervaren (het kost meer tijd) en soms als een zege (meer beschikbare expertise). Eveneens is de relatie met Boekel en Bernheze veranderd, en vraagt nu om andere, en soms extra aandacht. Voorheen was er een gezamenlijke verantwoordelijkheid (participatie), maar omdat er nu een contractrelatie (DVO) gaan beide partijen zich anders gedragen naar elkaar.

Kansen en bedreigingen met betrekking tot de toegang tot Werk & Inkomen

Kansen

- Opstellen nieuwe visie
- Slagkracht nieuwe gemeente is hoger dan die van de drie oorspronkelijke gemeenten
- Gemeente heeft vooraanstaande rol in de regio
- Inrichten dashboard sociaal domein
- Meer aandacht voor preventie
- Hele sociale domein (Atelier Beleid Sociaal Domein) zit op 1 locatie in gemeentehuis; kunnen elkaar daardoor makkelijker vinden
- Meer integratie in het sociaal domein
- Meer digitaal werken; zowel intern als richting cliënt.
- Meer promoten 1 telefoonnummer sociaal domein (grotere vindbaarheid en toegankelijkheid).

Bedreigingen

- Alle betrokkenen, intern en extern, hebben behoefte aan richting en visie; die ontbreekt en zal er niet op korte termijn zijn
- Werk & Inkomen beperkt geïntegreerd in het sociaal domein
- De systemen van Jeugd, Wmo en Werk & Inkomen sluiten niet op elkaar aan
- Slechte aansluiting/communicatie tussen beleid en uitvoering
- De gemeente participeert in twee werkbedrijven. Dat leidt tot andere procedures, andere contracten, andere financiële processen
- Dienstverleningsrelatie met Boekel en Bernheze staat onder druk; kan leiden tot het voorrang geven aan aanvragen uit deze gemeente.
- Weinig budget voor vernieuwing beleid
- Missen van een kwaliteitsmedewerker
- Gebrek aan capaciteit, zowel kwalitatief als kwantitatief. Te weinig tijd voor grondig onderzoek.

5. Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

5.1 Samenvatting van verkregen inzichten

In dit onderzoek stond de vraag centraal hoe de toegang tot voorzieningen in het sociale domein van Meierijstad kan worden verbeterd en versterkt. Een eerste belangrijke stap bij het beantwoorden van deze vraag is om vast te stellen hoe de toegang op dit moment is georganiseerd in de gemeente Meierijstad. Juist dit totaalbeeld bleek niet aanwezig in de gemeente. De toegevoegde waarde van dit onderzoek is bovenal dat inzichtelijk gemaakt wordt hoe de toegang in de gemeente Meierijstad in elkaar steekt en in de praktijk tot uitvoering komt.

Context

Allereerst is het relevant de context van dit onderzoek nog eens te schetsen. Overal waar herindelingen plaatsvinden, worden deze als ingewikkeld ervaren. Sommige medewerkers van een nieuwe gemeente proberen zich vast te houden aan de zekerheden uit het verleden; zij ervaren de “nieuwigheden” eerder als verstorend en bedreigend dan als opbouwend en behulpzaam. In Meierijstad zijn deze patronen op basis van de interviews ook te herkennen. De onzekerheid die vanwege herindelingen ontstaat, wordt in Meierijstad versterkt door de besturingsfilosofie¹⁵ welke als uitgangspunt heeft dat er veel ruimte moet zijn om het werk zelf in te richten en dus onzekerheid met zich meebrengt. Bovenop uitdagingen die direct voorkomen uit een herindeling, kwam de relatief nieuwe problematiek van de decentralisaties in het sociale domein. Ook deze gaan gepaard met de nodige onzekerheid, vragen om nieuwe werkwijzen en andere vormen van samenwerking.

Het doel is zorgcontinuïteit

Het voornaamste doel van de nieuwe gemeente Meierijstad wat de decentralisaties in het sociaal domein betreft was het streven naar zorgcontinuïteit¹⁶: ook in de nieuwe gemeente zouden de zorg en ondersteuning aan inwoners doorgang moeten vinden, in ieder geval tenminste op het niveau van voor de herindeling c.q. decentralisaties. De inwoners moesten zo min mogelijk merken van deze processen.

Impliciet is de doelstelling het streven naar zorgcontinuïteit door de verantwoordelijk functionarissen voor het sociaal domein, zowel bestuurders als ambtenaren, vertaald naar een werkwijze waarbij zo min mogelijk zaken werden veranderd ten opzichte van de gang van zaken in de voormalige gemeenten. Gesproken wordt over ‘impliciet’ omdat zo’n besluit naar wordt gezegd wel is genomen. De onderzoekers hebben echter geen papieren bewijs van dit besluit gevonden. Voor het overige is het, in lijn met de organisatiefilosofie van de gemeente, aan de betrokken ambtenaren zelf gelaten om zich te organiseren naar de nieuwe uitdagingen.

Volgens de geïnterviewden is zorgcontinuïteit inderdaad gerealiseerd en de klanttevredenheid, voor zover bekend¹⁷, is alleszins acceptabel. Uit de interviews kan tevens worden opgemaakt dat de betrokken ambtenaren zich, net als voor de herindeling, gedreven inzetten om de toegang tot het sociaal domein goed in te richten en om er voor te zorgen dat burgers de door hun verlangde zorg en ondersteuning verkrijgen. Maar er zijn ook minder positieve inzichten in het onderzoek opgedaan.

¹⁵ Werkgroep Besturings- en managementfilosofie en organisatie-inrichting, “Wij zijn Meierijstad, organisatiefilosofie Meierijstad 2017-2015.”

¹⁶ O.a. in Raadsinformatienota van de gemeente Veghel van 16 februari 2016, met betrekking tot de inkoop van Wmo-voorzieningen

¹⁷ Deze wordt momenteel alleen gemeten onder cliënten die een Wmo voorziening verstrekt hebben gekregen.

Weinig samenwerking & geen koppeling beleid-uitvoering

Er vindt weinig structurele samenwerking, kennisuitwisseling en afstemming plaats tussen medewerkers die verantwoordelijk zijn voor het beleid en medewerkers die actief zijn in de uitvoering. Dit blijkt met name uit het gefragmenteerde beeld dat in de interviews naar voren kwam. Er kan zelfs gesteld worden dat daar waar in de voormalige gemeenten de samenwerking tussen beleid en uitvoering redelijk makkelijk tot stand kwam, de afstand in Meierijstad juist is toegenomen. Voor veel medewerkers geldt dat zij het gehele sociale domein nauwelijks kunnen overzien, daar waar aan de decentralisaties toch in het algemeen de ambitie ten grondslag lag dat meer samenhang binnen het sociaal domein zou worden gerealiseerd.

Bij gebrek aan samenwerking, kennisuitwisseling en afstemming kan de integratie tussen Wmo, Jeugd en Werk en Inkomen weinig tot stand komen. Bij diverse geïnterviewden bestaat inderdaad ook twijfel of de gemeente bij complexe problemen in het sociaal domein de ambitie van 'één gezin, één plan, één regisseur' kan waarmaken.

Binnen het atelier toegang zijn er wel enkele initiatieven genomen, zoals het streven naar gebiedsteams en het benoemen van 'linking pins'. Dit is een positieve ontwikkeling. Desalniettemin is – in ieder geval gedurende de looptijd van dit onderzoek – de aansluiting tussen de drie domeinen en tussen het atelier toegang en het atelier beleid Sociaal Domein nog weinig gerealiseerd.

De beoogde veranderingen lijken gebaat bij meer sturing van bovenaf. In de afgelopen anderhalf jaar na de herindeling is echter weinig aan beleids- en strategieontwikkeling in het sociaal domein gedaan. De afwezigheid van een programmadrager sociaal domein binnen het Atelier Beleid Sociaal Domein heeft hier aan bijgedragen. Recent is binnen de organisatie gestart met een strategische visie voor het sociaal domein en traject rondom het optimaliseren van de processen in het sociaal domein vanuit atelier Beleid Sociaal Domein. De onderzoekers hebben hier nog geen resultaten dan wel documenten over kunnen ontvangen. Onduidelijk is in hoeverre de thans binnen het Atelier Toegang gemaakte keuzen in lijn zullen zijn met de visie het beleid dat binnen de gemeente zal worden ontwikkeld.

Geen helder beeld

Een dominante bevinding van het onderzoek is dat het veel moeite kost om een goed en helder beeld te krijgen van de manier waarop het sociaal domein, en de toegang daartoe, binnen de gemeente Meierijstad is georganiseerd. Dat geldt niet alleen voor de onderzoekers en de rekenkamercommissie. Het geldt ook voor betrokken ambtenaren en voor medewerkers van de organisaties waarmee in het sociaal domein intensief wordt samengewerkt. En het geldt eveneens voor de geconsulteerde raadsleden.

Naast het diffuse beeld van de organisatie van het sociaal domein blijkt dat er ook weinig goede en harde informatie beschikbaar is over het functioneren van het sociaal domein. Een 'dashboard' wordt momenteel ingericht. De huidige kwartaalrapportages bevatten momenteel louter enkele vrij algemene kwantitatieve gegevens waaruit nauwelijks is af te leiden hoe het nu in de praktijk er voor staat. Weliswaar is de klanttevredenheid positief, maar het betreft hier alleen cliënten Wmo die daadwerkelijk een maatwerkvoorziening toegewezen hebben gekregen. Ook deze cijfers hebben een vrij algemeen karakter waar weinig uit af te leiden is over de dagelijkse praktijk.

Sturing & controle

Het is aan de gemeenteraad om de kaders en doelstellingen voor het beleid vast te stellen, daarin ondersteund door de voorbereiding en voorstellen van het College van B&W. Gebleken is dat het college wat dit betreft vooralsnog geen initiatieven heeft genomen. Daarmee zijn de uitgangspunten en ambities in het beleid voor iedereen onbekend, wat de raad niet heeft geholpen om de sturende en controlerende verantwoordelijkheden waar te maken. Of de Raad zelf wel initiatieven heeft genomen, maakte niet expliciet deel uit van de scope van dit onderzoek.

5.2 Beantwoording onderzoeksvragen

Bij aanvang van het onderzoek zijn vijf vragen geformuleerd. Deze worden in deze paragraaf successievelijk behandeld.

De eerste vraag is de volgende:

Onderzoeksvraag 1

Wat wordt in de gemeente Meierijstad verstaan onder het begrip 'toegang'? Wat wordt met de toegang tot voorzieningen in het sociaal domein door de gemeente Meierijstad nagestreefd (doeltreffendheid van de toegang)? Binnen welke (financiële) kaders moet deze toegang gerealiseerd worden (doelmatigheid van de toegang)?

Het begrip toegang wordt in pagina 2.1 toegelicht. Door het ontbreken van beleidsdocumenten kunnen geen uitspraken worden gedaan over de ambities van de gemeente en vervolgens evenmin over de mate waarin deze ambities worden gerealiseerd (doeltreffendheid). Over de financiële kaders is in het onderzoek eveneens geen duidelijkheid verkregen. Duidelijk is wel dat een tekort aan beschikbare personele formatie wordt ervaren mede omdat bij de herindeling hierop is bezuinigd.

Onderzoeksvraag 2

Wat zijn de kansen en bedreigingen binnen de gemeente Meierijstad waarmee rekening gehouden kan/moet worden in de organisatie van de toegang tot voorzieningen vanuit de drie wetten: Participatiewet, Jeugdwet en de Wmo?

De details over kansen en bedreigingen zijn vermeld in hoofdstuk 4. Voornaamste bedreiging is het gebrek aan samenhang en sturing. Overigens lijkt er bewust voor zijn gekozen om het realiseren van samenhang en sturing uit te stellen. Dit kan ook kansen opleveren. Bij gebrek aan kaderstellend beleid is de uitvoering op zichzelf aangewezen en handelt op basis van opgedane praktijkervaringen. Op uitvoeringsniveau worden daarmee waardevolle inzichten opgedaan die als input kunnen dienen voor het opstellen van beleid. Wel dient dan in een volgende fase meer verbinding tussen beleid en toegang te worden gelegd. Vanuit een meer tactisch/strategische invalshoek kunnen ook de structuur en organisatie van de toegang worden betrokken en verbeterd.

Onderzoeksvraag 3

Welke soorten voorzieningen kennen de voormalige gemeenten en hoe is de toegang tot de verschillende soorten voorzieningen in het sociale domein binnen de voormalige gemeenten vormgegeven? Hierbij in ieder geval in beeld brengend:

- a. Wie indiceert voor welke voorzieningen?*
- b. Hoe komt men tot een indicatiestelling en op welke wijze wordt daarbij rekening gehouden met de 'eigen kracht' van cliënt en zijn/haar omgeving?*
- c. Hoe worden cliënten gevolgd (denk aan her-indiceren en het opbouwen van kennis en ervaring om de indicatiestelling te verbeteren)?*

Zoals in hoofdstuk 2 is aangegeven verschillen de manieren van indiceren per domein en per gebied. Deze onderzoeksvraag kan dus alleen in detail worden beantwoord en daarvoor wordt verwezen naar hoofdstuk 2. Binnen de gebiedsteams wordt naar eigen inzicht zoveel mogelijk integraal gewerkt, maar door het ontbreken van beleid/kaders is het aan de afzonderlijke, zichzelf organiserende teams om invulling te geven aan hun manier van werken. In het eerste jaar, 2017, was het doel vooral zorgcontinuïteit. Overige leidende principes, zoals 'eigen kracht' van de cliënt, worden ongetwijfeld toegepast in sommige situaties en/of bij sommige teams maar van een eenduidige structurele aanpak heeft het onderzoek geen bewijs opgeleverd.

Er wordt gebruik gemaakt van een gemeenschappelijk ICT systeem om cliënten te volgen maar de onderzoekers hebben geen informatie ontvangen over her-indicaties of informatievoorziening waaruit duidelijk wordt dat ervaringen worden vastgelegd om indicatiestelling te verbeteren.

Onderzoeksvraag 4

Wat zijn de sterke punten en wat zijn de minder sterke punten (zwakten) van de wijze waarop de toegang (op dit moment) binnen de drie voormalige gemeenten van Meierijstad is ingericht? Hierbij, naast de uitkomsten van deelvraag 2, in ieder geval meenemend:

- a. In hoeverre is sprake van een integrale benadering van de problemen waar men oplossingen voor tracht te vinden?*
- b. In welke mate treft men een stapeling van problemen aan, hoe tracht men deze op integrale wijze op te lossen ("één-gezin-één-plan-één-regisseur") en in hoeverre levert dit betere resultaten op ten opzichte van enkele jaren geleden?*
- c. Wat vinden inwoners van Meierijstad, en in het bijzonder de cliënten van zorg, ondersteuning en voorzieningen in het sociaal domein, van de organisatie van de toegang?*

In het onderzoek is niet gebleken dat er gemeentebreed sprake is van een integrale benadering van de uitdagingen in het sociaal domein. Een belangrijke aanwijzing voor het ontbreken van een integrale benadering is al dat de aanpak van de uitdagingen verschilt tussen de oorspronkelijke gemeenten. Een effect daarvan is dat het zowel voor medewerkers van de gemeente als soms voor samenwerkingspartners onduidelijk is hoe alle werkwijzen en processen zijn ingericht. Bij een dergelijke onduidelijkheid is het onwaarschijnlijk dat dit de efficiëntie in de (integrale) aanpak ten goede komt.

Er zijn geen gegevens beschikbaar (zoals doorlooptijden of wachttijden) die inzicht geven in het functioneren van de uitvoering en daarmee evenmin in de resultaten. Daardoor is evenmin bekend of de verschillende aanpakken ook tot andere resultaten leiden. Dit gebrek aan inzicht heeft tevens als consequentie dat niet structureel wordt geleerd van de verschillende ervaringen.

Op uitvoeringsniveau wordt in de gebiedsteams integraal gewerkt. Via de zogenaamde linking-pins wordt ook per onderwerp geprobeerd om van elkaar te leren en uniformiteit op uitvoeringsniveau te bewerkstelligen. Er is aandacht voor het principe “één-gezin-één-plan-één-regisseur” maar de gesprekken geven aan dat dit nog niet overal ook daadwerkelijk is gerealiseerd. Het gebeurt incidenteel nog steeds dat cliënten tweemaal worden bevestigd over hetzelfde.

Zorgcontinuïteit lijkt te zijn gerealiseerd; uit de cliënttevredenheidsonderzoeken blijkt dat cliënten tevreden zijn. Vertegenwoordigende instanties, zoals de adviesraad Sociaal Domein, zijn nog zoekende naar hun rol. Hierdoor is er nog geen structuur waarbij veel wordt gedaan met signalen vanuit klantonderzoek en cliëntvertegenwoordiging.

Onderzoeksvraag 5

Welke ervaringen in andere gemeenten kunnen bruikbaar zijn voor Meierijstad, met inachtneming van de uitgangspunten en randvoorwaarden van deze gemeente?

Meierijstad is de enige gemeente in Nederland waar zich een combinatie voordoet van decentralisaties en een gemeentelijke herindeling. Dat maakt haar situatie uniek en een “achterstand” in ontwikkeling op andere gemeenten wellicht verklaarbaar. In algemene zin is het beeld in Nederland dat gemeenten de fase van “zorgcontinuïteit” voorbij zijn en hun processen aan het optimaliseren zijn. Ze hebben geïnvesteerd in het verbeteren van hun informatievoorziening om ook op die manier gericht te kunnen sturen. Ook hebben ze de relaties met samenwerkende organisaties geëvalueerd en nagedacht over een herinrichting van die relaties, vaak mede in combinatie met de ontwikkeling van nieuwe vormen van inkoop.

Een concreet voorbeeld hiervan is de gemeente Loon op Zand waar een heldere structuur is om beleid en uitvoering met elkaar te verbinden. Er is daar, als onderdeel van de uitvoering, een afdeling uitvoeringsbeleid die de link vormt tussen beleid en uitvoering en waar speciale aandacht is voor het uitvoerbaar maken van beleid. Daarnaast heeft de gemeente Dongen veel aandacht besteed aan heldere informatievoorziening (ook richting de raad) voor goed inzicht in zowel status en voortgang als in de relatie tussen uitvoering en de beleidsdoelstellingen. Zo is er de jaarlijkse monitor sociaal beleid in Dongen; een kleurrijk document waarin zowel cijfers als enige inkleuring dan wel achtergrond bij de cijfers wordt gegeven. In de monitor wordt letterlijk benoemd dat de informatievoorziening in ontwikkeling blijft en dat er elke jaar weer leereffect is van welke gegevens relevant zijn voor de monitoring van het sociaal domein en de informatie daarover aan de raad. Verder wordt daar, in regionaal verband, samengewerkt met ondersteunende organisaties op basis van prestatie & resultaat (prestatiecontracten & resultaatgericht inkopen).

Er zijn diverse koepelorganisaties die op een gestructureerde wijze relevante voorbeelden aanbieden. Met name kan in dit verband wederom worden gewezen op de VNG. Zie bijvoorbeeld:

<https://vng.nl/onderwerpenindex/sociaal-domein>.

Normenkader

Naast de onderzoeksvragen is bij aanvang ook een normenkader opgesteld waar de bevindingen aan getoetst kunnen worden. Dit normenkader is in bijlage C. opgenomen.

Hierboven is gesteld dat er geen sprake is van beleid dat gericht is op een integrale aanpak van problemen waar inwoners mee te maken hebben. Aan de eerste norm wordt daarmee niet voldaan. Voor de overige twee normen geldt dat het aan relevante en actuele informatie ontbreekt om een oordeel te kunnen vellen over de realisatie van deze normen.

5.3 Conclusies

Binnen de gemeente Meierijstad zijn geen duidelijke en coherente uitgangspunten geformuleerd voor de inrichting en het functioneren van de toegang tot het sociaal domein. In de praktijk is impliciet besloten om de werkwijzen zoals die bestonden in de voormalige gemeenten in de nieuwe gemeente te handhaven. Het voordeel daarvan is dat daarmee zorgcontinuïteit is gerealiseerd.

De aanpak kent ook nadelen. Gebleken is dat voor alle betrokkenen geldt dat ze nauwelijks een volledig overzicht hebben over bestaande werkwijzen, samenwerkingspartners en hun verantwoordelijkheden, en evenmin over het sociaal domein als geheel. Er blijkt geen beleidsgestuurde integratie tussen de domeinen Jeugdzorg, Wmo en Werk & Inkomen. Deze situatie maakt het aannemelijk dat er geen sprake is van een efficiënte en effectieve aanpak van de uitdagingen in het sociaal domein.

Een ander gevolg is dat de gemeente de ambitie om tot een integraal aanbod van zorg en ondersteuning te komen voor mensen die te maken hebben met complexe maatschappelijke problemen lang niet altijd kan waarmaken. Voorts ontbreekt het aan inzicht in de binnen de gemeente bestaande en toekomstige behoefte aan zorg en ondersteuning. Evenmin kan op basis van de thans beschikbare informatie een goed inzicht worden verkregen in de huidige situatie in het sociaal domein.

De uitvoering heeft via het principe van zelforganisatie en werken in gebiedsteams inmiddels al veel zelf vormgegeven/georganiseerd. Hierin loopt de uitvoering, bij gebrek aan een vooraf vastgesteld kader, voor op het beleidsmatige deel van de organisatie in Meierijstad. De uitdaging zit er nu in de waardevolle lessen vanuit de uitvoering te verbinden met meer tactisch/strategisch inzicht en daar het beleid en de sturing op te gaan baseren. In de anderhalf jaar na de herindeling is echter nog weinig opvolging gegeven aan deze uitdaging.

Ook de gemeenteraad is zich bewust van deze uitdaging. Weliswaar vinden verschillende raadsleden het begrijpelijk en acceptabel dat er tussen de kernen verschillen in de toegang tot het sociaal domein bestaan, tegelijkertijd dient er sprake te zijn van een aantal voorwaarden en algemene uitgangspunten. Deze dienen voldoende garantie te bieden dat alle inwoners gelijke aanspraken kunnen maken op ondersteuning. Bovendien moet het beleid, zowel voor de inwoners als voor de raadsleden dusdanig transparant zijn, dat iedereen weet waar hij aan toe is. Het gebrek aan duidelijke en concrete uitgangspunten voor het te voeren beleid in het sociaal domein en de betrekkelijk geringe informatie die zij over de ontwikkelingen en resultaten ontvangen, heeft de raad niet geholpen om zijn controlerende verantwoordelijkheden waar te maken.

5.4 Aanbevelingen

Uit het onderzoek komt als algemene bevinding naar voren dat er binnen de gemeentelijke organisatie naarstig behoefte is aan meer **samenhang, overzicht en inzicht**. De randvoorwaarden en uitgangspunten daarvoor dienen door de gemeenteraad te worden bepaald. De invulling en uitwerking zijn aan het college van B&W. Voor het bepalen van de randvoorwaarden en uitgangspunten is de gemeenteraad weer sterk afhankelijk van informatie en voorstellen die door het college dienen te worden aangereikt. Er moet daarmee sprake zijn van een samenspel tussen raad en college. De aanbevelingen richten zich daarmee ook op zowel het college van B&W als de gemeenteraad, waarbij de accenten tussen deze spelers verschillen. Dit vertaalt zich in de volgende aanbevelingen:

Aanbevelingen aan de raad:

1. Geef het college de opdracht op korte termijn een visie op te stellen op de inrichting en het functioneren van het sociaal domein in Meierijstad. Geef hierbij kaders mee en stel zo nodig de middelen beschikbaar om zo'n voorstel voor kaders voor te bereiden. In de visie moet ten minste aandacht zijn voor:
 - De gewenste maatschappelijk te behalen doelen, rekening houdend met de bestaande en toekomstige behoefte aan zorg en ondersteuning in de gemeente;
 - De wenselijkheid van een gebiedsgerichte benadering van het sociaal domein; in welke mate kan er sprake zijn van een verschillende aanpak in de kernen van de nieuwe gemeente, en hoe wordt dan toch gegarandeerd dat alle inwoners gelijke aanspraken kunnen maken op ondersteuning.

2. Concretiseer met elkaar de maatschappelijk te behalen doelen met behulp van indicatoren met streefwaarden, zodat ontwikkelingen en effecten van beleid gemonitord kunnen worden om van te kunnen leren en zo nodig bij te kunnen sturen.
 - Een mooi voorbeeld is de doelenboom van de gemeente Amsterdam¹⁸, waarin abstracte 'missies', allereerst zijn vertaald in maatschappelijke doelen, vervolgens in langer termijn indicatoren voor het maatschappelijk effect en tenslotte in prestatie-indicatoren.
 - Maak voor de set indicatoren waar doelen aan worden gekoppeld, gebruik van of sluit aan bij de landelijk verplichte indicatoren op basis van de BBV en de Gemeentelijke monitor Sociaal Domein¹⁹. Enerzijds in het kader van doelmatigheid, anderzijds voor de vergelijkbaarheid met andere gemeenten.
 - Een werkwijze zou kunnen zijn om een vertegenwoordiging vanuit de Raad, de portefeuillehouder sociaal domein en ambtelijke ondersteuning, tezamen een voorstel voor te laten bereiden voor besluitvorming in de Raad;
 - Voer ten slotte het debat waar keuzes gemaakt moeten worden om tot realistische doelstellingen te komen in relatie tot de beschikbaar gestelde middelen.

3. Ga het gesprek aan met college over welke informatiebehoefte er is in de raad (o.a. de indicatoren uit aanbeveling 2 plus duiding), in welke frequentie de raad geïnformeerd wil worden en op welke momenten de raad in de gelegenheid wordt gesteld het beleid te beoordelen en desgewenst bij te sturen. Sluit zoveel mogelijk aan bij de reguliere rapportagemomenten uit de P&C cyclus, zodat financiële en inhoudelijke informatie met elkaar in verband kan worden gebracht. Stel zo nodig de middelen beschikbaar om deze informatievoorziening in te richten. De informatievoorziening dient uiteraard aan te sluiten bij de visie uit aanbeveling 1 zodat voortgang en resultaat op basis van die informatie beoordeeld kan worden. Een mooi praktijkvoorbeeld is de jaarlijkse monitor sociaal beleid in Dongen.

4. Het sociaal domein kent grote maatschappelijke en financiële belangen en risico's. Maak als raadslid tijdig gebruik van de instrumenten die u ter beschikking staan ten behoeve van uw kaderstellende, volksvertegenwoordigende en controlerende rollen, zoals het recht van motie en het (blijven) stellen van vragen.

¹⁸ file:///C:/Users/Dave/Downloads/223b_15_bijlage_2_din_sociaal_domein_definitieve_versie.pdf

¹⁹ <https://www.waarstaatjegemeente.nl/dashboard/Gemeentelijke-Monitor-Sociaal-Domein/>

Aanbevelingen aan het college:

5. Bereid ten behoeve van besluitvorming door de gemeenteraad een visie op de inrichting en functioneren van het sociaal domein voor. Stel de raad zoveel mogelijk in staat om kaders mee te geven (zie aanbeveling 1 en 2), geef hiervoor inhoudelijke voorzetten.
6. We hebben geconstateerd dat er behoorlijke obstakels zijn en worden ervaren door de organisatie (informatie, capaciteit, structuur en overzicht) om tot integrale uitvoering te komen. Geef opdracht voor een uitvoeringsplan, gebaseerd op een door de raad goedgekeurde visie, om de 'hoe-vraag' te concretiseren en stel hiervoor zo nodig middelen beschikbaar. In het plan moet in ieder geval aandacht besteed worden aan het realiseren van:
 - samenhang tussen het atelier Beleid Sociaal Domein en het atelier Toegang, waarbij de ervaringen uit de huidige praktijk van het atelier Toegang meegenomen dienen te worden. Een concreet voorbeeld van een gemeente waar een heldere structuur is om beleid en uitvoering met elkaar te verbinden is de gemeente Loon op Zand. Er is daar, als onderdeel van de uitvoering, een afdeling uitvoeringsbeleid die de link vormt tussen beleid en uitvoering en waar speciale aandacht is voor het uitvoerbaar maken van beleid.
 - samenhang tussen de domeinen Jeugd, Wmo en Werk & Inkomen;
 - de relatie met samenwerkingspartners;
 - de consequenties voor de nieuw te sluiten contracten met aanbieders van zorg en ondersteuning.
7. Houd de organisatiestructuur van het sociaal domein tegen het licht en maak nadrukkelijk onderscheid tussen '*running the business*' (uitvoering van de reguliere operationele dagelijkse werkzaamheden) en '*changing the business*' (werkzaamheden gericht op verbetering, vernieuwing en innovatie). Dit zijn verschillende rollen en competenties die zich niet vaak laten verenigen, omdat de waan van de dag anders de werkzaamheden voor de langere termijn verdrukt.
8. Investeer in de informatievoorziening ten behoeve van:
 - het monitoren van de bestaande en toekomstige behoefte aan zorg en ondersteuning in de lokale samenleving;
 - versterken van het inzicht in de opvattingen van de doelgroepen;
 - het voorzien in managementinformatie om het effect van het beleid te monitoren en zo nodig tijdig bij te sturen (de "instrumentwijzer" van Movisie²⁰ kan mogelijk bijdragen aan nieuwe inzichten ten behoeve van het kiezen van geschikte meetinstrumenten);
 - het voorzien in de informatiebehoefte van de Raad, in relatie tot aanbeveling 2 en 3, om zijn kaderstellende en controlerende taken uit te kunnen voeren.

²⁰ <https://www.movisie.nl/artikel/eerste-hulp-keuze-meetinstrumenten-sociaal-domein>

Bijlage A Geïnterviewde personen

#	Naam ²¹	Functie
GEMEENTE MEIERIJSTAD		
1		Programmadrager Sociaal Domein (uit dienst sinds 15 december)
2		Hoofd Atelier Toegang & extern adviseur
3		Beleidsmedewerker Sociaal Domein
4		Strategisch adviseur Sociaal Domein
5		Directeur Sociaal Maatschappelijk
6		Beleidsmedewerker Sociaal Domein
7		Beleidsmedewerker Sociaal Domein
8		Beleidsmedewerker Sociaal Domein
9		Beleidsmedewerker Sociaal Domein
10		Klantmanagers Jeugd
11		Portefeuillehouder Sociaal Domein (Wmo), Klantmanager
12		Portefeuillehouder Jeugd en Werk&Inkomen
Maatschappelijke organisaties		
13		Juvans en Welzijn De Meierij
14		MEE
15		Lumens
16		OnsWelzijn
Bijeenkomsten		
	Bijwonen linking pin overleg ASD & kennisgroepen	Hoofd Atelier toegang & linking pin Klantmanagers Vertegenwoordiging uit de Adviesraad sociaal domein
	Groepsessies	Beleidsmedewerkers en toegangsmedewerkers Wmo, Werk & Inkomen, Jeugd
	Discussie met raadsleden, 9 mei	Er waren 9 raadsleden/fractievolgers aanwezig, van de fracties TM, Hart voor Schijndel, D66, PvdA en SP

²¹ Bij de openbaarmaking van het rapport zijn de namen van de geïnterviewde personen verwijderd, in verband met de hiervoor geldende beperkingen op grond van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG, Vo.[EU] 2016/679).

Bijlage B Bestudeerde documentatie

Documentnaam

Programmaplan sociaal domein – Meierijstad (mijlpalen)

Nota basisteams jeugd en gezin op orde

Beleidsnota Armoede

Programmaliijnen (bijlage bij college voorstel)

Centrumregeling jeugdhulp NO Brabant

Clientervaringsonderzoek Wmo 2017

Organisatiefilosofie

Programma canvas A3 transformatie Sociaal Domein

Dashboardrapportage Sociaal Domein jaarrekening 2017

Kadernota 2019

Ontwikkeling Werkatelier Toegang naar Klantgericht werken

Bijlage C Normenkader

Vraag

Te hanteren norm

In hoeverre is sprake van een integrale benadering van de problemen waar men oplossingen voor tracht te vinden?

- ▶ In het beleid van de gemeente Meierijstad wordt expliciet aandacht besteed aan het realiseren van een integrale benadering van de inrichting van de toegang tot de voorzieningen in het sociaal domein.
- ▶ Aan deze beleidsmatige aanpak wordt in de dagelijkse praktijk daadwerkelijk gevolg gegeven

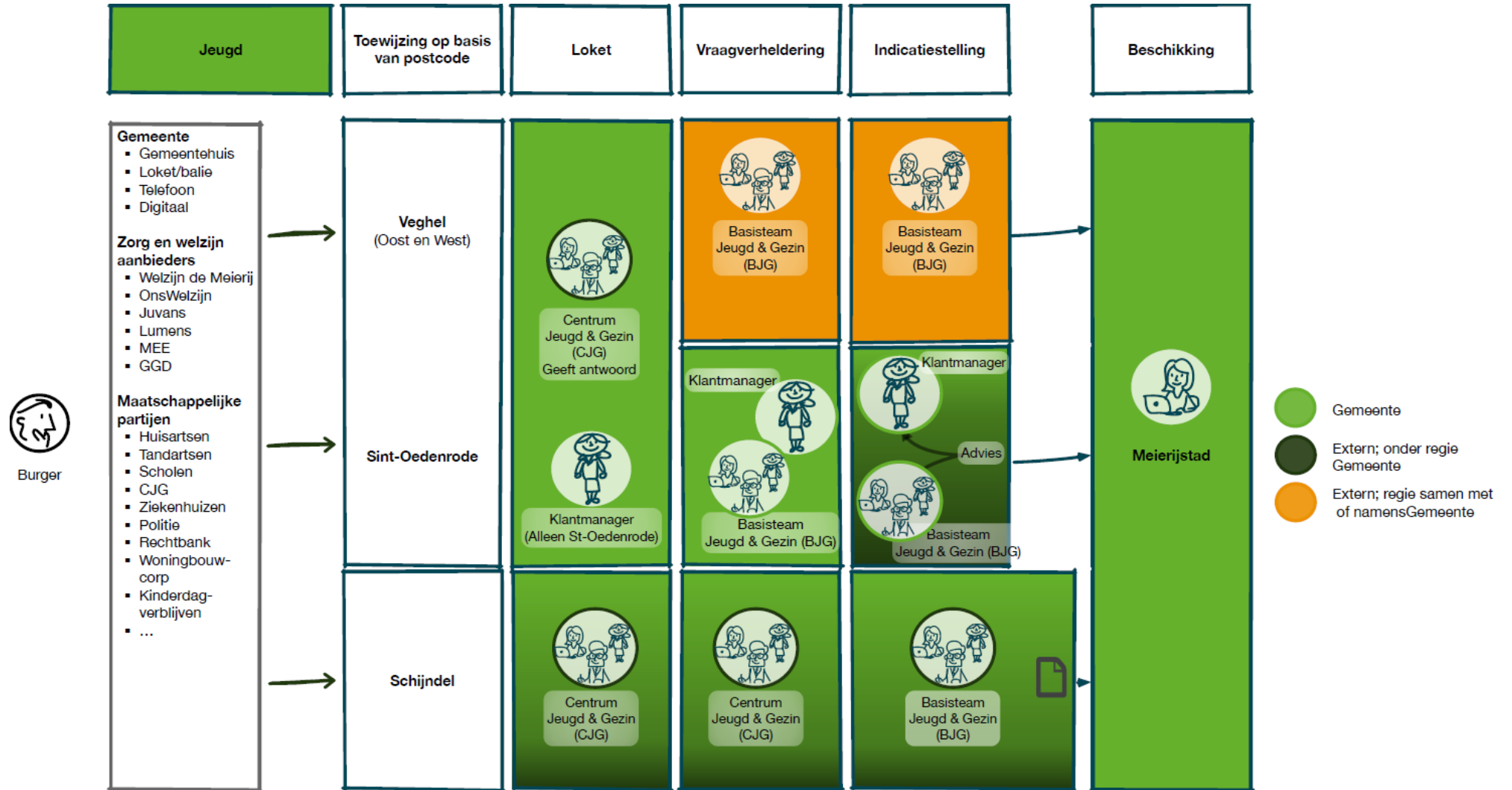
In welke mate treft men een stapeling van problemen aan en hoe tracht men deze op integrale wijze op te lossen? ("één-gezin-één-plan-één-regisseur") en in hoeverre levert dit beter resultaten op ten opzichte van enkele jaren geleden?

- ▶ Indien er sprake is van stapeling van problemen bij cliënten die toegang willen krijgen tot voorzieningen in het sociaal domein, worden deze aan de poort gesignaleerd en wordt een integrale aanpak voorgesteld;
- ▶ Deze aanpak leidt aantoonbaar tot betere resultaten dan enkele jaren geleden

Wat vinden inwoners van Meierijstad van de organisatie van de toegang?

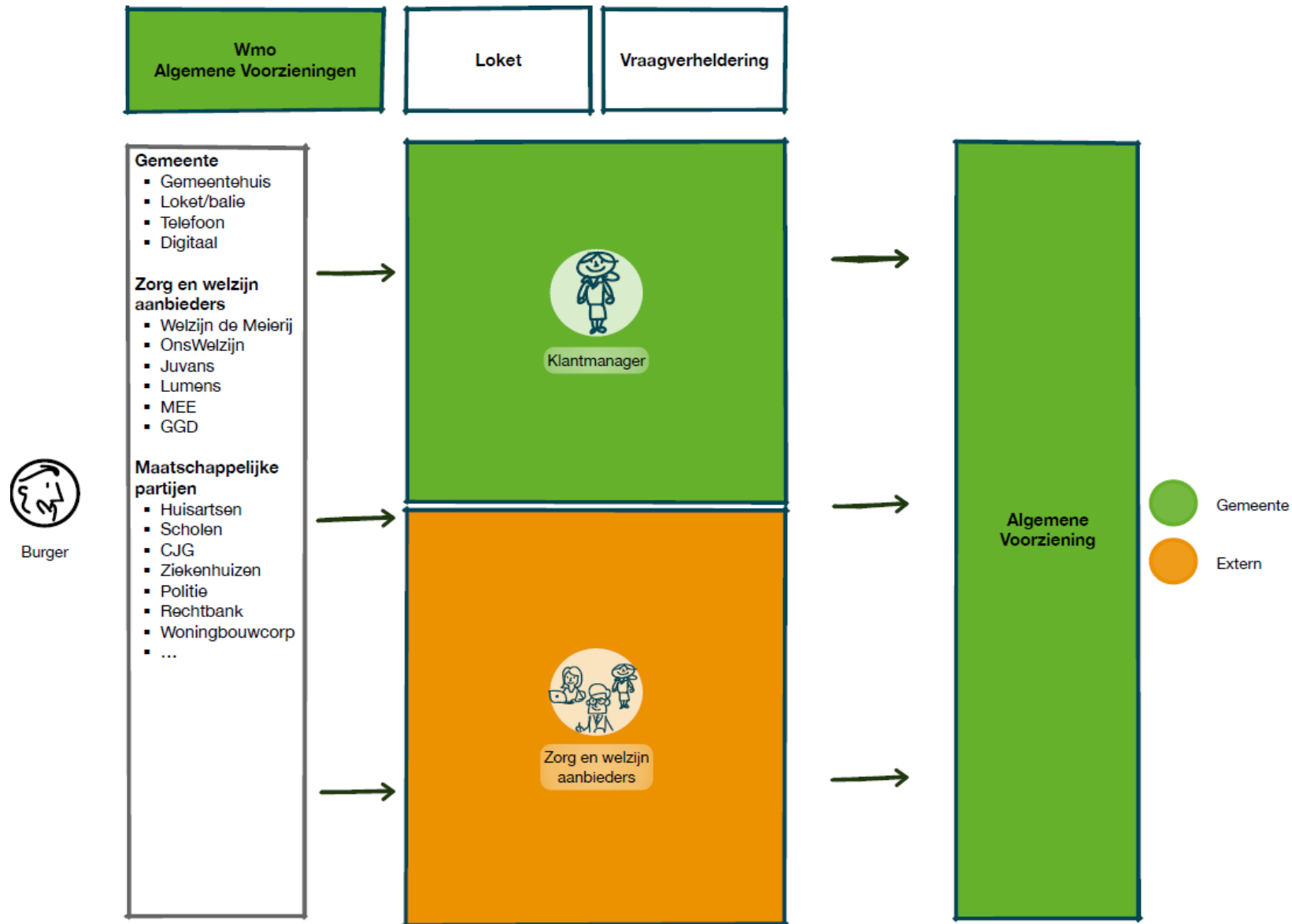
- ▶ De inwoners van Meierijstad zijn in overwegende mate tevreden over de organisatie van de toegang;
- ▶ De cliënten in het sociaal domein zijn in overwegende mate tevreden over de organisatie van de toegang.

Bijlage D Schematische weergaven

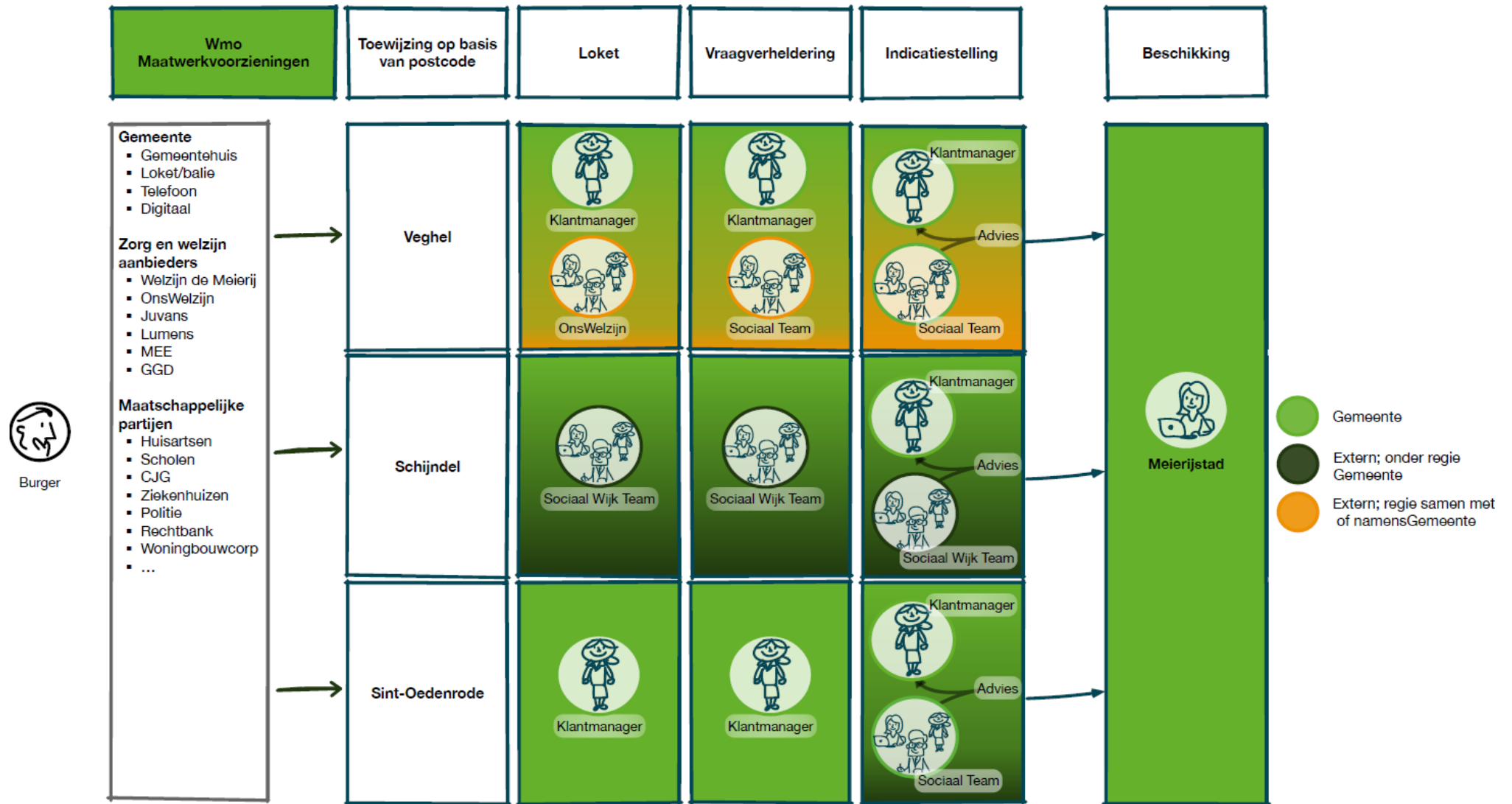


1 Schematische weergave jeugd

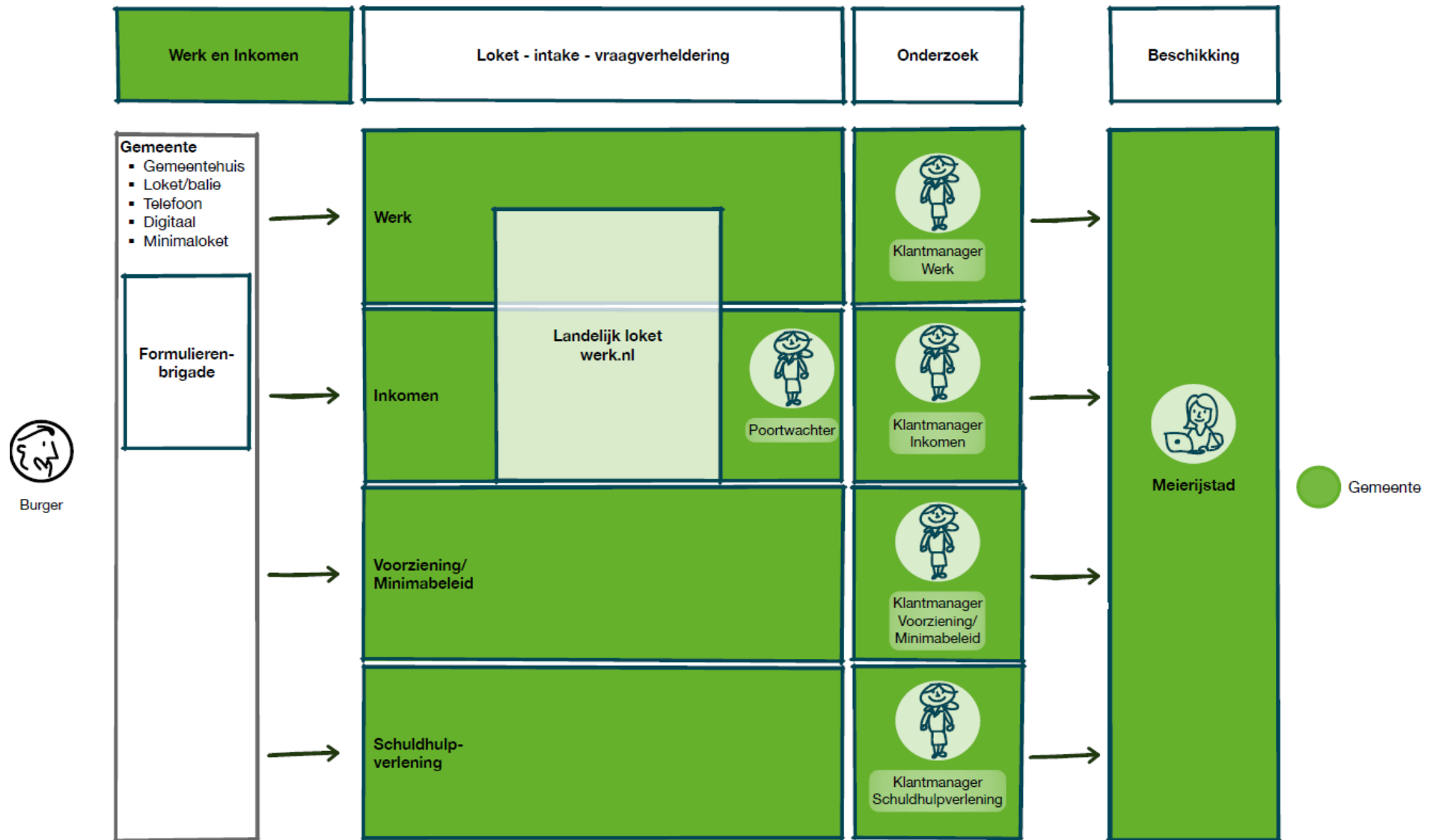
CONCEPT



2 Schematische weergave Wmo algemene voorzieningen



3 Schematische weergave Wmo maatwerkvoorzieningen



4 Schematische weergave werk en inkomen