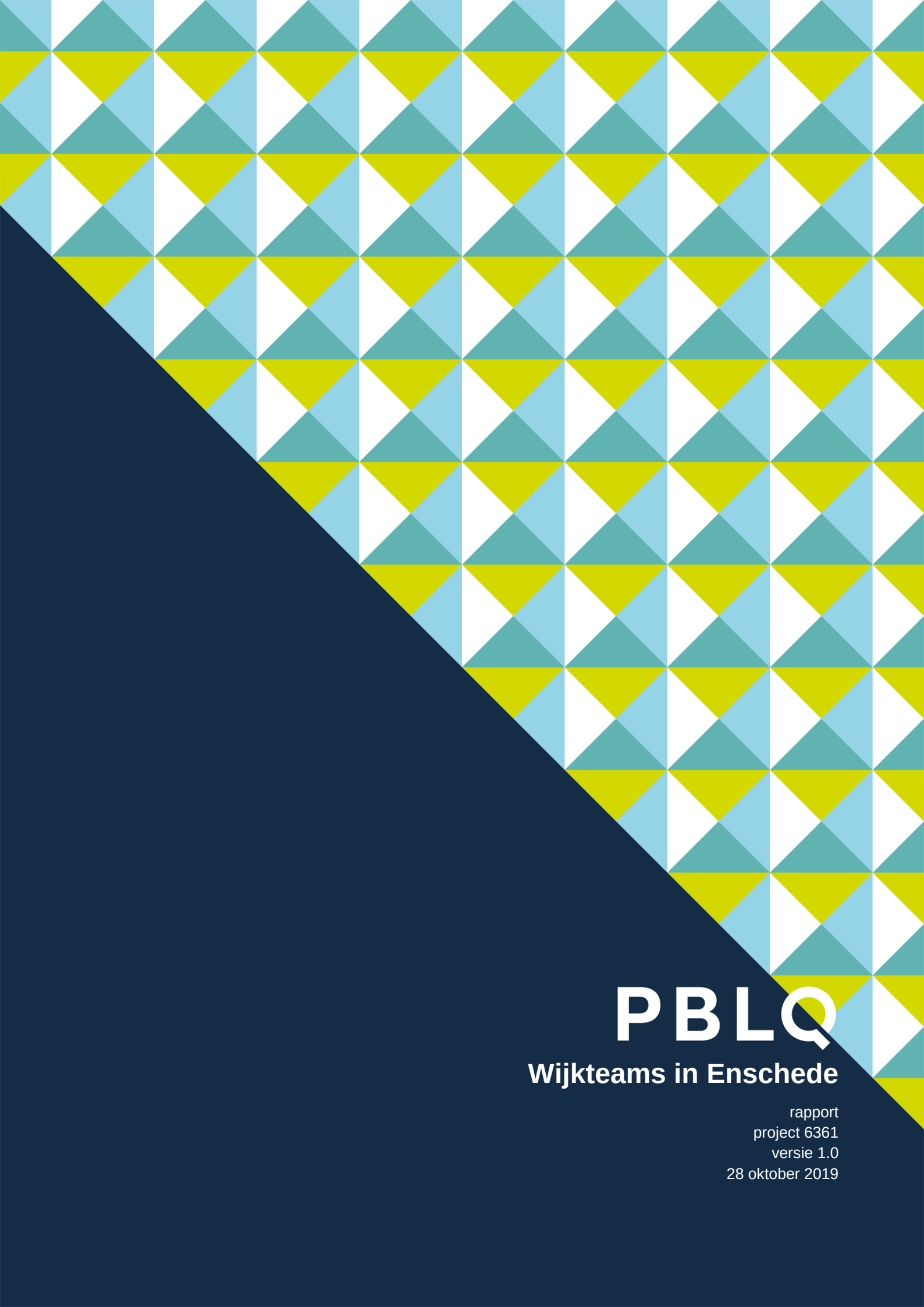




PBLQ

Wijkteams in Enschede

rapport
project 6361
versie 1.0
28 oktober 2019

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	1
1.1	Aanleiding voor het onderzoek	1
1.2	Opdrachtformulering	1
1.3	Werkwijze	3
1.4	Indeling rapport	4
2.	De uitgangspunten bij de wijkteams	5
2.1	Aanloop en uitgangssituatie	5
2.2	Beleidsuitgangspunten	6
2.3	Tussenbalans	11
3.	Positionering en inrichting van de wijkteams	12
3.1	Samenstelling, werkwijze en aansturing	12
3.2	Overleg en informatiedeling	14
3.3	Kwaliteitsborging en privacy	18
3.4	Tussenbalans	21
4.	De dagelijkse praktijk	22
4.1	Generalist of specialist	22
4.2	Formatie, verloop en werkdruk	22
4.3	Frontoffice en ABC-team	25
4.4	Backoffice en bedrijfsbureau	26
4.5	Opvattingen over effectiviteit en efficiency	26
4.6	Opvattingen van cliënten	28
4.7	Tussenbalans	30
5.	De balans	31
5.1	Samenvatting van de belangrijkste bevindingen	31
5.2	Beantwoording van de onderzoeksvragen	32
Bijlage A	Geraadpleegde personen	36
Bijlage B	Bestudeerde documentatie	37
Bijlage C	Overzicht van overlegstructuren	38
Bijlage D	Inzicht in ervaringen van cliënten	39

1. Inleiding

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

In 2015 hebben alle gemeenten 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 wordt verlangd dat zij de toegang tot de voorzieningen in de Wmo, jeugdzorg en de toeleiding tot werk en inkomen inrichten. Veel gemeenten zijn overgegaan tot het op- en inrichten van sociale wijkteams. Eén van de verwachtingen bij het instellen van dergelijke wijkteams is dat deze dicht bij de inwoners staan. Daardoor dragen de wijkteams er aan bij dat inwoners die behoefte hebben aan zorg en ondersteuning makkelijker in contact komen met de gemeente. Deze inwoners slagen er zo uiteindelijk beter in om de door hun gewenste ondersteuning te ontvangen.

Bij de inrichting van wijkteams kunnen gemeenten verschillende keuzen maken. Zo is een keuze of de toegang voor alle drie de thema's (Wmo, jeugdzorg, toeleiding tot werk) centraal wordt ingericht, of dat hierin per thema andere aanpakken en werkwijzen worden gevolgd. Een andere keuze is of de informatieverzameling die nodig is om de aanvraag te beoordelen zoveel als mogelijk bij (potentiële) cliënten zelf 'aan huis' plaatsvindt (uitgevoerd door leden van wijkteams door middel van zogenaamde keukentafelgesprekken) of dat die gesprekken bij de gemeente of bij een andere organisatie plaatsvinden.

Weer een andere keuze is of de organisatie die de toegang verzorgt onderdeel is van de gemeente, of dat hiervoor een aparte, eventueel nieuw op te richten organisatie wordt ingeschakeld. Uit onderzoeken naar wijkteams die elders zijn verricht, komt naar voren dat er wat de inrichting van de toegang tot zorg en ondersteuning bij Wmo, jeugdzorg en de toeleiding tot werk betreft niet één ideaal model bestaat. De lokale context speelt hierbij een belangrijke rol, waarbij ook de wensen, opvattingen en ervaringen van cliënten mede van belang zijn.

Het efficiënt inrichten van de toegang tot voorzieningen, zorg en ondersteuning in het sociaal domein is natuurlijk voor gemeenten geen doel op zich. De gedachte achter de decentralisaties in het sociaal domein is dat gemeenten, beter dan andere bestuurslagen, in staat zijn om effectieve en efficiënte ondersteuning te realiseren voor inwoners die hun maatschappelijke achterstanden willen inlopen. Naast de gemeente kan een breed palet van netwerken en organisaties daarbij een rol spelen. In het bijzonder zouden gemeenten beter in staat zijn om stapeling van problemen te voorkomen en op basis daarvan te komen tot een geïntegreerde aanpak. Zo wordt vaak genoemd dat er gezinnen zijn die behoefte hebben aan voorzieningen rond de zorg, waar sprake is van opvoedingsproblemen en waarbij de kostwinner toegeleid moet worden naar betaald werk. Dit vraagt om een geïntegreerde aanpak, die wel wordt samengevat in de slogan; "één gezin – één regisseur". Van belang is dan dat de complexiteit wordt herkend en dat op basis daarvan ook een geïntegreerd ondersteuningsaanbod tot stand komt.

1.2 Opdrachtformulering

Daar waar menige gemeente in de voorbereiding op de decentralisaties zich soms afwachtend opstelde, gold dat niet voor Enschede. Enschede stond gedurende die voorbereiding landelijk bekend als een innovatieve en actieve gemeente. Dit kwam vooral naar voren uit het gegeven dat Enschede

binnen een programma van de VNG functioneerde als ‘koploper-gemeente’, die als voorbeeld voor andere gemeenten kon dienen. Onderscheidend in Enschede was onder meer de keuze voor de inrichting van wijkteams die actief zijn over de volle breedte van het sociaal domein; Wmo, jeugdzorg en werk & inkomen

Daarnaast was er de keuze om de verantwoordelijkheid voor het functioneren van deze wijkteams te delen met een externe instantie, de Stichting Maatschappelijke Dienstverlening (SMD).

Vanaf de voorbereidingen op de decentralisaties is de raad door het college herhaaldelijk geïnformeerd over zowel de voornemens als de daadwerkelijke inrichting van de uitvoering. Desalniettemin heeft de rekenkamercommissie de indruk dat de huidige raad een beperkt beeld heeft van het actuele functioneren van de wijkteams. Om die reden heeft de rekenkamercommissie het initiatief genomen om een onderzoek uit te laten voeren naar het functioneren van de wijkteams in Enschede. PBLQ heeft invulling gegeven aan dit onderzoek.

Het gaat om een onderzoek in een veld dat volop in ontwikkeling is. Niet alleen geldt dat voor de positionering van de wijkteams door de gemeente Enschede zelf. Dat betreft eveneens landelijke wet- en regelgeving die de randvoorwaarden bepalen waarbinnen de gemeente invulling geeft aan het beleid. Op verzoek van de toenmalige interim gemeentesecretaris om de wijkteams niet in tijden van capaciteitsgebrek ook nog extra te belasten, heeft de rekenkamercommissie na besluitvorming over het voorgenomen onderzoek aan het einde van 2017 de start van het onderzoek uitgesteld tot na de zomer van 2018. In de uitvoering van het onderzoek is eveneens gestreefd naar een gespreide belasting van de (betrokkenen bij de) wijkteams. Hierdoor kende het onderzoek een betrekkelijk lange doorlooptijd, tot in het voorjaar van 2019. In het onderzoek zelf heeft het jaar 2018 centraal gestaan. Initiatieven en veranderingen die in het voorjaar van 2019 zijn aangekondigd - of waar toentertijd al wel een begin mee is gemaakt - worden wel in dit rapport genoemd, maar het spreekt voor zich dat de effecten daarvan nog niet zichtbaar konden zijn.

De rekenkamercommissie heeft de volgende hoofdvraag voor dit onderzoek geformuleerd:

Centrale probleemstelling

Op welke wijze werken de Enschedese wijkteams aan het realiseren van de doelstellingen in het sociaal domein in het algemeen en aan preventie in het bijzonder?

Uit de formulering van de vraag wordt duidelijk dat het gaat om een overwegend beschrijvend onderzoek. Een beoordeling is nu niet aan de orde. De rekenkamercommissie is van mening dat gezien de veelzijdigheid en complexiteit bij het functioneren van de wijkteams, het vooraleerst van belang is om de raad goed te informeren. De huidige bevindingen kunnen over enkele jaren worden benut om dan wederom onderzoek te doen naar het functioneren van de wijkteams, waarbij wellicht dan ook een oordeel aan de orde is.

In samenspraak met PBLQ heeft de rekenkamercommissie de volgende deelvragen geformuleerd:

Deelvragen

Beleidsuitgangspunten en randvoorwaarden

1. Binnen welke (wettelijke) regels opereren de wijkteams?
2. Welke aannames liggen onder de keuze voor de inzet van wijkteams?
3. Welke informatie wordt er bij een aanvraag door de wijkteams verzameld, aan welke bronnen kunnen ze die informatie ontleen en op welke wijze wordt deze informatie gedeeld met andere instanties?
4. Hoe is in dit verband de bescherming van de privacy van betrokkenen geborgd?

Positionering en inrichting van de wijkteams

1. Hoe zijn de wijkteams samengesteld?
2. Hoe is de samenwerking/communicatie tussen instanties in de wijkteams vormgegeven?
3. Door wie en op welke wijze worden wijkteams bestuurd?
4. Welke werkwijze hanteren de wijkteams?
5. Over welke beleidsvelden strekt het werk van de wijkteams zich uit?
6. In welk opzicht verschillen de wijkteams van elkaar?

Dagelijks functioneren van de wijkteams

1. Welke acties zetten de wijkteams gericht in op preventie?
2. Wat missen de wijkteams nu in hun functioneren?
3. Wat zijn de ervaringen van leden van de wijkteams met de effecten van de werkzaamheden sinds de decentralisaties (2015)? En daarvoor?
4. Hoe groot is het verloop onder de wijkteammedewerkers?

Ervaringen en opvattingen van cliënten

1. Welke ervaringen en opvattingen hebben inwoners (cliënten) over het functioneren van de wijkteams?

1.3 Werkwijze

Het onderzoek is begonnen met een nadere inventarisatie van de uitgangspunten en werkwijzen van de wijkteams in Enschede. Daarbij is kennisgenomen van oorspronkelijke plannen en nota's, werkinstructies, voortgangs- en evaluatierapporten, managementrapportages, klanttevredenheidsonderzoeken en dergelijke. Verder is er nadrukkelijk aandacht besteed aan de inrichting van de samenwerking en afstemming tussen de gemeente en de wijkteams.

Deze papieren informatie is aangevuld en verdiept door middel van gesprekken met bij de wijkteams betrokken medewerkers, zowel bij de gemeente als bij de Stichting Maatschappelijke Dienstverlening. Dat betreft beleidsmedewerkers, uitvoerende medewerkers en bestuurders.

Het verdiepen van het inzicht in de dagelijkse praktijk van de wijkteams heeft vervolgens op verschillende manieren plaatsgevonden. Zo is gesproken met vertegenwoordigers van de Adviesraad Sociaal Domein en met een vertegenwoordiger van het Diaconaal Platform in Enschede, een organisatie van vrijwilligers die onder meer invulling geeft aan het 'Formulieren Adviespunt'. Daarnaast hebben de onderzoekers zich nader verdiept in de praktijk door 'mee te lopen' met twee wijkteams. Gedurende die 'meeloopdag' zijn de onderzoekers in staat gesteld om zich een beeld te

vormen van de dagelijkse activiteiten van medewerkers van de wijkteams. Tevens is met verschillende medewerkers van de wijkteams van gedachten gewisseld over de inrichting van hun werk, de beperkingen en mogelijkheden die zij ervaren en de resultaten die zij behalen.

Met gebruikmaking van de aldus verkregen informatie heeft een bijeenkomst plaatsgevonden waarbij zowel medewerkers van de gemeente Enschede die betrokken zijn bij het voorbereiden van de uitgangspunten van het beleid aanwezig waren als medewerkers van de wijkteams. Met hen zijn inzichten die de onderzoekers in de eerdere fasen hebben opgedaan, besproken. De inzet van deze bijeenkomst is geweest om niet tot oordelen te komen, maar om het inzicht in het functioneren van de wijkteams verder te verdiepen.

In de zomer van 2019 zijn inwoners van Enschede benaderd waarvan bekend is dat zij een aanvraag voor Wmo-ondersteuning of Jeugdzorg hebben gedaan. Dat betekent onder meer dat zij ervaringen hebben met de wijkteams. Aan hen is verzocht om mee te werken aan een onderzoeksgesprek over hun ervaringen. Enkele tientallen van de door ons benaderde mensen zijn op dit verzoek ingegaan. Het beeld dat van hun ervaringen is verkregen is in paragraaf 4.6 opgenomen.

1.4 Indeling rapport

In de volgende hoofdstukken wordt verslag gedaan van de bevindingen. Deze hoofdstukken volgen de clustering van de onderzoeksvragen. Dat betekent dat in hoofdstuk 2 de beleidsuitgangspunten van de wijkteams in Enschede worden beschreven. In hoofdstuk 3 zijn de bevindingen met betrekking tot de positionering en inrichting van de wijkteams aan de orde. In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op het dagelijks functioneren van de wijkteams. In dit hoofdstuk is tevens aan de orde hoe de privacy van cliënten, zowel in het beleid als in de dagelijkse praktijk, is geborgd. Ook wordt in hoofdstuk 4 verslag gedaan van ervaringen van cliënten met het functioneren van de wijkteams. In hoofdstuk 5 wordt de balans van alle bevindingen opgemaakt.

2. De uitgangspunten bij de wijkteams

2.1 Aanloop en uitgangssituatie

De decentralisaties in het sociaal domein hebben tot doel om een samenhangend aanbod aan sociale voorzieningen te organiseren voor burgers die zich in een achterstandsituatie bevinden. Van belang daarbij is dat structureel aandacht wordt besteed aan de mogelijkheden die inwoners zelf hebben om de achterstanden in te lopen. Dat kan door de eigen capaciteiten en kwaliteiten van deze mensen verder te ontwikkelen of beter te benutten. Daarnaast kunnen mensen en instanties in de directe eigen omgeving (zoals familie, burens, verenigingen of algemeen toegankelijke voorzieningen en organisaties) een bijdrage leveren. Als deze mogelijkheden onvoldoende blijken, kunnen de inwoners aankloppen bij een instantie die hen verder kan helpen. De verantwoordelijkheid voor het organiseren van een dergelijk aanbod is bij de gemeente belegd. De aanname daarbij is dat gemeenten dicht bij de inwoners staan, goed inzicht hebben in de bestaande uitdagingen en tekortkomingen en ook inzicht hebben in de aanwezige en voorliggende mogelijkheden voor ondersteuning. Tevens is verondersteld dat gemeenten als geen ander in staat zijn om zowel de ondersteuningsbehoefte gestructureerd en efficiënt in kaart te brengen als om aansluitend een efficiënt en doelgericht aanbod te organiseren. Vanuit deze veronderstelling zijn de decentralisaties gepaard gegaan met bezuinigingen op de voorheen beschikbare middelen voor Wmo, Jeugdzorg en Werk & Inkomen. Met het oog op deze veronderstellingen, en de doorgevoerde bezuinigingen, is het voor gemeenten van belang om inderdaad tot een efficiënte en doelgerichte inrichting van de zorg in het sociaal domein te komen. Dat betekent dat zowel de wijze waarop de hulp- en ondersteuningsvragen van inwoners in kaart worden gebracht als het aanbod heringericht moet worden. Bovendien dienen er werkwijzen ontwikkeld te worden om van vraag tot aanbod te komen. Dit zijn complexe uitdagingen, waarin vele aspecten aan de orde zijn. Dat betreft onder meer een gedegen informatievoorziening over de bestaande sociale uitdagingen, omvang en samenstelling van de verschillende doelgroepen, inzicht in het concrete aanbod aan zorg en ondersteuning en in de effectiviteit en efficiency van toegekende ondersteuning. Parallel daaraan moet steeds actueel inzicht zijn in de benutting van het beschikbare budget.

De doorgevoerde decentralisaties hebben betrekking op de verstrekking van Wmo-voorzieningen, de Jeugdzorg en Werk & Inkomen. Deze onderwerpen raken direct aan de bestaanszekerheid van mensen, omdat het immers concreet betrekking heeft op werkloosheid, armoede-, schulden-, en/of woonproblematiek, opvoedingsproblemen en dergelijke. Bij het inrichten van een ondersteuningsaanbod komen vaak verschillende wetten kijken. Omdat de uitgangspunten en regelgeving in deze wetten niet altijd overeenkomen, kunnen er tussen de wetten 'grensconflicten' ontstaan, in die zin dat wet- en regelgeving niet altijd op elkaar aansluiten. Daarmee ontstaat onduidelijkheid hoe er in de praktijk gehandeld moet (of kan) worden. Dit heeft tot gevolg dat het voor de betrokken hulpverleners en ondersteuners een forse opgave kan zijn om de ondersteuning op een passende wijze in te richten. Door over te gaan tot een gezamenlijke decentralisatie op de genoemde terreinen was de verwachting dat gemeenten minder 'last' zouden hebben van de soms tegenstrijdige landelijke regelgeving.

Om optimaal gebruik te maken van de nieuw geboden mogelijkheden hebben veel gemeenten gekozen voor de inrichting van zogenaamde wijkteams. Dat betekent dat de inrichting van zowel de

oriëntatie op de ondersteuningsbehoefte als het aanbod niet op een algemeen gemeentelijk niveau plaatsvinden. Door de wijk of buurt als uitgangspunt te nemen, ontstaat de mogelijkheid om maatwerk te leveren. Dan kunnen de specifieke doelgroepen beter in kaart worden gebracht. Tevens is een nog genuanceerder inzicht in het beschikbare aanbod aan zorg en ondersteuning mogelijk.

De inrichting van en opdracht aan de wijkteams kennen al met al de nodige keuzen. Als gezegd hebben de decentralisaties betrekking op de Wmo, Jeugdzorg en Werk & Inkomen. Gemeenten kunnen er voor kiezen om sommige van deze onderwerpen niet bij de wijkteams te beleggen. Verder kunnen de wijkteams zich beperken tot louter het 'in ontvangst nemen' van de vragen en adviseren over het aanbod. Het is tevens mogelijk om uitvoerende, ondersteunende verantwoordelijkheden te beleggen bij de wijkteams. Ook kan van wijkteams worden gevraagd om een bijdrage te leveren aan het versterken van sociale netwerken in een wijk of buurt.

In de hedendaagse praktijk in Nederlandse gemeenten komt het voor dat gemeenten hebben afgezien van de inrichting van wijkteams. In dat geval dienen inwoners die behoefte hebben aan zorg en ondersteuning zich direct bij (een loket van) de gemeente te melden. Verder zijn er gemeenten met wijkteams die zich alleen met de Wmo bezighouden. Tevens zijn er gemeenten met wijkteams die alleen de vraag aannemen en adviseren over de reactie, maar zich niet bemoeien met de uitvoering daarvan. En er zijn wijkteams die een opdracht hebben over de volle breedte van het sociaal domein, en zich zowel met de intake van de vraag als met het verstrekken van zorg en ondersteuning bezighouden.

2.2 Beleidsuitgangspunten

In Enschede is bij aanvang van de decentralisaties in het sociaal domein per 1 januari 2015 gekozen voor de inrichting van wijkteams die zich richten op de Wmo en de Jeugdzorg. Binnen de wijkteams zijn eveneens wijkcoaches op het terrein van Werk & Inkomen actief. Anders dan bij de Wmo en de Jeugdzorg ligt het budgetmandaat bij Werk & Inkomen niet bij de wijkteams. Inwoners met een vraag naar ondersteuning voor werk en inkomen worden in den regel verwezen naar de uitvoeringseenheid die daarmee is belast, ook zonder tussenkomst van een wijkteam. Dat neemt niet weg dat er binnen de wijkteams sprake is van een nauwe samenwerking met het werkveld Werk & Inkomen. Zo zijn er vanaf 2015 gemeentelijke wijkcoaches aan de teams toegevoegd die ervaringen hebben met de uitvoering van de participatiewet. Tevens bestaan er nauwe samenwerkings- en uitvoeringsafspraken tussen de wijkteams en de uitvoeringseenheid 'werk & inkomen'. Onder meer wordt dit bevestigd doordat de clustermanager werk en inkomen en de clustermanager wijkteams deel uitmaken van hetzelfde gemeentelijke Managementteam Sociaal domein. Tevens is te noemen dat in 2019 in het wijkteam 'Noord-Noord' is gestart met een pilot waarbij sprake is van een multidisciplinair team vanuit de uitvoeringseenheid werk en inkomen.

Toentertijd zijn er negen wijkteams ingesteld, twee voor elk stadsdeel noord, zuid, oost en west en daarnaast één team voor het centrum.

Een onderscheidende keuze van de gemeente Enschede is geweest om de wijkteams onder de verantwoordelijkheid van een externe instantie te plaatsen, de Stichting Maatschappelijke Dienstverlening (SMD). In essentie is daarmee gekozen voor een model waarin de gemeente functioneerde als opdrachtgever van de wijkteams en de SMD als opdrachtnemer. Tegelijkertijd benadrukken zowel de gemeente als de SMD de wijkteams te ervaren als een gezamenlijke onderneming. Gesproken wordt over een (hybride) samenwerkingsverband waarin beide partijen mensen en middelen inbrengen en zo werken aan de realisatie van een gezamenlijke doelstelling. Daar waar de SMD op basis van inhoudelijke deskundigheid verantwoordelijk is voor de kwaliteit van de ondersteuning, staat de gemeente aan de lat als het gaat om de inrichting van de front- en de

backoffice, de communicatie, de huisvesting en de ICT-voorzieningen.

In september 2017 is het gemeentelijke zorgloket opgeheven en zijn de WMO-consulenten aan de wijkteams toegevoegd. De gemeente verzorgt verder de voorbereiding en uitvoering van het beleid en onderhoudt de banden met de raad. Doordat de SMD ook expertise inbrengt, kan gebruik worden gemaakt van werkmethoden, registratie- en verantwoordingssystematieken waarmee de SMD al ervaring had opgedaan.

De keuze van de inzet van wijkteams is bij aanvang gebaseerd op de volgende uitgangspunten:¹

- het verbeteren van de vroegsignaleringsfunctie (buurtteam, vroeg 'erop af');
- het bieden van maatwerkgerichte ondersteuning aan gezinnen;
- het versterken van de zelf- en samenredzaamheid;
- het versterken van de gezondheid van inwoners.

Er is een wijkgerichte basisinfrastructuur ten behoeve van de integrale ondersteuning ingericht, waarbij sprake is geweest van een analyse van het gebied. Tevens wordt er nauw samengewerkt met de Welzijnspartijen, Stadsbank en de woningcorporaties. De focus ligt in de uitvoering op het werken in teams van coaches vanuit wijken en buurten, samen met inwoners, scholen en overige partners, zoals bedrijven en instellingen.²

Van alle medewerkers in de wijkteams wordt verwacht dat zij generalistisch kunnen werken. In dat verband wordt gesproken over een generalistisch 'T-profiel'. Met dit beeld wordt bedoeld dat aan de oppervlakte (de liggende streep van de 'T') iedereen hetzelfde niveau heeft. Maar de letter T gaat ook de diepte in. Daarmee wordt verbeeld dat elk lid van een wijkteam eveneens de mogelijkheid heeft voor de verdere ontwikkeling van specifieke kennis, ervaring en expertise.

Van de leden van de wijkteams worden als basisvaardigheden verwacht dat zij:

- snel, schakelend en verbindend zijn;
- in staat zijn direct hulp te verlenen;
- zo nodig regie op het gezinssysteem kunnen voeren;
- zo nodig voorzieningen, diensten en hulp toevoegen.

De nagestreefde integrale ondersteuning en de daarmee beoogde effecten worden aangeduid met de term frontlijnsturing. De essentie daarvan is weergegeven in onderstaande figuur:

¹ Ontleend aan het Beleidsplan Jeugdhulp 2015-2018 van de gemeente Enschede (2014), alsmede aan Verweij-Jonker Instituut, 2018 en het Kennispunt Twente, 2017.

² Ontleend aan de gemeentelijke presentatie 'Ontwikkeling van wijkteams', uit het najaar van 2018; zie ook Kennispunt Twente, 2017: pagina 20.

Effectenmodel integrale aanpak frontlijnsturing



Met de figuur wordt benadrukt dat de wijkteams aanwezig zijn in de wijk; 'aan het front staan'. Daardoor zijn zij in staat om eerder achterstanden bij inwoners waar te nemen. In eerste instantie, zo wordt gesteld in de plannen voor de frontlijnsturing, zal dat leiden tot meer vraag naar hulpverlening.³ Tegelijkertijd is de aanname dat de noodzakelijke ondersteuning sneller en gericht kan plaatsvinden, zodat er op langere termijn sprake is van een grotere effectiviteit van de verleende hulp en ondersteuning. Bovendien, zo wordt in de plannen over frontlijnsturing gesteld, dat deze ondersteuning in theorie lichter is, omdat de gemeente er dan eerder bij is. Van gebruik van zogenaamde 'nuldlijns-' of 'voorliggende' voorzieningen⁴ wordt een passende oplossing voor de lichte ondersteuningsvragen verwacht. Die effectiviteit zou zich moeten uiten in zaken als 'minder schooluitval', 'minder huisuitzettingen' en dergelijke. Zowel het realiseren van dergelijke, positieve, maatschappelijke effecten als het voorkomen van een beroep op 'duurdere' zorg ('minder vraag naar 2e-lijnszorg') vormen de concretisering van de preventieve werking van de wijkteams.⁵ De frontlijnsturing veronderstelt dat er sprake is van een integrale aanpak van complexe situaties ('één huishouden, één plan van aanpak, één hulpverlener'). Een direct daarmee verbonden veronderstelling is dat elke medewerker van de wijkteams in staat is om complexe situaties te herkennen en daar adequaat op te reageren. Dat draagt bij aan de efficiency van deze werkwijze. Deze frontlijnsturing vormt zo de essentie van de wijkteams.

In april 2017 heeft het Kennispunt Twente een rapport uitgebracht over de samenwerking tussen de gemeente en de uitvoeringsorganisatie van de wijkteams, de Stichting Maatschappelijke

³ Begin 2019 kon worden vastgesteld dat er nog onvoldoende cijfers beschikbaar zijn die inzicht zouden kunnen geven of de voorziene ontwikkelingen daadwerkelijk hebben plaatsgevonden of nog plaatsvinden. Gedurende de zomer van 2019 bleek uit berichtgeving in Tubantia (6 september 2019) dat de wachtlijsten sterk waren gegroeid.

⁴ Het gaat om algemeen toegankelijke voorzieningen waarvoor geen verwijzing of beschikking nodig is en waarvan het gebruik grotendeels 'gratis' is. Het betreft bijvoorbeeld koffie-ochtenden voor eenzame mensen, bewegingsactiviteiten voor ouderen etc.

⁵ Overigens zijn de wijkteams niet de enige instantie die een bijdrage leveren aan het versterken van preventie. De gemeentelijke afdeling welzijn speelt in dat kader eveneens een belangrijke rol, onder meer via de 'Wijkwijzer' als bij het verschaffen van daadwerkelijke ondersteuning.

Dienstverlening.⁶ Het rapport concentreert zich op de organisatorische samenwerking tussen de gemeente en de SMD. In het rapport van het Kennispunt Twente wordt alles afwegend overwegend positief geoordeeld over de samenwerking. Geconstateerd wordt dat de ambities samenvallen en dat er sprake is van een onderlinge afhankelijkheid en daarmee gepaard gaande intensieve wisselwerking. In dit rapport worden daarnaast de volgende voor- en nadelen van frontlijnsturing onderscheiden:

Voordelen	Nadelen
▶ Huishoudens hebben een hulpverlener, aanwezig in de wijk en als spin in het web bij hulpverleningsorganisaties. ▶ Grotere effectiviteit van hulpverlening. ▶ Efficiëntie vergroot door minder overdrachtsmomenten.	▶ Huishoudens krijgen van wel 10-15 organisaties hulp. ▶ Regie over eigen leven en inzet hulpverleners raakt zoek. ▶ Samenwerking tussen hulpverleners en betrokken organisaties loopt niet altijd soepel. ▶ Multiproblematiek kan niet adequaat worden opgevangen door verschillende vormen van hulpverlening, met ontregeling van bestaan tot gevolg.

Na de gemeenteraadsverkiezingen van 2018 en het aantreden van een nieuw college van B&W zijn in het coalitieakkoord de ambities met betrekking tot de wijkteams in grote lijnen bevestigd en op onderdelen geherformuleerd. Genoemd wordt dat de gemeente nadrukkelijk invulling wil geven aan de integrale verantwoordelijkheid van wijkteams. Het coalitieakkoord onderstreept het belang van zorg en ondersteuning door meer in te zetten op de realisatie in de praktijk. Zo wordt genoemd dat het college wil investeren in de kwaliteit van de uitvoering. In dat kader meldt het coalitieakkoord: “we brengen de wijkteams op orde in termen van capaciteit en arbeidsvoorwaarden.” Tevens wordt aangekondigd dat de wijkteams eigen budgetverantwoordelijkheid krijgen, waardoor de middelen direct aan de bron ingezet kunnen worden.⁷

Een andere na de gemeenteraadsverkiezingen geactualiseerde doelstelling is dat de gemeente sterker wil inzetten op preventie en vroegsignalering, voornamelijk bij jeugd/jongeren. Gerichte samenwerking tussen onderwijs en hulpverleners wordt als extra aandachtspunt genoemd, alsmede andere samenwerkingen tussen bijvoorbeeld: Present, Voedselbank, Diaconaal Platform, Fonds Bijzondere Noden e.d.⁸

Het college geeft aan in te willen zetten op de menselijke maat, waarbij burgers zelf aan zet zijn en de gemeente als ‘achtervangfunctie’ enkel ondersteuning biedt aan burgers die dit zelf en vanuit hun omgeving niet kunnen realiseren. Het resultaat van de inwoner of het gezin staat hierbij centraal. Resultaatafspraken moeten daarbij specifiek geformuleerd worden, waarbij duidelijke begrippen

⁶ Kennispunt Twente, Samenwerken in wijkteams Enschede, Onderzoek naar de samenwerking gemeente Enschede en SMD. April 2017.

⁷ In het onderzoek is naar voren gekomen dat deze in het college-akkoord genoemde ambitie vooralsnog niet nader is uitgewerkt. Binnen de groep van direct betrokkenen bij de wijkteams wordt hier wel over van gedachten gewisseld. Het voornemen bestaat dat wijkteammanagers beschikking krijgen over het personeelsbudget voor de wijkteams. Daarnaast krijgen zij dan wellicht ook een budget voor specifieke team gebonden activiteiten, zoals een ontwikkelbudget voor trainingen, teamdagen e.d.

⁸ In dit onderzoek kunnen de mogelijke effecten van deze geactualiseerde doelstelling nog niet blijken.

gehanteerd dienen te worden. Hierbij wordt opgemerkt dat de wet- en regelgeving op het gebied van Jeugdzorg en Wmo aangrijpingspunten kunnen bieden voor het specificeren van begrippen.

In diverse nota's en presentaties zijn de ambities zoals die in het coalitieakkoord zijn benoemd al verder uitgewerkt.⁹ Een leidend principe is dat er, als een standaardaanpak niet voldoet, overgegaan kan worden op een aanpak op maat, waarbij een bewuste afweging wordt gemaakt tussen rechtmatigheid, kosten en eigen inzet van de inwoner. Bedoeld wordt dat bij een aanpak op maat gezocht wordt naar ruimte binnen de regelgeving. Waar die ruimte er niet is maar wel nodig is, wordt gezocht naar alternatieven om te doen wat nodig is.

In de uitwerking van de ambities uit het coalitieakkoord wordt verder genoemd dat de wijkteams een nadrukkelijke rol krijgen in:

- de uitvoering van het werken in wijken en buurten;
- het versterken van de samenwerking met huisartsen en gecertificeerde instellingen;
- de vergroting van participatie;
- het terugdringen van armoede.

De wijkteams hadden ook voor 2018 al een verantwoordelijkheid in het realiseren van deze ambities, maar deze is nu extra benadrukt.

Het generalistisch profiel voor de wijkteammedewerkers blijft leidend. Tevens wordt genoemd dat elke medewerker op basis van opleiding, training en ervaring verschillende expertises inbrengt.

Voor de periode 2019 – 2020 worden incidenteel extra middelen beschikbaar gesteld waarmee de omvang aan formatie voor de wijkteams, mede in het licht van de geldende CAO en voorziene aanpassingen in het functiehuis kan worden betaald. Onder meer betekent dit dat bestaande vacatures zullen worden opgevuld. Ook wordt benadrukt dat er ruimte moet zijn voor training en scholing.

Als speerpunten in de nagestreefde veranderingen worden de volgende 'Transformatielijnen' benoemd:

- Preventie en vroegsignalering;
- Meer inzet op het voorliggende veld;
- Openstellen van meer algemene voorzieningen;
- Meer aandacht voor een collectieve aanpak;
- In groepsverband de situatie verbeteren (trainingen, activiteiten, leren);
- Eenvoudig maatwerk;
- Betere samenwerking in de keten van zorg.

In het coalitieakkoord wordt benadrukt dat de sociale wijkteams in staat moeten zijn om eventuele achterstanden en behoefte aan zorg en ondersteuning in een zo vroeg mogelijk stadium in beeld te krijgen. Als dat gebeurt, is de aanname dat al veel bereikt kan worden met de inzet van algemeen toegankelijke voorzieningen of 'eenvoudig maatwerk'. Hierdoor worden uiteindelijk zorg en ondersteuning efficiënter.

⁹ Dat betreft de nota 'Nieuwe Werkwijze Wijkteams, 2018 en de presentatie 'Ontwikkeling van Wijkteams' uit november 2018.

2.3 Tussenbalans

De gemeente Enschede heeft zowel in de voorbereiding als direct bij de aanvang van de decentralisaties een ambitieuze positie ingenomen als het gaat om de inrichting, het functioneren en de doelstellingen van de sociale wijkteams. Er zijn negen teams ingericht, waarbij gekozen is voor samenwerking met de SMD. In de teams zijn voormalig maatschappelijk werkers, jeugdcoaches die werkzaam waren bij Bureau Jeugdzorg of MEE en gemeentelijke Wmo-consulenten aangesteld. Deze wijkteammedewerkers worden geacht om op basis van een 'generalistisch T-profiel' te kunnen anticiperen en reageren op alle mogelijke vragen aan zorg en ondersteuning.

De ambities van de wijkteams laten zich als volgt samenvatten:

- Frontlijnsturing, die leidt tot het eerder herkennen van de behoefte aan zorg en ondersteuning bij inwoners;
- Daardoor ontstaat (wellicht) een grotere vraag naar zorg en ondersteuning, maar doordat deze eerder wordt herkend, vindt de verstrekking van zorg en ondersteuning effectief en efficiënt plaats. Daarnaast neemt het beroep op (duurdere) tweedelijnszorg af;
- Realiseren van nauwe samenwerking met in buurten en wijken aanwezige maatschappelijke organisaties en zogenaamde voorliggende voorzieningen;
- Het bieden van maatwerkgerichte ondersteuning aan gezinnen;
- Het versterken van de zelf- en samenredzaamheid;
- Het versterken van de gezondheid van inwoners;
- Het terugdringen van armoede.

Daarmee hebben wijkteammedewerkers drie 'rollen':

- a) Verwijzen naar voorliggende voorzieningen in de wijken als vroegtijdige lichte ondersteuning (nuldelijn);
- b) Zelf begeleiden van inwoners (eerstelijns);
- c) Inzetten van zorgindicaties (tweedelijns).

Bij het aantreden van het nieuwe college van B&W in 2018 zijn, mede met gebruikmaking van opgedane inzichten en eerste evaluatierapporten, deze aanpak en ambities, inclusief de samenwerking met de SMD, bevestigd.

3. Positionering en inrichting van de wijkteams

3.1 Samenstelling, werkwijze en aansturing

Werknemers van de wijkteams zijn onder meer de voormalig maatschappelijk werkers van de SMD. Ook zijn jeugdcoaches van regionale en landelijke instellingen zoals Bureau Jeugdzorg, LIVIO en MEE in dienst getreden van de wijkteams bij de SMD. Bij de gemeente werkzame Wmo-consulenten zijn eveneens actief binnen de wijkteams.

De wijkteams zijn per 1 januari 2015 formeel ontstaan. De ontwikkeling in de personele bezetting (in FTE) van de teams is in onderstaande tabel vermeld.

	2015	2016	2017	2018
SMD				
Wijkcoach	113,14	116,44	119,03	109,16
Directe overhead*	8,39	7,25	8,00	14,80
Indirecte overhead**	4,83	4,28	4,12	2,98
Subtotaal SMD	126,36	127,97	131,15	126,94
Gemeente				
Consulenten	PM	47,59	46,98	43,41
Wijkcoaches	PM	8,72	7,72	7,72
Medewerkers backoffice	PM	29,40	25,85	23,28
Directe overhead*	PM	20,72	18,89	18,58
Subtotaal gemeente		106,43	99,44	92,99
Totaal Wijkteams		234,40	230,59	219,93

* Management, procesondersteuners, werkbegeleiders, bedrijfsbureau

** Directie en ondersteunende functies

Uit de tabel wordt duidelijk dat de bezetting vanaf 2016 afneemt.¹⁰ Over de achtergronden daarvan en de mogelijke consequenties wordt in hoofdstuk 4 ingegaan.

In een presentatie aan de raad van november 2018¹¹ is een meer specifiek onderscheid gemaakt in de verschillende functies binnen de wijkteams. Aldaar wordt melding gemaakt van één directeur bestuurder (SMD) en één clustermanager van de wijkteams (gemeente). Daarnaast blijken er in 2018 zeven wijkteammanagers actief waarvan er vier in dienst zijn van de SMD en drie in dienst zijn van de gemeente. Voorts worden de volgende functies vermeld:

- 5 fte werkbegeleiding
- 148 fte aan Wmo-consulenten en wijkcoaches

¹⁰ De gemeente en de SMD hanteren, in ieder geval tot 2019, geen raming voor de jaarlijkse gewenste personele capaciteit. Dit komt omdat de beschikbare middelen voor de uitvoering van het beleid zowel bestaan uit structurele als incidentele middelen. De nagestreefde personele capaciteit vormt een onderdeel van de gelden die beschikbaar zijn voor de uitvoering. Vanwege jaarlijkse wijzigingen in de beschikbare incidentele middelen, verandert jaarlijks ook de gewenste personele capaciteit.

¹¹ Deze peildatum verschilt van de peildata waarop de tabel is gebaseerd. Daardoor zijn er verschillen tussen de vermelde aantallen.

- 2 fte Team huiselijk geweld
- 5 fte ten behoeve van procesondersteuning
- 12 fte backoffice
- 8 fte bedrijfsbureau
- 3 fte staf SMD
- 2 fte secretariaat en P&O
- 3 fte voor de zogenaamde 'powercentra (huisvesting, materieel)

Tevens wordt melding gemaakt van materiële kosten voor IT, huisvesting, communicatie en de ontwikkeling van het kwaliteitskader.

Elk van de negen wijkteams beschikt over een wijkteammanager. Zoals genoemd zijn er momenteel zeven wijkteammanagers voor negen teams. In twee gevallen stuurt één manager twee teams aan. Momenteel vindt een discussie plaats over de optimale schaal van de wijkteams. Overwogen wordt om de wijkteams op stadsdeelniveau aan te sturen. Dat zou betekenen dat met vijf wijkteammanagers kan worden volstaan.¹² Lopende de discussie wordt het aantal wijkteammanagers in ieder geval niet aangevuld tot negen.

Vier van de huidige wijkteammanagers zijn in dienst van de SMD; drie bij de gemeente. Een wijkteammanager die werkzaam is bij de SMD, is direct ook gedetacheerd bij de gemeente, terwijl wijkteammanagers die werkzaam zijn bij de gemeente gedetacheerd worden bij de SMD. Daarmee hebben de managers direct bevoegdheden en verantwoordelijkheden voor het volledige personeel dat werkzaam is binnen de wijkteams.

Tussen 2015 en 2018 was per stadsdeel een zogenaamde transformatiecoach voor de wijkteams aangesteld. Deze transformatiecoaches hadden tot taak om de samenwerking binnen de teams te bevorderen, en de (nieuwe) werkwijzen die direct voorkwamen uit de decentralisaties in het sociaal domein te stimuleren. Zij fungeerden onder meer als coaches voor individuele medewerkers en verzorgden intervisiesessies en casusbesprekingen. Deze begeleiding van de wijkteams op stadsdeelniveau is aan het einde van 2018 afgebouwd. Op stedelijk niveau zullen er twee transformatiecoaches actief blijven. Per wijkteam is sinds eind 2018 één werkbegeleider aanwezig, die de begeleidende taken op individueel en teamniveau van de transformatiecoach heeft overgenomen.

De medewerkers van het wijkteam inventariseren de vraag van inwoners naar zorg en ondersteuning. Deze vraag kan bij hen terecht komen doordat inwoners zelf langsgaan bij de locatie van een wijkteam. Ook ontvangen wijkteammedewerkers vragen en verzoeken om ondersteuning via in de wijk actieve hulpverleners, huisartsen, scholen, woningcorporaties, politie en overige instanties. Daarnaast kunnen inwoners per post, mail of telefoon contact opnemen met een op stedelijk niveau ingericht frontoffice van de wijkteams.

De ontvangen vragen worden door de managementondersteuner van elk wijkteam verdeeld onder de medewerkers. Het generalistisch profiel van elke medewerker impliceert dat elke medewerker in principe elke vraag kan oppakken.¹³

Op basis van een nadere verkenning van de vraag stellen medewerkers een ondersteuningsplan op. Het is aan de wijkteammanager om het plan goed te keuren en definitief vast te stellen. In het plan is

¹² Overigens wordt nadrukkelijk de mogelijkheid opengehouden dat er in een stadsdeel verschillende wijkteams aanwezig zijn.

¹³ In de praktijk (zie hoofdstuk 4) wordt bij de verdeling van vragen, naast de beschikbaarheid van medewerkers, wel degelijk ook rekening gehouden met voorkeuren en expertises van medewerkers.

opgenomen welke concrete ondersteuning aan de cliënt wordt verstrekt. De administratieve afhandeling van het plan, waaronder ook het opstellen van de beschikking, wordt verzorgd door een 'backoffice'. Binnen deze backoffice wordt ook allerlei managementinformatie geïnventariseerd, die benut kan worden voor beter inzicht in de processen, doorlooptijden, werkvoorraad, wachtlijsten e.d.

In 2018 is met verschillende regiogemeenten besloten tot veranderingen in de gezamenlijke inkoop van zorg en ondersteuning in de tweede lijn. Deze nieuwe vorm van inkopen wordt gangbaar aangeduid als het '*Twents Ondersteunings Model*' (TOM). De wijkteams werken vanaf 1 januari 2019 volgens dit model. In dit model worden met zorgaanbieders afspraken gemaakt over het te behalen resultaat. Dat impliceert dat de zorgaanbieders zich niet meer hoeven te verantwoorden over ingezette middelen en uren van medewerkers, maar louter over het behaalde resultaat. De consequentie daarvan is dat in het door de wijkteammedewerkers op te stellen ondersteuningsplan een beoogd resultaat wordt opgenomen. Overigens is de aard van het te stellen resultaat natuurlijk sterk afhankelijk van de aard van de hulpvraag, en de persoonlijke omstandigheden (waaronder ook de mate van zelfredzaamheid en het beschikbare sociale netwerk) van de aanvragen. In die zin bestaan er geen vaste criteria voor de formulering van het beoogde resultaat.

Het is vervolgens aan de wijkcoaches om de regie te voeren op de uitvoering van het plan en daarmee op het behalen van het resultaat. Deze sturing vindt plaats door middel van actieve afstemming met de cliënt (of diens vertegenwoordiger) en de zorgaanbieder op basis van het geformuleerde resultaat.

Al met al verzorgen wijkteammedewerkers zowel de intake, het opstellen van een ondersteuningsplan als het voeren van de regie op de uitvoering van het plan. In voorkomende gevallen verlenen wijkcoaches ook zelf algemene zorg en ondersteuning.

3.2 Overleg en informatiedeling

Gedurende het jaar zijn er diverse momenten van overleg en afstemming over werkzaamheden van de Wijkteams Enschede (SMD inhoudelijk jaarverslag, 2017). Zo vindt er op bestuurlijk niveau (minimaal één keer per jaar) overleg plaats tussen een vertegenwoordiging van het college van B&W van de gemeente Enschede en (een delegatie van) de Raad van Toezicht van SMD. Minstens ieder kwartaal vindt afstemming plaats tussen de directeur-bestuurder van SMD, de clustermanager Wijkteams en de directeur van de gemeente over de werkzaamheden van de wijkteams en de onderwerpen genoemd in de uitvoeringsovereenkomst.

Daarnaast zijn er diverse managementoverleggen. Daarnaast worden op de werkvloer de verdeling, afstemming en coördinatie van werkzaamheden op verschillende wijzen besproken.

Een inventarisatie van de verschillende overleggen is in bijlage C opgenomen.

Naast diverse 'interne' overleggen vinden er ook geregeld overleggen plaats met externe partners. Deze zijn verder niet geïnventariseerd.

Kennisdeling

Er is tevens ruimte voor inhoudelijk overleg tussen de medewerkers, door middel van casus- en intervisiebesprekingen. Eveneens wordt kennis gedeeld in leerkringen. De leerkringen zijn in ontwikkeling. Er zijn nu drie leerkringen operationeel voor de thema's 'Jeugd', 'Zorg en Veiligheid en 'Financiën en Armoedebelid'. Daarnaast is er één leerkring voor het thema 'Mensen met een beperking' in oprichting. Naast het delen van ervaringen zou uit een leerkring ook een advies kunnen komen over de werkinstructies en regels (kennisbank en de basiskennis en -vaardigheden van elk teamlid. De leerkringen zijn gekoppeld aan de velden zoals worden onderscheiden in het Kwaliteitskader. Het kwaliteitskader wordt in 3.3 nader beschreven.

Als een ander instrument om kennis te delen wordt door betrokkenen 'IntEns' genoemd, het intranet van de gemeente Enschede. Dit Intranet is ingericht als digitale vraagbaak. In de praktijk wordt IntEns vooral gebruikt als telefoonboek (wie is wie?). Hoewel alle medewerkers van de wijkteams bevoegd en gefaciliteerd zijn om gebruik te maken van IntEns, signaleren medewerkers van de FrontOffice dat naar hun mening niet alle wijkteammedewerkers (met name medewerkers van de SMD) op het Intranet van de gemeente traceerbaar zijn. Het verdere potentieel van IntEns, bijvoorbeeld voor het opzetten van vergader- of kennisuitwisselingsgroepen, wordt naar zeggen van wijkteammedewerkers niet gebruikt.

Informatiesystemen

Gidso is het registratiesysteem voor het sociale domein. In deze applicatie bouwen de wijkcoaches en consulenten enerzijds het cliëntendossier op. Ook wordt de applicatie gebruikt voor de informatie-uitwisseling met zorgaanbieders. GIDSO wordt verder gevoed met alle verwijsinformatie van externe verwijzers (huisartsen etc.). Dit systeem is rond de jaarwisseling van 2018 naar 2019 ingevoerd. De ervaringen vanuit de wijkteams zijn vooralsnog¹⁴ niet positief: de toegevoegde waarde voor wijkcoaches en consulenten wordt niet ervaren. Gesteld wordt dat er weinig relevante informatie in het systeem kan worden opgenomen. Eveneens wordt de zoekfunctie als beperkt ervaren. Op stedelijk niveau is er de ambitie dat invoering en gebruik van Gidso bijdraagt aan een betere en eenvoudigere registratie. Als uitvloeisel hiervan wordt verwacht dat het aantal medewerkers dat in de backoffice betrokken is bij de registratie kan worden verminderd.

Het **Cognos-portaal** voor de wijkteams kan worden gezien als een "rapportgenerator" waarmee het mogelijk wordt om stuur- en managementinformatie vanuit GIDSO maar ook uit andere bronapplicaties (denk aan financieel systeem, GBA etc.) te genereren. Het vormt daarmee een onderdeel van het gemeentebrede portaal voor managementinformatie met onder andere de onderdelen:

Waar staat je gemeente?

Dit betreft de door de VNG beheerde website www.waarstaatjegemeente.nl, waar alle gemeenten in Nederland informatie aan verstrekken. De gemeentelijke Monitor Sociaal Domein vormt een apart onderdeel van deze website. In deze monitor worden bij alle Nederlandse gemeenten volgens een vast stramien enkele kerngegevens over de stand van zaken in het sociaal domein geïnventariseerd. Daardoor kan de situatie in één gemeente, in dit geval Enschede, worden vergeleken met het gemiddelde van alle andere Nederlandse gemeenten, of subcategorieën van gemeenten, zoals 'alle gemeenten met meer dan 100.000 inwoners'. Eveneens is het mogelijk om enkele ontwikkelingen in Enschede over een periode van ongeveer anderhalf jaar (eerste halfjaar 2017, tweede halfjaar 2018) inzichtelijk te krijgen.

Dergelijke overzichten en onderscheiden kunnen door iedereen online worden samengesteld.

Enkele bevindingen uit de Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein

Voor Enschede blijkt (situatie najaar 2018) dat:

- het aandeel huishoudens dat gebruik maakt van tenminste één voorziening in het sociaal domein hoger ligt dan het landelijk gemiddelde; Voor Enschede is dat 23,4% van de huishoudens, voor heel Nederland 18,6%;

¹⁴ Op basis van dit onderzoek, waarvan het veldwerk begin 2019 is afgesloten, kan niet worden vastgesteld of hier sprake is van tijdelijke ontevredenheid, die mogelijk afneemt naarmate er meer bekendheid en gewinning met het systeem optreedt.

- het aantal inwoners dat gebruik maakt van een Wmo-voorziening ten opzichte van 2017 stijgt;
- het aandeel jongeren dat gebruik maakt van een jeugdzorgvoorziening ten opzichte van 2017 in 2018 weinig is veranderd;

Naar mening van betrokkenen is de informatie uit waarstaatjegemeente.nl voor de medewerkers van de wijkteams weinig relevant, omdat deze informatie te algemeen, te abstract en met vertraging van ongeveer een jaar beschikbaar is.

Wijkteams Enschede

Dit onderdeel in het Cognos-portaal is bedoeld voor analyses en de rapportage over beleidsmatige ontwikkelingen. Hiervoor wordt informatie ontleend uit Gidso. Opgemerkt wordt dat nog niet alle informatie uit Gidso in het Cognos-portaal te raadplegen is. Ook bestaan in de praktijk twijfels of informatie in Gidso zo eenduidig wordt ingevuld dat de in Cognos gepresenteerde informatie waarbij wijkteams met elkaar worden vergeleken, wel voldoende bruikbaar is.¹⁵ Al met al is dit onderdeel nog in ontwikkeling.

Vraag het me is een service gericht op medewerkers in en rondom de wijkteams waarbij per mail een vraag gesteld kan worden. De vragen worden per mail beantwoord door een groep beleid- en kwaliteitsmedewerkers van de gemeente. Maandelijks wordt een mail met alle vragen (door de gemeentemedewerkers ingedeeld naar 'need to know' en 'nice to know') gestuurd aan betrokkenen. Een observatie vanuit een van de wijkteams is dat de vragen en antwoorden eigenlijk als onderdeel van het Kwaliteitskader Wijkteams Enschede (zie hieronder) op een FAQ-platform inzichtelijk zouden moeten zijn. Dat is nu niet het geval.

Online hulp van SMD (<https://www.onlinehulpenschede.nl/>) is een website waarop een inwoner een eigen online (client)omgeving kan aanmaken om daar bijvoorbeeld zijn eigen werkplan te maken en op te slaan. De wijkteammedewerkers beschouwen deze online hulp als een nuttig instrument dat kansen biedt om er meer gebruik van te maken.¹⁶

Managementrapportages

Op stedelijk niveau is er een businesscontroller sociaal domein werkzaam die verantwoordelijk is voor het opstellen van managementrapportages over het functioneren van de wijkteams. Met dergelijke rapportages is in 2018 begonnen. Daarmee zijn de structuur en de inhoud van de rapportages nog in ontwikkeling. De businesscontroller heeft voor de ondersteuning van die ontwikkeling een overleggroep ingericht die bestaat uit enkele wijkteammanagers, medewerkers van het bedrijfsbureau en medewerkers van het programmabureau.

¹⁵ Om welke verschillen het gaat, is in het onderzoek niet systematisch aan de orde geweest. Uit de gevoerde gesprekken is af te leiden dat het vooral gaat om de bundeling van informatie die betrekking heeft op complexe casuïstieken. Onduidelijk is hoe wijkteams daarmee omgaan. Wordt dergelijke informatie dusdanig geregistreerd dat de samenhang zichtbaar blijft, of zijn verbanden tussen meervoudige problematieken, en/of verschillende gezinsleden niet waar te nemen. Dergelijke verschillen in registratie hebben onder meer effect op het aantal geregistreerde casussen en daarmee ook op de vastgestelde workload. Het heeft eveneens effect op de vastgestelde gemiddelde doorlooptijd van een ondersteuningstraject. Als elke maatschappelijke uitdaging apart wordt geregistreerd is de gemiddelde doorlooptijd van een ondersteuningstraject wezenlijk korter dan wanneer alle uitdagingen als één traject worden beschouwd.

¹⁶ Begin juni 2019 waren de gegevens over het gebruik van de onlinehulp als volgt: 47 accounts zijn actief, hetgeen betekent dat deze online begeleiding hebben. 25 accounts hebben ondersteuning aangevraagd, maar krijgen nog niet actief begeleiding. Bij 34 accounts is de begeleiding in de loop van 2019 afgesloten.

In 2018 werd aan elke wijkteammanager maandelijks een rapportage ter beschikking gesteld. Op basis van de negen rapporten voor elk wijkteam wordt eveneens een centrale rapportage uitgebracht. In de loop van 2018 is ervaren dat de maandelijkse rapportagesystematiek als te frequent wordt beschouwd.

In de wijkteamrapportages wordt onder meer inzicht gegeven in het beschikbare budget en de stand van zaken in de besteding daarvan. Verder bevatten de rapportages op wijkteamniveau informatie over de caseload en afhandelingstermijnen.¹⁷ Eveneens wordt inzicht gegeven in verwijzingen naar de tweedelijnszorg, de eerstelijns en de nuldelijns.

Deze overwegend operationele informatie was voor 2018 nog nauwelijks beschikbaar. In 2019 zorgt de migratie naar het nieuwe registratiesysteem (Gidso; ingevoerd rond de jaarwisseling naar 2019) voor veranderingen in de registratiesystematiek. Op sommige onderdelen resulteert dit in trendbreuken in de beschikbare informatie. Ook de overgang naar een nieuw inkoopmodel zorgt voor nieuwe uitdagingen in de informatieverzameling.

Het is niet de bedoeling dat de wijkteamrapportage als een verantwoordingsinstrument wordt ingezet. Naar zeggen van de businesscontroller zijn het veeleer 'verwonderpublicaties'. Daarmee wordt bedoeld dat de wijkteams de in de rapportage opgenomen cijfers en trends kunnen gebruiken als startpunt voor een gesprek wat de oorzaken zijn achter die cijfers en trends. Ook kunnen verschillen in de ontwikkelingen in cijfermatige trends tussen de diverse gebieden in Enschede aanleiding geven voor zo'n gesprek.

De rapportages zijn in eerste instantie bedoeld voor de wijkteams zelf. Nadat deze in 2018 zijn ontwikkeld, zijn de wijkteams meegenomen in de uitkomsten. De rapportages zijn in alle stadsdelen besproken. De businesscontroller heeft er geen zicht op of en in welke mate de rapportages in elk wijkteam worden benut. Op verzoek van sommige wijkteams maakt hij soms aanvullende analyses. Op wijkteamniveau heeft iedereen via een portaal (het bovengenoemde Cognos-portaal) toegang tot detailinformatie. Dit biedt de mogelijkheid om te inventariseren hoe vaak hiervan gebruik wordt gemaakt. De mate waarin gebruik wordt gemaakt van de informatie zoals die via het Cognos-portaal beschikbaar is blijkt in de praktijk tussen wijkteams verschillen te vertonen. Sommige wijkteams maken er veel gebruik van, andere minder.

In de rapportages is ruimte voor meer kwalitatieve informatie. Het verbinden van kwalitatieve inzichten met de meer kwantitatieve, operationele gegevens is één van de aandachtspunten in de nagestreefde ontwikkeling in de rapportages. Door ook meer kwalitatieve inzichten in de rapportages op te nemen kan ook beter de verbinding worden gemaakt met de jaarplannen voor de wijkteams. Tegelijkertijd is nog onduidelijk of de rapportages geschikt zijn voor trendmatige en strategische sturing. Daar ontstaat nu wel de aandacht voor, mede op basis van 'verwondering' over waargenomen trends. Er wordt nu meer van gedachten gewisseld over zaken als ontwikkelingen in de caseload. Op termijn wordt voorzien dat de inzichten een rol kunnen gaan spelen bij de inzet van het beschikbare budget per wijkteam. In 2018 werden de budgetten nog verdeeld op basis van historische gegevens die weer ontleend waren aan 2016.

¹⁷ Uit de wijkteamrapportage van april 2019 blijkt dat de wijkteams in de periode vanaf 1 januari 2019 tot en met 30 april 2019 gezamenlijk 697 Wmo-ondersteuningsplannen hebben afgesloten, dat er 814 nieuwe plannen zijn opgesteld en dat er daarnaast 2.762 ondersteuningsplannen in uitvoering zijn. Uit deze rapportage blijkt dat in bijna tweederde van de gevallen (63,3%) gedurende deze periode de tijd die verstrijkt tussen het 'aanmaken' van een voorziening en de start van die voorziening volgens de eigen criteria van de gemeente als 'te lang' moet worden beschouwd. Dit percentage loopt in deze periode echter sterk terug, van bijna 80% in januari naar rond de 30% in april.

Het verbeteren en versterken van de kwaliteit en actualiteit van de beschikbare informatie heeft de aandacht binnen de organisatie. Naast informatie uit de teams zelf wordt ook gebruik gemaakt van informatie in de backoffice en van informatie die van zorgaanbieders wordt verkregen. Door deze informatie meer en meer met elkaar te verbinden, winnen de rapportages aan kracht. De businesscontroller signaleert dat van zorgaanbieders veelal betrouwbare en volledige informatie wordt verkregen, omdat aan de verstrekte (tweedelijns-)zorg en ondersteuning een beschikking ten grondslag ligt.

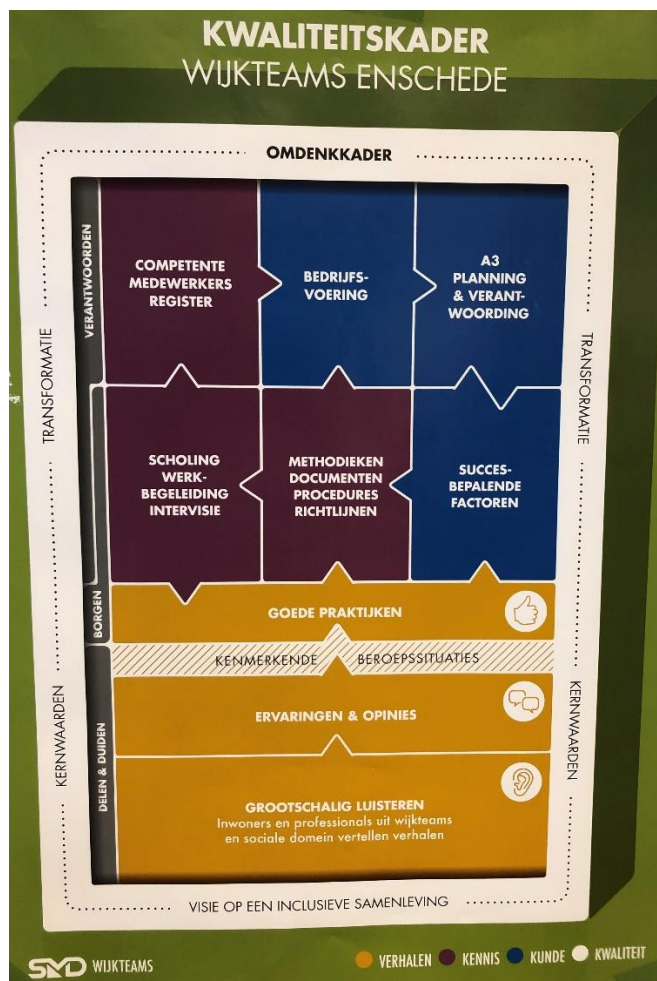
Als gezegd worden de rapportages tevens gebruikt voor analyses op stedelijk niveau. Elk kwartaal wordt voor de stedelijk uitvoeringsmanager een rapportage opgesteld die weer door de manager wordt gebruikt ten behoeve van verantwoording aan de directie van de gemeente. Die rapportage vormt weer de basis voor een rapportage aan het bestuur (college van B&W). Voor zover daar bij betrokkenen zicht op bestaat, worden deze rapportages binnen het college intensief besproken. Jaarlijks wordt met gebruikmaking van de rapportages via de reguliere P&C-cyclus verantwoording afgelegd aan de raad. Gezien de aard, inhoud en frequentie van de beschikbare rapportages zou de raad frequenter dan louter op jaarbasis¹⁸ – in het kader van de reguliere P&C-cyclus – geïnformeerd kunnen worden over de ontwikkelingen in het sociaal domein. Binnen de gemeentelijke organisatie is besloten om vast te houden aan de één jaarlijkse systematiek, mede omdat dit voor andere beleidsdomeinen eveneens gebruikelijk is.

3.3 Kwaliteitsborging en privacy

Kwaliteitskader Wijkteams Enschede (KWE)

Het Kwaliteitskader Wijkteams Enschede is sinds nu tweeëneenhalf jaar in ontwikkeling. De ontwikkeling is oorspronkelijk gestart vanuit SMD waarbij de (nu vertrokken) directeur het KWE positioneerde als een product van SMD. Het wordt nu ontwikkeld door afvaardigingen vanuit vier stadsdelen. Het idee is dat vanuit de praktijk ervaringen en best practices ('verhalen') worden verzameld en vertaald naar kennis (o.a. competenties, scholing en procedures) en kunde (o.a. verantwoording, succes bepalende factoren en bedrijfsvoering). In de praktijk wordt geconstateerd dat de ontwikkeling van dit kwaliteitskader zo al geruime tijd in beslag heeft genomen. Vanwege de ervaren werkdruk in de wijkteams, blijft het tempo achter bij de oorspronkelijke verwachtingen. De onderdelen van het kwaliteitskader zijn in de bijgevoegde illustratie opgenomen.

¹⁸ Overigens laat dit onverlet dat er gedurende een jaar verschillende momenten zijn waarop de raad zelf actief informatie kan opvragen en benutten, bijvoorbeeld bij bespreking van de Zomernota (juni) en de begrotingsbespreking (november/december).



De meningen over de toegevoegde waarde van het kwaliteitskader verschillen. De implementatie van het KWE blijft - onder andere door de noodzaak om aandacht te besteden aan andere veranderingen (zoals de invoering van Gidso en het nieuwe – Twents – Ondersteuningsmodel) liggen.

A3-methodiek

Zoals in de figuur van het model is aangegeven, maakt de zogenaamde A3-methodiek¹⁹ voor planning en verantwoording deel uit van het Kwaliteitskader voor de wijkteams. De methodiek is bedoeld om jaarplannen voor de wijkteams op te stellen, uit te voeren en te evalueren. De A3-methodiek is gebaseerd op het INK-model²⁰. Dit is een in de bedrijfskunde bekend model om de kwaliteit van organisaties mee te bepalen en te bevorderen. Een belangrijk aspect van een gedegen kwaliteitsbeleid is dat er sprake is van een vaste systematiek van plannen, uitvoeren, bepalen van de resultaten en evalueren en leren (Plan-Do-Check-Act-cyclus). Daar waar de ontwikkeling van het Kwaliteitskader traag verloopt, geldt dat eveneens voor de toepassing van de A3-methodiek.

¹⁹ De A3 methodiek houdt in dat beleidsplannen e.d. op een vel A-3 moeten kunnen passen, ofwel 29.7 bij 42 cm

²⁰ INK staat voor Instituut Nederlandse Kwaliteit, die dit model ontwikkelde.

Privacybeleid

Binnen de gehele gemeentelijke organisatie wordt er geregeld aandacht besteed aan het privacybeleid. De relevante informatie en initiatieven worden vanzelfsprekend ook gedeeld met de wijkteams. Binnen de gemeente bestaat de mogelijkheid voor het gebruik van beveiligde Email. Er bestaat de afspraak dat een laptop niet buiten de kantooromgeving mag worden gebruikt.

De wijkteams werken direct vanaf de start in 2015 met een privacyreglement. Dat beleid is sindsdien getoetst aan de eisen zoals die in de Algemene Verordening Gegevensbescherming recent zijn geactualiseerd en gespecificeerd. Grotendeels voldoet het voor de wijkteams vastgelegde privacybeleid aan de eisen van de AVG.²¹ Wel is bekend dat er nog een regeling voor inzagerecht ontwikkeld en geïmplementeerd moet worden. Op stedelijk niveau is er een beleidsmedewerker privacy voor het sociaal domein, die geregeld aanwezig is bij overleggen van de wijkteams. In 2017 is het privacybeleid geëvalueerd en zijn de resultaten besproken binnen elk wijkteam. Over het algemeen is de indruk dat de wijkteammedewerkers in de praktijk goede invulling geven aan het beschermen van de privacy van de cliënten. In processen en systemen is vastgelegd welke medewerkers toegang hebben tot welke informatie. Eén van de overwegingen om te kiezen voor Gidso is geweest dat dit programma goede mogelijkheden biedt om taken, rollen en verantwoordelijkheden te clusteren. Op basis daarvan kunnen medewerkers dan ook gericht worden geautoriseerd voor toegang tot die informatie. In bijzondere omstandigheden (onverwachte afwezigheid van de geautoriseerde medewerker, crisissituaties) bestaat er een procedure waarbij anderen via een zogenaamde 'breaking glass principe' zich alsnog toegang kunnen verschaffen tot die informatie. Dat wordt dan wel geregistreerd en er moet expliciet verantwoording over worden afgelegd.

De binnen de wijkteams gevolgde processen en procedures worden geregeld bestudeerd door zowel toezichthouders (zoals de FG) als kwaliteitsmedewerkers. Die hebben daarvoor eerst een geheimhoudingsverklaring ondertekend.

In de AVG is vastgelegd dat er geregeld zogenaamde Privacy Impact Assessments worden gedaan. Hierbij worden werkwijzen en procedures doorgenomen op de wijze waarop de privacy is geborgd. Voor zover bekend is een dergelijke PIA voor het sociaal domein alleen in 2015 uitgevoerd²². Nadien hebben deze niet meer plaatsgevonden. Wel wordt op stedelijk niveau door zowel de FG (Functionaris Gegevensbescherming) als de beleidsmedewerker naar de gangbare procedures gekeken en worden die waar nodig geactualiseerd of aangescherpt.

In het inwerkprogramma voor nieuwe medewerkers van de wijkteams wordt sinds kort expliciet aandacht besteed aan privacy. De beleidsmedewerker privacy van de gemeente constateert dat binnen de groep van medewerkers die zich van oudsher bezighouden met zorg het privacybewustzijn al goed ontwikkeld was. Binnen de teams, en in het bijzonder binnen (complexe) casusbesprekingen komt het onderwerp altijd aan de orde. Voorts is het de verantwoordelijkheid van de wijkteammanagers om te bewaken dat goed gevolg wordt gegeven aan de eisen die voortkomen uit het privacybeleid.

²¹ De Functionaris Gegevensbeheer (FG) van de gemeente Enschede die als onafhankelijk toezichthouder functioneert voor de wijze waarop de gemeente invulling geeft aan het privacybeleid zijn geen bijzonderheden of knelpunten bekend met betrekking tot de wijkteams.

²² Enschede had toen samen met een beperkt aantal andere gemeenten in Nederland een status als 'voorlopergemeente' en nam als zodanig deel aan een project van de VNG. De PIA is in de context van dit project uitgevoerd.

Zoals binnen elke organisatie zijn ‘datalekken’ onvermijdelijk, zoals het verliezen van telefoons die ook vertrouwelijke informatie bevatten. Er bestaat een procedure bij datalekken waaraan, voor zover bekend, goede invulling wordt gegeven.

De eisen die privacywet- en regelgeving stelt kunnen ook resulteren in belemmeringen voor de uitwisseling van informatie tussen wijkteams en andere instanties zoals bijvoorbeeld Werk en Inkomen (gemeente), zorgverzekeraars en overheidsgerelateerde schuldeisers. Dergelijke belemmeringen belasten de regiefunctie van de wijkteammedewerkers.

Al met al kan worden vastgesteld dat de wijze waarop de privacy van cliënten binnen de werkzaamheden van de wijkteams is geborgd aan de basisvereisten voldoet. Er is een specifiek privacyreglement. Voor zover bekend conformeren medewerkers zich aan het reglement en tevens aan andere algemene privacyrichtlijnen die de gemeente stelt. Net als veel andere gemeenten blijkt dat nog niet alle eisen zoals die in de AVG worden gesteld wordt voldaan, zoals met name het regelmatig uitvoeren van een zogenaamde Privacy Impact Assessment (PIA).²³ Wat dat betreft is verbetering zeker nog mogelijk.

3.4 Tussenbalans

Vanaf 2015 zijn de sociale wijkteams actief. De onderliggende afspraken en het beleid hebben sindsdien de aandacht. Deze bestrijken de inrichting en werkwijze van de wijkteams, de informatievoorziening en -deling, en de kwaliteitsondersteuning en de bescherming van de privacy. Deze aspecten zijn in dit hoofdstuk beschreven. De verkregen inzichten zijn:

- de formatie van de wijkteams bedroeg in 2016 234,4 fte en is nadien teruggelopen tot 219,9 fte in 2018.
- Er zijn verschillende systemen waarmee informatie over het functioneren van de wijkteams wordt verzameld, beheerd en geanalyseerd. Van een gestructureerde analyse van de informatie van relevante bedrijfsvoering informatie is feitelijk pas vanaf 2018 sprake, zodat het vooralsnog lastig is om trends te onderscheiden.
- Er is sprake van diverse initiatieven om de kwaliteit van het werken, zowel op de werkvloer als op het niveau van de teams structureel te verbeteren. In de praktijk wordt ervaren dat veel van die initiatieven op dit moment nog weinig impact hebben.
- Het privacybeleid is in de basis op orde, maar kan in de dagelijkse praktijk meer aandacht en uitwerking krijgen.

²³ Een PIA is een instrument waarmee op systematische wijze in kaart wordt gebracht welke partijen en functionarissen betrokken zijn bij een proces, wie op welk moment toegang heeft tot welke informatie en welke risico's er dan bestaan. Op basis van de uitkomsten van een PIA kunnen maatregelen worden genomen om dergelijke risico's te beperken.

4. De dagelijkse praktijk

4.1 Generalist of specialist

In hoofdstuk 3 is gerefereerd aan de uitgangspunten van de gemeente Enschede bij de introductie van de wijkteams. Onder meer is daarin vastgelegd dat elke medewerker geacht wordt vanuit een generalistische invalshoek te functioneren. Zij moeten allen op een vergelijkbare wijze anticiperen en reageren op alle mogelijke vragen aan zorg en ondersteuning. Tegelijkertijd is er ruimte voor individuele verdieping en de ontwikkeling van specialismen.

In de praktijk van de door ons bezochte wijkteams blijkt dat op de werkvloer en in werkoverleggen de concrete invulling van de kwestie wat onder 'generalistisch werken' wordt verstaan, nog steeds een gespreksonderwerp is. Soms leidt impliciete aanname achter generalistisch werken – namelijk dat medewerkers 'alles' moeten kunnen - tot onzekerheid. Onder meer wordt ervaren dat het belang dat wordt gehecht aan generalistisch werken, een gebrek aan erkenning voor bijzondere specialismen en vaardigheden impliceert.

In de praktijk van de wijkteams blijkt een duidelijk herkenbaar onderscheid tussen de voormalige wijkcoaches en de Wmo-consulenten. Geregeld wordt genoemd dat beide groepen, ook binnen een team, een andere cultuur kennen. In de manier van functioneren van de wijkteams komen dergelijke verschillen ook tot uiting bijvoorbeeld in verschillen tussen de arbeidsvoorwaarden of de eisen die worden gesteld aan individuele bijscholing. Medewerkers HRM van zowel de gemeente als de SMD hebben deze verschillen geïnventariseerd. Een overzicht daarvan is voor alle medewerkers van de wijkteams beschikbaar, zodat deze bespreekbaar en waar nodig verklaarbaar zijn.

Op het onderscheid tussen wijkcoaches en Wmo-consulenten wordt veelal in de toedeling van de door inwoners aangegeven ondersteuningsbehoefte al geanticipeerd. Onder meer wordt gesteld dat het weinig efficiënt is om (een deel van) de Wmo-vragen te laten behandelen door wijkcoaches.

Wijkteammanagers geven aan te sturen op generalistisch werken. Onder meer vormen zij soms koppels van medewerkers, waarbij de één veel ervaring heeft met specifieke hulpvragen en de andere minder. De algemene beleidslijn is dat het 'aannemen' van een ondersteuningsvraag, en daarmee het voeren van een intakegesprek, door iedereen op min of meer identieke wijze zou moeten kunnen worden uitgevoerd. Elke medewerker wordt geacht in staat te zijn om adequaat te reageren op een ondersteuningsvraag.

De intake geeft vervolgens inzicht in de bestaande problematiek en de gewenste oplossingsrichting. Hiervoor moet dan een ondersteuningsplan worden opgesteld. Bij de daaruit voortvloeiende toedeling van een nadere probleemverkenning en het opstellen van het plan van aanpak, ligt het voor de hand dat iedereen optimaal zijn eigen specialismen in moet kunnen zetten, en zich daarin verder mag bekwamen. Generalistisch werken impliceert niet dat iedereen identiek is. In dat verband wordt door onder meer de wijkteammanagers genoemd dat juist de variëteit in kennis en ervaring zorgt voor 'algemene en complete teams'.

4.2 Formatie, verloop en werkdruk

De wijkteams zijn mede ingericht om slagvaardig, effectief en efficiënt te kunnen reageren op de ondersteuningsbehoefte van inwoners van de gemeente Enschede. In het kader van dit

rekenkameronderzoek hebben de onderzoekers inzage gekregen in de derde kwartaalrapportage 2018 over het sociaal domein, zoals die voor het overleg van betrokken portefeuillehouders in het college van B&W wordt opgesteld. Deze kwartaalrapportage biedt inzicht in de benutting van de verschillende budgetten en tevens in de ontwikkeling van aantallen cliënten. In deze rapportage worden enkele trends benoemd, zoals die vanaf 2017 tot en met het derde kwartaal van 2018 waarneembaar waren.

Trends in het sociaal domein

“Als we kijken naar de trendmatige ontwikkeling dan valt vooral de daling van het aantal bijstandsuitkeringen op. Deze bedraagt 7% ten opzichte van de stand van januari 2017 en 3% ten opzichte van de stand van januari dit jaar. Daarnaast valt op dat het aantal jongeren dat een vorm van maatwerkvoorziening Jeugdhulp ontvangt per einde maand gestaag groeit. Een stijging van ruim 10% ten opzichte van januari 2018. Ook in financiële zin is deze volumegroei waar te nemen. Verder zien we dat het aantal cliënten met een maatwerkvoorziening WMO afneemt, bij een stijgend niveau van de uitgaven. In aantallen is de afname van relatief goedkopere vervoersvoorzieningen groter dan de toename van de duurdere ondersteuningsvormen ondersteuning huishoudens (met aanvullend een forse prijsverhoging) en begeleiding.”

De trends geven al met al geen duidelijk beeld. In het domein van het werk en inkomen is er sprake van positieve ontwikkelingen, die vermoedelijk voor een belangrijk deel verklaard kunnen worden door het aantrekken van de economie. In de jeugdzorg neemt het aantal cliënten toe, terwijl de uitgaven in de Wmo niet dalen.

Dit onderzoek is niet bedoeld om uitspraken te willen doen over de resultaten die de wijkteams boeken. De vermelde trends zijn wel relevant om aan te geven dat er sprake is van een structurele, soms licht stijgende, soms dalende vraag. De uitdagingen waar de wijkteams voor staan blijven daarmee omvangrijk. In het bijzonder geldt dat het toenemende beroep op jeugdzorgvoorzieningen voor het merendeel van de Nederlandse gemeenten ervaren wordt als een structureel probleem.

Bij aanvang van de decentralisaties zijn teams gevormd met medewerkers die voorheen werkzaam waren bij het Bureau jeugdzorg, Mee, LIVIO, SMD en de gemeente. Met het oog op de grote veranderingen en de behoefte aan baanzekerheid zijn veel medewerkers meegegaan met deze veranderingen. Medewerkers die al in dienst waren van de SMD zijn bij deze organisatie werkzaam gebleven. Voormalige jeugdcoaches van Bureau Jeugdzorg en andere organisaties zijn eveneens in dienst gekomen van de SMD, terwijl Wmo-consulenten in dienst zijn gebleven van de gemeente. Toen gaandeweg meer duidelijkheid ontstond over het dagelijks functioneren van deze teams is de ontstane praktijk voor sommige medewerkers aanleiding geweest om elders aan de slag te gaan. Verschillende van hen hebben aangegeven dat de nieuwe structuur en de nadruk op het generalistisch profiel minder bij hen pasten. Aangezien de SMD en de gemeente hechten aan deze werkwijze, hebben zij geen pogingen gedaan om deze mensen te behouden. Voor een deel vormt dit een verklaring voor de geconstateerde afnemende formatie sinds 2016. Verder is er natuurlijk om allerlei redenen (verhuizing, op zoek naar andere uitdagingen, pensioen) sprake van regulier verloop.

Als mensen vertrekken kunnen er ook nieuwe worden aangenomen. Dat heeft ook plaatsgevonden. De Arbeidsmonitor van het pensioenfonds Zorg en Welzijn maakt zowel voor 2017 als voor 2018 melding van de instroom van zo'n 20 nieuwe werknemers binnen de wijkteams. Een bijzondere omstandigheid was echter dat er in de loop van 2018 gemeentebreed sprake was van een vacaturestop. Daarom konden gaandeweg niet alle vacatures die ontstonden vanwege het vertrek van collega's meer worden opgevuld. In het najaar van 2018 is de vacaturestop opgeheven. Gemeente

en SMD constateren dat de concurrentie op de arbeidsmarkt sindsdien aanzienlijk is toegenomen, waardoor het lastig blijkt om de ontstane vacatures nu op te vullen. Hierdoor is er in de teams meer formatie beschikbaar dan waar daadwerkelijk invulling aan wordt gegeven. Dit draagt bij aan een als hoog ervaren werkdruk.²⁴

Daarnaast is er sprake van enkele externe omstandigheden die eveneens invloed hebben op de ervaren werkdruk. In de jeugdzorg is sprake van veranderingen in wet- en regelgeving die leiden tot meer cliënten waarvoor de gemeente de verantwoordelijkheid draagt.

Tevens dienen er vanwege de invoering van het Twents Ondersteuningsmodel herindicaties plaats te vinden. De ondersteuningsplannen, en de daarmee verbonden beschikkingen, moeten worden herzien, omdat nu immers gestuurd dient te worden op resultaat. In een presentatie van de gemeente wordt gesproken over 4.000 nieuwe gesprekken met inwoners die reeds zorg ontvangen. Naar verwachting zal dit tot 2.000 bijgestelde beschikkingen leiden. Er is wel extra geld²⁵ vrijgemaakt om tijdelijk capaciteit toe te voegen om deze herindicaties uit te kunnen voeren.

Een andere omstandigheid is dat er sinds 2019 sprake is van een door de wetgever doorgevoerde wijziging van de eigen bijdrage die inwoners voor Wmo-voorzieningen dienen te betalen. Elke inwoner gaat op maandelijkse basis een bijdrage betalen (abonnementstarief) die maximaal € 17,50 per maand bedraagt, ongeacht iemands inkomen. In eerdere jaren hebben mogelijk verschillende inwoners afgezien van aanspraken op Wmo-voorzieningen, omdat zij, vanwege de inkomensafhankelijke eigen bijdrage deze als hoog hebben ervaren. Nu de eigen bijdrage gemaximeerd is, leidt dit in alle gemeenten, en daarmee ook in Enschede, tot nieuwe aanvragen.²⁶

De combinatie van openstaande vacatures, toenemende druk op de jeugdzorg, de noodzaak tot herindicaties en een toegenomen vraag als gevolg van de invoering van het abonnementstarief in de Wmo dragen bij aan een als hoog ervaren werkdruk. Gedurende het onderzoek zijn hier veel signalen over ontvangen.²⁷

Daarbij komt dat de gemeente tijdens de jaarwisseling van 2018 naar 2019 is overgestapt op een nieuw (registratie-)systeem, Gidso. Dat betekent dat de medewerkers zich nieuwe werkwijzen eigen moesten maken, in een systeem dat als gebruikersonvriendelijk wordt ervaren. Ook dit voelt als een extra belasting.

²⁴ In een recent in Tubantia (24 augustus 2019) verschenen artikel bevestigt de recent aangestelde interim-directeur van de SMD deze gang van zaken, die bijdroeg aan een als (te) hoog ervaren werkdruk voor de medewerkers van de wijkteams. Een nuance ten aanzien van de bovengeschetste gang van zaken is dat wordt gesteld dat de SMD uit eigen beweging in 2018 een vacaturestop heeft ingesteld, omdat er onaantvaardbare tekorten ontstonden. Het gemeentebestuur van Enschede vond die vacaturestop 'onwenselijk' en heeft vrij snel daarna al extra gelden vrijgemaakt om alsnog nieuw personeel te kunnen werven. Vanwege de al in dit rapport genoemde omstandigheid dat de arbeidsmarkt veranderde, vermeldt het artikel in Tubantia dat lastig bleek om daadwerkelijk nieuwe mensen aan te kunnen nemen.

²⁵ Volgens in het onderzoek verkregen informatie ongeveer € 600.000,-. Overigens wordt in het artikel van Tubantia van 24 augustus 2019 een bedrag van 'acht ton' genoemd. Dit bedrag wordt herhaald in een artikel in Tubantia van 27 augustus 2019, waarin melding wordt gemaakt van de reactie van het gemeentebestuur op het eerdere artikel. In het artikel van 27 augustus wordt tevens genoemd dat het gemeentebestuur zowel in 2019 als in 2020 extra 'negen ton' ter beschikking zal stellen om achterstanden weg te werken en om nieuw personeel te kunnen werven. Binnen Enschede kan het aantal cliënten in zorg in de WMO vergeleken worden met het aantal in dezelfde periode in het voorgaande jaar. Daaruit blijkt in de eerste vijf maanden van 2019 een gemiddelde volumestijging (voor de onderdelen ondersteuning huishouden, begeleiding en dagbesteding) van 3,3% (+255 cliënten). Dit aantal is het resultaat van een forse toename bij de categorie 'Ondersteuning huishouden' (+ 249 cliënten, + 5,3%), een groei van 95 cliënten voor begeleiding (+ 4,4%) en een daling op het aantal cliënten dagbesteding (-86, 11%). Voor de toename in de categorie Ondersteuning Huishouden is aannemelijk dat deze mede het gevolg is van de invoering van het abonnementstarief.

²⁷ Als genoemd staat in een artikel in Tubantia van 24 augustus 2019 de als (te) hoog ervaren werkdruk voor medewerkers van de wijkteams centraal.

Een andere ervaren belasting is dat er druk wordt gevoeld om ‘anders’ of ‘innovatiever’ te gaan werken. Met het streven naar anders en innovatiever werken, worden termen als ‘maatwerk leveren’ of ‘verwijzen naar het voorliggend veld’ relevant. Dergelijke termen worden in de praktijk als complex ervaren en maken het werk ingewikkeld. Dat zorgt onder meer voor het gevoel dat al het huidige harde werken niet voldoet, en draagt zo bij tot enige frustratie.

Over de wachttijden die optreden tussen het eerste contact met de gemeente en een vastgesteld plan van aanpak (inclusief beschikking) zijn geen harde gegevens verkregen. Onder meer is genoemd dat de wachttijd tussen een eerste contact van een inwoner met de gemeente en het opstellen van een ondersteuningsplan in het eerste kwartaal van 2019 is opgelopen naar 4 tot 6 weken. Tegelijkertijd is in dat verband ook ter sprake gekomen dat inwoners in zo’n ‘eerste contact’ niet altijd duidelijk aangeven of zij concrete behoefte aan ondersteuning hebben. Het expliciteren en verhelderen van de vraag kan daardoor langere tijd in beslag nemen. Bovendien is opgemerkt dat de wachttijden sterk verschillen afhankelijk van de aard van de verlangde ondersteuning. Dat geldt met name voor onderscheiden tussen jeugdzorg, een Wmo-voorziening en bij crisisgevallen waar mogelijk zo snel mogelijk moet worden gehandeld.

De verwachting is verder dat als de ‘piek’ die veroorzaakt is door de veranderende regelgeving bij de eigen bijdrage achter de rug is, de achterstanden ingelopen kunnen worden. Deze verwachting wordt mede gevoed door het intrekken van de vacaturestop en het werven van nieuwe medewerkers.²⁸

4.3 Frontoffice en ABC-team

Op stedelijk niveau is een frontoffice voor het sociaal domein ingericht. Deze frontoffice is in veel gevallen²⁹ het aanspreekpunt van nieuwe cliënten. Zij kunnen telefonisch contact opnemen met de wijkteams in Enschede en krijgen vervolgens een medewerker van de frontoffice aan de lijn. Volgens de leidinggevende staat de telefoon geregeld roodgloeiend en behandelen de medewerkers per persoon dan zo’n 60 telefoontjes per dag. Lang niet alle telefoontjes resulteren in het aanmaken van een dossier/melding voor het sociale wijkteam. Veel mensen bellen bijvoorbeeld met de vraag over een update van hun aanvraag. Met name na het versturen van officiële brieven (bijvoorbeeld over de verandering van het Wmo-tarief voor de eigen bijdrage) en op maandagen (cliënten worden in het weekend vaak geadviseerd door naasten om contact met wijkteams op te nemen) is het voor de frontoffice erg druk. De bezetting is op maandag dan ook hoger, dan op bijvoorbeeld een vrijdag. De frontoffice is iedere werkdag van 9-16 uur te bereiken, en tussen 16-17 uur voor spoedgevallen. Vroeger was de frontoffice elke werkdag tussen 9-17 uur bereikbaar, maar toen hielden medewerkers weinig tijd over voor andere werkzaamheden als het uitwerken van de aantekeningen van de gevoerde telefoongesprekken, gezamenlijke briefings, het terugbellen van cliënten, en het beantwoorden van binnengekomen mails. De nieuwe telefoontijden bevallen volgens medewerkers uitstekend, omdat het de werkdruk enigszins verlaagt. Het verloop onder de medewerkers van de frontoffice is volgens de leidinggevende laag.

De frontoffice heeft een belangrijke functie in het werk van de wijkteams, omdat de frontoffice fungeert als poortwachter. Als eerste schakel in de keten, en poortwachter, heeft de frontoffice een belangrijke invloed op het aantal dossiers dat wordt aangemaakt en doorgezet. Door het stellen van gerichte vragen proberen de medewerkers de aanvraag van een cliënt zo gedetailleerd mogelijk te beschrijven; iets dat het werk voor consulenten en wijkcoaches vergemakkelijkt. De medewerkers van de

²⁸ In enkele artikelen in Tubantia gedurende de zomer van 2019 kwam naar voren dat in de loop van 2019 de achterstanden nog onvoldoende zijn ingelopen, de vacatures lastig vervuld kunnen worden en dat de wachtlijsten daarmee niet afnemen.

²⁹ Vanzelfsprekend ontvangen wijkcoaches zelf ook direct verzoeken om ondersteuning.

frontoffice zijn zich van het belang daarvan bewust. Zij proberen in telefoongesprekken de situatie van de (mogelijke) cliënt kritisch in kaart te brengen. De mogelijkheden om de feitelijke situatie goed in kaart te brengen, zijn en blijven echter bij het telefonisch contact beperkt. De frontoffice-medewerker is bijvoorbeeld verplicht om een melding aan te maken als een cliënt spreekt van 'overbelasting', zelfs als de medewerker de inschatting maakt dat de cliënt geen recht heeft op de gevraagde dienst.

De frontoffice wordt ondersteund door een zogenoemd ABC-team, dat bestaat uit wijkcoaches en consulenten. In roulerende samenstelling zijn er steeds enkele wijkcoaches en consulenten aanwezig bij de frontoffice. Het ABC-team is in het leven geroepen om het directe contact tussen frontoffice-medewerkers en wijkcoaches en consulenten te stimuleren en te versterken. De frontoffice vormt de eerste schakel in de keten, en bepaalt zodoende voor een groot gedeelte welke aanvragen wijkcoaches en consulenten moeten behandelen. De aanwezigheid van het ABC-team kan de medewerkers van de frontoffice helpen om een betere inschatting te maken van de urgentie van de binnenkommende aanvragen. Frontoffice-medewerkers kunnen in het geval van twijfel een wijkcoach of consulent vragen om advies. Dit wordt vergemakkelijkt omdat de wijkcoaches en consulenten fysiek aanwezig zijn op de locatie van de frontoffice. In bijzondere gevallen worden telefoontjes door de wijkcoaches of consulenten overgenomen. In verhouding tot de frontoffice-medewerkers hebben zij meer tijd om met een potentiële cliënt het gesprek aan te gaan. Op deze manier kunnen bijvoorbeeld mogelijke crises worden bezworen, of juist met spoed worden opgepakt. Aan de andere kant heeft het ABC-team ook een preventieve werking: het voeren van een uitgebreid telefoongesprek kan een cliënt geruststellen, waardoor er geen nieuw dossier aangemaakt hoeft te worden. Dit kan de werkdruk verlagen. Het bestaan van het ABC-team wordt door zowel frontoffice-medewerkers, als wijkcoaches en consulenten als positief ervaren. Het draagt bovendien bij aan de ambitie om als één wijkteam te opereren.

4.4 Backoffice en bedrijfsbureau

Naast de aanwezigheid van een frontoffice bestaan er op stedelijk niveau ook een backoffice alsmede een bedrijfsbureau. In de backoffice worden administratieve handelingen verzorgd en afgerond, zoals het registreren van vastgestelde ondersteuningsplannen en het verstrekken van de daarop gebaseerde beschikkingen. De backoffice verzorgt daarmee ook de correspondentie met cliënten. De backoffice kent momenteel meer dan 20 medewerkers (12 fte). Met de invoering van Gidso is de verwachting dat de registratie en administratie efficiënter gaat verlopen, zodat het aantal medewerkers in de backoffice kan verminderen. Voor een deel kan deze afslanking worden gerealiseerd door een aantal tijdelijke contracten of medewerkers die op uitzendbasis werkzaam zijn niet te verlengen. Eveneens wordt overwogen om enkele medewerkers in ondersteunende functies bij de wijkteams zelf onder te brengen, omdat verwacht wordt dat dit efficiencyvoordelen heeft.

Het bedrijfsbureau heeft een formatie van 8 fte. De medewerkers houden zich bezig met de ontwikkeling en het verbeteren van processen, kwaliteitsbeleid en het functioneel beheer van de door de wijkteams gebruikte ICT-applicaties.

4.5 Opvattingen over effectiviteit en efficiency

Als eerder opgemerkt is het onderzoek niet bedoeld om onderbouwde uitspraken te willen of kunnen doen over zowel de efficiency van de wijkteams als de mate waarin het functioneren van deze teams bijdraagt aan de realisatie van de gestelde maatschappelijke doelen. Wel zijn er bij de diverse respondenten hierover indrukken en opvattingen aan de orde geweest. Hiervan doen wij wel verslag.

Over het algemeen geldt dat beleidsmedewerkers bij de gemeente en de wijkteammanagers overwegend positief zijn over de effectiviteit en efficiency van de wijkteams. Zij zijn van mening dat de inzet van de wijkteams bijdraagt aan goede en gerichte verkenning van de ondersteuningsbehoefte van inwoners van Enschede. Ook komen de medewerkers met gerichte en op maat gesneden ondersteuningsplannen, waarbij ook aandacht is voor de mogelijkheden die cliënten zelf hebben om zich verder te ontwikkelen. Gesignaleerd wordt dat de aanwezigheid en het functioneren van de wijkteams op zichzelf kan leiden tot meer ondersteuningsvragen, zoals al in het model van de frontlijnsturing was voorzien. Daardoor kan de indruk ontstaan dat de behoefte aan zorg en ondersteuning toenemen. Tegelijkertijd wordt er op gewezen dat door de aanwezigheid van de wijkteams de behoefte aan ondersteuning eerder bekend is bij de gemeente en dat daardoor ook eerder actie kan worden ondernomen. Hierdoor wordt voorkomen dat in een later stadium een veel omvangrijkere inzet van mensen en middelen nodig is. Deze preventieve werking vormt een belangrijke doelstelling van de wijkteams.

Naast de positieve beelden wordt ook erkend dat er verbeteringen mogelijk zijn. Met name in de regiefunctie, taakinvulling en effectiviteit door o.a. meer samenwerking met het voorliggend veld, zijn nog slagen te maken.

Als gezegd wordt in de uitvoeringspraktijk ervaren dat deze preventieve werking plaatsvindt. Het ontbreekt echter om allerlei redenen aan de mogelijkheid om deze preventieve werking met harde cijfers te onderbouwen. Er is immers sprake van allerlei maatschappelijke trends die invloed hebben op de ontwikkeling van het aantal cliënten, de uitgaven die een gemeente moet doen en de gerealiseerde besparingen. Zo is al gewezen op een aantrekkende economie, die een gunstige uitwerking heeft op de situatie in het domein van werk en inkomen. Ook is gewezen op veranderingen in wet- en regelgeving die zo hun invloed hebben op de aantallen cliënten en de uitgaven bij zowel de jeugdzorg als de Wmo.

Tegelijkertijd worden in de dagelijkse uitvoeringspraktijk de nodige tekortkomingen en inefficiënties ervaren. Medewerkers van de wijkteams wijzen op tekortschietende of gebruikersonvriendelijke systemen, de onduidelijkheid en de spanning in de ambitie om generalistisch te kunnen opereren, de cultuurtegenstellingen tussen 'de gemeente' en 'de SMD', de als groot ervaren werkdruk of de beperkte ruimte die medewerkers, binnen de ervaren werkdruk, hebben voor ontwikkeling en scholing.

Medewerkers van de wijkteams hebben tevens de opdracht om een bijdrage te leveren aan het versterken van maatschappelijke verbanden, sociale cohesie en 'de kracht' in de wijk of buurt. Dit dient te gebeuren door verbindingen te leggen met wijk- en buurtverenigingen, scholen, sportverenigingen en andere sociale verbanden, woningcorporaties of de politie. Hoewel dergelijke overleggen en contacten wel degelijk plaatsvinden, stelt menige medewerker van een wijkteam hier (te) weinig aan toe te komen. Een belangrijk rol voor de wijkcoaches is om aan te geven wat er nodig is in het voorliggend veld, en goed kennis te hebben van de mogelijkheden aldaar. Het is niet hun taak om dit 'voorliggend veld' zelf te gaan versterken, bijvoorbeeld door zelf een bijdrage te leveren aan de oprichting of het functioneren van voorliggende voorzieningen. Die verantwoordelijkheid berust veeleer bij de gemeentelijke dienst welzijn.

De onderscheiden tekortkomingen worden ook op managementniveau herkend en erkend. Daarbij wordt aangegeven dat sommige van deze tekortkomingen nu eenmaal enige tijd nodig hebben om overwonnen te worden.

4.6 Opvattingen van cliënten

Bij het ontwikkelen en uitvoeren van diensten is het in het algemeen een goede gewoonte om daarbij de meningen, opvattingen en ervaringen van de 'cliënten' te betrekken. Dat kan op verschillende manieren gebeuren. Zo is het in veel situaties gangbaar om onderzoek te doen naar de klanttevredenheid. Ook meer intensieve interactie met cliënten is mogelijk, zoals regelmatige (kwalitatieve) overleggen met cliënten of hun vertegenwoordigers, bijvoorbeeld in de vorm van adviesraden. Ook kunnen cliënten, of hun vertegenwoordigers, zich op eigen initiatief melden met hun opvattingen en ervaringen.

Bij alle Nederlandse gemeenten is het binnen het sociaal domein gebruikelijk geworden om op algemeen niveau de klanttevredenheid te bepalen. Hiervoor is een landelijk 'cliënttevredenheidsonderzoek' ontwikkeld waar (vrijwel) alle gemeenten aan deelnemen. Dat geldt ook voor Enschede. Binnen de kaders van het landelijke cliënttevredenheidsonderzoek bestaat de mogelijkheid om extra vragen, gericht op de situatie in de eigen gemeente, aan het onderzoek toe te voegen. Naar zeggen van betrokkenen binnen de organisatie heeft de gemeente Enschede inderdaad het voornemen om van die mogelijkheid gebruik te maken. Om welke vragen het gaat en of er resultaten bekend zijn, is in dit rekenkameronderzoek niet duidelijk geworden. Voor 2018 zijn wel de uitkomsten op de vier algemene vragen bekend. Drie daarvan zijn relevant voor het functioneren van de wijkteams.³⁰ In meerderheid wordt door respondenten uit Enschede positief gereageerd op deze stellingen. Wel blijkt dat de positieve score van Enschede wat achterblijft bij zowel het algemene gemiddelde van alle Nederlandse gemeenten als het gemiddelde voor de 100.000+-gemeenten.

De gemeente Enschede onderneemt zelf verschillende acties om zicht te krijgen op de opvattingen en ervaringen van hun inwoners binnen het sociaal domein. Zo heeft in 2016 I&O-research in opdracht van de gemeente een cliëntervaringsonderzoek uitgevoerd onder 342 cliënten. Daaruit bleek tussen 2015 en 2016 een stijgende positieve reactie op stellingen als 'ik wist waar ik moest zijn met mijn hulpvraag' en 'ik ben snel geholpen'.

De gemeente Enschede heeft eveneens enkele zogenaamde klantreizen in het sociaal domein mogelijk gemaakt. Daarbij worden de procedures in het sociaal domein vanuit het perspectief van de cliënten zelf bestudeerd en beoordeeld. Uit dit onderzoek komt naar voren dat de beleving van de cliënten niet altijd aansluit bij de 'systeemwereld' van de gemeente. Cliënten hebben soms moeite met de (overwegend schriftelijke) procedures, de grote hoeveelheden papier die dan 'heen en weer gaan' en de daarin gehanteerde (bureaucratische) begrippen zoals de betekenis van een 'beschikking'.

Tevens zijn inwoners en cliënten betrokken geweest bij de voorbereiding voor het onderscheiden van nieuwe speerpunten in het jeugdbeleid en de Wmo. In dat verband is een vragenlijst verspreid. Aansluitend hebben inwoners en cliënten deelgenomen aan verdiepingssessies.

Binnen de gemeente Enschede bestaat er een Wmo-Adviesraad. Deze Adviesraad is geen vertegenwoordiger of belangenbehartiger van cliënten. De leden van de adviesraad zijn geselecteerd op hun ervaring en deskundigheid in het sociaal domein. Zij adviseren aan het college van B&W over de consequenties van voorgenomen beleid voor de kwetsbare burgers. In hun rol en positie hebben de leden van de Adviesraad natuurlijk het nodige inzicht in de uitvoeringspraktijk. Tevens onderhouden zij contacten met diverse cliëntenraden van zorginstellingen en ouderenplatforms. In 2018 was een kritische artikelenreeks in Tubantia voor de Adviesraad aanleiding om zich nader te

³⁰ Dat betreft de volgende stellingen: 'Ik vind de kwaliteit van de ondersteuning die ik krijg goed'; 'de medewerker en ik hebben samen naar oplossingen gezocht'; 'de ondersteuning die ik krijg past bij mijn hulpvraag'.

verdiepen in de situatie in het sociaal domein. In het algemeen heeft de Adviesraad die situatie als minder zorgelijk ervaren dan door Tubantia werd gesuggereerd. Dat nam niet weg dat de Adviesraad verschillende aandachtspunten heeft geconstateerd. Zo stelde de Adviesraad vast dat de wijkteams geen direct en georganiseerd inzicht hebben in de opvattingen van cliënten.

Verder noteerde de Adviesraad de nodige signalen dat de medewerkers van de wijkteams zwaar worden belast. Vanwege de werkdruk sluit de Adviesraad niet uit dat vanuit de wijkteams relatief snel wordt doorverwezen naar tweedelijnszorg. Als dat gebeurt, vraagt de adviesraad zich af of een wijkcoach de verantwoordelijkheid voor de regie op de uitvoering wel kan waarmaken.

De Adviesraad wijst tevens op spanning die kan ontstaan tussen enerzijds een gemeentelijke organisatie die zich tot doel stelt om de uitgaven in het zorgdomein te willen beheersen en individuele medewerkers van wijkteams die de ambitie hebben om 'de beste zorg en ondersteuning' te bieden. Deze spanning wordt nadrukkelijk bevestigd door een vertegenwoordiger van de Diaconaal Platform in Enschede, waarmee in het kader van dit onderzoek eveneens een gesprek heeft plaatsgevonden. Binnen het Diaconaal Platform zijn tientallen vrijwilligers actief, die hulp en ondersteuning bieden aan inwoners van Enschede die problemen ondervinden. Op basis van die ervaringen heeft het Diaconaal Platform een manifest opgesteld.³¹ Op 15 april 2019 heeft een vertegenwoordiger van het platform ingesproken bij de gemeenteraad. Zowel in het manifest als in de bijdrage aan de inspraak betoogt het platform dat de wijze waarop de gemeente Enschede het sociaal domein heeft ingericht structurele tekortkomingen kent. Naar mening van het Diaconaal Platform wordt van medewerkers van de wijkteams een bijdrage gevraagd die ze in de praktijk niet kunnen waarmaken. Hierdoor worden deze medewerkers structureel overbelast, terwijl ze tegelijkertijd toch de inwoners van Enschede die behoefte hebben aan zorg en ondersteuning teleurstellen. Het Diaconaal Platform meent dat er sprake is van een hoog verloop onder de werknemers en tevens van een hoog ziekteverzuim. Tevens wordt geconstateerd dat het aantal verzoeken om ondersteuning bij de medewerkers van het Diaconaal Platform sterk toeneemt. Het Diaconaal Platform pleit nadrukkelijk voor een herbezinning op de principes en uitgangspunten bij de inrichting van het sociaal domein door de gemeente Enschede, en in dat kader ook op de positie van de wijkteams.

In het kader van dit rekenkameronderzoek zijn in de zomer van 2019 ook ervaringen van inwoners van Enschede met de wijkteams geïnventariseerd. Over de wijze waarop deze activiteit is uitgevoerd en de inzichten die dat heeft opgeleverd, is in bijlage D een uitgebreid verslag opgenomen. Ter afsluiting van deze paragraaf worden de bevindingen hier kort beschreven.

Het verkregen inzicht in de ervaringen van inwoners met de wijkteams leidt tot een wisselend beeld. Voor niet alle inwoners is duidelijk wat de wijkteams zijn, wat zij er van kunnen verwachten en hoe zij er mee in contact kunnen komen. In de contacten met de wijkteams ervaren de cliënten op verschillende aspecten een zekere mate van willekeur. Om te beginnen blijkt de 'klik' met de medewerker van het wijkteam waarmee zij te maken krijgen van groot belang. Sommige inwoners roemen de inzet, betrokkenheid en deskundigheid van 'hun' wijkteammedewerker, anderen hebben daar gaandeweg de procedure twijfels bij gekregen. Als de wisselwerking tussen wijkteammedewerker en cliënten niet goed verloopt, blijken er, naar mening van de inwoners, nauwelijks mogelijkheden om hier verandering in aan te brengen. Geregeld mondde zo'n stroef verlopend proces uit in een beslissing waarin de cliënt zich niet kon vinden. Sommigen hebben vervolgens ervaren dat het de moeite loont om vasthoudend tegen dergelijke beslissingen bezwaar aan te tekenen, omdat zij dan alsnog krijgen waar ze om vroegen.

³¹ Diaconaal Platform Enschede, Manifest Armoedebeleid, Februari 2018.

4.7 Tussenbalans

Een constant weerkerende bevinding in het onderzoek is dat de wijkteams, en daarmee hun medewerkers, zwaar worden belast. De maatschappelijke uitdagingen in het sociaal domein zijn groot en weerbarstig. De behoefte aan zorg en ondersteuning neemt om allerlei redenen eerder toe dan af. De beschikbare capaciteit binnen de wijkteams is juist afgenomen.

Ondanks het feit dat de wijkteams al vanaf 2015 bestaan, wordt door menigeen aangegeven dat zij nog in ontwikkeling zijn. Enkele in 2015 geformuleerde uitgangspunten en principes zoals het generalistisch werken binnen de teams en het laten verdwijnen van een onderscheid tussen medewerkers die afkomstig zijn vanuit verschillende organisaties zijn nog niet of niet volledig gerealiseerd. Ook de randvoorwaarden en ondersteuning, zoals de informatievoorziening, systemen die de werkprocessen ondersteunen en kwaliteitsinstrumenten functioneren (nog) niet tot volle tevredenheid. Desalniettemin bestaat er bij directbetrokkenen een positief beeld van de ontwikkelingen en de huidige opbrengsten.

Het valt op dat de wijkteams vooralsnog over weinig informatie beschikken over de opvattingen en ervaringen van inwoners in het algemeen, en cliënten in het bijzonder. De beschikbare informatie is beperkt tot algemene cliëntervaringsonderzoeken en betrekkelijk gedateerde en beperkte onderzoeken. Aangegeven is dat de gemeente initiatieven wil nemen om die informatie van en over de inwoners structureel te versterken, maar de concrete invulling daarvan is in dit onderzoek niet verder inzichtelijk gemaakt.

Verschillende organisaties die dicht bij de inwoners van Enschede staan wijzen op de structurele spanning die er bestaat tussen enerzijds de noodzakelijke beheersing van de uitgaven en anderzijds de ambitie om kwalitatief goede passende ondersteuning te willen bieden voor mensen die dat nodig hebben. Zij leiden daaruit af dat de medewerkers van de wijkteams in de lastige positie worden gebracht waarin ze deze ogenschijnlijk tegenstrijdige doelstellingen geacht worden met elkaar te verenigen.

Verschillende van de in het kader van dit rekenkameronderzoek geraadpleegde inwoners van Enschede die ervaringen hebben met de wijkteams, voelen zich goed geholpen door de medewerker van het wijkteam. Anderen hebben wisselende ervaringen. Voor een deel worden die wisselende ervaringen bepaald door een minder gelukkige 'klik' tussen de cliënt in kwestie en de wijkteammedewerker in kwestie. Maar cliënten hebben er eveneens wel gemerkt dat de medewerkers van de wijkteams moeten functioneren in een lastig krachtenveld, waardoor zij niet altijd optimaal de cliënten van dienst kunnen zijn. Sommige inwoners ervaren dat als ze zelf de nodige kennis, deskundigheid en vasthoudendheid inbrengen, zij daar van profiteren.

5. De balans

5.1 Samenvatting van de belangrijkste bevindingen

Enschede behoorde in de voorbereiding op de decentralisaties tot één van de meer ambitieuze en vooruitstrevende gemeenten in Nederland. In de plannen vormden de inrichting van breed samengestelde sociale wijkteams met medewerkers van verschillende achtergronden en deskundigheden een belangrijk onderdeel. Deze teams zijn in 2015 direct van start gegaan. De teams boeken resultaten. Op allerlei wijzen, zoals op spreekuren van de wijkteams zelf of via de frontoffice, kunnen inwoners van Enschede zich melden als zij behoefte hebben aan zorg of ondersteuning. Na een verkennend gesprek (of gesprekken) worden op maat gemaakte ondersteuningsplannen opgesteld. Deze plannen worden onder regie van de medewerkers van de wijkteams uitgevoerd. Het realiseren van de gestelde ambities kent enkele beperkingen. In de mede in het kader van dit onderzoek onderzochte praktijk blijkt dat het samenbrengen van mensen uit verschillende achtergronden en disciplines binnen één team niet automatisch leidt tot integraal werken. Ook het vinden van aansluiting bij de bestaande netwerken en organisaties in de wijk blijkt tijd nodig te hebben. Het inrichten van een gedegen informatievoorziening is evenmin van de ene op de andere dag gerealiseerd. Pas als er gevalideerde en trendmatige gegevens beschikbaar komen, kan dergelijke informatie ook worden benut voor het versterken van sturing en controle. Daarnaast zijn er allerlei ontwikkelingen die het functioneren van de wijkteams belasten. Door een vacaturestop in 2018 ontstonden er achterstanden in de invulling van vrijgekomen plaatsen. Veranderingen in de inkoopsystematiek en op landelijk niveau doorgevoerde veranderingen met betrekking tot de eigen bijdrage in de Wmo zorgden begin 2019 voor een sterke toename in de behoefte aan ondersteuning. Bovendien werd juist op dat moment een nieuw registratiesysteem geïntroduceerd waarvan pas op termijn voordelen worden verwacht; voordelen die niet per sé bij de medewerkers van de wijkteams zullen landen.

Al deze omstandigheden en ontwikkelingen zorgen voor een als hoog ervaren werkdruk binnen de wijkteams. Dit draagt er mede toe bij dat investeren in structurele ontwikkeling (zowel van individuele medewerkers als van de teams als geheel) en kwaliteitsbevordering onder druk staan. Het verkrijgen van structureel inzicht in opvattingen van de inwoners van Enschede en in het bijzonder van cliënten van de wijkteams heeft vooralsnog beperkt plaatsgevonden. Daar waar er ervaringen bekend zijn, blijkt dat de relatie met de cliënten eveneens belast wordt door de lastige omstandigheden waarbinnen medewerkers van de wijkteams moeten functioneren.

5.2 Beantwoording van de onderzoeksvragen

Beleidsuitgangspunten en randvoorwaarden

1. Binnen welke (wettelijke) regels opereren de wijkteams?

Antw. Het coalitieakkoord 2014-2018 geeft voor de gemeente Enschede richting aan het sociale domein. De gemeente geeft aan te willen voorzien in een netwerk voor haar inwoners die zorg of ondersteuning nodig hebben. In het coalitieakkoord 2018-2022 is deze doelstelling in algemene zin bevestigd.

Bovendien geeft de gemeente met de structuur van de wijkteams invulling aan de Jeugdwet en de WMO, waarin de algemene strekking is dat de gemeente verantwoordelijk is voor het bieden van passende ondersteuning aan mensen die al of niet tijdelijk niet in staat zijn regie over hun leven te voeren.

2. Welke aannames liggen onder de keuze voor de inzet van wijkteams?

Antw. Een belangrijke aanname is dat de inzet van wijkteams leidt tot het eerder herkennen van de behoefte aan zorg en ondersteuning bij inwoners. Voorzien wordt dat hierdoor een grotere vraag naar zorg en ondersteuning kan ontstaan, maar doordat deze eerder herkend wordt, vindt de verstrekking van zorg en ondersteuning uiteindelijk effectief en efficiënt plaats. Door regie van ondersteuning op één punt te centreren kan bovendien meer ondersteuning geboden worden bij meer complexe ondersteuningsbehoeften. Van het integraal samenwerken in teams, door medewerkers met verschillende ervaringen en expertises, wordt eveneens meerwaarde verwacht in een slagvaardige en doelgerichte aanpak van maatschappelijke achterstanden.

Door de aanwezigheid in de wijk wordt verder verwacht dat er een nauwe samenwerking met in buurten en wijken aanwezige maatschappelijke organisaties en zogenaamde voorliggende voorzieningen wordt gerealiseerd. Daardoor zou beter maatwerkgerichte ondersteuning aan gezinnen kunnen worden verleend, worden de zelf- en samenredzaamheid gestimuleerd, wordt de gezondheid van inwoners verstrekt en armoede teruggedrongen.

3. Welke informatie wordt er bij een aanvraag door de wijkteams verzameld, aan welke bronnen kunnen ze die informatie ontlelen en op welke wijze wordt deze informatie gedeeld met andere instanties?

Antw. Informatie over een aanvraag wordt grotendeels verkregen door gesprekken met de inwoners in kwestie zelf. Na (telefonische) intake bij de frontoffice of een gesprek bij de vestiging van het wijkteam, vindt een vraagverkenning plaats door een medewerker van het wijkteam. De wijkteammedewerkers hebben gedeeltelijk toegang tot gemeentelijke informatie en beschikken over contacten met in de wijk of in de stad actieve organisaties, zoals woningcorporaties, politie, scholen, wijk- en buurtverenigingen e.d.

4. Hoe is in dit verband de bescherming van de privacy van betrokkenen geborgd?

Antw. De bescherming van privacy is als het gaat om basisvereisten voldoende geborgd. De gemeente, en daarmee ook de wijkteams, voldoen aan geldende wet- en regelgeving met betrekking tot privacy. De aandacht voor de inbedding van privacy in de dagelijkse uitvoeringspraktijk kan beter, bijvoorbeeld door het geregeld uitvoeren van een Privacy Impact Assessment.

Positionering en inrichting van de wijkteams

5. Hoe zijn de wijkteams samengesteld?

Antw. Binnen de wijkteams bestaan er verschillende functies. In paragraaf 3.1 is een overzicht opgenomen. Binnen de wijkteams zijn zowel medewerkers actief die in dienst zijn van de gemeente als medewerkers die in dienst zijn van de SMD. Wijkteams werken generalistisch/integraal. Op gebieden: WMO, Jeugdzorg, P-wet.

6. Hoe is de samenwerking/communicatie tussen instanties in de wijkteams vormgegeven?

Antw. De samenwerking tussen gemeente en SMD is op verschillende niveaus geborgd. Binnen de wijkteams worden wel 'cultuurverschillen' ervaren tussen medewerkers van de gemeente en de SMD, maar deze belasten niet de dagelijkse samenwerking.

7. Door wie en op welke wijze worden wijkteams bestuurd?

Antw. De dagelijkse leiding van de wijkteams is in handen van de wijkteammanagers. Deze zijn ofwel in dienst van de gemeente én gedetacheerd bij de SMD, of in dienst van de SMD én gedetacheerd bij de gemeente. De wijkteammanagers rapporteren aan de directeur van de SMD én de algemeen manager van de gemeente. Deze bespreekt de ontwikkelingen tenminste elk kwartaal met de betrokken portefeuillehouders in het college van B&W. In het kader van reguliere procedures in de P&C-cyclus van de gemeente worden de ontwikkelingen ook jaarlijks gedeeld met de raad.

8. Welke werkwijze hanteren de wijkteams?

Antw. Medewerkers van de wijkteams worden geacht als generalist te kunnen functioneren. De invulling van hetgeen als 'generalistisch werken' wordt beschouwd, is nog onderwerp van discussie. Er lijkt consensus te bestaan over het uitgangspunt dat alle medewerkers in staat moeten zijn om op elke vraag om ondersteuning adequaat te reageren. Daarnaast hebben medewerkers ook hun eigen specialisme: het zogenaamde T-profiel.

9. Over welke beleidsvelden strekt het werk van de wijkteams zich uit?

Antw. De wijkteams richten zich op Wmo gerelateerde zorg en ondersteuning en de jeugdzorg. Binnen de wijkteams zijn eveneens wijkcoaches op het terrein van Werk & Inkomen actief, maar het budgetmandaat bij Werk & Inkomen ligt niet bij de wijkteams.

10. In welk opzicht verschillen de wijkteams van elkaar

Antw. In het onderzoek zijn niet alle negen wijkteams structureel en consequent vergeleken. In diverse gesprekken is gesteld dat elk wijkteam, mede gestuurd door de kenmerken van het gebied waarin ze opereren en de daarmee samenhangende verschillen in ondersteuningsbehoefte, andere accenten plaatsen in hun functioneren. Die accenten betreffen bijvoorbeeld de wijze van samenwerken binnen de teams of de manier waarop kennis en informatie worden vastgelegd en hergebruikt. Zo is genoemd dat sommige wijkteams intensief gebruik maken van beschikbare managementinformatie, andere minder. Verder bestaat elk wijkteam natuurlijk uit een bijzondere combinatie van personen, met elk een eigen manager. Specifieke deskundigheden en ervaringen van de leden van wijkteams en de interactie tussen de medewerkers zijn onvermijdelijk van invloed op de 'cultuur' van een wijkteam.

Dagelijks functioneren van de wijkteams

11. Welke acties zetten de wijkteams gericht in op preventie?

Antw. Preventie behoort tot de opdracht van de wijkteams. In de praktijk wordt ervaren dat de aanwezigheid en het functioneren van de wijkteams er aan bijdragen dat de behoefte aan ondersteuning eerder bij de gemeente bekend raakt,. Op korte termijn leidt dit tot meer verzoeken tot ondersteuning. Door het vroegtijdiger signaleren van de behoefte aan ondersteuning kan vermoedelijk een escalatie van problemen voorkomen, waardoor er minder een beroep hoeft te worden gedaan op 'duurdere' vormen van ondersteuning. Deze indrukken uit de praktijk kunnen niet onderbouwd worden met cijfers, mede omdat allerlei maatschappelijke ontwikkelingen de behoefte aan ondersteuning eveneens beïnvloeden.

Een mogelijkheid om preventie te bevorderen is om de netwerken en cohesie in wijken te versterken. Medewerkers van de wijkteams erkennen dat zij ook daarvoor verantwoordelijkheid dragen maar geven tevens aan dat zij in de huidige ervaren werkdruk daar weinig aan toekomen.

12. Wat missen de wijkteams nu in hun functioneren?

Antw. Binnen de wijkteams worden wat (financiële) middelen en instrumenten betreft geen tekortkomingen ervaren. De als hoog ervaren werkdruk belemmert de medewerkers wel in het optimaal gebruiken van alle instrumenten die hen ter beschikking staan. Eveneens zorgt dat voor beperkingen in investeringen in de eigen ontwikkeling of de ontwikkeling van het team als geheel. Het ontwikkelen van kwaliteitsinstrumenten of het gebruik daarvan wordt daar eveneens door gehinderd.

13. Wat zijn de ervaringen van leden van de wijkteams met de effecten van de werkzaamheden sinds de decentralisaties (2015)?

Antw. Medewerkers van wijkteams zijn positief over de effecten van hun werkzaamheden, in de zin van verminderen van maatschappelijke achterstanden en een succesvolle aanpak van complexe problemen. Tegelijkertijd geven zij aan dat, vooral onder verwijzing naar de als hoog ervaren werkdruk, geen optimaal rendement wordt gerealiseerd.

14. Hoe groot is het verloop onder de wijkteammedewerkers

Antw. Er zijn geen redenen om aan te nemen dat er sinds 2015 sprake is geweest van een bijzonder hoog verloop. Wel zorgde een tijdelijke vacaturestop in 2018, in combinatie met een krapper wordende arbeidsmarkt, er voor dat bestaande vacatures momenteel lastig ingevuld kunnen worden.

Ervaringen en opvattingen van cliënten

15. Welke ervaringen en opvattingen hebben inwoners (cliënten) over het functioneren van de wijkteams?

Antw. Er bestaan slechts beperkte en gefragmenteerde inzichten in de ervaringen en opvattingen van de inwoners van Enschede over het functioneren van de wijkteams, waarvan in paragraaf 4.6 verslag is gedaan. In representatieve onderzoeken onder cliënten komt in het algemeen een positief beeld over het functioneren van de wijkteams naar voren. De beoordeling is overwegend voldoende. Tegelijkertijd wijzen personen en instanties in Enschede die dicht bij de inwoners staan op tekortkomingen in het functioneren van de wijkteams, waardoor zij naar hun mening niet optimaal in staat zijn om de inwoners te ondersteunen.

Het in dit onderzoek verkregen inzicht in ervaringen van cliënten bevestigt dat de wijkteams naar mening van cliënten niet altijd de optimale ondersteuning verschaffen.

Aan het begin van deze rapportage is de centrale probleemstelling bij dit onderzoek genoemd. Dit was de volgende:

Centrale probleemstelling

Op welke wijze werken de Enschedese wijkteams aan het realiseren van de doelstellingen in het sociaal domein in het algemeen en aan preventie in het bijzonder?

Nu de deelvragen zijn behandeld kan ter afsluiting en als algemene conclusie het antwoord op deze vraag worden geformuleerd.

De doelstellingen in het sociaal domein in Enschede zijn dat op een effectieve en efficiënte wijze zorg en ondersteuning worden verstrekt aan inwoners die daar behoefte aan hebben. Uiteindelijk is de bedoeling dat deze inwoners hun maatschappelijke achterstanden verkleinen of zelfs opheffen.

In het onderzoek is niet ingegaan op de vraag of aantoonbaar dergelijke maatschappelijke achterstanden succesvol worden verkleind. Het onderzoek heeft zich geconcentreerd op de werkwijze en het functioneren van de wijkteams. Van deze wijkteams wordt verondersteld dat zij door middel van frontlijnsturing een wezenlijke (effectieve en efficiënte) bijdrage leveren aan het realiseren van de algemene doelstelling.

Geconstateerd is dat de wijkteams toegang tot zorg en ondersteuning verschaffen aan inwoners van Enschede. De medewerkers van de wijkteams zijn allereerst beschikbaar om de ondersteuningsbehoefte van inwoners van Enschede in ontvangst te nemen en nader te verkennen om vervolgens een ondersteuningsplan op te stellen.

Er zijn verschillende aanwijzingen dat de wijkteams een bijdrage leveren aan de realisatie van de doelstellingen van de gemeente Enschede in het sociaal domein. De vraag in welke mate de wijkteams bijdragen aan preventie, en op die wijze ook bijdragen aan het reduceren van de kosten die de gemeente aan zorg en ondersteuning uitgeeft, laat zich echter niet beantwoorden. Niet alleen vormen de wijkteams slechts één van de 'spelers' die hier van invloed zijn, harde en betrouwbare gegevens die dergelijke effecten zouden kunnen onderbouwen zijn niet beschikbaar.

In het onderzoek is geconstateerd dat de wijkteams, gestart in 2015, in feite nog steeds 'in ontwikkeling' zijn. Dat betreft onder meer de samenwerking binnen de wijkteams, het verwerven en verstrekken van relevante sturings-, controle- en verantwoordingsinformatie en de samenwerking met maatschappelijke partners in wijken en buurten. In deze ontwikkeling ervaren de wijkteams de nodige uitdagingen en knelpunten, waarbij met name kan worden gewezen op een als hoog ervaren werkdruk.

Cliënten van de wijkteams worden geregeld uitstekend ondersteund. Maar het in het kader van dit onderzoek verkregen inzicht in ervaringen van cliënten wijst toch ook uit dat het nog lang niet altijd goed gaat.

Bijlage A Geraadpleegde personen

Naam	Organisatie
I. Kleine	Clustermanager wijkteams, gemeente Enschede
T. de Vries	Programmamanager Transformatie sociaal domein
C. Slim	Senior Beleidsmedewerker Sociaal Domein, gemeente Enschede
K. Spanbroek	Transformatiecoach wijkteams, stadsdeel Zuid
R. Ros	Wijkteammanager stadsdeel zuid
I. Meijer	Hoofd bedrijfsbureau wijkteams, gemeente Enschede
R. Lammertink	Businesscontroller sociaal domein, gemeente Enschede
A. Redder	Privacymedewerker Sociaal Domein gemeente Enschede
E. Bloemink	Functionaris Gegevensbeheer, gemeente Enschede
M. Nossin	Directeur-bestuurder Stichting Maatschappelijke Dienstverlening
F. Nijzink	Personeelsconsulent SMD
F. Lagendijk / W. van Gaalen	Wmo-adviesraad Enschede
J. Veldhuizen	Voorzitter Diaconaal Platform Enschede
Tijdens de meeloopdagen in het stadsdeel Zuid en het Stadsdeel Noord is gesproken met:	
▀ wijkteammanagers ▀ verschillende wijkcoaches ▀ verschillende Wmo-consulenten ▀ verschillende wijkteamondersteuners ▀ verschillende procesondersteuners ▀ verschillende frontofficemedewerkers	
Convergentiebijeenkomst	
Aan deze bijeenkomst namen zowel het merendeel van de met name genoemde functionarissen deel als verschillende medewerkers die betrokken zijn bij het dagelijkse functioneren van de wijkteams.	

Bijlage B Bestudeerde documentatie

Gemeente Enschede, Frontlijnsturing, wijkteams voor activering en ondersteuning (2011)
Saxion, MKBA Multiprobleemhuishoudens, Nieuwe manier van werken in Enschede (2014)
Gemeente Enschede, Coalitieakkoord 2014-2018
Bureau HHM, Tussenevaluatie jeugdhulpstelsel gemeente Enschede (2016)
I&O-research, Factsheet Cliëntervaringsonderzoek Wmo in 2016, Enschede (2016)
SIR communicatiemanagement, Klantreis Wijkteams Enschede (2016)
Kennispunt Twente, Samenwerken in wijkteams Enschede, Onderzoek naar de samenwerking gemeente Enschede en SMD (2017)
BMC, Tussenrapportage onderzoek zelforganisatie: Enschede (2018)
Bureau HHM, Evaluatie stelsel jeugdhulp Enschede (2018)
Verweij-Jonker Instituut, Doen wat nodig is voor inwoners, ervaringen uit de city deal inclusieve stad (2018)
Gemeente Enschede, Coalitieakkoord 2018-2022
Wijkteams Enschede, Frontlijnsturing, wijkteams voor activering en ondersteuning (2018)
Diaconaal Platform Enschede, Manifest Armoedebeleid (2018)
Gemeente Enschede, Nota Ontwikkeling Wijkteams (2018)

Tevens is gebruik gemaakt van diverse door de organisatie opgestelde presentaties en de maand- en kwartaalrapportages over het functioneren van de wijkteams.

Bijlage C Overzicht van overlegstructuren

Bestuurlijk overleg

Deelnemers	Inhoud	Frequentie
- vertegenwoordiging van het college van B&W (een delegatie van) de Raad van Toezicht van SMD		minimaal één keer per jaar
- directeur-bestuurder van SMD - clustermanager Wijkteams - directeur van de gemeente	Afstemming over de werkzaamheden van de wijkteams en de onderwerpen zoals genoemd in de uitvoeringsovereenkomst.	Minstens ieder kwartaal
- directeur- bestuurder van SMD - clustermanager Wijkteams van de gemeente.	functioneel overleg waarbij afspraken worden gemaakt op welke wijze afstemming met wijkteammanagers plaatsvindt.	Minimaal één keer per week

Overleggen op wijkteamniveau

Deelnemers	Inhoud	Frequentie
7 wijkteammanagers - directeur-bestuurder van SMD - clustermanager Wijkteams	Wijkteammanagersoverleg, op basis van agenda en besluitenlijst	3 keer per 4 weken
alle medewerkers van een wijkteam (wijkcoaches, consultants, ondersteuning, werkbegeleider)	Wijkteamoverleg	1 keer per twee weken
alle medewerkers van een wijkteam	Briefing: alleen mededelingen	tweewekelijks, in de andere week dan het wijkteamoverleg

Bijlage D Inzicht in ervaringen van cliënten

■ Inleiding

In het kader van dit onderzoek is nadere aandacht besteed aan het verwerven van inzicht in de ervaringen en opvattingen van de cliënten met het functioneren van de wijkteams. Gekozen is voor een overwegend kwalitatieve aanpak, waarbij de klantervaringen centraal staan. Deze aanpak staat ook wel bekend als *customer journey mapping*: met cliënten wordt het proces van dienstverlening, in dit geval toegespitst op de wijkteams, in diverse stappen doorlopen. Bij elke stap wordt met de cliënten besproken hoe daar naar hun idee invulling aan is gegeven, hoe de cliënten dat hebben ervaren, wat zij daar positief of minder positief aan hebben gevonden en welke mogelijkheden voor verbeteringen de cliënten zelf zien. In deze aanpak staat een volledige representativiteit niet centraal; elke ervaring is op zichzelf relevant.³²

■ Het selecteren van respondenten

Voor het inventariseren van klantervaringen is het natuurlijk noodzakelijk dat er inwoners van Enschede zijn die hun ervaringen met het functioneren van de wijkteams met de onderzoekers willen delen. Vanwege privacyoverwegingen konden de onderzoekers niet rechtstreeks met deze potentiële respondenten contact opnemen. Hiervoor was 'bemiddeling' door de gemeente onmisbaar. In juni zijn met de gemeente criteria besproken waarmee de potentiële doelgroep voor deze onderzoeksactiviteit konden worden bepaald. Van belang was dat het niet alleen moet gaan om inwoners van Enschede die 'contact' hebben gehad met wijkteams. Potentiële respondenten moeten ook andere stappen in het proces hebben doorlopen, zoals het aangeven van een concrete ondersteuningsbehoefte. Tevens moet er sprake zijn geweest van een beslissing van de gemeente over die ondersteuningsvraag. Verder leek het raadzaam dat ervaringen met de wijkteams niet al te lang geleden hebben plaatsgevonden. Deze overwegingen zijn in overleg met de gemeente vertaald in concrete selectiecriteria. Dit leidde tot een potentiële doelgroep van ongeveer duizend inwoners die vanwege Wmo-gerelateerde ondersteuning in contact waren geweest met de wijkteams. Voor jeugdzorg betrof het ongeveer 250 inwoners.

Begin juli heeft de gemeente aan deze inwoners een brief gestuurd waarin hen is gevraagd of hun bereikbaarheidsgegevens mochten worden verstrekt aan de onderzoekers van PBLQ. Dat zou PBLQ vervolgens de mogelijkheid verschaffen om deze inwoners uit te nodigen voor deelname aan het onderzoek. Ondanks de zojuist begonnen vakantieperiode bleek de bereidheid tot medewerking in absolute aantallen groot.

PBLQ heeft aan alle ruim veertig inwoners die vanuit de Wmo wilden meewerken een brief gestuurd, waarin zij werden uitgenodigd voor een onderzoeksgesprek. Uiteindelijk hebben circa dertig inwoners hierop gereageerd. Het merendeel gaf aan bereid te zijn aan zo'n gesprek te willen deelnemen. De resterende reacties betrof vooral mensen die niet in staat waren om op de gekozen dag mee te werken aan een gesprek. Met enkele van hen heeft telefonisch een gesprek plaatsgevonden. Meer

³² De methode van customer journey mapping is ontwikkeld in Angelsaksische landen. Enkele jaren terug hebben medewerkers van adviesbureau Zenc deze methode in opdracht van het Ministerie van BZK bewerkt voor toepassingen in de context van de Nederlandse overheid. Zie hiervoor de publicatie 'De Burger Centraal bij Dienstverlening - Handleiding Klantervaringen in Kaart' van het Ministerie van BZK (2010). Zenc is later onderdeel geworden van PBLQ. Medewerkers van PBLQ hebben herhaaldelijk gebruik gemaakt van deze methode.

dan twintig mensen hebben uiteindelijk aangegeven deel te willen nemen aan een gezamenlijk onderzoeksgesprek.

In de brief aan inwoners van Enschede die vanwege de jeugdzorg contact hebben gehad met de wijkteams is aangegeven dat vanwege het lage aantal reacties geen collectief gesprek zou plaatsvinden. In plaats daarvan is voorgesteld om met elk van deze inwoners een telefonisch onderzoeksgesprek te voeren. Slechts twee van de vier inwoners die zich bereid hadden getoond tot medewerking, zijn ingegaan op dit voorstel.

Een aantal van twee gesprekken is niet voldoende om in het algemeen uitspraken te doen over de ervaringen van cliënten met het functioneren van de wijkteams bij de in het kader van de jeugdzorg verstrekte zorg en ondersteuning. Dat neemt niet weg dat de twee respondenten waarmee een gesprek heeft plaatsgevonden waardevolle ervaringen met de onderzoekers hebben gedeeld. Voor een deel vertonen deze ervaringen grote overlap met de ervaringen van Wmo-cliënten met de wijkteams. Hun ervaringen zijn daarom verwerkt in de algemene bevindingen. Incidenteel zullen in dit verslag enkele accenten voor de 'jeugdzorg-cliënten' worden geplaatst.

Verondersteld zou kunnen worden dat vooral inwoners van Enschede die ontevreden zijn over de aan hun verstrekte zorg en ondersteuning gemotiveerd zijn geweest om tijd vrij te maken om hun verhaal te willen doen. Zelfs als dat het geval is, is dit niet belastend voor de activiteit en de te verkrijgen informatie. Het is immers niet het doel geweest om tot een representatieve waardering van de verkregen zorg en ondersteuning en te komen. Centraal stond de beleving van het proces dat tot de verkregen zorg en ondersteuning heeft geleid. Het was louter de bedoeling om in dat kader ervaringen op te halen.

In de praktijk is gebleken dat zowel mensen die tevreden waren als mensen die ontevreden waren over de verkregen ondersteuning aan de gesprekken hebben deelgenomen. Meer in het algemeen kan worden gesteld dat vooral mensen aan de gesprekken hebben deelgenomen die uitgesproken opvattingen hadden over de interactie met de wijkteam(medewerker)s, en gemotiveerd waren om in dat kader suggesties voor verbeteringen te doen.

Uiteindelijk hebben er twee groepsgesprekken plaatsgevonden. De eerste bijeenkomst, in de ochtend van 12 augustus, kende veertien deelnemers, de middagbijeenkomst telde acht deelnemers. Daarnaast heeft er, zoals gezegd, met een kleine tien inwoners een telefonisch gesprek plaatsgevonden. Daaronder vielen ook de twee inwoners die vanuit hun ervaringen met verkregen jeugdzorg en -ondersteuning hebben meegewerkt.

de gesprekken

In de inleiding is al genoemd dat de methode van *customer journey mapping* structuur aan de gesprekken heeft verschaft. In de praktijk bleek het lastig om deze gespreksstructuur consequent toe te passen. Alle deelnemers wilden graag hun verhaal vertellen en daar is steeds de ruimte voor geboden. Daarbij ging het soms om zeer persoonlijke verhalen die niet zonder de nodige emotie werden gedeeld met de onderzoekers en de aanwezigen.

De telefonisch uitgevoerde gesprekken duurden elk tenminste een kwartier en gemiddeld een half uur. In sommige gevallen is bijna een uur lang met inwoners gesproken. De groepsgesprekken hadden een duur van anderhalf uur. Het feit dat het ging om groepsgesprekken zorgde vanzelfsprekend voor een bijzondere dynamiek, waarin de deelnemers op elkaars verhalen reageerden, onder meer aangaven wat zij daarin herkenden en wat zij anders hebben ervaren. Ook adviseerden de

gesprekdeelnemers elkaar gevraagd en ongevraagd. De meerwaarde van deze interactie is onder meer dat zowel positieve als negatieve ervaringen worden gedeeld en er tussen de deelnemers enige consensus ontstaat over de inrichting van het proces, en de redenen waarom dat soms tot positieve en soms tot negatieve ervaringen leidt.

▼ Bevindingen

Op basis van de eerdere onderzoeksactiviteiten was al inzichtelijk hoe het contact tussen inwoners van Enschede die behoefte hebben aan ondersteuning en wijkteammedewerkers er - op papier - uit zou zien. De start is het moment dat een inwoner zich ervan bewust wordt dat er een behoefte aan ondersteuning bestaat. Vervolgens zoekt deze inwoner contact met de gemeente, om zo uiteindelijk bij (een medewerker van) de wijkteams uit te komen. Voor alle door ons gesproken inwoners geldt dat er een gesprek met een wijkteammedewerker heeft plaatsgevonden over de gewenste ondersteuningsbehoefte. Zo'n gesprek kan gevolgd zijn door verdiepende (keuken-)tafelgesprekken. Uiteindelijk volgde op die gesprekken een beschikking van de gemeente waarin is aangegeven welke zorg of ondersteuning aan deze inwoner kon worden verstrekt. Tijdens de invulling van deze ondersteuning kan het zijn dat medewerkers van de wijkteams contact met deze inwoner hebben om het uitvoeringsproces te volgen en te bewaken.

Vrijwel alle hierboven genoemde stappen zijn herkenbaar in de verhalen van deze inwoners, al worden lang niet al die stappen door inwoners als een apart onderdeel herkend en beleefd.

▼ *wat te doen met een ondersteuningsbehoefte?*

Als gezegd start het besproken traject met het bij een inwoner ontstane inzicht dat hij of zij het zelf niet meer redt en behoefte heeft aan ondersteuning. Sommige van de door ons gesproken inwoners zijn door een professionele hulpverlener doorverwezen naar de wijkteams, bijvoorbeeld na een operatie die een inwoner voor langere tijd zou beperken. Het ziekenhuis zorgde dan voor een aanmelding bij een wijkteam. Ook andere zorgverleners, zoals fysiotherapeuten, ergotherapeuten en huisartsen hebben inwoners gewezen op de mogelijkheid om via de wijkteams ondersteuning bij de gemeente aan te vragen. In enkele gevallen zijn het mensen in de directe omgeving van deze inwoners (bijvoorbeeld hun kinderen) geweest die hen op het spoor van de wijkteams hebben gezet, of namens hen een wijkteam hebben benaderd.

In het specifieke geval van jeugdzorg waren het de ouders die op zoek naar een diagnose in gesprek waren met professionele jeugdzorginstellingen. Medewerkers van deze instellingen hebben gedurende deze procedure aangegeven dat het raadzaam was als deze ouders ook contact zouden opnemen met de gemeente (i.c. de wijkteams).

Als inwoners op eigen initiatief op zoek gingen naar ondersteuning, verliep deze tocht niet altijd zonder problemen. In dat verband is genoemd dat de informatie op de website van de gemeente als niet duidelijk wordt ervaren. Voor sommige gespreksdeelnemers was na een eerste contact met de wijkteams niet duidelijk met wie 'van de gemeente' zij nu contact hadden gehad. Voor andere gespreksdeelnemers geldt dat hun eerste ervaring met (Wmo-)ondersteuning dateert van jaren terug, nog voor de invoering van wijkteams. Dat zij voor de continuering van de zorg sinds enige tijd te maken krijgen met medewerkers van wijkteams is iets dat hen soms is ontgaan. Als zij opnieuw zorg en ondersteuning willen aanvragen, komen zij tot de ontdekking dat het hun bekende 'centrale loket' niet meer bestaat. Sommigen hebben vervolgens ervaren dat het enige moeite kost om uit te vinden waar hun aanvraag nu wel gedaan moet worden.

■ *Het eerste gesprek*

Alle inwoners die wij hebben gesproken, hebben een gesprek gehad met een medewerker van een wijkteam. Allen hebben er begrip voor dat dit gesprek, waarin de behoefte aan ondersteuning nader wordt verkend, plaatsvindt. Zij begrijpen goed dat de gemeente het recht heeft om te bepalen of die behoefte reëel is en of de gemeente de verlangde ondersteuning kan en wil verstrekken. Verschillende deelnemers hebben aangegeven met tevredenheid terug te kijken op deze gesprekken. Zij voelden zich begrepen. Er was naar hun mening ook sprake van een goede opvolging; zoals één deelnemer zei; “Ik kreeg alles waar ik om had gevraagd.”

Niet alle respondenten kijken positief terug op de gesprekken. Zij zijn van mening dat de medewerker van het wijkteam wel heel veel van hen wilde weten. Omdat ze zich tegelijkertijd in een afhankelijke en kwetsbare positie bevonden, hadden ze het gevoel dat er geen mogelijkheid bestond om antwoorden op sommige van de gestelde vragen te weigeren.

Voor de waardering van de procedure blijkt nogal wat uit te maken welke wijkteammedewerker dit gesprek voert. Sommige van de door ons gesproken inwoners zijn vol lof en waardering over de wijkteammedewerker. Deze toonde naar hun mening oprechte belangstelling en inlevingsvermogen, gaf blijk van kennis van zaken, kende de procedures (en wist die soms met succes te omzeilen of in te korten) en kwam met een duidelijk advies dat paste bij de geuite behoefte aan ondersteuning. Andere inwoners benoemen dat zij eraan twijfelen, zeker in het geval van complexe beperkingen, of de wijkteammedewerker wel over de juiste kennis en deskundigheid beschikt om de situatie van deze inwoners en hun ondersteuningsbehoefte te begrijpen.

Daarnaast uitten enkele gespreksdeelnemers enige twijfel of de wijkteammedewerker hun verhaal wel goed heeft begrepen. Sommigen herkenden zich niet in onderdelen van het gespreksverslag. Vervolgens hebben zij ervaren dat er geen mogelijkheid bestaat om bezwaar te maken tegen het opgestelde gespreksverslag; het is alleen mogelijk om bezwaar te maken tegen de uiteindelijke beschikking. Omdat de verslagen altijd onderdeel blijven uitmaken van het dossier raak je die, zoals sommige deelnemers aan de gesprekken aangaven, nooit meer kwijt.

Verschillende inwoners hebben het als ergerlijk ervaren dat wijkteammedewerkers nadrukkelijk informeerden of de gewenste ondersteuning niet in het eigen netwerk, bijvoorbeeld bij familie of bureaus, kon worden verkregen. Het feit dat deze inwoners de ondersteuningsvraag aan de gemeente voorlegden, impliceerde wat hen betreft dat alle andere mogelijkheden uitgeput zijn. Het alsnog stellen van de vraag of ‘eigen oplossingen mogelijk zijn’ wordt dan ervaren als twijfel aan de door deze inwoner gemaakte, naar zijn of haar idee weloverwogen, keuze.

■ *verdiepende gesprekken*

Voor verschillende van de door ons gesproken inwoners volstond een enkel gesprek om de ondersteuningsbehoefte helder te krijgen en om op basis daarvan een beschikking op te stellen. Voor anderen waren diverse verdiepende gesprekken noodzakelijk. Over het algemeen hebben deze inwoners herkend dat de wijkteammedewerker een centrale, coördinerende rol in die gesprekken heeft gevoerd. De wijkteammedewerker was steeds het eerste aanspreekpunt, was bij alle gesprekken aanwezig, maakte daar verslag van en onderhield de verdere contacten met de inwoner. Het merendeel van de respondenten wist hoe ze de wijkteammedewerker konden bereiken als er behoefte was aan informatie over de procedure en de voortgang. Over het algemeen kregen ze ook antwoord.

de beschikking

De aanvraagprocedure wordt afgesloten met een door de gemeente opgestelde beschikking. Sommige inwoners ervaren de omvang van de beschikking of de formele taal als lastig. Wat de beschikking concreet betekent, is niet altijd duidelijk. Evenmin is hen duidelijk op basis van welke gronden of argumenten de gemeente tot de beslissing is gekomen.

Sommige van onze gesprekspartners gaven aan dat het loont om tegen als ongunstig of ongewenst ervaren beslissingen in beroep te gaan. Zij hebben in dit verband ervaren dat de gemeente niet altijd in staat is om op tijd inhoudelijk te reageren op hun bezwaar. Anderen hebben het gevoel dat de gemeente geneigd is om bezwaarmakers tegemoet te komen, om zo langdurige procedures te voorkomen.

nazorg

Van wijkteammedewerkers kan ook worden verwacht dat zij toetsen of de verlangde zorg of ondersteuning daadwerkelijk wordt verleend en of dit het gewenste effect heeft. Overigens zijn er veel situaties waarbij een dergelijke 'regie op de uitvoering' weinig opportuun is. Dat betreft vooral situaties waarin het gaat om instrumenten als scootmobiel of trapliften. Maar zeker als het gaat om complexe situaties waarbij verschillende instanties zijn betrokken, zou 'een vinger aan de pols' door de betrokken wijkteammedewerker relevant zijn. Over het algemeen hebben de door ons gesproken inwoners na het afgeven van de beschikking echter weinig meer gehoord van de betrokken wijkteammedewerker. Dat neemt niet weg dat een enkele respondent nadrukkelijk meldt nog geregeld contact te hebben met de wijkteammedewerker en deze betrokkenheid zeer te waarderen.

algemene bevindingen

In beide groeps gesprekken werd door deelnemers herhaaldelijk het woord 'willekeur' in de mond genomen. In beide groepen ontstond het gevoel dat het ontvangen van hulp en ondersteuning sterk afhankelijk is van de wijkteammedewerker die eerste contactpersoon wordt. Dat kan heel goed en prettig uitpakken, soms ook niet: 'dan had jij een goede' is een frase die meermaals over tafel is gegaan. Daarnaast herkenden sommige inwoners die met verschillende wijkteams te maken hebben gehad verschillen in functioneren tussen de wijkteams.

Tegelijkertijd werd het woord willekeur ook gebruikt om aan te geven dat wijkteammedewerkers niet altijd consequent waren. In ogenschijnlijk vergelijkbare situaties werden toch andere keuzes door de gemeente gemaakt, die ook leidden tot andere beslissingen.³³ Sommige inwoners hebben ervaren dat het in eerste instantie niet mogelijk zou zijn om aan hun ondersteuningsbehoefte tegemoet te komen, om na aandringen alsnog de gewenste ondersteuning te ontvangen. De deskundigheid of mondigheid van de inwoner in kwestie lijkt naar mening van de inwoners van invloed op het proces en de beschikking. In dat verband is geregeld genoemd dat het voor inwoners loont om vasthoudend te zijn of bezwaar te maken tegen in hun ogen ongewenste beslissingen.

Onder de deelnemers blijken er sterk wisselende beelden te bestaan over de positie, het functioneren, de verantwoordelijkheden en de beperkingen van de wijkteams. Een minderheid is er mee bekend dat

³³ Een illustratie hiervan is dat sommige van de deelnemers met grote stelligheid beweerden dat hen is verteld dat zij slechts de keuze hadden uit één merk scootmobiel, terwijl anderen met even grote stelligheid aangaven dat zij uitgebreide keuzemogelijkheden hadden.

de wijkteammedewerker de ondersteuningsbehoefte verkent, daar een advies over opstelt – maar niet besluit – en op die manier bemiddelt tussen vraag en aanbod.

Enkele deelnemers aan onze gesprekken hebben vraagtekens gezet bij de keuze om het kenbaar maken van een ondersteuningsbehoefte bij verschillende wijkteams te beleggen. Zij waren van mening dat dit net zo goed, zo niet beter, bij één centrale gemeentelijke instantie zou kunnen liggen. Vanuit die instantie zou vervolgens, desgewenst, best een wijkgerichte opvolging kunnen plaatsvinden van de gestelde vraag. Een centraal loket zou de zoektocht vereenvoudigen en er bovendien toe leiden dat de inwoners minder worden doorverwezen.