

Tussen droom en daad...

**Tussenrapport
Gemeente Midden-Groningen**

BMC
5 juli 2018
Kees-Jan van de Werfhorst
Heleen Rijnkels
Projectnummer: PO001201
Correspondentienummer: DH-0207-9299

**BMC Onderzoek
Laan van Zuid Hoorn 70
2289 DE RIJSWIJK**

**KVK 32078667
www.bmc.nl
IBAN NL91ABNA0504035754
BTW NL80.86.63.598 B.01**

Inhoud

Samenvatting		1
Hoofdstuk 1	Inleiding	3
Hoofdstuk 2	De inrichting van de sociale teams	5
Hoofdstuk 3	Ondersteuning door de sociale teams	12
Hoofdstuk 4	Ervaringen van cliënten	17
Hoofdstuk 5	Ervaringen van samenwerkingspartners	18
Hoofdstuk 6	Opdrachtgeverschap en aansturing	20
Bijlage 1	Kwantitatieve analyse	Error! Bookmark not defined.

Samenvatting

Op basis van de kwalitatieve en kwantitatieve analyse van de evaluatie sociale teams kunnen we concluderen dat de basis staat.

- De (toegang tot) ondersteuning aan inwoners is gecontinueerd.
- Cliënten zijn tevreden.
- Er zijn geen wachtlijsten.
- De teams zijn operationeel en opereren ook echt als teams.
- De samenwerking tussen organisaties verloopt naar behoren.

Met andere woorden: de nieuwe taken zijn opgepakt en worden samen met de reeds bestaande taken uitgevoerd. Dat is een knappe prestatie. Immers, tijdens de verbouwing ging het werk gewoon door. Ook waren veel zaken bij de start van de teams nog onduidelijk en was het belangrijk om pragmatisch te handelen (bijvoorbeeld wat een goede caseload is, hoe werkprocessen in te richten en welke formatie nodig is).

Met het neerzetten van de sociale teams is een belangrijke ambitie gerealiseerd. Inwoners kunnen dichtbij terecht met hun ondersteuningsvragen. Ze worden zoveel mogelijk op één plek geholpen.

Dat de basis op orde is, betekent nog niet dat we klaar zijn. In aanloop naar 2015 zijn de volgende ambities geformuleerd:

1. Er is een netwerk aan sociale teams binnen de gemeente dat (toegang tot) ondersteuning levert.
2. De teams werken integraal vanuit alle levensdomeinen en vanuit één plan, één huishouden, één regisseur.
3. Door de inzet van laagdrempelige voorzieningen en door aan te sluiten bij de draagkracht van inwoners, wordt minder snel of vaak een beroep gedaan op maatwerkvoorzieningen en/of individuele voorzieningen.
4. De teams hebben een rol in samenlevingsopbouw.
5. De teams werken aan preventie en het voorkomen van escalatie.
6. De taken worden uitgevoerd binnen de nieuwe budgettaire kaders.

Voor het realiseren van de ambities 2 tot en met 6 geldt telkens dat er stappen zijn gezet maar dat ze nog niet zijn gerealiseerd. Meestal gaat het om een samenspel van factoren die maken dat de gewenste vernieuwing nog niet lukt, de makkelijke oplossing of het simpele antwoord bestaan dan ook niet.

Hoewel deze tussenrapportage voornamelijk terugkijkt op de afgelopen drie jaar, geven gesprekspartners ook al een doorkijkje naar de doorontwikkeling van de teams in de komende periode. Dit doorkijkje vatten wij samen als:

- Van een periode van pionieren en pragmatisch werken naar een aanpak met een veranderagenda.
- Ambities aanscherpen en nieuwe afspraken maken om deze te realiseren.
- Inzetten op vernieuwing: veranderen gaat niet vanzelf.
- Doorontwikkeling van het opdrachtgeverschap om te kunnen sturen op vernieuwing.
- Continuïteit geven aan betrokkenheid van alle partijen.

Hoofdstuk 1 Inleiding

Aanleiding

De decentralisaties in het sociaal domein betekenen een grote veranderopdracht voor de gemeente Midden-Groningen. Het gaat niet alleen om nieuwe taken, maar ook een nieuwe manier van werken en met nieuwe samenwerkingspartners of in een andere relatie met bestaande partners. Dit alles tegen de achtergrond dat de ondersteuning aan de inwoners niet in de knel mag komen en dat de nieuwe taken binnen een krappere budget gerealiseerd moeten worden.

Met de gemeenteraden van de drie voormalige gemeenten is afgesproken dat de werkwijze met de sociale teams in 2018 geëvalueerd zal worden. Deze evaluatie is echter geen eindstation; de gemeente Midden-Groningen wil de uitkomsten van de evaluatie inzetten om keuzes te maken over de best passende (inhoudelijke) werkwijze en organisatiewijze van de sociale teams vanaf 2019.

Aan BMC is gevraagd dit onderzoek uit te voeren. Het bestaat uit twee gedeelten: Deel 1: Wat is het effect van de (inhoudelijke) werkwijze van de vijf sociale teams?

Deel 2: Welke organisatiewijze faciliteert het beste de gewenste manier van werken in de sociale teams?

Aanpak deel 1 onderzoek

In de periode februari tot en met april 2018 heeft BMC onderzoek gedaan naar het functioneren van de sociale teams. Lukt het de teams de opdracht uit te voeren die hen is gegeven? Wat zijn de ervaringen van de teams zelf en hoe kijken (vertegenwoordigers van) inwoners, inwonerinitiatieven, aanbieders van hulp en ondersteuning en de gemeente hier tegenaan? Met al deze partijen zijn (groeps)gesprekken gevoerd, bij 25 cliënten zijn huisbezoeken afgelegd en aan alle medewerkers van de sociale teams is een schriftelijke enquête voorgelegd.

Daarnaast is de voortgang op wekelijkse basis besproken in een projectgroep en is tweemaal een bijeenkomst geweest met de klankbordgroep. Directie, portefeuillehouders en college zijn geïnformeerd over de tussenresultaten. Voor alle gesprekken zijn gespreksleidraden gemaakt en gespreksverslagen opgesteld. Ook zijn meerdere presentaties beschikbaar waarin tussenresultaten zijn opgenomen.

Leeswijzer

In deze rapportage staan de resultaten van de evaluatie van de sociale teams. Hierin kijken we terug op de periode 2015-2018. Deze rapportage heeft het karakter van een tussenrapportage. Daarmee vormt dit rapport de basis voor een aantal vervolgbijeenkomsten. Begin juli zal deel 2 van het onderzoek afgerond worden en vervolgens samen met de rapportage van de evaluatie gebundeld worden tot een eindrapport.

De volgende onderwerpen komen in dit rapport aan de orde:

1. De opzet van de sociale teams
2. Ondersteuning door de sociale teams:
 - a. (Toegang tot) ondersteuning
 - b. Eén plan, één huishouden, één regisseur
 - c. Generalisme en casemanagement
 - d. Samenlevingsopbouw
 - e. Preventie
3. Ervaringen van cliënten
4. Ervaringen van samenwerkingspartners
5. Opdrachtgeverschap en aansturing

Deze onderwerpen zijn kwalitatief onderzocht. Er is uitgebreid gesproken met medewerkers en teamleiders van de sociale teams, professionals en managers van de ketenpartners, vrijwillige organisaties en bewonersorganisaties, adviesraad sociaal domein moederorganisaties, cliënten, directie, portefeuillehouders, college, beleidsmedewerkers en medewerkers backoffice gemeente. In deze rapportage is gebruikgemaakt van de verschillende perspectieven en expertise die deze betrokkenen hebben ingebracht.

Daarnaast is er ook een kwantitatieve analyse gemaakt. De informatie van de kwantitatieve analyse is beschikbaar in een dashboard dat via onderstaande link benaderd kan worden:

<https://onderzoek.bmc.nl/middengroningensocialeteams/1>

De belangrijkste resultaten van de kwantitatieve analyse zijn opgenomen in bijlage 1.

¹ Wachtwoord is te verkrijgen bij de projectgroep van de evaluatie.

Hoofdstuk 2 De inrichting van de sociale teams

De start van de teams

In 2013 werd er in Hoogezand-Sappemeer in de wijk Gorecht gewerkt met een sociaal team. Na evaluatie van de pilot is in 2014 besloten de werkwijze met de teams uit te breiden naar de andere gebieden in de gemeente. Voor de gemeente Hoogezand-Sappemeer is gekozen voor het scenario met drie basisteams (Oost, Zuid en West). Menterwolde en Slochteren werkten sinds 2014 ieder met een eigen 'basisteam'.² De teams in de drie voormalige gemeenten hebben zo ieder een eigen aanlooptraject gehad, met accentverschillen in de wijze van inrichting, en aansturing. Sinds 2015 werken de teams echter samen vanuit het samenwerkingsverband HSSM.

Opdracht aan de teams

Werken vanuit sociale teams is een manier om inwoners te ondersteunen. De teams moeten dichtbij, zichtbaar, laagdrempelig en integraal werken. In plaats van de versnipperde toegang voor 2015, is voor inwoners helder waar ze terecht kunnen met al hun vragen op alle levensdomeinen. De sociale teams gaan uit van gekanteld werken: breed in kaart brengen wat nodig is en kijken wat een inwoner zelf kan doen. Er wordt gebiedsgericht gewerkt zodat het mogelijk is in het gebied (of de wijk) een netwerk op te bouwen.

Naast deze inhoudelijke overwegingen is het uitgangspunt dat vanuit het werken met sociale teams het ook goedkoper kan. Door de dienstverlening beter te bundelen (in toegang en uitvoering) kan dubbel werk voorkomen worden.

De sociale teams verzorgen de toegang tot de geïndiceerde hulp en bieden waar mogelijk ook zelf kortdurende ondersteuning. In de brede vraagverheldering wordt gekeken wat een inwoner zelf en met zijn netwerk kan bijdragen aan de oplossing. Ook het inschakelen van algemene voorzieningen, vrijwillige inzet en vormen van informele ondersteuning horen hierbij. Het werken met casemanagers die het proces van intake, vraagverheldering, toegang, uitvoering en afronding volgen, past hierbij.

Omdat uitgegaan wordt van een brede opdracht, maken preventie en samenlevingsopbouw ook onderdeel uit van de taken van de sociale teams. Daarop zijn de teams ook samengesteld.

² Meer informatie over het geografische werkgebied van de teams is te vinden in het dashboard.

De samenstelling van de teams

Er zijn ter voorbereiding op de vorming van de teams analyses gemaakt van de zorgconsumptie en demografische kenmerken van de werkgebieden. Uit deze analyses volgden dat er accentverschillen waarneembaar zijn tussen buurten, maar ook dat de werkgebieden dermate groot zijn dat verschillen tussen buurten elkaar compenseren. Op basis van de beschikbare cijfers is er een eerste inschatting gemaakt van de benodigde formatie per werkgebied en de benodigde expertise in de teams. De exacte verdeling van het aantal medewerkers per expertisegebied is verschillend per team.

Er is gekozen voor de volgende specialismen in de teams:

- Wijkverpleging (gedeeltelijk; niet alle wijkverpleging in de gemeente maakt onderdeel uit van de teams).
- Welzijn (gedeeltelijk; er is ook welzijnswerk buiten de teams).
- Wmo.
- (Toegang tot) jeugdhulp.
- Ouderenadviseurs.
- GGZ (en in mindere mate GGZ Jeugd).
- OGGZ.
- Ondersteuning verstandelijke en lichamelijke beperking.
- Werk en inkomen/participatie (in Slochteren door een casemanager in het team, in Hoogezand-Sappemeer door werkcoaches BWRI, in Menterwolde door de Vrijwilligerscentrale).

Verder zijn er in het team Slochteren een psycholoog, een medewerker onderwijsbegeleiding en een jongerenwerker toegevoegd aan het team.

Medewerkers van de teams zijn tevreden over de aanwezige expertise. Op de vraag: *'Welk expertisegebied vind je onvoldoende beschikbaar in het team?'* Zijn de meest genoemde antwoorden 'opbouwwerk' (22%), gevolgd door 'verslavingszorg' (19%) en 'GGZ Volwassenen' (12%).

Formatie, caseload en werkdruk

In onderstaande tabel is per team de formatie weergegeven. Hierbij zijn de medewerkers in de uitvoering van de teams opgenomen, waaronder medewerkers vanuit BWRI, en de teamleiding.

In het totaal zijn ook de functionarissen opgenomen die verbonden zijn aan de teams, maar voor meerdere teams werken (maatwerkspecialisten en werkbegeleiders jeugd, coördinator OGGZ).

Tabel 1: Ontwikkeling aantal fte en medewerkers in de teams³ 2017-2018

Team	juli 2017	mei 2018
	Aantal fte (aantal medewerkers)	Aantal fte ⁴ (aantal medewerkers)
Oost	15,78 (20)	... (..)
West	16,54 (21)	16,85 (22)
Zuid	11,63 (17)	13,40 (18)
Menterwolde	14,68 (19)	15,07 (20)
Slochteren	11,24 (18)	13,27 (16)
Totaal	73,14 (99)	(...)

De huidige formatie is historisch gegroeid tot deze omvang. Vanuit de opdrachtgever is de formatie in de teams op verzoek van de teamleiding enkele keren uitgebreid. De formatie is in vier van de vijf teams toegenomen in de periode juli 2017-mei 2018. Het gaat vooral om een toename in formatie casemanagement.

In de volgende tabel is weergegeven hoeveel fte er per type medewerker in de teams beschikbaar is in 2018.

³ Dit is een momentopname. De teams kennen enig (ziekte-)verloop, tijdelijke afwezigheid door zwangerschap, et cetera.

⁴ Het overzicht fte en aantal medewerkers in mei 2018 voor team Oost werd op moment van schrijven nog uitgezocht door het projectteam.

Tabel 2: Aantal fte en medewerkers in de teams mei 2018, naar type medewerker⁵

	West	Zuid	Menterwolde	Slochteren
Fte Volwassenen (inclusief sociale activering, MEE, maatschappelijk werk)	8,81	6,04	6,60	4,88
Fte Jeugd	4,82	4,13	6,17	3,22
Fte Werk en inkomen	0,58	0,89	0	0
Fte Opbouwwerk	1,00	0,67	0,58	0,00
Fte Jongerenwerk	0	0	0	0,89
Fte Teamleiding	0,78	0,78	0,78	1,00
Fte Loket	0,86	0,89	0	0
Fte GGZ aardbevingsproblematiek	0	0	0	2,00
Fte Onderwijsbegeleiding	0	0	0	1,28
Fte Administratief medewerker	0	0	0,94	0
Totaal fte	16,85	13,40	15,07	13,27

In bovenstaande tabel valt het volgende op:

- De teams kennen verschillende type medewerkers. Zo zijn er in team West en Zuid loketmedewerkers, zijn er in Slochteren medewerkers onderwijsbegeleiding en jongerenwerk, en is er administratieve ondersteuning in team Menterwolde.
- De teams variëren erg in omvang. In bijlage 1 relateren we de omvang en de inrichting van de teams aan het aantal inwoners, aantal meldingen en aantal cliënten.

De actuele caseload van de medewerkers is op basis van de gegevens in het registratiesysteem WIZ-portaal niet goed te bepalen. Dit komt omdat niet alle medewerkers op eenzelfde wijze registreerden of een casus is afgesloten, wordt gemonitord, of nog actief is. Dit volgt ook uit de verschillende werkzaamheden van medewerkers in de teams. Het eenmalig verstrekken van een hulpmiddel in de Wmo geeft een andere caseload dan casemanagement Jeugd, waarbij herhaalde (evaluatie-)contacten zijn over een langere periode. In 2017 zijn wel afspraken gemaakt over eenduidige werkwijze en registratie. Deze afspraken zullen in 2018 tot meer inzicht in (onder andere) de caseload moeten leiden.

Het aantal casussen geeft maar een beperkte indicatie van de ervaren werkdruk. Complexe casuïstiek met veiligheidsvraagstukken in een gezin vragen een grotere tijdsinvestering van medewerkers dan enkelvoudige hulpvragen rond mobiliteit of het huishouden.

⁵ Het overzicht fte en aantal medewerkers in mei 2018 voor team Oost werd op moment van schrijven nog uitgezocht door het projectteam.

Twee derde van de medewerkers geeft in de online vragenlijst aan dat de belasting van het werk voor hen op orde is. Een derde van de medewerkers vindt de werkbelasting te hoog. Dit zijn voornamelijk casemanagers Jeugd, maar ook casemanagers Wmo.

Vanaf 2017 is de balans rond werkdruk beter. Het wordt duidelijker wat er nodig is, de continuïteit van zorg is inmiddels goed geborgd en professionals komen beter in hun rol. Medewerkers geven nu aan dat ze toekomen aan het grootste deel van hun werkzaamheden.

Dat er in de gesprekken met de teams toch vaak gesproken wordt over werkdruk heeft waarschijnlijk te maken met het feit dat mensen de nieuwe(re) taken nog lastig vinden op te pakken en/of te combineren met taken rond toegang en ondersteuning. We schatten in dat medewerkers goed uit de voeten kunnen met de taken rond toegang en ondersteuning (zowel inhoudelijk als in formatie). Medewerkers geven aan dat ze nog onvoldoende toekomen aan:

- (het echte) casemanagement;
- preventieve activiteiten;
- het verbinden met de wijk en/of netwerk van inwoners.

Casemanagement en deskundigheidsbevordering

In de vijf teams is de afgelopen jaren op verschillende manieren gewerkt aan het vormgeven van het vak 'casemanager.' Medewerkers hebben vanuit de teams scholing gekregen over het generalistisch werken. Kwartier speelt hierin een belangrijke rol. In opdracht van de gemeente organiseren zij cursussen voor alle medewerkers van de teams. De teamleiders hebben vanuit hun positie een belangrijke rol in het coachen van medewerkers bij dit casemanagement. In de praktijk geven de teamleiders dit op verschillende wijze vorm.

Daarnaast hebben de medewerkers een eigen verantwoordelijkheid om hun vakkennis op peil te houden. Dit geldt in het bijzonder voor casemanagers Jeugd, die een SKJ-registratie moeten behouden. Moederorganisaties hebben een verschillende mate van betrokkenheid bij dit aspect van het werken in de teams.

In de teams wordt gewerkt aan onderlinge uitwisseling van kennis door casuïstiek gezamenlijk op te pakken. Verder worden er casuïstiekbesprekingen georganiseerd, waarin professionals van elkaars expertise gebruikmaken.

Werkprocessen en samenwerking met de backoffice

De meeste meldingen komen bij de teams binnen per telefoon. Professionals zijn verantwoordelijk voor 35% van de aanmeldingen. Verder wordt 35% van de meldingen door burgers zelf gedaan. Een kwart van de aanmeldingen wordt gedaan door inwoners, over iemand anders (familieleden zoals kinderen, ouders, et cetera).

Meldingen bij de sociale teams worden ingevoerd in het WIZportaal, het klantvolgsysteem voor de teams. In dit systeem wordt een casus gekoppeld aan een medewerker, en legt de medewerker vervolgens de contacten met de inwoner vast.

De werkprocessen die vervolgens worden opgestart na het contact met de teams, zijn sectoraal georganiseerd en worden ook zo aangestuurd.

De Wmo-ondersteuning wordt door de gemeente Midden-Groningen zelf ingekocht, waarmee de hele keten onder verantwoording van de gemeente valt. De jeugdhulp wordt ingekocht door de RIGG. Werk en inkomen valt onder BWRI. Dit leidt ook tot verschillen in (mate van) controles op rechtmatigheid en doelmatigheid in de werkprocessen.

Backoffice Wmo en Jeugd

De samenwerking tussen sociale teams en de backoffice krijgt steeds duidelijker vorm. Er worden werkafspraken gemaakt, men zoekt elkaar steeds meer op met inhoudelijke vragen en er wordt in projecten samengewerkt. Het personeel verloop in de teams heeft deze positieve ontwikkeling eerder wel onder druk gezet.

Wmo

In het klantvolgsysteem WIZportaal moet ook het plan voor de inwoner worden ingevoerd. Voor de aanvraag van Wmo-maatwerkvoorzieningen is het opstellen van een plan voor de inwoner een logische stap in het proces. De backoffice verwerkt het plan in Cvision, en kan op basis daarvan de beschikking opstellen.

De casemanagers in Hoogezand en Menterwolde kwamen door de grote hoeveelheid enkelvoudige Wmo-aanvragen onvoldoende toe aan het werk als casemanager. In 2017 is er voor de Wmo de functie 'maatwerkspecialist' toegevoegd. Deze medewerkers verwerken vanuit de backoffice de complexe of uitgebreide aanvragen voor Wmo-maatwerkvoorzieningen. Daarbij gaan ze ook op huisbezoek. Verder maken zij de beschikkingen op basis van de plannen in het WIZportaal. Bij opvallende zaken of onduidelijkheden volgt er collegiale afstemming tussen de maatwerkspecialisten en de casemanagers. Dit komt niet vaak voor.

Jeugd

Casemanagers Jeugd moeten voor het aanvragen van specialistische jeugdhulp een RIGG-formulier invullen. Er is in het wettelijk kader en in het administratief proces geen verplichting om daarbij een uitgebreid plan met doelen op te stellen en in te voeren in het WIZportaal. Dat gebeurt in de praktijk ook niet in alle gevallen. Het RIGG-formulier wordt door de backoffice ingevoerd in Suite4Jeugd.

Er zijn geen maatwerkspecialisten Jeugd, die het voorstel voor de in te zetten jeugdhulp vanuit de backoffice nog eens kunnen tegenlezen. Wel wordt er vanuit de backoffice gewerkt met 'de goede toekenning' voor jeugd: wanneer er dubbele besluiten (vanuit huisarts en vanuit sociaal team, bijvoorbeeld) binnen komen, dan neemt de backoffice contact op met het sociaal team om dit te bespreken. Dit is echter een procesmatige stap, de backoffice toetst niet op inhoud.

Voor casemanagers Jeugd zijn er wel twee werkbegeleiders jeugd beschikbaar. Zij kunnen casemanagers ondersteunen bij inhoudelijke vragen.

Werk en inkomen

De backoffice werk en inkomen is ondergebracht bij BWRI. Er zijn geen koppelingen tussen de systemen van de backoffice van de gemeente (jeugd en Wmo) en de backoffice van BWRI. Medewerkers van BWRI die in de teams deelnemen, worden geregeld door collega's gevraagd om in de systemen van de moederorganisatie iets op te zoeken voor/over inwoners.

Monitoren en sturen op resultaten van de teams

Het WIZportaal wordt niet door alle medewerkers even zorgvuldig ingevuld. Daarmee is het niet goed inzichtelijk hoeveel cliënten er in beeld zijn bij de sociale teams. Er is in 2017 door de teamleiding meer aandacht gevraagd voor de registratie en er zijn aanvullende afspraken over gemaakt. De openstaande dossiers worden nu opgeschoond om in de toekomst actuele en betrouwbare stuurinformatie te kunnen genereren.

Het registratiesysteem is ingericht op de zogenaamde MKBA. Het is nog onduidelijk of hiermee de *resultaten* van de inzet van de sociale teams inzichtelijk kunnen worden gemaakt op casusniveau. Het is nu nog lastig om een uitspraak te doen of de goede ondersteuning geleverd wordt. Een ijkpunt ontbreekt.

Vanuit team I&O worden ieder kwartaal rapportages uitgedraaid en klaargezet voor de teamleiders. Deze rapportages zijn gebaseerd op de gegevens vanuit verschillende systemen, waaronder WIZportaal.

Hoofdstuk 3 Ondersteuning door de sociale teams

(Toegang tot) ondersteuning

De toegang tot ondersteuning gaat goed. In de teams is hier inmiddels ruime ervaring mee opgedaan. De intake gebeurt zoveel mogelijk door twee teamleden waarbij gekeken wordt naar het benodigde specialisme. Het kan gebeuren dat na de intake de casus door een collega wordt overgenomen als deze passende kennis heeft. In alle teams vindt casuïstiekoverleg plaats. De teamleiders zijn zelf geen casemanager (met uitzondering van team Slochteren). Naast het coördineren van de werkzaamheden in het team en het begeleiden van de medewerkers heeft elke teamleider een aantal aandachtsgebieden. Hierdoor hebben de teamleiders gezamenlijk overzicht op alle thema's en ontwikkelingen in het sociaal domein. Voor de jeugdcasussen is de inzet van een gedragswetenschapper en een werkbegeleider mogelijk. Functionarissen maken geen deel uit van de teams maar worden op aanvraag ingevlogen. Ze worden ingezet in het geval van een casus met een specialistische of complexe vraagstelling. Voor de Wmo-vragen is een maatwerkspecialist Wmo beschikbaar. Deze functionaris heeft een positie tussen de teams en de backoffice in en ondersteunt bij het aanvraagproces voor Wmo-voorzieningen. Op deze manier worden de casemanagers ontlast en wordt het ook mogelijk dat casemanagers zonder specialistische Wmo-kennis deze aanvragen (met hulp) kunnen oppakken en afhandelen. De medewerker BWRI levert inzet op de terreinen participatie en/of inkomen en vormt de brug naar de collega's van werk en inkomen die niet in de sociale teams werkzaam zijn.

De taakverdeling en -invulling verlopen voor een groot gedeelte via de lijn van de wettelijke kaders (jeugd, Wmo, participatie). De integraliteit zit vooral in het samen optrekken van teamleden, de brede vraagverheldering en de uitwisseling op het niveau van de casuïstiek. Er is ook verschil in werkprocessen en de wijze waarop de toegang verleend wordt (productenboek RIGG bij jeugd, maatwerkvoorzieningen Wmo, inkomensvoorzieningen en arbeidsparticipatie via BWRI).

Medewerkers hebben de professionele ruimte om samen met hun cliënten te zoeken naar passende en creatieve oplossingen voor de vragen. In de praktijk blijkt de inzet van ondersteuning vooral te gaan om de omschreven en beschikbare producten. Ook combinaties met algemene voorzieningen worden niet veel gemaakt.

De samenwerking binnen het team is goed. Mensen ondersteunen elkaar door uit te wisselen op vakinhoud, maar ook door met elkaar mee te denken.

Eén plan, één gezin, één regisseur

Werken vanuit één plan wordt gerealiseerd als binnen een gezin alle vragen in onderlinge samenhang worden opgepakt. Dat start met een integrale vraagverheldering. Vanuit de teams is hier veel in geïnvesteerd. Deze brede vraagverheldering landt niet altijd in een plan met doelen en resultaten. Als er wel een plan met doelen en resultaten opgesteld wordt, is dit niet per se een plan dat alle vragen van het gezin bundelt en prioriteiten in het oppakken van de problemen aangeeft. Er kunnen dus meerdere plannen in één gezin bestaan, ook als de opstellers ervan allemaal uit het sociale team komen. Overigens staat dit los van de zorgverleners die betrokken kunnen zijn in een casus. Het idee van één plan is dat alle mensen die zorg leveren dat doen vanuit dat ene plan. Meestal is er wel één regisseur vanuit het sociaal team; dit is de medewerker die het meest contact heeft met het huishouden en bij wie de meeste vragen belegd zijn. Overigens wordt deze rol van regisseur verschillend ingevuld. Soms meer volgend en soms meer sturend. Dat is niet alleen afhankelijk van de complexiteit van de casus maar ook van de competenties van de medewerker. Niet alle medewerkers weten voldoende positie af te dwingen om in een casus waar meerdere aanbieders bij betrokken zijn de leiding te nemen. Het bestaande registratiesysteem geeft geen informatie over de kwaliteit en de integraliteit van de plannen.

Generalisme en casemanagement

Bij de start van de teams (pilotfase vanaf 2013 en definitieve start in 2015) werd onder generalisme vooral verstaan: kennis hebben van de verschillende beleidsdomeinen en wettelijke kaders. Achtergrond van deze gedachte was de wens om de verkokering tussen de beleidsterreinen te doorbreken. In de praktijk bleek dit niet goed (genoeg) te werken. Medewerkers gaven aan dat ze onmogelijk alles kunnen weten (het schaap met de vijf poten) en ook dat ze zich wat miskend voelden in hun vak. Zij waren bang dat hun eigen vakkennis zou verwateren.

Al snel is in 2015 overgestapt naar een manier van werken waarin het specialisme van de medewerkers een grotere rol kreeg. Het sociaal team werd een groep deskundige collega's met elk hun eigen deskundigheid. De meerwaarde van het deel uitmaken van een team zit dan vooral in het uitwisselen en samen werken. Deze beweging naar inhoudelijk specialisme is te begrijpen in de startfase van de teams waarin het zoeken naar de invulling van de rol speelde en het accent in het werk lag op het bieden van continuïteit van zorg aan de inwoners.

Later (2016/2017) krijgt het begrip generalisme een andere invulling. De teams gaan meer werken vanuit de rol van casemanager. Deze rol sluit aan bij het idee van de T-shaped professional. Elke professional combineert een brede blik en vaardigheden met specialistische vakkennis. Hier hoort de volgende invulling van het begrip generalisme bij:

- Signaleren
- Open houding, gericht op dialoog
- Vraagverheldering op alle levensdomeinen
- Ondersteuningsplan opstellen
- Doelen en resultaten opstellen en volgen
- Indien aan de orde: ondersteuning leveren
- Basiskennis hebben van de vakgebieden die vertegenwoordigd zijn in het sociaal team
- Weten wanneer specialistische kennis (van collega) ingeschakeld moet worden

Hoewel de ambitie is om de rol van casemanager in te vullen volgens deze definitie van generalisme, zijn de verschillende vakgebieden nog dominant in de sociale teams. Overigens zitten hier verschillen in tussen teams en tussen medewerkers. Goed casemanagement vraagt dat een medewerker een stevige positie op weet te eisen die door betrokkenen geaccepteerd en gewaardeerd wordt. De casemanager is verantwoordelijk voor de vraagverheldering (zo breed als nodig), het ondersteuningsplan en de doelen, het monitoren van de voortgang en het afsluiten van de casus.

- Bij de Wmo is hier al meer ervaring mee opgedaan (mede door het proces van de Kanteling). Ook is er door het inzetten van de maatwerkspecialist en het werkproces rond de beschikkingen extra borging op de kwaliteit ingebouwd. Dit geeft de casemanager meer ruimte.
- Bij jeugd zien we die ontwikkeling nog minder. Er zijn wel werkbegeleiders en een gedragskundige die mee kunnen kijken in een casus maar de historie van de Jeugdwet en de medewerkers is een andere. Wellicht speelt het sterk regionale karakter van de zorginkoop hier ook nog een rol in.
- Ook voor werk en inkomen geldt een specifieke invalshoek. Mensen die bij of vanuit BWRI werken zijn meer procesgericht (uitstroom naar werk). Ook voor hen geldt dat het kijken als generalist verder ontwikkeld moet worden. Dat betekent het maken van brede afwegingen waar werk en inkomen een onderdeel van uit maken.

De sociale teams zijn gestart met de insteek dat casemanagers naast hun taken rond vraagverheldering, ondersteuningsplan, verwijzen, volgen, afsluiten casus ook zelf dingen oppakken als dit effectief is. Vanuit het idee dat het soms sneller

en slimmer is om zelf iets op te lossen dan om een traject met een verwijzing te doorlopen. Over welke taken dit gaat en hoe lang deze ondersteuning mag/kan duren, zijn geen afgebakende afspraken gemaakt. Mensen handelen hier naar bevind van zaken. De aandacht en ruimte die er is voor uitvoerende taken verschilt per team en per medewerker. Dit heeft ook te maken met de verschillende samenstelling van de teams. Er zijn namelijk in de teams voorbeelden van uitvoering (ondersteuning/begeleiding) te vinden die niet in alle teams terug te vinden zijn. Denk bijvoorbeeld aan de onderwijsbegeleiding in het team Slochteren, de medewerkers van MEE en de maatschappelijk werkers. Uit de registratie en monitorgegevens zijn geen gegevens te halen om te kunnen beoordelen of zelf uitvoeren effectiever, goedkoper en/of tot meer tevreden cliënten leidt.

Samenlevingsopbouw

Samenlevingsopbouw is een onderdeel van de taken van het sociaal team. Daarop zijn de teams ook samengesteld, bijvoorbeeld door het toevoegen van een opbouwwerker. In de evaluatie werd niet duidelijk wat precies de opdracht rond samenlevingsopbouw is en hoe de inzet vanuit het team zich verhoudt tot andere organisaties, vrijwilligers en bewonersinitiatieven in de wijk.

Ervaring vanuit de teams leert dat er vooral nadruk ligt op toegang en casemanagement. Een systematische invulling van de taak samenlevingsopbouw is er nog niet, de teams zoeken nog naar de wijze waarop ze de expertise rond opbouwwerk goed kunnen borgen binnen het team. Overigens zijn hier verschillen tussen de teams. Dit heeft mede te maken met de bemensing van de teams. Niet in alle teams is momenteel een opbouwwerker actief en als dat wel het geval is, opereert deze medewerker soms wat 'aan de rand van het team'. Het is niet makkelijk om als eenling het perspectief van opbouwwerk en collectieve oplossingen in te brengen in een team dat vooral gericht is op toegang en individuele casuïstiek. Het is daarom ook lastig deze functies op te vullen.

Ook buiten de sociale teams zijn opbouwwerkers actief. Niet helder is wat de taakverdeling is tussen opbouwwerkers binnen en buiten het team. Naast opbouwwerk is in sommige teams ook het jongerenwerk vertegenwoordigd. Deze medewerkers verkeren in een vergelijkbare situatie. En ook zij werken samen met collega jongerenwerkers die hun werk doen buiten het team.

De teams konden enkele voorbeelden van activiteiten noemen die zij hebben opgezet. Daarbij zijn nog geen voorbeelden van collectieve oplossingen voor problemen die vaak voorkomen in de wijk. De samenwerking met partijen uit de wijk wisselt. Dit is mede afhankelijk van de reeds opgebouwde relaties.

Preventie

Bij de start van de evaluatie bleek geen scherpe definitie van preventie te bestaan. Hoe preventie ingevuld wordt, verschilt per team. Op basis van de gesprekken tijdens de evaluatie is helder geworden dat het gaat om twee vormen van preventie waar de sociale teams betrokkenheid bij hebben:

- Voorkomen van problemen (jeugdgezondheidszorg, rookvrije generatie, jongeren op gezond gewicht, programma's tegen pesten, valpreventie, et cetera).
- Voorkomen van escalatie van problemen (jonge moeders programma, bemoeizorg, et cetera).

De eerste vorm is een taak die wordt uitgevoerd door andere organisaties (bijvoorbeeld jeugdgezondheidszorg maar ook taken van Kwartier). Taak van de sociale teams is om met deze partijen in contact te staan en de verbinding te leggen.

Randvoorwaarden voor deze vorm van preventie zijn ingevuld in de professionele samenwerking. Tijdig doorverwijzen, signalerende functie, netwerk met professionals buiten het team (bijvoorbeeld onderwijs).

De tweede vorm van preventie wordt door de teamleden zelf uitgevoerd, denk bijvoorbeeld aan de medewerker OGGZ.

Wat het effect van de inzet op beide vormen van preventie is, is niet te zeggen. De wijze waarop de resultaten van de teams gemonitord worden, geeft hier geen inzicht in.

Hoofdstuk 4 Ervaringen van cliënten

In het kader van de evaluatie zijn 25 cliënten van de sociale teams gesproken in een huisbezoek. De selectie van de casussen is gedaan door de sociale teams. Daarbij hebben zij gezocht naar casussen met een flinke complexiteit.

De inwoners waarmee gesproken is, hebben op hoofdlijnen de volgende zaken gedeeld:

- Inwoners zijn tevreden over de dienstverlening van het sociaal team. Hierbij hebben we geen duidelijke verschillen gezien tussen de teams. Mensen voelen zich gehoord en vinden de bejegening van de medewerkers prettig.
- De meeste inwoners geven ook aan dat de ondersteuning hen heeft geholpen. Het lukt nu beter (al dan niet met ondersteuning) om bepaalde problemen het hoofd te bieden.
- Niet alle inwoners hebben een plan met doelen en acties ontvangen van het sociaal team. De aanpak wordt wel altijd mondeling besproken. Inwoners geven aan dat zij dat geen probleem vinden. In een aantal gevallen bleken er meerdere hulpverleners in het gezin actief met ook een eigen plan. Voor de inwoner is niet altijd duidelijk welk plan bij welke hulpverlener hoort.
- De wachttijden zijn kort, inwoners kunnen meestal snel terecht bij een sociaal team. Het contact wordt snel gelegd en een intake laat dan meestal niet lang op zich wachten. Voordat daadwerkelijk hulp ingezet wordt, kan overigens wat langer duren. Dit heeft niet alleen te maken met de werkdruk bij het team maar ook met wachttijden bij aanbieders waarnaar doorverwezen wordt. Dit speelt vooral in de jeugdzorg. Mensen hebben hier meestal begrip voor. Ze vinden het belangrijk dat ze in contact zijn met een professional van het sociaal team.
- De sociale teams zijn niet altijd bekend bij inwoners. Regelmatig komen zij via een verwijzer bij het sociaal team terecht. Zij geven aan dat zij het sociaal team daarvoor nog niet kenden. Niemand gaf aan door de onbekendheid van het sociaal team te laat in contact gekomen te zijn met hulpverlening. De ervaring leert dat er voldoende verwijzers (bijvoorbeeld huisarts, school, jeugdgezondheidszorg, mantelzorgondersteuning, vrijwilligersorganisatie) zijn die de weg naar het team kunnen wijzen.

Hoofdstuk 5 Ervaringen van samenwerkingspartners

In de evaluatie zijn drie bijeenkomsten voor samenwerkingspartners georganiseerd. Twee bijeenkomsten waren gericht op partners (bijvoorbeeld gezondheidszorg, politie, onderwijs) en aanbieders (jeugdzorg, Wmo-begeleiding) en één bijeenkomst was gericht op organisaties van inwoners.

In deze bijeenkomsten is gevraagd naar de wijze waarop partners kijken naar:

- de ondersteuning die de sociale teams leveren;
- de werkwijze van de sociale teams;
- de samenwerking tussen partners en sociale teams.

Daarnaast heeft ook nog een bijeenkomst plaatsgevonden met de moederorganisaties van de sociale teams.

Werkwijze en contact

- Alle partners geven aan dat ze het fijn vinden dat er sociale teams zijn. Hierdoor is het makkelijk om contact te zoeken bij vragen. In principe kunnen alle ondersteuningsvragen naar het sociaal team.
- De ervaring van partners is dat de teams goed te benaderen zijn maar dat het nog wel eens zoeken is bij wie ze precies moeten zijn. Dat komt omdat organisaties regelmatig met alle teams werken en omdat er nogal eens personele wisselingen binnen de teams zijn.
- Als een vraag gesteld wordt aan een team dan wordt deze altijd opgepakt. De snelheid waarmee dit gebeurt, is wisselend. Nogal wat organisaties vinden het te lang duren voordat het sociaal team in actie komt. Zij vinden dat er soms een vergadercultuur heerst bij de sociale teams. Nadat een vraag is opgepakt, volgt niet altijd een terugkoppeling. Organisaties hoeven niet de specifieke acties te weten maar willen wel graag geïnformeerd worden over het vervolg. Wordt er van hen nog iets verwacht, is het probleem opgelost en/of is er hulp geregeld?
- De wijze waarop sociale teams vragen oppakken, wisselt in de ogen van de samenwerkingspartners nogal tussen teams en tussen medewerkers. Daar is geen vast recept voor te geven. Veel organisaties hebben inmiddels hun lijntjes gelegd met medewerkers die adequaat reageren. Hier spelen de teamleiders ook een belangrijke rol in. Zij hebben veelvuldig contact met de partnerorganisaties. Als vragen niet snel genoeg opgepakt worden, zoeken organisaties rechtstreeks contact met de teamleider, schalen zij zelf op en/of adviseren zij ouders om hulp via de huisarts te zoeken.

Samenwerking

- Er zijn veel relaties tussen de sociale teams en samenwerkingspartners. Deze samenwerking kan veel vormen aannemen: netwerk opbouwen en onderhouden, afstemmen over onderlinge taakverdeling, expertise delen op casusniveau, doorverwijzen, trends signaleren, gezamenlijk projecten ontwikkelen. Alle partners hebben hun band met het sociaal team vormgegeven en naast samenwerking op casusniveau is er ook veel samenwerking op thema's en ontwikkeling.
- In de samenwerking kan de rolverdeling nog beter. In welke gevallen is het sociaal team casemanager en wat betekent dat voor de taakverdeling?
- De samenwerking met wijk- en buurtorganisaties verschilt per wijk. Dit heeft te maken met de wijze waarop dit de afgelopen jaren vorm is gegeven en heeft ook te maken met de manier waarop er verbinding is gemaakt met het sociaal team. De opbouwwerker speelt hier een rol in.
- Vrijwilligersorganisaties, bewonersorganisaties (buurtinformatieplein, servicepunt, wijkorganisatie) en de adviesraad sociaal domein hebben niet altijd makkelijk toegang tot de sociale teams. De vrijwilligers kunnen met hun signalen terecht bij de sociale teams maar zij worden niet altijd gezien als een gelijkwaardig partner.
- Daarnaast zien deze organisaties meer mogelijkheden om ondersteuning over te dragen of te delen met vrijwillige inzet. De ervaring is dat sociale teams hier terughoudend in zijn. Volgens de vrijwilligersorganisaties vanuit het idee dat een professional nodig is om de vragen van inwoners op te pakken.

Moederorganisaties

- Band met moederorganisatie wordt door zowel de moederorganisaties als de sociale teams op prijs gesteld. De moederorganisaties spelen een rol in het op peil houden van de specialistische kennis van hun medewerkers. Daarnaast is het lijntje handig om snel over en weer contact te hebben.
- De inhoudelijke rol van de moederorganisaties bij de doorontwikkeling van de sociale teams is zeer verschillend. Kwartier zorg en welzijn neemt hierin een prominente rol in (doordat zij aan de wieg stonden van de teams, door het leveren van vier teamleiders en door het leveren van een groot aantal casemanagers). De overige moederorganisaties zijn nauwelijks betrokken bij het vormgeven van de inhoudelijke vernieuwing.

Hoofdstuk 6 Opdrachtgeverschap en aansturing

Werkende weg leren

De ontwikkeling van de sociale teams wordt gekenmerkt door:

- Partnerschap
Er is ontwikkeld in nauwe samenwerking met vooral Kwartier zorg en welzijn. Dat past ook bij het karakter van deze organisatie. Het is een breed georiënteerde welzijnsorganisatie waar de gemeente een duurzame relatie mee heeft opgebouwd. Kwartier heeft ook de opdracht gekregen om het eerste pilotteam op te zetten.
- Pragmatisch handelen
Er moest in korte tijd veel werk verzet worden om de veranderingen per 2015 door te kunnen voeren. Er was geen tijd voor uitgebreid onderzoek of strategieontwikkeling. Er moest meteen gehandeld worden en teams moesten in de steigers gezet worden. De initiatieven die in de drie gemeenten bestonden, zijn uitgewerkt. Dit verklaart ook de verschillen tussen teams wat betreft samenstelling en taakopdracht. De taken van de teams, de omvang van de teams en de caseload zijn in de loop der tijd (mede op basis van de opgedane ervaring) vormgegeven en aangepast en meer met elkaar in overeenstemming gebracht.
- Netwerkorganisatie
Omdat de visie op het werken met sociale teams nog in ontwikkeling was, was het ook niet wenselijk om al te kiezen voor een definitieve organisatievorm. Daarom is gekozen voor een netwerkorganisatie.

Evaluatie en doorontwikkeling

In 2015 en 2016 is veel aandacht gegaan naar het bieden van continuïteit in de ondersteuning van inwoners en in het opbouwen van de teams. Deze opdracht is geslaagd, de basis staat en de inwoners zijn tevreden over de ondersteuning. In de doorontwikkeling wil de gemeente aandacht hebben voor de volgende thema's:

- Invulling van het opdrachtgeverschap. Meer evenwicht tussen de verschillende taken (ontwikkelen met partners, rol van inwoners en inwonerorganisaties, contractbeheer, bedrijfsvoering en informatievoorziening).
- Sturen op de resultaten van de sociale teams (doelbereik voor cliënten, inzetten van algemene voorzieningen, preventie en samenlevingsopbouw, integraal werken, werken binnen het beschikbare budgettaire kader).
- Herijking van omvang en samenstelling van de teams zodat deze zo goed mogelijk passen bij de ondersteuningsvraag in het gebied.
- Definitieve organisatievorm voor de sociale teams.

Wens van de gemeente was om in 2017 de slag te maken naar een definitieve opdracht en inrichting van de teams. Door de gemeentelijke herindeling is dit vertraagd.

Invulling opdrachtgeverschap gericht op resultaat voor inwoners

De opdracht is al doende vormgegeven met partners (pionieren). De gemeente geeft aan nu de overgang te willen maken naar een nieuwe fase (herijken van taken, rollen en verantwoordelijkheden). Dit is nodig om proactiever te kunnen sturen op het behalen van de gewenste resultaten door de teams. Dat geldt bijvoorbeeld voor het sturen op de beweging 'naar de voorkant' en het monitoren van doelbereik voor inwoners.

Gemeentelijke organisatie

De gemeente heeft gekozen voor brede sociale teams. Deze teams werken op alle levensdomeinen en voor alle inwoners die ondersteuning nodig hebben. De gewenste integraliteit binnen de teams is nog niet bereikt. Met name de verbinding met de taken op het gebied van de Participatiewet komt nog niet voldoende uit de verf. Dat is ook te zien aan de integraliteit binnen de eigen gemeentelijke organisatie.

De gemeente geeft aan dat op visieniveau hetzelfde verhaal gedeeld wordt maar dat de uitvoering en aansturing verschillend is (bijvoorbeeld het mandaat dat gegeven wordt om besluiten te nemen en de rol van toetsers). Daarnaast ligt er geen heldere opdracht voor de medewerkers die vanuit BWRI deelnemen aan de teams.

Om deze spagaat binnen werk en inkomen te verkleinen bestaat het overleg schrijnende gevallen. Als iets niet goed gaat, wordt overlegd om tot een oplossing te komen. Het overleg werkt echter vooral als een uitleg van het werk van de toetsers. Dat levert nog niet de gewenste integrale besluiten op waarin de afwegingen van de medewerker in het sociaal team leidend zijn.

Netwerkorganisatie

De huidige vorm van de sociale teams wordt door partijen aangeduid als een netwerkorganisatie. Moederorganisaties leveren personeel aan de sociale teams en zorgen voor de inbreng van specialismen in de teams. De gemeente treedt op als opdrachtgever.

Feitelijk zien we niet zozeer een netwerkorganisatie maar een nauwe samenwerking tussen gemeente en Kwartier. De overige moederorganisaties nemen een andere positie in (op meer afstand, minder zeggenschap in de uitvoering, minder personeel voor de teams). De huidige organisatievorm is dan ook meer een samenwerking tussen twee partijen te noemen dan een netwerkorganisatie.

Omvang en samenstelling

De teams zijn samengesteld op basis van historische gronden en pragmatische keuzen. Dit heeft over het algemeen tot een goed werkend geheel van teams geleid. Echter zijn er ook vragen of de omvang van de teams wel passend is voor het werkgebied. Daarnaast zijn er vragen over de samenstelling van de teams. Is deze voldoende aangepast op de vraag uit het gebied? En waar moet de samenstelling van de teams aangepast worden op een aantal leidende principes die voor alle teams gelden? Het uitspreken van een ambitie over de taken (en daarmee ook samenstelling) van de teams, maakt het mogelijk om de juiste mensen in het team te plaatsen (denk bijvoorbeeld aan jongerenwerk, opbouwwerk, wijkverpleegkundige, onderwijsbegeleiding).

In de kwantitatieve analyse (dashboard) zijn gegevens over vragen per gebied, omvang en samenstelling van de teams geïnventariseerd. Deze inventarisatie geeft de gemeente de gelegenheid voor de komende periode keuzen te maken (Neemt het aantal meldingen toe? Neemt het zorggebruik toe of af? Op welke onderdelen? Neemt het aantal cliënten onder regie van de teams toe of af? Et cetera).

Aansturing van de teams

De teams zijn dicht bij de gemeente georganiseerd. Er is veel overleg, ook op operationeel niveau, tussen gemeente en hoofdaannemer Kwartier. Taken, rollen en verantwoordelijkheden zijn niet scherp onderscheiden. De gemeente geeft aan dat ze hier meer duidelijkheid in wil scheppen. Er zijn verschillen in aansturing van de teams zelf. Ook hier wil de gemeente een duidelijke lijn in hebben.