Toezicht Sociaal Domein
Ministerie van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport

> Retouradres Postbus 2518 6401 DA Heerlen

Bezoekadres
Stadsplateau 1
3521 AZ Utrecht
T 088 370 02 88
www.toezichtsociaaldomein.nl

Inlichtingen bij
[redacted]

Ons kenmerk
TSD 2025-83/FT/HW

Uw kenmerk

Bijlage(n)

Gemeente Duiven
T.a.v. het college van burgemeester en wethouders

Datum	11 februari 2025
Betreft	Toezichtonderzoek Toezicht Sociaal Domein

Geacht college,

Zoals aangekondigd in onze brief van 13 juni 2024 heeft Toezicht Sociaal Domein (TSD) de afgelopen periode een toezichtonderzoek uitgevoerd in uw gemeente. Duiven is een van de vier gemeenten waar TSD zijn onderzoek 'Van verhelpen naar voorkomen' (Van verhelpen naar voorkomen | Onderzoek en instrument | Toezicht Sociaal Domein) heeft uitgevoerd.

Aanleiding
Veel taken van de overheid op het gebied van welzijn en zorg zijn de afgelopen jaren verschoven naar de gemeenten. De bedoeling hiervan is onder meer om vroegtijdig en dichtbij de inwoner waar nodig zorg en ondersteuning te bieden. Toegankelijke, lichte en eenvoudige hulp moet ervoor zorgen dat de problemen van de betreffende inwoner niet groter worden of uitbreiden naar andere leefgebieden.

Gemeenten hebben de opdracht om de sociale samenhang in hun gemeente te bevorderen, waardoor zelfredzaamheid, ondersteuning en participatie van inwoners verbetert. Daarbij wordt veel verwacht van de zogenaamde 'sociale basis', die bestaat uit familie, naasten uit het sociaal netwerk, mantelzorgers, vrijwilligers, het welzijnswerk, burgerinitiatieven (waaronder zelfregie- of zelfhulpgroepen) en andere relevante organisaties die ondersteuning kunnen bieden als het nodig is. Voor het leefgebied zorg en welzijn hebben gemeenten, rijksoverheid en zorgpartijen hierover afspraken gemaakt in het Integraal Zorgakkoord (IZA) en het Gezond en Actief Leven Akkoord (GALA).

Toezichtonderzoek TSD
TSD heeft onderzocht in hoeverre de gemeente Duiven er samen met lokale partners in slaagt om met inzet van de sociale basis een vangnet te bieden aan inwoners die vastlopen in het dagelijks leven. In dit onderzoek focust TSD op de groep van (volwassen) inwoners met een psychische kwetsbaarheid of met (chronische) psychische of psychosociale problemen. TSD heeft aan de hand van vijf thema's in beeld gebracht hoe de gemeente de sociale basis in de dorpskernen en wijken ondersteunt en hoe de samenwerking tussen formele en informele organisaties op dit moment is. Wat goed gaat en wat beter kan. Met de uitkomsten van het onderzoek wil TSD de gemeente en het lokale netwerk handvatten bieden voor het versterken van de sociale basis in Duiven. Dat moet uiteindelijk leiden tot meer samenredzaamheid en participatie van inwoners en vroegtijdige ondersteuning aan inwoners met psychische kwetsbaarheid om te voorkomen dat hun situatie verergert.

Voor het toezichtonderzoek heeft TSD verschillende bronnen geraadpleegd. Allereerst is TSD in gesprek gegaan met betrokken gemeenteambtenaren en zijn relevante beleidsstukken opgevraagd bij de gemeente. Vervolgens heeft TSD gesprekken gevoerd met medewerkers van formele en informele partijen en met een aantal (ervaringsdeskundige) inwoners uit Duiven.

Eind maart a.s. presenteert TSD in een bijeenkomst in Duiven zijn onderzoeksbevindingen aan alle bij het toezichtonderzoek betrokken organisaties en inwoners en tegelijkertijd doet TSD enkele aanbevelingen. Hierbij zijn ook de wethouders van Duiven en Westervoort met portefeuille Sociaal Domein aanwezig. Tijdens de bijeenkomst gaan gemeente en de aanwezige lokale partijen met elkaar in gesprek over de aanbevelingen en mogelijke verbeterpunten.

Een samenvatting van de bevindingen van en aanbevelingen door TSD vindt u hieronder.

Bevindingen toezichtonderzoek TSD

Sturing door de gemeente
In zijn onderzoek heeft TSD gezien dat de gemeente Duiven een heldere (toekomst)visie heeft met betrekking tot de ontwikkeling van het Sociaal Domein. Deze lange-termijn-visie richt zich op: preventie, normaliseren, het bevorderen van de zelfredzaamheid van inwoners en het bieden van passende ondersteuning, zo dichtbij mogelijk. Belangrijk uitgangspunt daarbij is het versterken van de sociale basis: laagdrempelige hulp moet zorgen voor snellere, betere en goedkopere ondersteuning en minder maatwerkvoorzieningen. De uitvoering van het beleid is voor de komende jaren uitgewerkt in een ambitieuze uitvoeringsagenda en, waar het de inwoners met psychische kwetsbaarheid betreft, in een uitvoeringsplan.

TSD is positief over de koers die de gemeente hierin heeft bepaald en de wijze waarop zij lokale partijen en inwoners daarbij betrekt. Er zijn enkele mooie initiatieven gestart zoals het Leefbaarheidsplatform, Herstelcommunity Connection en het project 'Versterken toegankelijkheid GGZ in De Liemers'. De gemeente toont zich daarin sturend en ondersteunt deze trajecten ook financieel.

Het ingezette beleid vergt een cultuurverandering, zowel binnen als buiten de gemeentelijke organisatie. Het valt TSD op dat de interne organisatie nog zoekende is om de 'beweging naar de voorkant' goed vorm te geven. Uit de gesprekken die TSD met zowel in- als externe medewerkers heeft gevoerd komt het beeld naar voren dat de afdeling Sociaal Domein de afgelopen periode te maken heeft gehad met een reorganisatie en personeelsverloop. Veel ervaren medewerkers zijn vertrokken hetgeen van invloed is op de mate van expertise binnen de afdeling. Medewerkers lijken daardoor bij de ondersteuning van inwoners sneller terug te vallen op hun basistaken (indicatiegericht) en minder oog te hebben voor inzet van het voorliggend veld en meer collectieve ondersteuning. Daarnaast geven medewerkers aan dat er nog geen vanzelfsprekende samenwerking en afstemming is tussen de verschillende uitvoeringsteams van de afdeling Sociaal Domein.
Wel wordt gezegd dat het 'expertiseteam', dat zich binnen de afdeling bezighoudt met de behandeling van complexe casuïstiek, zowel intern binnen de gemeente als met het externe netwerk een verbindende rol heeft.

Verder benoemen lokale partijen dat zij het gemeentebeleid omarmen maar zich wel zorgen maken over de realiseerbaarheid van de plannen. Het beleid is ambitieus en maakt investeringen in de sociale basis en het voorliggend veld noodzakelijk. In het licht van de komende bezuinigingen zal de gemeente hier principiële keuzes in moeten maken.

Betrekken van inwoners
TSD heeft gezien en gehoord dat de gemeente inwoners op verschillende manieren betrekt bij haar beleid. Er zijn een Raad voor Sociaal Domein, een wijkraad, twee dorpsraden en enkele buurtverenigingen die door de gemeente worden ondersteund en geconsulteerd. Ook bestaat voor inwoners van Duiven de mogelijkheid om via zogenaamde dorpsgesprekken mee te denken over diverse relevante (beleids)thema's, o.a. binnen het sociaal domein.

De gemeente stimuleert via subsidies kleinschalige bewonersinitiatieven zoals 'Kleur uw buurt'. Verder heeft het Leefbaarheidsplatform een belangrijke signalerende en verbindende rol in de wijken in Duiven. In dit samenwerkingsverband werken gemeente, welzijnswerk, woningcorporatie, politie en lokale partijen integraal en domeinoverstijgend samen. Het Leefbaarheidsplatform is er bijvoorbeeld in geslaagd om een betere verbinding te maken met de inwoners van een wijk met relatief veel kwetsbare mensen en hen tevens zelfredzamer te maken. Een belangrijke succesfactor daarbij is het optuigen van 'Gladiool 5', een huis dat met hulp van de woningcorporatie (tijdelijk) is omgebouwd tot laagdrempelig inlooppunt voor inwoners. Hier werken gemeente en lokale (welzijns)partijen samen om de leefbaarheid in de wijk te verbeteren.

Ook noemenswaardig is een initiatief van de woningcorporatie in een Duivense wijk. Om de sociale cohesie in een specifieke straat te vergroten heeft men het toewijzingsbeleid aangepast. Nieuwe bewoners worden namelijk (contractueel) gestimuleerd zich gedurende een bepaalde periode actief in te zetten voor activiteiten in de straat die de leefbaarheid ten goede komen. Deze aanpak lijkt zijn vruchten af te werpen.

In opdracht van de gemeente levert de welzijnsorganisatie een belangrijke bijdrage aan het versterken van de sociale basis en het stimuleren van burgerparticipatie in Duiven. Door de aanwezigheid van opbouwwerkers in enkele wijken weet men wat er in deze wijken en buurten speelt en kan men vroegtijdig problemen signaleren of voorkomen. Ook verzorgen opbouwwerkers en ervaringsdeskundigen in het Huis van Droo cursussen en thema-avonden voor inwoners over relevante onderwerpen in het sociaal domein. Het Huis van Droo is, naast het Eilandplein (project 'Blijfwijk' in ontwikkeling), een van de inloopplekken in Duiven waar inwoners laagdrempelig terecht kunnen voor activiteiten en ontmoeting.

Toch vraagt TSD zich, op basis van gesprekken met alle betrokken partijen, af of de gemeente voldoende zicht heeft op de wensen en behoeften van al haar inwoners. Het aantal laagdrempelige inlooppunten is beperkt en gemeentelijke projecten lijken zich vooral te richten op wijken waar zich problemen voordoen of waar overlast wordt ervaren. Het is niet duidelijk op welke wijze de gemeente zicht heeft op de ontwikkeling van de sociale basis in de andere wijken. Volgens professionals blijven zorgmijders maar ook andere groepen (psychisch kwetsbare) inwoners, nog teveel buiten beeld.

Toegang tot hulp/ondersteuning
Uit nagenoeg alle gesprekken die TSD met betrokken partijen heeft gevoerd blijkt dat de toegang tot hulp en ondersteuning in Duiven verbeterd kan worden. De gemeente is zich hiervan bewust en denkt na over het herinrichten van de gemeentelijke toegangspoort. Voor veel inwoners die hulp of ondersteuning nodig hebben staat de gemeentelijke toegang momenteel teveel op afstand. Inwoners weten onvoldoende waar ze terecht kunnen met hun hulpvraag en de gemeente is voor veel inwoners niet meteen de eerste plek om aan te kloppen voor hulp. Doet men dit toch dan moet een inwoner eerst telefonisch of digitaal een afspraak maken via het Sociaal Loket. Ook in de wijken zijn algemeen maatschappelijk werk en opbouwwerk nog te weinig zichtbaar en beschikbaar voor inwoners die ondersteuning nodig hebben of behoefte hebben aan contact met anderen. Kortom, het lukt gemeente en professionals nog onvoldoende om zonder signaal 'present' te zijn in de wijken.

Medewerkers van de gemeente en lokale partijen geven aan dat veel (geëscaleerde) problemen kunnen worden voorkomen als de gemeentelijke toegang dichter bij de inwoners zou zijn. Inwoners met complexere (domein overstijgende) zorg- en ondersteuningsvragen krijgen nu vaak op meerdere plekken een intake en hebben geen vaste contactpersoon, ook niet bij de gemeente. Dit frustreert en vertraagt het ondersteuningsproces onnodig. Door het gebrek aan laagdrempelige toegang tot ondersteuning in de wijk melden veel inwoners met psychische kwetsbaarheid zich bij de huisarts. Dit verhoogt de druk op de eerstelijnszorg en kan onnodige medicalisering van sociale problematiek in de hand werken. Om die druk te verlichten proberen de samenwerkende huisartsen in Duiven de mogelijkheden in het voorliggend veld beter te benutten en nemen ze bijvoorbeeld ook actief deel aan het GGZ-project in De Liemers.

Volgens lokale partijen zijn er in Duiven nog steeds wachtlijsten in de geïndiceerde (GGZ- en Wmo-)zorg. Tegelijkertijd hoort TSD van de welzijnsorganisatie dat daar een wachtlijst is ontstaan omdat de focus van de zorg steeds meer naar het voorliggend veld wordt verlegd. In een aantal gevallen wordt het welzijnswerk daarbij ingezet als overbruggingszorg voor inwoners met complexe (psychische) problematiek. In die gevallen lopen de welzijnswerkers tegen hun grenzen aan omdat ze niet deskundig zijn op het gebied van complexe (GGZ-) zorg en de gemeentelijke financiering van het welzijnswerk eigenlijk niet bestemd is voor deze doelgroep. Waar het gaat om het versterken van de sociale basis en het bieden van (lichte) preventieve ondersteuning vinden welzijnsprofessionals dat de gemeente juist meer gebruik zou kunnen maken van de mogelijkheden die opbouwwerk en algemeen maatschappelijk werk biedt. De welzijnsorganisatie ziet zichzelf namelijk als dé partij die in staat is de verbinding met de inwoners van Duiven te maken.

Buiten de formele zorgpartijen om kunnen inwoners van Duiven met psychische kwetsbaarheid ook terecht bij Herstelcommunity Connection, dat onderdeel is van de welzijnsorganisatie. Dit initiatief biedt inwoners een laagdrempelige plek waar ze naast ontmoeting en gezelligheid, in een veilige omgeving hun ervaringen kunnen delen met lotgenoten. Onder leiding van een team van ervaringsdeskundigen organiseert Herstelcommunity Connection diverse activiteiten met als doel de zelfregie van de deelnemers te stimuleren. Iedereen mag meedoen naar eigen vermogen. TSD hoorde van deelnemers dat ze veel baat hebben bij deze laagdrempelige aanpak waardoor ze minder terug hoeven te vallen op formele hulpverleningstrajecten.

Samenwerking
Op basis van de gesprekken met de gemeente en haar lokale partners concludeert TSD dat partijen elkaar zowel op bestuurlijk als op uitvoerend niveau goed kunnen vinden. Daarbij is er consensus over de koers die is uitgezet in het sociaal domein. De regio ervaart Duiven als een gemeente die gericht is op verbinding en samenwerking. Wel geven betrokkenen aan dat de samenwerking nog veel leunt op informele contacten en relaties. Structurele en bindende afspraken voor de lange termijn zijn er nog te weinig.

Er is een gedeelde visie en partijen in het sociaal domein streven naar integrale samenwerking. Een goed voorbeeld daarvan is de Liemerse pilot 'Versterking toegankelijkheid GGZ'. Daarin werken gemeenten, GGZ, huisartsen, welzijnswerkers en zorgverzekeraar domeinoverstijgend samen met als doel de zorg toegankelijk te houden en de ondersteuning van inwoners te verbeteren door breed naar de hulpvraag te kijken. Niet de ziekte van de inwoner staat centraal, maar de gezondheid waardoor ook in het voorliggend veld naar mogelijke ondersteuning wordt gekeken. Van de deelnemende partijen hoorde TSD dat er nog steeds wachtlijsten in de GGZ bestaan maar dat deze, door de multidisciplinaire afstemming in de pilot, al beduidend zijn teruggebracht. Ondanks de complexe (bestuurlijke) constructie lijkt de pilot dus behoorlijk succesvol en lukt het de deelnemende partijen om inwoners met psychische kwetsbaarheid via de zgn. verkennende gesprekken en de overlegtafel de gewenste ondersteuning te bieden. Om effectief aan te sluiten bij de praktijk van alledag is het volgens betrokken professionals belangrijk dat de bestuurders en beleidsmakers van de verschillende deelnemende

partijen voldoende afstemmen met elkaar én met hun achterban die de plannen moet uitvoeren. Ook blijft het een uitdaging om huisartsen aangehaakt te houden bij de pilot omdat hun deelname op basis van vrijwilligheid is en door hen niet gedeclareerd kan worden.

Een ander, eerder genoemd, goed voorbeeld is het Leefbaarheidsplatform waarin gemeente en lokale partners samenwerken om de veiligheid en leefbaarheid in de Bloemenbuurt te verbeteren, verbinding met de inwoners te leggen en hen zelfredzamer te maken.

Een aandachtspunt op het gebied van samenwerking dat TSD van de lokale partners hoorde, is dat de gemeentelijke consulenten onvoldoende bereikbaar zijn. Vanwege personeelswisselingen en een aangepast telefoonbeleid is het voor externe ketenpartners lastig om contact te krijgen met de juiste contactpersonen bij de gemeente.

Verder benadrukt TSD het belang van zogenaamde sleutelfiguren, d.w.z. maatschappelijk betrokken personen met toegang tot brede en verschillende formele en informele netwerken. Zo blijken medewerkers met kennis van psychiatrie én welzijn en ervaringsdeskundigen belangrijke succesfactoren te zijn in de samenwerking en aansluiting tussen de GGZ en het voorliggend veld in Duiven. Maar ook in de wijken zijn vaak individuele professionals en/of inwoners onmisbaar als het gaat om het versterken van de sociale basis.

Evaluatie en borging
Uit de gemeentelijke beleidstukken spreekt een hoge ambitie waar het gaat om de herijking van het sociaal domein. Daarbij heeft de gemeente de meeste knelpunten in beeld.

Volgens alle bij dit toezichtonderzoek betrokken partijen is het van belang dat de gemeente blijft investeren in het voorliggend veld zodat de continuïteit van de verschillende initiatieven die moeten bijdragen aan een versterking van de sociale basis geborgd is. Om die reden vindt TSD het positief dat de gemeente vanuit haar begroting structureel geld beschikbaar stelt voor het Leefbaarheidsplatform en Herstelcommunity Connection.

Ook het GGZ-project in De Liemers wordt gecontinueerd. Ondanks de bestuurlijke complexiteit zijn de betrokken gemeenten en lokale partners erin geslaagd een transformatieplan op te stellen waardoor voortzetting van de activiteiten is geborgd. Binnen het project investeert men ook in het meten van effect.

Voor een goede borging loont het verder de moeite om de verschillende initiatieven zorgvuldig te evalueren, van elkaar te leren en resultaten te monitoren. Op basis van de gesprekken die TSD heeft gevoerd is hier extra aandacht voor nodig.

Aanbevelingen TSD

Onderstaande aanbevelingen zijn gericht aan alle partijen in het lokale netwerk. Hier en daar is een aanbeveling specifiek voor de gemeente bedoeld. TSD gaat ervan uit dat de betrokken partijen de aanbevelingen gezamenlijk oppakken.

- Blijf koersvast, leer gezamenlijk van succesvolle initiatieven en stimuleer vernieuwende (burger)initiatieven.
- Stuur als gemeente actief op de interne werkprocessen binnen de afdeling Sociaal Domein, zodat de 'beweging naar de voorkant' vanuit de gemeentelijke toegang al wordt ingezet.
- Maak de toegang tot hulp laagdrempeliger in afstemming met inwoners en lokale partijen. Zet passende hulp in en benut daarbij de mogelijkheden die de sociale

basis biedt. Wees ingeval van complexe problematiek wel alert op de beperkingen van het voorliggend veld.
- Investeer in de wijken, ga naar de inwoners toe, wees present. De beweging naar de voorkant is alleen mogelijk als de sociale basis in staat is kwetsbare inwoners op te vangen. Betrek de inwoners hier actief bij en koester de sleutelfiguren.
- Onderzoek met het welzijnswerk/opbouwwerk wat er nodig is om een betere verbinding met de inwoners te maken. Probeer daarbij de mogelijkheden van het welzijnswerk optimaal te benutten.
- Maak als lokaal netwerk heldere afspraken over de inzet van GGZ-deskundigheid in de wijk, liefst zo vroeg en dichtbij mogelijk in het ondersteuningstraject van psychisch kwetsbare inwoners.
- Stuur op continuïteit in de domein-overstijgende aanpak. Deze staat onder druk door gebrek aan structurele afspraken, financiering en verloop onder sleutelfiguren.

Vervolg toezichtonderzoek Duiven

Na aanbieding van de onderzoeksbevindingen door het College van B en W aan de gemeenteraad, of uiterlijk op 13 maart a.s., publiceert TSD deze brief op zijn website. Daarbij verzoekt TSD de gemeente om de inhoud van deze brief ook te delen met het betrokken lokale netwerk in Duiven.

TSD is positief over de intenties van de gemeente, en is benieuwd naar de praktische uitwerking van de gemeentelijke visie in beleid en uitvoering. Begin 2026 gaat TSD graag opnieuw met de gemeente in gesprek over de voortgang.

Naast het onderzoek in Duiven heeft TSD een vergelijkbaar toezichtonderzoek uitgevoerd bij drie andere gemeenten. De uitkomsten van alle onderzoeken zal TSD in het voorjaar van 2025 op geaggregeerd niveau publiceren op de website van TSD (www.toezichtsociaaldomein.nl).

Tenslotte wil ik graag mijn dank uitspreken voor de constructieve medewerking en bijdrage van de gemeente en lokale partijen die we voor dit onderzoek hebben geraadpleegd.

Indien u vragen heeft over deze brief kunt u contact opnemen met de projectleider van het onderzoek, [redacted]. Zij is bereikbaar via mailadres [redacted]

Met vriendelijke groet,

[redacted]
Waarnemend programmadirecteur Toezicht Sociaal Domein