REKENKAMERCOMMISSIE

Toegang tot de Wmo en Jeugdzorg

februari 2022

gemeente Rheden

Colofon

Auteurs: Gerard Nieuwe Weme
Demet Akpinar
Esra van Koolwijk
Yorick van den Berg

B&A B.V.
Bezuidenhoutseweg 161
Postbus 829
2501 CV Den Haag

t 070 - 3029500
f 070 - 3029501

e-mail: info@bagroep.nl
http: www.bagroep.nl

© Copyright B&A B.V. 2022.

Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke wijze dan ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Op alle opdrachten en werkzaamheden zijn de Algemene voorwaarden van B&A B.V. van toepassing, gedeponeerd bij de Kamer van Koophandel Haaglanden onder dossiernummer: KvK Haaglanden 27177844. De Algemene voorwaarden treft u als bijlage aan en kunt u tevens inzien op onze website, www.bagroep.nl.

B&A is gevestigd in Den Haag, Amsterdam en Rotterdam.

Inhoudsopgave

Samenvatting **4**

1. Inleiding en onderzoeksverantwoording **7**

1.1 Aanleiding 7

1.2 Onderzoeksvragen 7

1.3 Normenkader 8

1.4 Onderzoeksverantwoording 8

1.5 Leeswijzer 12

2. Bevindingen perspectief inwoners **15**

2.1 Inleiding 15

2.2 Ervaringen met de toegang tot de Wmo en jeugdhulp 17

2.3 Toetsing aan het normenkader: Wmo 20

2.4 Toetsing aan het normenkader: Jeugdhulp 21

3. Bevindingen perspectief wettelijke en juridische kaders **25**

3.1 Inleiding 25

3.2 Inrichting toegang Wmo en jeugdhulp 27

3.3 Ervaren kwaliteit van de toegang (Wmo en Jeugd) 36

3.4 Toetsing aan het normenkader 38

4. Bevindingen gemeentelijke doelen en ambities **43**

4.1 Inleiding 43

4.2 Bijdrage van toegang aan realisatie van gemeentelijke doelen Wmo en Jeugdhulp 43

4.3 Informatiepositie en betrokkenheid raad bij de toegang Wmo en Jeugdhulp 52

4.4 Toetsing aan het normenkader 53

5. Bevindingen bedrijfsvoering en taakinvulling toegang **57**

5.1 Inleiding 57

5.2 Effectieve en efficiënte inrichting toegang Wmo en de jeugdhulp 57

5.3 Samenhang toegang Wmo en jeugdhulp met inkoop en bekostiging 59

5.4 Percepties partners over de toegang Wmo en jeugdhulp 61

5.5 Mogelijke verbeterpunten toegang Wmo en jeugdhulp 62

5.6 Toetsing aan het normenkader 63

6. Conclusies en aanbevelingen **67**

6.1 Inleiding 67

6.2 Conclusies 67

6.3 Aanbevelingen 68

7. Bestuurlijke reactie **70**

8. Nawoord **75**

Bijlage 1: Geraadpleegde bronnen **77**

Samenvatting

Het doel van het onderzoek is inzicht te krijgen in de effectiviteit en efficiëntie van de toegang tot de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en Jeugdhulp, hoe deze door hulpvragers wordt ervaren en in de kaderstellende en controlerende rol van de raad waar het gaat om de toegang. De centrale onderzoeksvraag is: "Heeft Rheden de toegang tot de Wmo en Jeugdhulp effectief en efficiënt georganiseerd vanuit het perspectief van gemeente en hulpvrager?"

Het onderzoek is gestart met een documentenstudie gevolgd door interviews, casusonderzoek, een ontwikkelkamer voor professionals en een reflectiesessie met de gemeenteraad.

Bevindingen Algemeen
Bij de gemeente zijn weinig kwantitatieve gegevens beschikbaar op basis waarvan de efficiëntie en de effectiviteit van de toegang kan worden bepaald. Dit komt mede door het ontbreken van streefwaarden en een nulmeting. Tot eind 2020 was beperkt sprake van een efficiënte inrichting van de toegang tot de Wmo en de jeugdhulp gezien de grote overschrijdingen van afhandeltermijnen bij de toegang. Sinds 2021 is de inrichting van de toegang fors aangepast, door naast de gemeente ook via Incluzio een groot deel van de eerste contacten en hulpvragen te laten oppakken. Daarmee is formatie toegevoegd bij een nagenoeg gelijkblijvend aantal maatwerktrajecten.

Conclusie 1. Informatie is zeer beperkt voorhanden waardoor de gemeente onvoldoende zicht heeft op de efficiëntie en effectiviteit van de toegang tot Wmo en Jeugdhulp
Het gebrek aan concrete doelen en streefwaarden en monitoringsgegevens maakt het lastig om te toetsen hoe effectief en efficiënt het beleid wordt uitgevoerd. Raadsleden krijgen vooral financiële informatie en geven aan onvoldoende kwalitatieve en kwantitatieve informatie te ontvangen over de effectiviteit en efficiëntie van de toegang. Zij hebben onvoldoende zicht op het effect van de inrichting en uitvoering van de toegang. Raadsleden ervaren hierdoor weinig grip op de toegang en vinden dat zij hierdoor onvoldoende hun controlerende taak kunnen uitvoeren.

Conclusie 2. Het ontbreekt aan een duidelijk doel waaraan de toegang van Wmo en jeugdhulp een bijdrage moet leveren. Dit vertaalt zich in de uitvoering: betrokkenen handelen op basis van eigen inzicht.
Het ontbreken van duidelijke doelen die de toegang (mede) moet bereiken, maakt het formuleren van een opdracht naar de toegang en bijvoorbeeld een partner ingewikkeld. Mede daardoor handelen de verschillende actoren in de toegang tot de Wmo en jeugdhulp naar eigen inzicht. Eenieder draagt op zijn of haar manier naar beste wil en kunnen een steentje bij. Echter niemand overziet het geheel en verwachtingen komen daardoor niet bij elkaar. De vele personele wisselingen bij de actoren in de toegang versterken dit gebrek aan overzicht en eenduidige uitvoering.

Conclusie 3. Iedereen wordt geholpen, maar tijdigheid en kwaliteit van het toegangsproces is sterk voor kwaliteitsverbetering vatbaar
Uit het onderzoek komt een beeld naar voren dat bewoners van tevoren niet altijd de weg kenden naar de hulp. Het merendeel van de gesproken bewoners vond dat de hulp niet of slechts gedeeltelijk op tijd kwam.
Alle gesproken bewoners hechten veel waarde aan een vast aanspreekpunt en goede klik met de consulent en aanbieder van hulp en ondersteuning. Nagenoeg alle gesproken bewoners geven aan last te hebben van de grote hoeveelheid wisselingen in consulenten en hulpverleners, een vast gezicht wordt

gemist. De paar bewoners die wel een vaste consulent hebben, geven aan dat deze vaste contactpersoon heel belangrijk is. Bewoners vinden het van belang dat na afgeving van de beschikking contact wordt opgenomen door de consulent om te vragen naar de ervaring met de hulp. Zeker wanneer een ziektebeeld progressief is, wensen bewoners een proactieve rol van de consulent.

Raad en college: Aanbeveling 1: Benoem de doelen waar de toegang aan moet bijdragen, stel bijpassende indicatoren en streefwaarden op en verantwoord hierop.
Benoem op welke wijze de toegang bijdraagt aan de doelrealisatie en stel bijpassende indicatoren en streefwaarden op en voer een nulmeting hiervoor uit. Maak hiermee de verantwoording waarmee de raad kan toetsen of en in welke mate de toegang bijdraagt aan de doelen (effectiviteit) en of de toegang efficiënt is.

Het voorstel voor het te volgen proces is:

- De raad geeft per direct het college opdracht om doelen, bijpassende indicatoren en streefwaarden op te stellen voor de toegang.
- Het college maakt een voorstel in scenario's voor verschillende doelen, bijpassende indicatoren en streefwaarden met een onderbouwing per scenario'.
- De keuzes voor scenario's worden voorgelegd aan raad vóór september 2022 en stelt deze vast.
- Het college voert een nulmeting op basis van de ambities en indicatoren die zijn vastgesteld.
- De raad beoordeelt de nulmeting uiterlijk maart 2023 en past waar nodig de inhoudelijke en/of financiële kaders aan.
- Het college verantwoordt zich daarna via de reguliere planning- en controlcyclus op de bepaalde indicatoren en streefwaarden over de bijdragen van de toegang aan de doelrealisatie.

College en raad: Aanbeveling 2: Het vastgestelde kader vertalen in opdrachten aan toegang Wmo en Jeugdhulp en toezien op de uitvoering van die opdrachten
Het vastgestelde kader volgens de bovengenoemde doelrealisatie is de basis voor de uitvoering van de toegang Wmo en Jeugdhulp.

Het voorstel voor het te volgen proces is:

- Het college vertaalt de doelen voor eind 2022 naar de opdrachten voor de verschillende actoren in de toegang van de Wmo en jeugdhulp en maakt inzichtelijk hoe iedere opdracht bijdraagt aan de doelrealisatie.
- Het college verzamelt gegevens over de uitvoering van de opdrachten op basis van de indicatoren en streefwaarden.
- Het college verantwoordt structureel aan de raad de totale doelrealisatie op basis van het totaal van de bijdragen van de verschillende opdrachten.
- De raad controleert de totale doelrealisatie van de toegang van de Wmo en jeugdhulp op basis van de indicatoren en streefwaarden.

College: Aanbeveling 3: zorg voor een intern en extern leer- en verbeterproces ter doorontwikkeling en verbetering van de kwaliteit van de toegang.

Het college organiseert een leer- en verbeterproces dat er als volgt uitziet:

- Het college bereidt elke leer- en verbetersessie voor met een analyse van de verzamelde gegevens zoals beoogd bij aanbeveling 2.
- Het college organiseert vier keer per jaar een leer- en verbetersessies met alle relevante actoren in de toegang van de Wmo en Jeugdhulp. Relevante actoren zijn: de gemeentelijke toegang , de niet-gemeentelijke toegang, Incluzio, aanbieders van ondersteuning en zorg in voorveld en geïndiceerde hulp. Voeg aan elk van de sessies ervaringsdeskundigen toe.
  De gemeente neemt de regie op dit leer- en verbeterproces en vertaalt de uitkomsten in werk- en ontwikkelafspraken.

1

INLEIDING EN ONDERZOEKSVERANTWOORDING

1. Inleiding en onderzoeksverantwoording

1.1 Aanleiding

De rekenkamercommissie van de gemeente Rheden onderzoekt of de toegang tot de Wet maatschappelijke ondersteuning (hierna Wmo) en Jeugdhulp effectief en efficiënt is georganiseerd vanuit het perspectief van gemeente en hulpvrager. De keuze voor dit onderzoek komt voort uit een inventarisatie van mogelijke onderzoeken onder de fracties van de gemeenteraad, waarbij dit onderwerp door meerdere fracties werd aangedragen.

Een goede inrichting van de toegang tot voorzieningen in het sociaal domein kan bijdragen aan de financiële houdbaarheid van het sociaal domein, meer maatwerk en meer samenhang door het leveren van integrale arrangementen. Vanuit zijn controlerende taak is het voor de gemeenteraad zeer relevant om te weten hoe de toegang in de eigen gemeente verloopt en wat de gevolgen daarvan zijn voor de burgers van Rheden. De rekenkamercommissie heeft ervoor gekozen om zich hierbij te beperken tot het onderzoeken van de toegang tot de Wmo en de Jeugdhulp.

1.2 Onderzoeksvragen

Het doel van dit onderzoek is inzicht te krijgen in de effectiviteit en efficiëntie van de toegang tot de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en Jeugdhulp, hoe deze door hulpvragers wordt ervaren en in de kaderstellende en controlerende rol van de raad.

De centrale onderzoeksvraag is:

Heeft Rheden de toegang tot de Wmo en Jeugdhulp effectief en efficiënt georganiseerd vanuit het perspectief van gemeente en hulpvrager?

De centrale onderzoeksvraag is uitgewerkt in de volgende deelvragen:

1. Hoe wordt de toegang door bewoners ervaren op de volgende aspecten: toegankelijkheid, vindbaarheid, tijdigheid van de dienstverlening, kwaliteit van de vraagverheldering, kwaliteit van de beslissing op toewijzing (of afwijzing) van hulp en kwaliteit van de voortgangsbewaking na toewijzing van hulp.
2. Hoe is het toegangsproces feitelijk ingericht en is de toegang tot de Wmo en jeugdhulp daarmee rechtmatig ingericht?
3. Op welke wijze draagt de toegang bij aan de gemeentelijke doelen en ambities in de Wmo en jeugdhulp?
4. Hoe is de informatiepositie en betrokkenheid van de raad georganiseerd en op welke wijze vindt verantwoording plaats, opdat de raad zijn kaderstellende en controlerende rol kan vervullen?
5. Is de wijze waarop Rheden de toegang tot de Wmo en Jeugdhulp heeft geregeld effectief en efficiënt georganiseerd?
6. Hoe is de toegang (gemeentelijk en niet-gemeentelijk) in samenhang met inkoop en bekostiging ingericht op de aspecten: bereikbaarheid via welke dienstverleningskanalen, inzet (formatie en kosten), sturing op- en afschaling van hulp, sturing op kostenbeheersing van Wmo- en jeugdhulpvoorzieningen, samenwerking met netwerkpartners en niet-gemeentelijke verwijzers, leren en verbeteren?
7. Hoe beoordelen partners de gemeentelijke toegang?

8. Welke mogelijkheden zijn er om de effectiviteit en efficiëntie van de toegang te vergroten alsmede de waardering hiervan door hulpvragers?

1.3 Normenkader

De onderzoeksvragen zijn langs vier perspectieven uitgewerkt tot het volgende normenkader:

Perspectieven	Norm
1. Inwoners	De toegang is goed bereikbaar via verschillende kanalen Inwoners oordelen positief over: ○ de toegankelijkheid, ○ vindbaarheid, ○ tijdigheid van de dienstverlening, ○ kwaliteit van de vraagverheldering, ○ kwaliteit van de beslissing op toewijzing (of afwijzing) van hulp en ○ kwaliteit van de voortgangsbewaking na toewijzing van hulp.
2. Wettelijke en juridische kaders	De inrichting en de uitvoering van de toegang voldoet aan de wettelijke en juridische vereisten en termijnen.
3. Gemeentelijke doelen en ambities	De toegang draagt aantoonbaar bij aan de gemeentelijke doelen en ambities. De raad kan naar eigen opvatting op basis van de beschikbaar gestelde verantwoordingsinformatie voldoende inzicht krijgen in de effecten van de toegang op de gemeentelijke doelen en ambities.
4. Bedrijfsvoering en taakinvulling (gemeentelijk en niet-gemeentelijk)	Er is voldoende inhoudelijke (specialistische) expertise bij de toegang beschikbaar. De toegang reflecteert op de individuele en collectieve vraagstukken van de wijk. De werkwijze van de toegang dwingt keuzes af en maakt ze consistent uitlegbaar naar alle betrokkenen. De toegang werkt efficiënt (verhouding output-inzet). De toegang stuurt op- en afschaling van hulp en draagt daarmee bij aan kostenbeheersing. De toegang voert de regie op netwerksamenwerking met alle relevante partners en partners herkennen dit. Sprake is van permanente cyclus van leren en verbeteren.

1.4 Onderzoeksverantwoording

Doelstelling
Het doel van dit onderzoek is inzicht te krijgen in de effectiviteit en efficiëntie van de toegang tot de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en Jeugdhulp, hoe deze door hulpvragers wordt ervaren en in de kaderstellende en controlerende rol van de raad waar het gaat om de toegang.

Het onderzoek heeft zowel een beschrijvend als een beoordelend karakter. De opbrengsten en uitkomsten dienen de gemeenteraad van Rheden inzicht te geven in de wijze waarop de toegang voor de Wmo en de Jeugdhulp is georganiseerd en hoe deze wordt ervaren door hulpvragers, bijvoorbeeld in de communicatie. Op basis van deze inzichten wil de rekenkamercommissie aanbevelingen doen gericht op het verder verbeteren van de toegang tot de Wmo en Jeugdhulp en de versterking van de informatiepositie en betrokkenheid van de gemeenteraad.

Afbakening
De rekenkamercommissie heeft ervoor gekozen om zich te beperken tot het onderzoeken van de toegang tot de Wmo en de Jeugdhulp om het onderzoek behapbaar te houden. Voor deze twee decentralisaties is gekozen omdat deze de grootste impact hebben gehad en nog steeds hebben op de gemeente en inwoners. Maar ook omdat de voorzieningen beter met elkaar vergelijkbaar zijn. De toegang tot participatie (de derde decentralisatie) blijft daarmee buiten de scope van dit onderzoek.

Onderzoeksvragen en -onderzoeksmodel
De centrale onderzoeksvraag is:

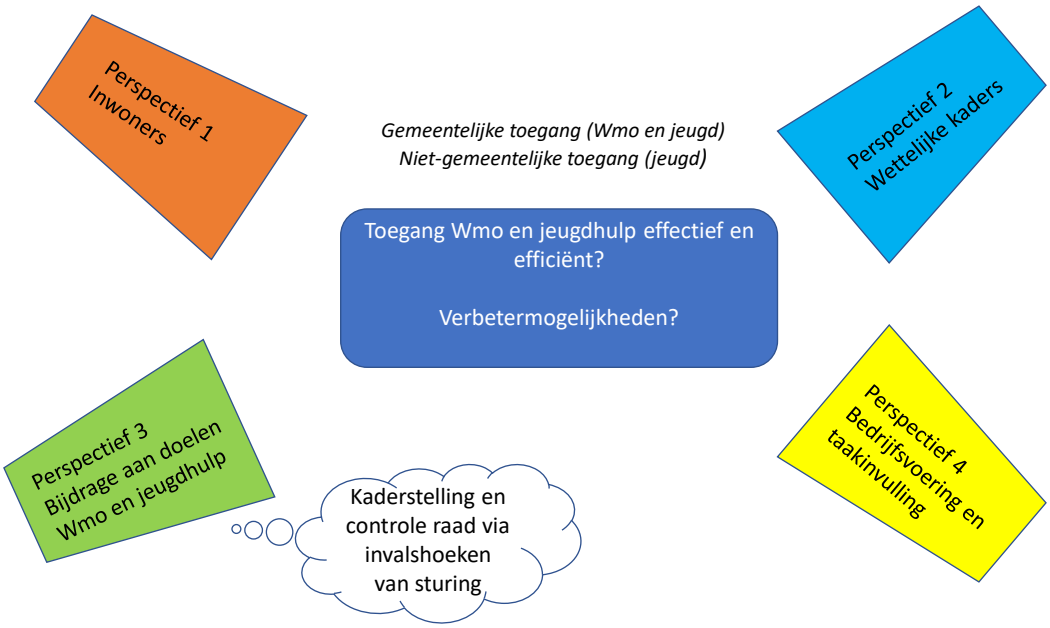
Heeft Rheden de toegang tot de Wmo en Jeugdhulp effectief en efficiënt georganiseerd vanuit het perspectief van gemeente en hulpvrager?

De centrale onderzoeksvraag is vanuit vier perspectieven beantwoord. Het perspectief van de inwoners, de wettelijke kaders, de eigen gemeentelijke doelen en ambities en tenslotte van bedrijfsvoering en taakinvulling. Deze zijn onderstaand toegelicht.

1. **Perspectief van de inwoners.** Hoe zij de werking van de toegang ervaren, is daarom een belangrijk onderdeel van het onderzoek. De deelvraag die hierbij beantwoord moet worden is*: hoe wordt de toegang ervaren op de volgende aspecten: toegankelijkheid, vindbaarheid, tijdigheid van de dienstverlening, kwaliteit van de vraagverheldering, kwaliteit van de beslissing op toewijzing (of afwijzing) van hulp en kwaliteit van de voortgangsbewaking na toewijzing van hulp*.
2. **Perspectief van de wettelijke kaders.** In de Wmo, maar ook de Jeugdwet zijn 'eisen' opgenomen over de inrichting en werkwijze van de toegang. Die zijn als het goed is vertaald in de Wmo- en Jeugdverordening en eventuele achterliggende beleidsregels. De deelvraag die hierbij beantwoord moet worden is: *Hoe is het toegangsproces feitelijk ingericht en is de toegang tot de Wmo en jeugdhulp daarmee rechtmatig ingericht?*
3. **Perspectief van de eigen gemeentelijke doelen en ambities.** Voor de raad, die idealiter stuurt op het WAT (de toegang heeft vooral betrekking op het HOE), is het de vraag of de wijze waarop de toegang ingericht is en functioneert, ook bijdraagt aan de gewenste maatschappelijke resultaten. De raad, zo zien wij in vele gemeenten, kan vanuit vier invalshoeken sturen op de Wmo en jeugdhulp: (1) kosten en gebruik (financiële kaders), (2) transformatie (wordt daadwerkelijk gekomen tot een andere werk- en denkwijze in het sociaal domein), (3) ervaringen van inwoners (wat vinden de inwoners ervan) en (4) maatschappelijke effecten (kunnen inwoners langer zelfstandig wonen, groeien kinderen veilig, kansrijk en gezond op etc.). Wij stellen voor om de gemeentelijke doelen langs deze invalshoeken te ordenen en te toetsen op welke wijze de toegang aan deze doelen bijdraagt. De deelvraag luidt dan ook: *op welke wijze draagt de toegang bij aan de gemeentelijke doelen en ambities in de Wmo en jeugdhulp?*
4. **Perspectief van bedrijfsvoering en taakinvulling**. De wijze waarop de toegang is georganiseerd, welke taakinvulling (alleen verwijzen of ook zelf lichte ondersteuning bieden) aan de toegang is gegeven, op welke wijze de toegang op- of afschaalt in toegekende voorzieningen, hoe gestuurd wordt op de kostenbeheersing vanuit de toegang, hoe de samenwerking met aanbieders van algemene voorzieningen (bv Incluzio Rheden) en van maatwerkvoorzieningen (aanbieders van huishoudelijke hulp, begeleiding) is, zijn allemaal te onderzoeken aspecten die verklarend zijn voor een effectieve en efficiënte toegang. Voor de jeugdhulp geldt daarbij dat er ook een niet-gemeentelijke toegang is via huisartsen of praktijkondersteuners bij huisartsen, gecertificeerde instellingen en bijvoorbeeld jeugdartsen van de GGD. De vraag hierbij is welke regie de gemeente

hierop voert. De deelvragen die hierbij horen, zijn: *Hoe is de toegang (gemeentelijk en niet-gemeentelijk) in samenhang met inkoop en bekostiging ingericht op de aspecten: bereikbaarheid via welke dienstverleningskanalen, inzet (formatie en kosten), sturing op- en afschaling van hulp, sturing op kostenbeheersing van Wmo- en jeugdhulpvoorzieningen, samenwerking met netwerkpartners en niet-gemeentelijke verwijzers, leren en verbeteren? Hoe beoordelen de partners de gemeentelijke toegang?*

Deze perspectieven leiden tot volgend onderzoeksmodel.



De centrale onderzoeksvraag is vervolgens uitgewerkt in acht deelvragen verdeeld over vier perspectieven:

1. *Hoe wordt de toegang door bewoners ervaren op de volgende aspecten: toegankelijkheid, vindbaarheid, tijdigheid van de dienstverlening, kwaliteit van de vraagverheldering, kwaliteit van de beslissing op toewijzing (of afwijzing) van hulp en kwaliteit van de voortgangsbewaking na toewijzing van hulp. (perspectief 1).*
2. *Hoe is het toegangsproces feitelijk ingericht en is de toegang tot de Wmo en jeugdhulp daarmee rechtmatig ingericht? (perspectief 2).*
3. *Op welke wijze draagt de toegang bij aan de gemeentelijke doelen en ambities in de Wmo en jeugdhulp? (perspectief 3).*
4. *Hoe is de informatiepositie en betrokkenheid van de raad georganiseerd en op welke wijze vindt verantwoording plaats, opdat de raad zijn kaderstellende en controlerende rol kan vervullen? (perspectief 3).*
5. *Is de wijze waarop Rheden de toegang tot de Wmo en Jeugdhulp heeft geregeld effectief en efficiënt georganiseerd? (perspectief 4).*
6. *Hoe is de toegang (gemeentelijk en niet-gemeentelijk) in samenhang met inkoop en bekostiging ingericht op de aspecten: bereikbaarheid via welke dienstverleningskanalen, inzet (formatie en kosten), sturing op- en afschaling van hulp, sturing op kostenbeheersing van Wmo- en jeugdhulpvoorzieningen,*

samenwerking met netwerkpartners en niet-gemeentelijke verwijzers, leren en verbeteren? (perspectief 4).

7. *Hoe beoordelen partners de gemeentelijke toegang? (perspectief 4).*
8. *Welke mogelijkheden zijn er om de effectiviteit en efficiëntie van de toegang te vergroten alsmede de waardering hiervan door hulpvragers?*

Gebruikte onderzoeksaanpak en -methoden

Documentenstudie

Samen met de rekenkamercommissie en de gemeente hebben de onderzoekers de documenten vastgesteld die bestudeerd worden. De relevante stukken (beleid, verordening, beleidsregels, cliëntervaringsonderzoeken, cijfermatige gegevens) zijn door het onderzoeksteam geïnventariseerd en geanalyseerd. Tijdens het veldwerk zijn documenten toegevoegd. Zie bijlage voor de geraadpleegde documenten. De kwantitatieve data over de toegang was niet direct beschikbaar bij de gemeente en niet alle gevraagde data was beschikbaar.

Veldwerk

Het veldwerk heeft bestaan uit kwalitatief onderzoek. Deze vorm van onderzoek geeft naast feiten ook zicht op de verklaringen voor diezelfde feiten. *Waarderend onderzoek* zoals toegepast in het casusonderzoek levert andere resultaten op dan een klantervaringsonderzoek. In het casusonderzoek is aan bewoners/ouders/jeugdigen gevraagd wat zij anderen zouden toewensen als die met een soortgelijke vraag zouden zitten. Het doel is het vinden van wensbeelden die gestoeld zijn op de ervaringen van deze bewoners als praktijkdeskundigen. Dat levert veel meer zicht op de verwachtingen en wensbeelden op dan alleen de vraag stellen hoe ze het ervaren hebben. Van alle interviews, de ontwikkelkamer en de raadssessie zijn verslagen gemaakt en teruggelegd voor akkoord. De geaccordeerde versie zijn gebruikt voor het opstellen van de bevindingen. Onderstaand is toegelicht waar het veldwerk uit heeft bestaan.

Interviews met betrokken professionals (zie bijlage voor de functies)

De interviews hadden twee doelen: 1) het toetsen van de bevindingen uit de beleidsinventarisatie (beschrijvend), 2) het ophalen van ervaringen met en verklaringen voor de feiten door de geïnterviewden. De volgende respondentgroepen zijn bevraagd:

- de betrokken wethouder
- drie groepsinterviews met betrokken beleidsambtenaren, betrokken toegangsmedewerkers en met de niet-gemeentelijke toegang.
- twee groepsinterviews met direct betrokken partners (aanbieders Wmo, jeugdhulp en voorliggende voorzieningen zoals Incluzio Rheden en de GGD) van de toegang in de uitvoering van de Wmo en jeugd

Casusonderzoek onder een anonieme en representatieve groep (15 WMO en 15 Jeugdwet) van bewoners met ervaring met de toegang met differentiatie naar type hulp.

Het casusonderzoek heeft als doel om extra verdieping te geven aan de documentenstudie en de interviews met eerder genoemde respondentgroepen bestaande uit professionals. Het geeft zicht op de ervaringen met en wensbeelden over de praktijk. Per casus is gesproken met de bewoner/ouders en/of jeugdige. Ze zijn bevraagd op wat zij anderen toewensen vanuit wat zij zelf ervaren hebben op aspecten als toegankelijkheid, vindbaarheid, tijdigheid van de dienstverlening, kwaliteit van de vraagverheldering, kwaliteit van de beslissing op toewijzing (of afwijzing) van hulp en kwaliteit van de voortgangsbewaking na toewijzing van hulp. Daarmee krijgen we zicht op de succesvolle en te ontwikkelen elementen. Voor 5 casussen Wmo en 5 casussen jeugd is tevens gesproken met de betrokken medewerker toegang en met

de betrokken hulpverlener van de Wmo/jeugdhulp. Dit leverde praktisch bruikbare inzichten op die verder zijn uitgediept in hun betekenis en verbetermogelijkheden in de ontwikkelkamer.

De *ontwikkelkamer* is ingezet om tot een meer op de behoefte van bewoners afgestemde werkwijze te komen. De ontwikkelkamer is een evaluatief en lerend instrument gestoeld op concrete bevindingen uit de documentenstudie, de uitkomsten van de interviews met professionals en de uitkomsten uit casusonderzoek. Tijdens de ontwikkelkamer is daarnaast gecheckt in welke mate de gevolgde werkwijze en gang van zaken van de casussen representatief is voor het algemene beeld van de praktijk. De deelnemers aan de ontwikkelkamer hebben gereflecteerd op de uitvoeringspraktijk en de bereikte resultaten. De praktische bruikbaarheid is dat de sessie concrete aangrijpingspunten oplevert waarmee de professionals direct zelf aan de slag kunnen gaan of punten die op een ander niveau moeten worden besproken en besloten. Aan de ontwikkelkamer hebben betrokken toegangsmedewerkers, de niet-gemeentelijke toegang en betrokken partners deelgenomen.

Tot slot heeft een *werksessie* met de raad plaatsgevonden. Deze was erop gericht om de raad te bevragen op de wijze waarop zij de sturing op de toegang ervaren (terugkijkend) en bewust te laten worden van de rol die zij kunnen innemen als het gaat om de sturing op de toegang (vooruitkijkend).
In deze sessie zijn de eerste uitkomsten teruggelegd bij de raad.

Rapportage
De opbrengsten vanuit de verschillende onderzoeksmethoden zijn geanalyseerd en vervat in een nota van bevindingen. Deze analyse was gericht op het beantwoorden van de onderzoeksvragen. Hierbij is de methode van *triangulatie* toegepast. Dat betekend dat daar waar sprake is van overeenkomsten tussen de verschillende bronnen, sprake is van een bevinding. Als die bevinding logisch kan worden verklaard, is sprake van een conclusie. In het geval dat bronnen elkaar tegenspreken, is verdiepende analyse van de bevindingen nodig) toegepast.

Ambtelijk en bestuurlijk wederhoor en eindproduct.
De nota van bevindingen is vervolgens via *ambtelijk hoor- en wederhoor* op feitelijke onjuistheden gecontroleerd. In dit geval werd geconstateerd door de rekenkamercommissie en onderzoekers dat naast de ambtenaren ook bestuurders betrokken zijn geweest bij de beoordeling van het feitenrelaas. Elke ambtelijke reactie is met een voorstel voor handhaving of wijziging van de tekst voorzien. Op basis hiervan is de nota van bevindingen aangepast. Aan de nota van bevindingen is door de onderzoekers een voorstel voor conclusies en aanbevelingen toegevoegd. Deze is door de rekenkamercommissie vastgesteld en voor *bestuurlijk hoor- en wederhoor* voorgelegd.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 zijn de onderzoeksvragen vanuit het perspectief van de inwoners beantwoord. Hoofdstuk 3 bevat de bevindingen over de wettelijke en juridische kaders. In het derde hoofdstuk zijn de bevindingen rondom de gemeentelijke doelen en ambities weergegeven. Hoofdstuk 4 geeft antwoord op de onderzoeksvragen over de bedrijfsvoering en taakinvulling van de toegang in Rheden. In Hoofdstuk 5 wordt ingegaan op de bedrijfsvoering en taakinvulling van de toegang. In hoofdstuk 6 zijn de conclusies en aanbevelingen weergegeven.

2

BEVINDINGEN PERSPECTIEF INWONERS

2. Bevindingen perspectief inwoners

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de volgende onderzoeksvraag beantwoord:

1. Hoe wordt de toegang door bewoners ervaren op de volgende aspecten: toegankelijkheid, vindbaarheid, tijdigheid van de dienstverlening, kwaliteit van de vraagverheldering, kwaliteit van de beslissing op toewijzing (of afwijzing) van hulp en kwaliteit van de voortgangsbewaking na toewijzing van hulp.

Daar waar van toepassing gebeurt dat vanuit twee perspectieven: (1) inwoners die gebruik maken van Wmo-voorzieningen en (2) inwoners die gebruik maken van jeugdhulp. In de eerste plaats wordt een beeld geschetst van de cijfermatige ontwikkelingen van de Wmo en Jeugdhulp door de jaren heen. In paragraaf 2.2 wordt vervolgens de onderzoeksvraag op hoofdlijnen beantwoord, gevolgd door een onderbouwing. Het hoofdstuk eindigt met een toetsing aan het normenkader.

Cijfers Wmo en Jeugdhulp
Hieronder zijn twee tabellen opgenomen met de cijfers van unieke cliënten en trajecten/producten per jaar voor de Wmo en de Jeugdhulp. Dit geeft meer inzicht in de ontwikkelingen door de jaren heen. De gegevens zijn afkomstig uit het systeem van de gemeente Rheden dat alle toegewezen beschikkingen registreert (Civision Samenlevingszaken).

Tabel 1 | Aantal unieke cliënten en trajecten Wmo

	Jaar	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021*
Aantal unieke cliënten	Begeleiding	783	895	992	1057	1137	1026	804
	HBH**	1448	1482	1608	1639	1881	1867	1879
	Rollen	534	525	499	475	455	393	90
	Vervoer	2233	2040	1020	1022	959	817	281
	Wonen	420	413	389	387	332	252	126
	Totaal	5418	5355	4508	4580	4764	4355	3180
	Jaar	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**2021***
Aantal trajecten /producten	Begeleiding	1460	1843	2044	2192	2352	2952	1682
	HBH	1804	2068	2087	2178	3675	3877	3065
	Rollen	1425	1495	1433	1355	1327	1219	105
	Vervoer	3654	3731	2043	1954	1874	1639	338
	Wonen	720	744	721	754	663	530	205
	Totaal	9063	9881	8328	8433	9891	10217	5395

Bron: Civision Samenlevingszaken
*De cijfers van 2021 zijn voorlopige cijfers (tot eind oktober 2021)
**De term HBH staat voor hulp bij huishouden

In tabel 1 is zichtbaar dat het totaal aantal unieke cliënten van de Wmo over het geheel van 2015 t/m 2020 iets is gedaald in Rheden. Het aantal unieke cliënten is in 2020 licht afgenomen ten aanzien van 2019, dit is mogelijk het gevolg van de corona pandemie. In het jaar 2020 is er tijdelijk extra ingezet op het toetsen van de beschikkingen voor Wmo op rechtmatigheid. Dat heeft mogelijk ook invloed gehad op de daling in aantal Wmo-trajecten. Daarnaast is te zien dat het totaal aantal trajecten/producten in diezelfde periode is toegenomen, wat laat zien dat unieke cliënten van meer verschillende trajecten/producten gebruik zijn gaan maken. Unieke cliënten zijn in deze periode een intensiever

beroep gaan doen op de Wmo. Bovendien valt op dat het aantal cliënten dat gebruik maakt van vervoer en wonen in de periode 2015 t/m 2020 sterk is afgenomen.

Tabel 2 | Aantal unieke cliënten en trajecten Jeugdhulp

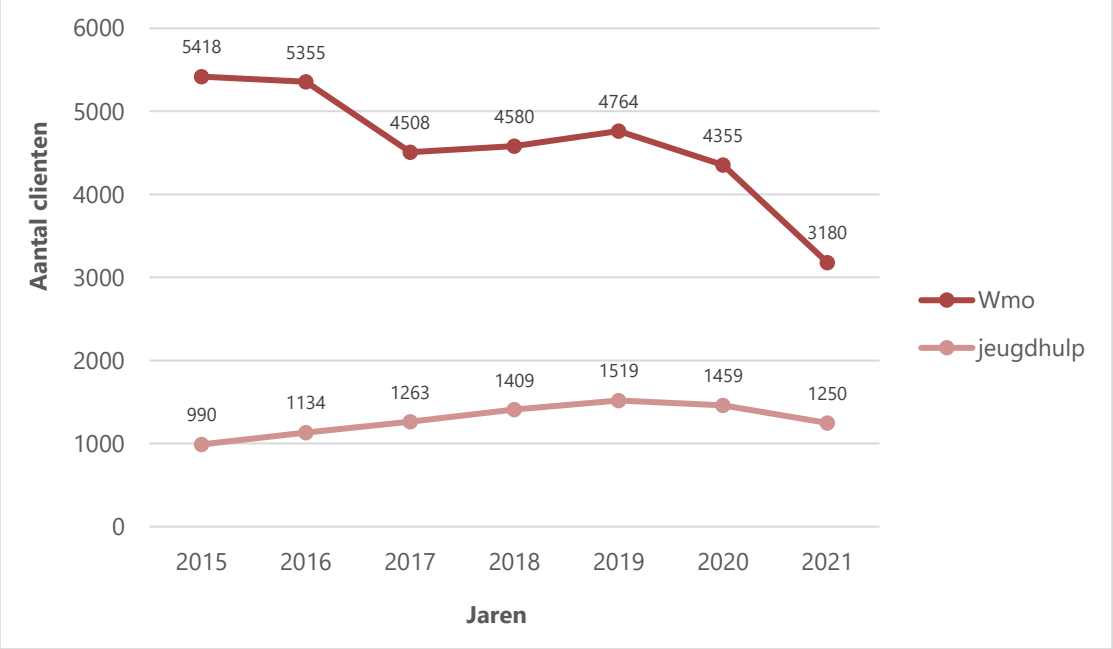
Jaar	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021*
Aantal unieke cliënten	990	1134	1263	1409	1519	1459	1250
Aantal trajecten /producten	1630	2280	2864	3469	3826	4995	2982

Bron: Civision Samenlevingszaken
*De cijfers van 2021 zijn voorlopige cijfers (tot eind oktober 2021)

Tabel 2 laat een stijging zien van het aantal unieke jeugdhulp cliënten van 2015 t/m 2020. Naast dat het aantal unieke cliënten is gestegen, is ook sprake van een stijging van het aantal trajecten/producten van 2015 t/m 2020. Dit betekent dat het aantal jeugdigen dat gebruik maakt van de jeugdhulp is gestegen én deze jeugdigen daarnaast meer gebruik zijn gaan maken van jeugdhulptrajecten. Het aantal unieke cliënten neemt in 2020 licht af. Ook dit is mogelijk het gevolg van de coronacrisis. Een aandachtspunt bij deze cijfers is dat de Jeugdhulp in 2015, 2016 en 2017 is uitbesteed bij Zorglokaal. De aantallen van deze jaren komen uit een ander bestand en kunnen volgens de gemeente niet exact worden geverifieerd.

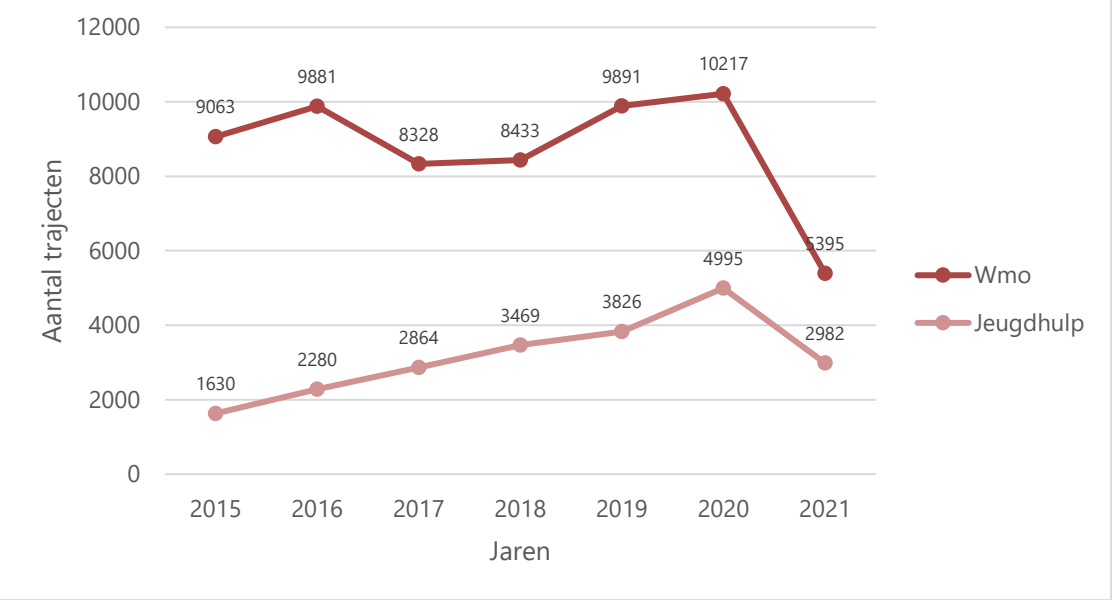
De cijfers uit tabel 1 en tabel 2 zijn grafisch weergegeven in figuur 1 en figuur 2.

Figuur 1: Aantal Wmo- en jeugdhulp cliënten in de gemeente Rheden van 2015 tot en met 2021*



Bron: Civision Samenlevingszaken
*De cijfers van 2021 zijn voorlopige cijfers (tot eind oktober 2021)

Figuur 2: Aantal Wmo- en jeugdhulp trajecten in de gemeente Rheden van 2015 tot en met 2021*



Bron: Civision Samenlevingszaken

*De cijfers van 2021 zijn voorlopige cijfers (tot eind oktober 2021)

2.2 Ervaringen met de toegang tot de Wmo en jeugdhulp

Voor het casusonderzoek is gesproken met 15 Wmo-cliënten en 15 jeugdhulp-cliënten. In de gevoerde gesprekken staat centraal hoe bewoners de toegang tot de Wmo en de jeugdhulp hebben ervaren. In onderstaand rood tekstvlak wordt een samenvatting gegeven van de bevindingen uit het casusonderzoek, waarmee de onderzoeksvraag op hoofdlijnen wordt beantwoord. Steeds wordt gestart met een aantal algemene bevindingen, die gelden voor zowel de Wmo als voor de jeugdhulp. Vervolgens worden de gevonden verschillen toegelicht. De samenvatting uit het rode tekstvlak wordt gevolgd door een onderbouwing. Omdat de onderbouwing voor de Wmo op verschillende punten afwijkt van de onderbouwing voor de Jeugdhulp is gekozen voor afzonderlijke onderbouwingen. In bijlage 1 zijn de uitkomsten uit het casusonderzoek uitgebreider weergegeven.

Beantwoording onderzoeksvraag op hoofdlijnen:

- Uit het casusonderzoek komt een beeld naar voren dat bewoners van tevoren niet altijd de weg kenden naar de hulp. Enkele bewoners hebben zelf via internet de website van de gemeente gevonden, anderen zijn doorverwezen via de huisarts, kennis of andere (hulp)instantie(s). Voor de Wmo geldt dat 8 van de 15 onderzochte casussen doorverwezen zijn naar de gemeente via de hulpinstantie waar zij al in beeld waren. 9 van de 15 onderzochte jeugdhulp casussen kwam bij de gemeente terecht via school, jeugdzorg, reclassering of jeugdbescherming.
- 22 van de 30 bewoners uit het casusonderzoek geven aan goed terecht te kunnen met hun hulpvraag. Bewoners geven aan behoefte te hebben aan een brede uitvraag van de consulent, waarbij uitgebreid wordt gevraagd wat iemand nodig heeft en de verschillende mogelijkheden besproken worden.
- De meeste gesproken respondenten zijn (gedeeltelijk) tevreden over het contact met de consulent. 18 van de 30 Wmo- en jeugdhulpgebruikers uit het casusonderzoek geven aan tevreden te zijn met het contact met de consulent. 6 van de 30 gebruikers zijn gedeeltelijk tevreden en 4 van de 30 gebruikers geven aan ontevreden te zijn over het contact met de consulent. Voor 2 van de 30 gebruikers was de vraag niet van toepassing. Het contact met

de gemeente verliep via een contactpersoon (coach, reclassering of iemand van hulporganisatie). Deze bewoners geven aan dat het fijn was dat de tussenpersoon de regeldruk uit handen kon nemen. De bewoners die ontevreden zijn over het contact met de consulent geven aan dat de consulent onvoldoende met hen meedacht.

- Alle gesproken bewoners hechten veel waarde aan een goede klik met de consulent en aanbieder van hulp en ondersteuning. Zowel aanbieders van hulp als de bewoners hebben behoefte aan een vast aanspreekpunt bij de gemeente. Nagenoeg alle gesproken bewoners geven aan last te hebben van de grote hoeveelheid wisselingen in consulenten en hulpverleners, een vast gezicht wordt gemist. De paar bewoners die wel een vaste consulent hebben geven aan dat deze vaste contactpersoon heel belangrijk is.
- De meeste bewoners uit het casusonderzoek zijn tevreden met de beslissing van de gemeente. 8 van de 15 Wmo-gebruikers vonden dat in hun ogen de juiste beslissing werd gemaakt over de te ontvangen hulp tegenover 9 van de 15 jeugdhulp gebruikers. De Wmo-gebruikers die ontevreden zijn over de afgegeven beschikking hebben te maken gehad met een afgewezen aanvraag of een nieuwe beschikking waarbij de hoeveelheid hulp werd afgeschaald. Voor de ontevreden jeugdhulp gebruikers geldt dat zij niet tevreden waren over de afgegeven beschikkingstermijn of over een wisseling van zorgaanbieder.
- De hulp kwam lang niet altijd op tijd volgens de gesproken bewoners. 11 van de 15 Wmo-gebruikers vond dat de hulp niet of slechts gedeeltelijk op tijd kwam tegenover 8 van de 15 jeugdhulp gebruikers. Wmo-gebruikers zijn dus vaker ontevreden over de tijdigheid van de hulp dan jeugdhulpgebruikers. De levering van speciale hulpmiddelen binnen de Wmo kan lang in beslag nemen, dit blijkt een grote impact te hebben op de zelfstandigheid van bewoners met hulpvragen. Lange levertijden van hulpmiddelen binnen de Wmo was hier een oorzaak van.
  Binnen de Jeugdhulp is de complexiteit van de hulpvraag doorgaans de oorzaak.
- De gesproken bewoners vinden het belangrijk dat na afgeving van de beschikking contact wordt opgenomen door de consulent om te vragen naar de ervaring met de hulp. Zeker wanneer een ziektebeeld progressief is, wensen bewoners een proactieve rol van de consulent. Bij de Wmo nam de consulent slechts in enkele onderzochte casussen na de beschikking nog contact op, bij de jeugdhulp was dit in bijna de helft van de onderzochte casussen.

Onderbouwing Wmo

Onderstaande bevindingen zijn gebaseerd op het casusonderzoek onder bewoners die gebruik hebben gemaakt van de toegang tot de Wmo.

De vindbaarheid en toegankelijkheid

De meeste gesproken bewoners waren voorafgaand aan hun hulpvraag meestal niet op de hoogte van de mogelijkheid om bij de gemeente aan te kloppen bij vragen om hulp en ondersteuning. Veruit de meeste casussen zijn doorverwezen vanuit een hulpinstantie waar de bewoners al bij in beeld waren. Ook kwam een aantal bewoners bij de Wmo terecht via de website van de gemeente, via een tip van iemand uit het netwerk of via de huisarts. Veel bewoners twijfelen of andere bewoners goed de weg weten te vinden richting de Wmo. Met name bewoners die eenzaam of minder mondig zijn, worden mogelijk minder goed bereikt. Al geven de gesproken bewoners ook aan dat het voor de gemeente lastig is om achter de voordeuren te kijken en te weten welke bewoners hulp nodig hebben.

Kwaliteit van de vraagverheldering

Bij de meeste casussen lukte het de consulent goed om de hulpvraag helder te krijgen. In sommige gevallen had de bewoner hierbij hulp nodig van een begeleider of coach. Zeker voor mensen die zichzelf wat lastiger kunnen verwoorden of het spannend vinden om nieuwe personen over de vloer te krijgen, kan het helpen als er iemand bij het gesprek aanwezig is die hen goed kent en kan helpen met het verduidelijken van de hulpvraag.

Een brede uitvraag is heel belangrijk voor de gesproken bewoners. In ongeveer de helft van de casussen werd een brede uitvraag gedaan door de consulent en gevraagd wat er allemaal nodig was. Meerdere bewoners gaven aan dat dit heel prettig was en zij goed gewezen werden op de hulp die zij konden krijgen. Uit de interviews is gebleken dat een aantal bewoners deze brede intake niet hebben gehad en niet gewezen zijn op de verschillende mogelijkheden en regelingen binnen de Wmo. Een aantal bewoners kwam er achteraf achter dat ze ook hulp hadden kunnen krijgen op andere onderdelen, waardoor zij breder ondersteund hadden kunnen worden.

Goed contact met de consulent vinden de gesproken bewoners van belang. Daarbij gaat het om een goede klik en een consulent die met je meedenkt. Het regelmatig wisselen van consulenten ervaren alle gesproken Wmo-gebruikers als vervelend. Hierdoor lukt het niet altijd even goed (en snel) om bij een volgende beschikking de hulpvraag helder te krijgen. Als er sprake is van een wisseling zien Wmo-gebruikers graag een warme overdracht. Het is voor hen belangrijk dat het dossier door de volgende consulent goed wordt gelezen. Een aantal Wmo-gebruikers heeft het als vervelend ervaren dat zij steeds bij een nieuwe consulent weer moesten aantonen dat zij hulp nodig hadden. Zo noemde iemand het gevoel te hebben steeds opnieuw te moeten bewijzen hulp nodig te hebben om niet gekort te worden op ondersteuning.

Kwaliteit van de beslissing op toewijzing (of afwijzing) van hulp
Iets meer dan de helft van de gesproken bewoners is tevreden over de ontvangen hulp van de gemeente. Voor een aantal geldt een gedeeltelijke tevredenheid (omdat bijvoorbeeld een gedeelte van het verzoek wel werd toegekend en een gedeelte niet) en een paar gebruikers zijn ontevreden. De bewoners die ontevreden zijn begrijpen niet goed waarom hun verzoek is afgewezen en vinden dit zelf onterecht. Uit interviews blijkt dat een klein deel daarvan een bezwaar heeft ingediend. Dit geeft niet aan of de kwaliteit van de beslissing op; toewijzing of afwijzing van de hulp goed was. Het geeft weer of inwoners de beslissing begrepen hebben en waarom deze is afgewezen en of ze zich hebben neer kunnen leggen bij het besluit van de toegang op de door hen ingediende aanvraag.

Tijdigheid van de dienstverlening
Over het algemeen vond het eerste gesprek snel plaats en werd het proces snel in gang gezet. Slechts een paar gebruikers is volledig tevreden over de tijdigheid van de hulp. Voor een gedeelte van de gesproken bewoners geldt dat zij gedeeltelijk tevreden zijn omdat slechts een gedeelte van de hulp op tijd in gang werd gezet. Een paar Wmo-gebruikers is zeer ontevreden over de tijdigheid van de hulp, voor één bewoner duurde de levering van een aangepast onderdeel voor een hulpmiddel meer dan een half jaar. Het ontbreken van dit onderdeel zorgde ervoor dat deze bewoner niet zelfstandig de deur uit kon.

Kwaliteit van de voortgangsbewaking na toewijzing van hulp.
Meerdere bewoners uit het casusonderzoek benoemen dat het belangrijk is dat een consulent zich proactief opstelt en contact onderhoudt tussen de beschikkingen door. Bewoners worden graag op de hoogte gehouden van mogelijke veranderingen en zaken waar zij rekening mee moeten houden. Indien sprake is van een progressief verloop van een ziekte is het extra belangrijk dat een consulent peilt of de geboden hulp nog voldoende is. In slechts een paar gevallen nam de consulent na de beschikking uit zichzelf contact op met de bewoner.

Onderbouwing jeugdhulp
Onderstaande bevindingen zijn gebaseerd op het casusonderzoek onder bewoners die gebruik hebben gemaakt van de toegang tot de jeugdhulp.

De vindbaarheid en toegankelijkheid
Voor de meeste gesproken bewoners geldt dat zij met de jeugdhulp in aanraking kwamen omdat hun hulpvraag in beeld was bij school, jeugdzorg of jeugdreclassering. Een enkeling is doorverwezen door

de huisarts, een andere hulpinstantie of is zelf op zoek gegaan naar hulp via de website van de gemeente. De meeste bewoners wisten waar ze terecht konden met hun hulpvraag, voor twee casussen gold dit niet. Deze twee bewoners waren lange tijd op zoek naar de juiste hulp en wisten niet waar zij hun hulpvraag neer konden leggen. Bijna alle bewoners vonden dat ze goed terecht konden met hun hulpvraag. Drie bewoners konden niet goed terecht, voor hen geldt dat zij een vrij complexe hulpvraag hadden. Daarnaast denkt slechts een paar bewoners dat bewoners in Rheden weten waar ze terecht kunnen met hun hulpvraag.

Kwaliteit van de vraagverheldering
De meeste bewoners uit het casusonderzoek zijn van mening dat het de consulent lukte om de hulpvraag helder te krijgen, bovendien zijn de meeste bewoners tevreden over het contact met de consulent. Wel wordt een paar keer benoemd dat de kwaliteit van de vraagverheldering en de kwaliteit van het contact kan verschillen per consulent. Ervaring, inlevingsvermogen en meedenkend vermogen zijn volgens bewoners belangrijke voorwaarden voor goed contact met een consulent. Bovendien vinden bewoners het belangrijk dat er een goede klik is met de consulent.

Niet alle gesproken bewoners hebben direct contact gehad met hun consulent, voor sommigen verliep het contact met de gemeente via een hulporganisatie of persoonlijk begeleider/coach. Slechts een aantal bewoners heeft langere tijd contact gehad met dezelfde consulent, voor de rest was er sprake van wisselingen. Meerdere bewoners benoemen dat deze wisselingen lastig zijn omdat je steeds opnieuw je verhaal moet doen. Om dit ongemak iets weg te nemen is het daarom belangrijk dat er sprake is van een goede informatieoverdracht van de ene naar de andere consulent.

Kwaliteit van de beslissing op toewijzing (of afwijzing) van hulp
Iets minder dan de helft van de gesproken bewoners is tevreden over de beslissing die werd gemaakt door de gemeente over de te ontvangen hulp. Een aantal van de gesproken bewoners is gedeeltelijk tevreden over de afgegeven beschikking. Eén van de bewoners had te maken met een wisseling van aanbieder, de oude aanbieder was niet langer gecontracteerd, over deze wisseling was de bewoner erg ontevreden. Ook heeft één bewoner te maken gehad met meerdere verkeerde beschikkingen waardoor de hulp rond het wachten op de nieuwe beschikking steeds opnieuw stil werd gezet. Ook was één bewoner ontevreden over de toewijzing vanwege een lange reistijd naar de toegewezen aanbieder.

Tijdigheid van de dienstverlening
Voor iets minder dan de helft van de gesproken bewoners kwam de hulp op tijd. Een aantal bewoners is van mening dat de hulp sneller geboden had kunnen worden. De bewoners die niet geheel tevreden zijn over de tijdigheid van de hulp hadden vaak een wat complexere hulpvraag, waar maatwerk nodig was om tot een goede oplossing te komen.

Kwaliteit van de voortgangsbewaking na toewijzing van hulp.
In ongeveer de helft van de casussen nam de consulent na afgeving van de beschikking nog contact op met de bewoner om te vragen hoe de hulp bevallen was. Bij een aantal casussen verliep al het contact via hun begeleider/coach of hulporganisatie waardoor de cliënt zelf niet op de hoogte was van het contact met de gemeente.

2.3 Toetsing aan het normenkader: Wmo

Voor de toetsing aan de norm werken we met de volgende termen in volgorde van niet voldoen tot voldoen:

- Voldoet niet: dit betekent dat op geen enkele wijze (0%) wordt voldaan aan de norm
- Voldoet beperkt: dit betekent dat voor een klein deel (<=50%) wordt voldaan aan de norm

- Voldoet merendeels: dit betekent dat voor een groter deel (>50%, <75%) wel dan niet wordt voldaan aan de norm
- Voldoet grotendeels: dit betekent dat voor een zeer groot gedeelte (>75%) wordt voldaan aan de norm
- Voldoet: dit betekent dat volledig (100%) wordt voldaan aan de norm.

Norm	Toetsing
Inwoners oordelen positief over: ○ De toegankelijkheid, ○ Vindbaarheid, ○ Tijdigheid van de dienstverlening, ○ Kwaliteit van de vraagverheldering, ○ Kwaliteit van de beslissing op toewijzing (of afwijzing) van hulp en kwaliteit van de voortgangsbewaking na toewijzing van hulp.	○ *Toegankelijkheid en vindbaarheid: voldoet grotendeels* ▪ 11 van de 15 bewoners wisten waar zij terecht konden met hun hulpvraag; ▪ 12 van de 15 bewoners konden goed terecht met hun hulpvraag; ○ *Tijdigheid van de dienstverlening: voldoet beperkt* ▪ 4 van de 15 bewoners kregen op tijd de gevraagde hulp, voor 6 van de 15 bewoners was een gedeelte van de hulp op tijd en voor 4 van de 15 bewoners kwam de hulp te laat of is de hulp helemaal niet geboden. Dit is de tijdigheid van de daadwerkelijke hulpverlening en niet het binnen de termijnen van de Wmo op te leveren onderzoeksverslag.; ○ *Kwaliteit van de vraagverheldering: voldoet grotendeels* ▪ Bij 12 van de 15 bewoners lukte het de consulent om de hulpvraag duidelijk te krijgen (soms met wat hulp van een coach of begeleider); ○ *Kwaliteit van de beslissing op toewijzing: voldoet merendeels* ▪ Bij 8 van de 15 onderzochte casussen waren de bewoners tevreden over de te ontvangen hulp, 4 bewoners zijn gedeeltelijk tevreden over de beslissing van de gemeente en 3 bewoners zijn geheel ontevreden; ○ *Kwaliteit van de voortgangsbewaking na toewijzing van hulp: voldoet beperkt* ▪ In slechts 3 van de 15 onderzochte casussen nam de consulent na de beschikking nog contact op met de bewoner om te vragen hoe de hulp beviel en of er nog andere dingen nodig waren.

2.4 Toetsing aan het normenkader: Jeugdhulp

Voor de toetsing aan de norm werken we met de volgende termen in volgorde van niet voldoen tot voldoen:

- Voldoet niet: dit betekent dat op geen enkele wijze (0%) wordt voldaan aan de norm
- Voldoet beperkt: dit betekent dat voor een klein deel (<=50%) wordt voldaan aan de norm
- Voldoet merendeels: dit betekent dat voor een groter deel (>50%, <75%) wel dan niet wordt voldaan aan de norm
- Voldoet grotendeels: dit betekent dat voor een zeer groot gedeelte (>75%) wordt voldaan aan de norm
- Voldoet: dit betekent dat volledig (100%) wordt voldaan aan de norm.

Norm	Toetsing
Inwoners oordelen positief over: ○ De toegankelijkheid, ○ Vindbaarheid, ○ Tijdigheid van de dienstverlening, ○ Kwaliteit van de vraagverheldering, ○ Kwaliteit van de beslissing op toewijzing (of afwijzing) van hulp en kwaliteit van de voortgangsbewaking na toewijzing van hulp.	○ *Toegankelijkheid en vindbaarheid: voldoet merendeels* ▪ 11 van de 14 bewoners wisten waar zij terecht konden met hun hulpvraag, voor 1 bewoner was de vraag niet van toepassing omdat de hulpvraag niet vanuit de bewoner zelf kwam maar de hulp min of meer werd opgelegd vanuit school; ▪ 10 van de 15 bewoners konden goed terecht met hun hulpvraag; ○ *Tijdigheid van de dienstverlening: voldoet beperkt* ▪ 7 van de 15 bewoners kregen op tijd de benodigde hulp, voor 4 van de 15 bewoners was een gedeelte van de hulp op tijd en voor 4 van de 15 bewoners kwam de hulp te laat of is hulp helemaal niet geboden; ○ *Kwaliteit van de vraagverheldering: voldoet grotendeels* ▪ Bij 8 van de 13 bewoners lukte het de consulent om de hulpvraag duidelijk te krijgen. Bij twee bewoners was de vraag niet van toepassing, gezien de zorgaanbieder in deze gevallen de vraagverheldering op zich heeft genomen; ○ *Kwaliteit van de beslissing op toewijzing: voldoet merendeels* ▪ 9 van de 15 bewoners vond dat de juiste beslissing werd gemaakt over de te ontvangen hulp, 4 bewoners zijn gedeeltelijk tevreden over de beslissing van de gemeente en 2 bewoners zijn geheel ontevreden; ○ *Kwaliteit van de voortgangsbewaking na toewijzing van hulp: voldoet meerendeels* ▪ Bij 7 van de 12 onderzochte casussen nam de consulent na de beschikking nog contact op met bewoner om te vragen hoe de hulp beviel en of er andere dingen nodig waren. Voor 3 onderzochte casussen was de vraag niet van toepassing gezien het contact via een zorgaanbieder verliep.

3

BEVINDINGEN PERSPECTIEF WETTELIJKE EN JURIDISCHE KADERS

3. Bevindingen perspectief wettelijke en juridische kaders

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de volgende onderzoeksvraag beantwoord:

2. Hoe is het toegangsproces feitelijk ingericht en is de toegang tot de Wmo en jeugdhulp daarmee rechtmatig ingericht?

Daar waar van toepassing gebeurt dat vanuit twee perspectieven: (1) Wmo en (2) Jeugdwet.

In de eerste plaats wordt meer inzicht gegeven in het aantal toegekende aanvragen van de Wmo en Jeugdhulp door de jaren heen. In paragraaf 3.2 wordt vervolgens de onderzoeksvraag op hoofdlijnen beantwoord, gevolgd door een onderbouwing. Het hoofdstuk eindigt met een toetsing aan het normenkader.

Aantal toegekende aanvragen
Tabel 3 geeft overzichtelijk weer hoeveel Wmo- en jeugdhulpaanvragen door de jaren heen zijn toegekend uitgesplitst naar het soort ondersteuning of het soort verwijzing.

Tabel 3 | Aantal toegekende Wmo- en jeugdhulpaanvragen per jaar

	Jaar	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**2021***
Aantal toegekende aanvragen per jaar per ondersteuning (Wmo)	Begeleiding	357	412	412	804	1062	892	722
	HBH**	76	175	94	206	983	896	1239
	Rollen	84	105	89	84	103	92	72
	Vervoer	202	274	280	364	450	310	348
	Wonen	171	180	175	203	260	226	213
	Totaal	890	1146	1050	1661	2858	2416	2594
	Jaar	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**2021***
Aantal toegekende aanvragen per jaar per soort verwijzing (Jeugdhulp)	Jeugdvoorziening (gemeentelijke verwijzing)	0	0	6	877	720	712	679
	Jeugdvoorziening (externe verwijzing)	0	1	3	1395	1726	1597	791
	Totaal	0	1	9	2272	2446	2309	1470

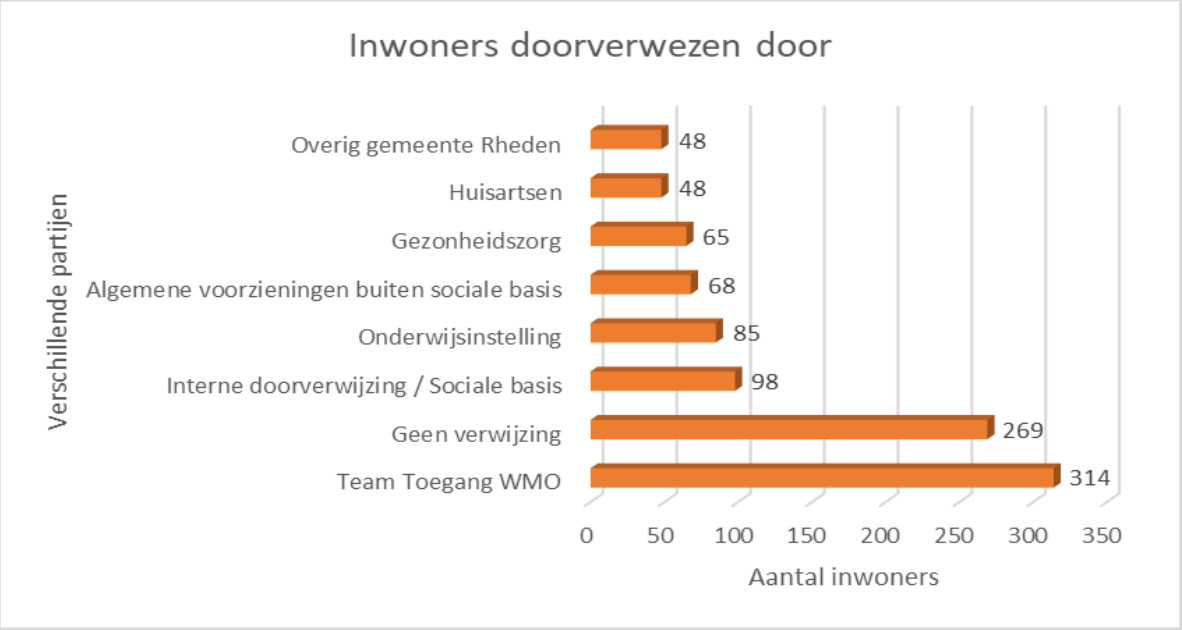
Bron: Civision Samenlevingszaken
*De cijfers van 2021 zijn voorlopige cijfers (tot eind oktober 2021)
**De term HBH staat voor hulp bij huishouden

Tabel 3 maakt het aantal aanvragen inzichtelijk zoals die door het gemeentelijke systeem geregistreerd zijn. De aantallen kunnen verschillen met tabel 1 en tabel 2. Deze tabellen geven het aantal unieke cliënten en het aantal unieke trajecten in een jaar weer. Trajecten en cliënten kunnen in meerdere jaren meetellen (bijvoorbeeld: in tabel 1 en 2 telt een cliënt die in november 2020 een traject heeft wat doorloopt tot maart 2021 in 2020 én in 2021 mee). Tabel 3 laat zien dat het aantal toegekende Wmo aanvragen is gestegen tot en met 2019 en daarna iets afneemt. De daling in 2020 ten opzichte van 2019 is volgens respondenten mogelijk het gevolg van de coronacrisis. Voor jeugdhulp geldt dat voor 2018 geen

sprake was van complete cijfers over het aantal toegekende aanvragen. In 2015, 2016 en 2017 zijn de aanvragen van jeugd uitbesteed geweest bij Zorglokaal. De aanvragen werden wel door de gemeente uitgevoerd. Vanaf 2020 is sprake van een afname van het aantal toegekende jeugdhulp aanvragen, dit is mogelijk het gevolg van de coronacrisis.
Een andere genoemde mogelijke verklaring is dat vanaf 2020 Incluzio een deel van de aanvragen oppakt en bewoners daaropvolgend rechtstreeks verwijst naar ondersteuning vanuit de sociale basis. De sociale basis vangt de lichte ondersteuning (Wmo en jeugd) op. Daarmee is er extra ingezet op de toegang via Incluzio terwijl vooralsnog geen sprake is van vermindering van de inzet van de toegang bij de gemeente. De eerste cijfers over de inzet van Incluzio zijn in onderstaande figuren weergegeven.

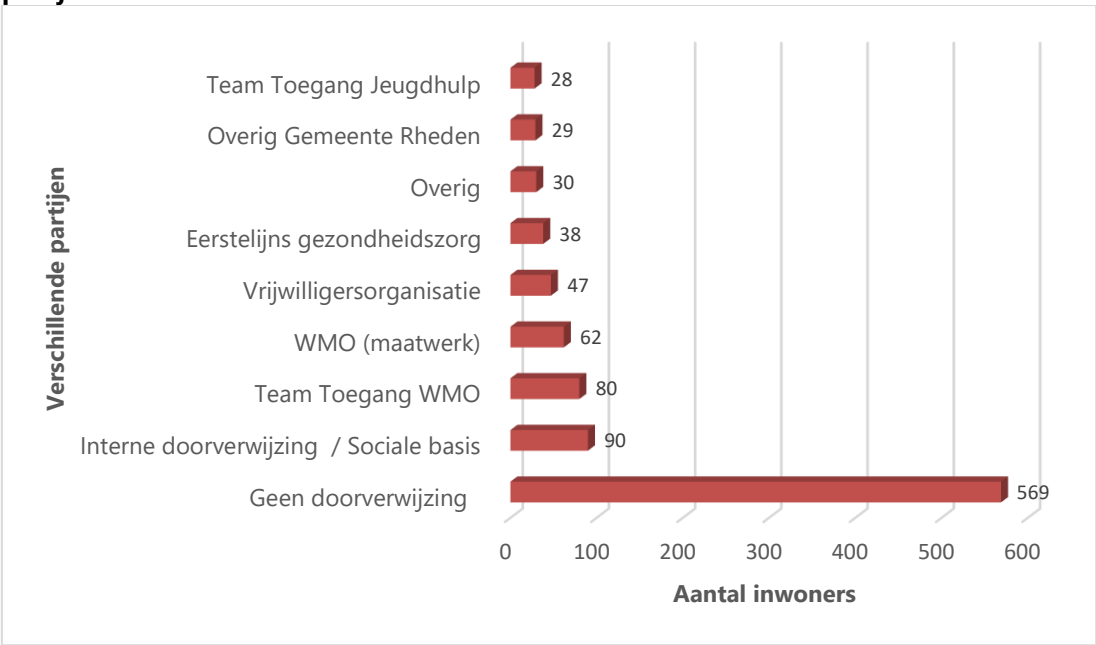
In figuur 3 is inzichtelijk gemaakt via welke route bewoners bij Incluzio terecht zijn gekomen. De meeste bewoners zijn via team toegang Wmo bij Incluzio terecht gekomen. Deze inwoners hebben zich in eerste instantie met hun hulpvraag bij de gemeente gemeld en zijn toen doorverwezen naar Incluzio. Ook valt op dat een relatief groot aandeel van de instroom bij Incluzio wordt gevormd door bewoners die zonder verwijzing de weg naar Incluzio weten te vinden.

Figuur 3: Aantal inwoners die bij de instroom zijn doorverwezen naar Incluzio door de verschillende partijen in 2021*



*Cijfers t/m oktober 2021

Figuur 4: Aantal inwoners die bij afsluiting zijn doorverwezen door Incluzio naar de verschillende partijen in 2021*



*Cijfers t/m oktober 2021

Figuur 4 laat zien naar welke partijen bewoners vanuit Incluzio worden doorverwezen met hun hulpvragen. Het grootste gedeelte van de inwoners wordt niet doorverwezen (bijvoorbeeld als sprake is van een heel eenvoudige hulpvraag) of wordt intern doorverwezen naar de sociale basis. 199 bewoners werden uiteindelijk wel doorverwezen naar de Wmo, Jeugdhulp of een ander onderdeel van de gemeente. Naast naar de gemeente worden inwoners ook naar de eerstelijns gezondheidszorg en vrijwilligersorganisatie toegeleid.

3.2 Inrichting toegang Wmo en jeugdhulp

Beantwoording onderzoeksvraag op hoofdlijnen:
In de Wet Maatschappelijke Ondersteuning 2015 zijn verschillende wettelijke vereisten opgenomen omtrent de toegang tot de Wmo. Voor de toegang tot de jeugdhulp geldt dat deze wettelijke vereisten zijn opgenomen in de Jeugdwet 2015. Hieronder zijn twee van deze wettelijke vereisten weergegeven:

- *Wmo 2015:* Hulp wordt geboden indien een bewoner in verband met een beperking, chronische psychische of psychosociale problemen niet op eigen kracht, met gebruikelijke hulp, met mantelzorg of met hulp van andere personen uit zijn sociale netwerk voldoende zelfredzaam is of in staat is tot participatie.
- *Jeugdhulp 2015:* Jeugdhulp wordt geboden indien een jeugdige of ouder jeugdhulp nodig heeft in verband met opgroei- en opvoedproblemen, psychische problemen en stoornissen, die niet door henzelf kunnen worden opgelost, waarbij ook geen aanspraak kan worden gemaakt op een andere voorziening of het eigen netwerk.

De 'verordening maatschappelijke ondersteuning gemeente Rheden 2019' en 'verordening Jeugdhulp 2019' sluiten aan bij de wettelijke vereisten. Bovendien zijn de verschillende stappen om te komen tot een beslissing of afwijzing van de aanvraag uitvoerig uitgewerkt binnen de Wmo- en jeugdhulpverordening. Zo beoogt Incluzio sinds 1-1-2021 een gedeelte van de hulpvragen op te vangen binnen de sociale basis (het voorliggend veld) in plaats van direct over te gaan tot een maatwerkvoorziening of specialistische jeugdhulp. Voor de Wmo geldt dat de wettelijke termijn van 8 weken (van melding tot aan besluit) in de eerste helft van 2021 steeds vaker werd behaald. In de zomer van 2021 werd bij zo'n 22% van de casussen de termijn niet gehaald. Dit blijft wel een punt van

aandacht. Het aantal bewoners dat langer dan 6 weken wachtte op een besluit van de gemeente liep van augustus tot en met november 2021 weer sterk op. Voor meer dan 50% van de werkvoorraad gold dat de 6 wekentermijn niet werd gehaald. Voor de jeugdhulp geldt geen wettelijke termijn maar een 'redelijke termijn'. Wel is in één van de beleidsdocumenten van Rheden een beoogde termijn opgesteld van 8 weken (van het neerleggen van de hulpvraag tot aan het besluit). Voor jeugdhulp geldt dat de beoogde termijn van 8 weken vanaf 6 september tot en met halverwege november steeds werd gehaald.

Onderbouwing Wmo

Wettelijke kaders

In de Wet Maatschappelijke ondersteuning 2015 wordt clientondersteuning gedefinieerd als: "Onafhankelijke ondersteuning met informatie, advies en algemene ondersteuning die bijdraagt aan het versterken van de zelfredzaamheid en participatie en het verkrijgen van een zo integraal mogelijke dienstverlening op het gebied van maatschappelijke ondersteuning, preventieve zorg, zorg, jeugdhulp, onderwijs, welzijn, wonen, werk en inkomen."

Een ingezetene van Nederland komt overeenkomstig de bepalingen van deze wet in aanmerking voor een maatwerkvoorziening, bestaande uit:

a. Door het college van de gemeente waarvan hij ingezetene is, te verstrekken ondersteuning van zijn zelfredzaamheid en participatie, voor zover hij in verband met een beperking, chronische psychische of psychosociale problemen niet op eigen kracht, met gebruikelijke hulp, met mantelzorg of met hulp van andere personen uit zijn sociale netwerk voldoende zelfredzaam is of in staat is tot participatie,
b. Beschermd wonen, te verstrekken door het college van de gemeente tot welke hij zich wendt, voor zover hij in verband met psychische of psychosociale problemen niet in staat is zich op eigen kracht, met gebruikelijke hulp, met mantelzorg of met hulp van andere personen uit zijn sociale netwerk te handhaven in de samenleving, dan wel
c. Opvang, te verstrekken door het college van de gemeente tot welke hij zich wendt, indien hij de thuissituatie heeft verlaten, al dan niet in verband met risico's voor zijn veiligheid als gevolg van huiselijk geweld, en niet in staat is zich op eigen kracht, met gebruikelijke hulp, met mantelzorg of met hulp van andere personen uit zijn sociale netwerk te handhaven in de samenleving.

Wettelijke termijn

In artikel 2.3.2 komt naar voren dat het college zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk binnen 6 weken na de melding een onderzoek dient uit te voeren. Bovendien dient het college te bevestigen dat zij de melding hebben ontvangen. Voordat dit onderzoek van start gaat krijgt de client de mogelijkheid een persoonlijk plan te overhandigen met hierin de omstandigheden en de ondersteuning die naar zijn mening het meest is aangewezen. Zodra het onderzoek is uitgevoerd (of als de wettelijke termijn van 6 weken is overschreden) kan de cliënt een aanvraag doen. Het college geeft de beschikking binnen twee weken na ontvangst van de aanvraag. Oftewel, de wettelijke beslistermijn (van melding tot aan beschikking) betreft 8 weken.

Lokale kaders (verordening en beleidsregels)

Wmo-verordening

In de Memorie van Toelichting op de Wmo is aangegeven dat de gemeente een Wmo-verordening dient op te stellen: "De gemeenteraad stelt bij verordening de regels vast voor de uitvoering van het beleid door het college. De gemeentelijke verordening is daarmee een essentieel document voor de concrete uitwerking van het beleid van een gemeente met betrekking tot ondersteuning van zelfredzaamheid en -participatie, beschermd wonen en opvang". De verordening is daarmee een uitvloeisel van zowel het wettelijk kader als het eigen beleid van de gemeente. De gemeente Rheden heeft een Wmo-verordening.

In deze Wmo-verordening komen de punten terug die de Wmo voorschrijft om bij verordening te regelen, zoals:

- De gemeenteraad stelt bij verordening de regels vast die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van het in artikel 2.1.2 bedoelde plan en de door het college ter uitvoering daarvan te nemen besluiten of te verrichten handelingen. Dit betreft het vaststellen van de Wmo-verordening.
- Het college draagt er in ieder geval zorg voor dat voor ingezetenen cliëntondersteuning beschikbaar is. Het college draagt er zorg voor dat bij de cliëntondersteuning het belang van betrokkene uitgangspunt is (artikel 2.2.4). Dit is opgenomen in de Wmo-verordening.
- Het college draagt er zorg voor dat aan personen die daarvoor in aanmerking komen, een maatwerkvoorziening wordt verstrekt. Hieraan zijn in artikel 2.3.2 meerdere eisen gesteld. Bijvoorbeeld dat onderzoek moet plaatsvinden, waar dat onderzoek zich op moet richten, binnen welke termijn dat moet gebeuren en dat dit in een plan moet worden vastgelegd. Dit is in de Wmo-verordening vastgelegd.
- In artikel 2.3.5 is voorgeschreven binnen welke termijn het college moet beslissen over een aanvraag voor een maatwerkvoorziening en hoe deze voorziening is afgestemd op omstandigheden en bijvoorbeeld andere voorzieningen. Dit is in de Wmo-verordening vastgelegd.

In de Wmo-verordening 2019 van Rheden staat een aantal zaken die specifiek betrekking hebben op de toegang tot de Wmo:

Melding: Het college bevestigt binnen twee dagen dat zij een melding over een hulpvraag hebben ontvangen. Indien nodig wordt zo spoedig mogelijk een afspraak gemaakt voor een gesprek. In het geval van spoedeisende gevallen als bedoeld in artikel 2.3.3 treft het college een tijdelijke maatwerkvoorziening in afwachting van de uitkomst van het onderzoek.

Onderzoek: Om te bepalen of een maatwerkvoorziening kan worden getroffen wordt een onderzoek uitgevoerd. Dit onderzoek bestaat uit een aantal onderdelen/stappen:

a. Persoonlijk plan.
b. Informatie en identificatie.
c. Gesprek.
d. (Wettelijke) factoren.
e. Terugkoppeling.
f. Aanvraag maatwerkvoorziening.
g. Aanvraag voor een pgb.
h. Mogelijkheid tot second opinion.

Criteria voor een maatwerkvoorziening en weigeringsgronden: Om in aanmerking te komen voor een maatwerkvoorziening zijn een aantal criteria opgesteld. Deze zijn terug te lezen in artikel 10, 11, 12 en 13 van de verordening. Daarnaast kan een maatwerkvoorziening op basis van een aantal gronden worden geweigerd. Zo kan de aanvraag bijvoorbeeld worden geweigerd als de cliënt aanspraak kan maken op enige andere passende voorziening of dienst op grond van andere wet- en regelgeving. In artikel 14 van de verordening wordt verder ingegaan op de weigeringsgronden.

Beleidsregels Wmo
In het document 'Beleidsregels maatschappelijke ondersteuning en jeugdhulp gemeente Rheden 2019' wordt onder andere ingegaan op beleidsregels omtrent de toegang van de Wmo en Jeugdhulp:

- *Aanvaardbaar niveau:* De gemeente Rheden streeft binnen de Wmo en Jeugdhulp naar een aanvaardbaar niveau van zelfredzaamheid, participatie en veiligheid van de bewoners. Hierbij wordt gekeken naar wat past bij de leeftijd en situatie van de bewoner. Aanvaardbaar geeft aan dat er soms belemmeringen of beperkingen blijven die niet verholpen kunnen worden. De ondersteuning richt zich tot wat noodzakelijk is voor de zelfredzaamheid, participatie en veiligheid. De ondersteuning breidt zich niet uit tot wat de inwoner noodzakelijk vindt in het kader van gewoonte of smaak. Het

betekent niet per definitie dat alle activiteiten zoals hobby's kunnen worden uitgeoefend zoals voorheen.

- *Rol consulent:* De consulent is in staat om de situatie van de bewoner te onderzoeken en een onafhankelijke afweging te maken van de situatie en de eventueel benodigde ondersteuning. Er wordt in samenwerking met de inwoner een (integraal) plan opgesteld en specifieke, meetbare, haalbare, realistische en tijdgebonden doelen geformuleerd. Indien specialistische kennis voor het maken van de afweging noodzakelijk is, maakt de consulent gebruik van een externe adviseur. Indien de bewoner het niet eens is met de beslissing kan een second opinion worden aangevraagd. In dit geval kijkt een consulent van een ander team nogmaals naar de gemaakte beslissing.
- *Regierol:* In principe voert een inwoner zelf de regie over de ondersteuning en/of zijn leven. Wanneer een inwoner niet in staat is zelf regie te voeren over de ondersteuning en/of zijn leven, worden er verschillende mogelijkheden onderzocht. Er wordt allereerst gekeken of iemand uit het netwerk naast de inwoner kan staan. Als dit niet mogelijk is, kan een zorgaanbieder (tijdelijk) naast de inwoner staan totdat deze zelf in staat is weer regie te voeren. Wanneer er geen passende mogelijkheden zijn, bijvoorbeeld doordat er sprake is van een complexe situatie, kan de consulent tijdelijk de rol van regisseur op zich nemen.

  Regie voeren op een proces betekent:
  a. Helicopterview, overzicht bewaken;
  b. Organiseren en coördineren;
  c. Delegeren van acties en taken;
  d. Doelen monitoren en evalueren;
  e. Ondersteunen waar nodig, loslaten waar kan;
  f. Overdragen/Beleggen van het regie voeren voor de toekomst.

- *Verlenging onderzoektermijn:* Zoals in de Wmo verordening 2019 naar voren komt, dient binnen zes weken het onderzoek te worden uitgevoerd. De onderzoekstermijn van zes weken en het verstrekken van het plan of verslag wordt alleen uitgesteld met instemming van de inwoner. De inwoner ontvangt hiervoor een schriftelijke bevestiging. Hierin staan de datum van de melding, de reden van uitstel van het onderzoek, welke activiteiten nog moeten worden verricht en de termijn van de verlenging.
- *Verlenging beslistermijn:* Zoals in de Wmo verordening 2019 naar voren komt, dient binnen twee weken na een aanvraag een besluit te worden genomen. Het verlengen van de beslistermijn van twee weken gebeurt alleen met instemming van de inwoner. De inwoner ontvangt hiervoor een schriftelijke bevestiging. Hierin staan de datum van de aanvraag, de aangevraagde ondersteuning, de reden van uitstel, wat nog nodig is voor het besluit en de beslistermijn van twee weken (zo kort mogelijk).

Feitelijke inrichting

Toegang via de gemeente

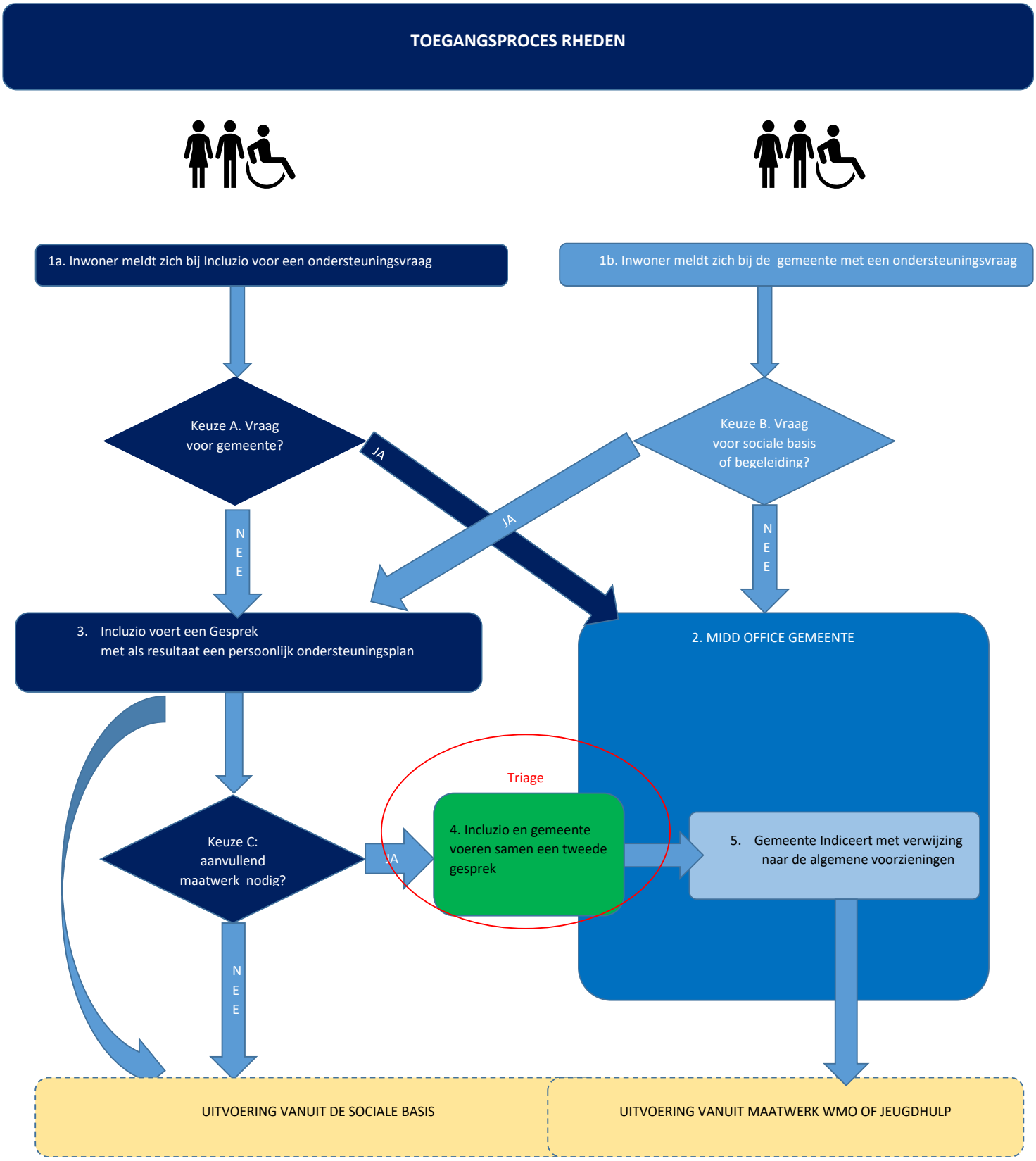
De toegang via de gemeente verloopt via het Sociaal Meldpunt. Bij het Sociaal Meldpunt kunnen bewoners terecht met al hun vragen over hulp bij het huishouden, woningaanpassing, vervoersvoorzieningen en hulpmiddelen. Uit de interviews blijkt dat de bewoners die zich telefonisch melden bij de gemeente eerst via het klantcontactcentrum worden geholpen. Het klantcontactcentrum bepaalt of een bewoner wordt doorgeleid naar het Sociaal Meldpunt. Inmiddels, zo blijkt uit de interviews, kunnen bewoners het Sociaal Meldpunt ook rechtstreeks benaderen.
Uit de gesprekken blijkt dat de in de verordening genoemde volgorde van melden, onderzoek (inclusief keukentafelgesprek) en het aanvragen en toekennen van een voorziening ook in de praktijk plaatsvindt.

Toegang via Incluzio

Sinds begin 2021 verloopt de toegang tot de Wmo en Jeugdhulp bij voorkeur via Incluzio. Bewoners melden zich met hun hulpvragen bij Incluzio, voor maatwerk kunnen ze bij de gemeente terecht. Pas na een eerste intake komt een inwoner, indien de laagdrempelige hulp van Incluzio niet toereikend is, terecht bij de consulenten van de gemeente. Incluzio doet in feite vooronderzoek. Voor de bewoner zit er, indien

maatwerk nodig is, wel een week meer tijd tussen omdat ze zich altijd eerst bij Incluzio aanmelden. Hoewel de bevindingen van Incluzio kunnen worden meegenomen in het verder onderzoek door de consulent van de gemeente in het kader van de beoordeling aanspraak op maatwerk, is het voor de bewoner, indien er maatwerk nodig is, wel een extra schakel, omdat ze zich altijd eerst bij Incluzio aanmelden. Het doel met de positionering bij Incluzio is om meer hulpvragen op te vangen met de laagdrempelige hulp en slechts een gedeelte door te verwijzen naar de maatwerkvoorzieningen. Het gevolg hiervan is dat bewoners met een nieuwe hulpvraag inclusief verwijzing naar maatwerk, vanaf begin dit jaar te maken hebben met een toegang in twee fasen.

In onderstaand plaatje (overgenomen uit het werkproces van december 2020) is schematisch weergegeven hoe het proces van hulpvraag tot aan Wmo-ondersteuning of Jeugdhulp beschikking via de gemeentelijke toegang en die van Incluzio is ingericht. Dit is het werkproces sinds 01-01-2021. Tot eind 2020 zijn er veel vragen die met lichte ondersteuning (Jeugd en WMO) te maken hebben en die bij de gemeentelijke Toegang belanden. De gemeente heeft de verwachting dat de verbreding en versteviging van de sociale basis door de opdracht bij Incluzio tot een toename van de informatie en advies rol van de sociale basis zal leiden en een afname bij de Toegang van de gemeente. De maatwerkvoorzieningen Wmo en Jeugd: deze voorzieningen zijn lokaal dan wel regionaal ingekocht, toeleiding is belegd bij de gemeentelijke Toegang en bevoegde verwijzers. Dus mensen die eerst via Incluzio binnenkomen en niet kunnen worden doorverwezen naar de sociale basis maar richting maatwerkvoorzieningen moeten gaan, krijgen dan vervolgens weer te maken met de toegang van de gemeente.


TOEGANGSPROCES RHEDEN
1a. Inwoner meldt zich bij Incluzio voor een ondersteuningsvraag
1b. Inwoner meldt zich bij de gemeente met een ondersteuningsvraag
Keuze A. Vraag voor gemeente?
Keuze B. Vraag voor sociale basis of begeleiding?
JA
JA
NEE
NEE
3. Incluzio voert een Gesprek met als resultaat een persoonlijk ondersteuningsplan
2. MIDD OFFICE GEMEENTE
Triage
Keuze C: aanvullend maatwerk nodig?
JA
4. Incluzio en gemeente voeren samen een tweede gesprek
5. Gemeente Indiceert met verwijzing naar de algemene voorzieningen
NEE
UITVOERING VANUIT DE SOCIALE BASIS
UITVOERING VANUIT MAATWERK WMO OF JEUGDHULP

Beoogde en gerealiseerde termijnen
Nadat de bewoner een melding doet, wordt door het college een onderzoek uitgevoerd. De beoogde termijn voor het uitvoeren van het onderzoek is zes weken. Wanneer vervolgens een aanvraag wordt ingediend krijgt het college twee weken de tijd om de beschikking af te geven of het verzoek te weigeren. De totale beoogde termijn (van melding tot aan beschikking/weigering) betreft dus acht weken.

Uit interviews met medewerkers van de toegang is naar voren gekomen dat in het verleden het beslissen bij het grootste (zo'n 90%) gedeelte van de onderzochte Wmo-casussen meer tijd in beslag nam dan de beoogde termijn van acht weken. In de eerste helft van 2021 is fors ingezet op het verkorten van de termijnen. De medewerkers van de toegang schatten in dat in de zomer van 2021 nog 2 van de 9 onderzochte casussen de termijn niet halen (zo'n 22%). Daarnaast geven deze medewerkers aan dat er in de loop van 2021 minder telefoontjes binnenkomen van bewoners die ontevreden zijn over de lange wachttijd. Eén van de verklaringen die wordt genoemd is dat tegenwoordig met kleurcodes wordt gewerkt waardoor bewoners waarbij sprake is van een urgente situatie naar voren worden geschoven. De kleurcode rood geeft aan dat een casus op of over de termijn zit, waardoor dit nu sneller wordt opgepakt. Het aantal casussen dat meer dan 6 weken op een besluit wacht is sinds augustus 2021 tot en met november 2021 gestegen. Zie tabel 4 op pagina 30 voor de actuele cijfers van het aantal overschrijdingen van de termijnen voor de Wmo en jeugdhulp.

Onderbouwing jeugdhulp

Wettelijke kaders Jeugdwet
De Jeugdwet draagt op, de verantwoordelijkheid voor het voorkomen van, de ondersteuning, hulp en zorg bij opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen, de uitvoering van de kinderbeschermingsmaatregelen en de jeugdreclassering bij de gemeente te beleggen. Dit om te komen tot betere samenwerking van hulpverleners rond gezinnen, eerdere ondersteuning bij opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen, hulp op maat en meer ruimte voor professionals en tot het demedicaliseren, ontzorgen en normaliseren van de jeugdsector, waarbij het uitgangspunt is dat de verantwoordelijkheid voor het gezond en veilig opgroeien van jeugdigen allereerst bij de ouders en de jeugdige zelf ligt.

De jeugdhulp is overgeheveld naar de gemeenten die zich in hun beleid moeten richten op:
a. Het voorkomen en de vroege signalering van en vroege interventie bij opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen;
b. Het versterken van het opvoedkundige klimaat in gezinnen, wijken, buurten, scholen en kinderopvang;
c. Het bevorderen van de opvoedvaardigheden van de ouders, opdat zij in staat zijn hun verantwoordelijkheid te dragen voor de opvoeding en het opgroeien van jeugdigen;
d. Het inschakelen, herstellen en versterken van de eigen mogelijkheden en het probleemoplossend vermogen van de jeugdige, zijn ouders en de personen die tot hun sociale omgeving behoren, waarbij voor zover mogelijk wordt uitgegaan van hun eigen inbreng;
e. Het bevorderen van de veiligheid van de jeugdige in de opvoedsituatie waarin hij opgroeit;
f. Integrale hulp aan de jeugdige en zijn ouders, indien sprake is van multiproblematiek, en
g. Het tot stand brengen en uitvoeren van familiegroepsplannen en het verlenen van hulp op basis van familiegroepsplannen, ter uitvoering van artikel 4.1.2 en indien sprake is van vroege signalering van opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen.

De Jeugdwet onderscheidt meerdere verwijzers en dus toegangen tot jeugdhulp:
- De gemeente als verwijzer via het Sociaal Meldpunt
- Huisartsen en jeugdartsen/medisch specialisten
- Instellingen voor jeugdbescherming en jeugdreclassering, (gecertificeerde instellingen).
- Anderen zoals scholen, rechtelijke macht en de "zelfverwijzers'

Redelijke termijn
De Jeugdwet kent in tegenstelling tot de Wmo geen wettelijke termijnen voor de behandeling van een aanvraag voor jeugdhulp. Gesproken wordt van redelijke termijnen.

Lokale kaders (verordening en beleidsregels)
Ook voor de jeugdhulp-verordening geldt dat dit een uitvloeisel is van zowel het wettelijk kader als het eigen beleid van de gemeente. De gemeente Rheden heeft een jeugdhulp-verordening. In de Jeugdwet komt naar voren dat gemeenten een verordening moeten opstellen waarin in ieder geval de volgende zaken dienen te worden opgenomen:

- De door het college te verlenen individuele voorzieningen en overige voorzieningen, met betrekking tot de voorwaarden voor toekenning en de wijze van beoordeling van, en de afwegingsfactoren bij een individuele voorziening. Dit is opgenomen in de jeugdhulp-verordening.
- De wijze waarop de gemeentelijke toegang tot en de toekenning van een individuele voorziening wordt afgestemd met andere voorzieningen op het gebied van zorg, onderwijs, maatschappelijke ondersteuning, werk en inkomen. Dit is in de jeugdhulp-verordening vastgelegd. Jeugdigen kunnen ook via huisartsen, rechterlijke macht, instellingen voor jeugdbescherming naar jeugdhulp verwezen worden.
- De wijze waarop de hoogte van een persoonsgebonden budget (als bedoeld in artikel 8.1.1) wordt vastgesteld. Dit is opgenomen in de jeugdhulp-verordening.
- De bestrijding van het ten onrechte ontvangen van een individuele voorziening of een persoonsgebonden budget, alsmede van misbruik of oneigenlijk gebruik van de wet. Dit is vastgelegd in de jeugdhulp-verordening.

In het artikel 2.2 van de jeugdwet ten aanzien van het beleidsplan jeugdhulp is de volgende eis opgenomen: "*Het plan beschrijft welke resultaten de gemeente in de door het plan bestreken periode wenst te behalen, hoe gemeten zal worden of deze resultaten zijn behaald en welke outcomecriteria gehanteerd worden ten aanzien van jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen*"

In de jeugdhulpverordening 2019 van Rheden staat een aantal zaken die specifiek betrekking hebben op de toegang tot de jeugdhulp.

Gesprek en onderzoek
Zodra een jeugdige of ouder/voogd een hulpvraag bij het college neerlegt volgt een gesprek. In dit gesprek wordt de hulpvraag verder gespecificeerd en wordt bekeken of en welke voorzieningen tot de mogelijkheden behoren. De jeugdhulp kent twee soorten voorzieningen: algemene voorzieningen en individuele voorzieningen. Algemene voorzieningen zijn rechtstreeks voor iedereen toegankelijk. Hieronder valt welzijnswerk, jongerenwerk en preventieve/lichte opvoedondersteuning. In de eerste plaats wordt in het gesprek gekeken of het eigen netwerk of de algemene voorzieningen voldoen om de hulpvraag op te lossen. Indien dit niet het geval is wordt in het gesprek gekeken naar de mogelijkheden om gebruik te maken van een individuele voorziening of het kiezen voor een persoonsgebonden budget (pgb). Bovendien kan het college, met instemming van de jeugdige of ouder/voogd, informatie inwinnen bij andere instanties om de problemen en meest aangewezen hulp helder te krijgen. De criteria om in aanmerking te komen voor een individuele voorziening en pgb zijn terug te lezen in de verordening.

Aanvraag individuele voorziening of pgb
Na het gesprek tussen het college en de ouder/voogd worden de besproken zaken vastgelegd in een integraal plan en/of gespreksverslag. Een ondertekend integraal plan en/of gespreksverslag is nodig om als jeugdige of ouder/voogd een aanvraag te kunnen doen voor een individuele voorziening. Ook kan gekozen worden om de hulp zelf in te kopen, in dat geval wordt een pgb-plan ingediend dat geldt als een aanvraag voor een pgb.

Besluit college
Het college neemt het besluit tot toewijzing of weigering op grond van de aanvraag, het onderzoek en het daaruit voortvloeiende integraal plan. Het besluit wordt vastgelegd in een beschikking.
In spoedeisende gevallen treft het college zo spoedig mogelijk een passende voorziening. Het college legt de beslissing omtrent de inzet van hulp in dat geval zo snel mogelijk, doch in ieder geval binnen zes weken na de start van de hulp, vast in een beschikking. Het gespreksverslag en (eventueel) opgestelde integrale plan maken onderdeel uit van de beschikking.
In de jeugdhulp-verordening is (los van spoedeisende gevallen) niet vastgesteld wat de beoogde termijn is waarbinnen een besluit wordt genomen.

Hoewel in de jeugdhulpverordening geen beoogde termijnen zijn opgenomen, zijn in het document 'Beleidsregels maatschappelijke ondersteuning en jeugdhulp gemeente Rheden 2019' wel beoogde termijnen opgesteld:

Binnen maximaal zes weken na het afronden van het gesprek wordt een (integraal) plan of gespreksverslag verstrekt aan de inwoner met de uitkomsten van het onderzoek. De onderzoekstermijn betreft dus 6 weken.
Er wordt binnen maximaal 6 weken na het afronden van het gesprek, een (integraal) plan of gespreksverslag verstrekt aan de inwoner met de uitkomsten van het onderzoek. De onderzoekstermijn van 6 weken en het verstrekken van het plan of verslag wordt alleen uitgesteld met instemming van de inwoner. De beslistermijn betreft 2 weken, dat is de tijd die het college krijgt om een beschikking af te geven of het verzoek te weigeren. Ook voor de beslistermijn geldt dat deze alleen kan worden verlengd met toestemming van de bewoner. De totale beoogde termijn (van melding tot aan beschikking/weigering) betreft dus acht weken.
De onderzoekstermijn en beslistermijn voor de jeugdhulp komen overeen met de termijnen die zijn opgesteld voor de Wmo.

Feitelijke inrichting
Voor de toegang tot de jeugdhulp geldt dezelfde feitelijke inrichting als voor de toegang tot de Wmo. Zie hiervoor het vorige hoofdstuk.
De gemeente zet ook praktijkondersteuners bij huisartsenpraktijken in. In Dieren en Rheden zijn dat praktijkondersteuners die in de huisartsenpraktijk werken. Bij huisartsen in Velp is een ondersteuner Jeugd en Gezin als vast aanspreekpunt verbonden aan de huisartsenpraktijk, maar deze werkt niet op locatie en niet onder de verantwoordelijkheid van de huisarts.
De jeugdarts van de GGD is ook een verwijzer. Deze heeft ook contacten met het Sociaal Meldpunt en met de huisartsen. Met Incluzio zijn deze contacten er nog niet. Uit de interviews blijkt dat dit vooral te maken heeft met het feit dat Incluzio sinds 2021 is gestart.

Beoogde en gerealiseerde termijnen
In de jeugdhulp-verordening 2019 Rheden staat niet vermeld wat de beoogde termijn is waarbinnen een besluit moet worden genomen. De beoogde termijn is wel opgesteld in de beleidsregels, zoals eerder dit hoofdstuk naar voren kwam. In het document 'Beleidsregels maatschappelijke ondersteuning en jeugdhulp gemeente Rheden 2019' staat dat de onderzoekstermijn zes weken betreft en de beslistermijn twee weken. De totale beoogde termijn betreft dus acht weken. Volgens medewerkers van de toegang wordt in de zomer van 2021 bij ongeveer 60% van de jeugdhulp casussen de termijn niet gehaald. In 2021 zijn een aantal grote stappen gezet, voorheen ging ongeveer 100% van de casussen over de gestelde termijn heen. Daarmee lijkt het er op dat ten tijde van het opstellen van het rapport (december 2021) de overschrijdingen nagenoeg zijn weggewerkt en hiermee de effectiviteit op dit punt verhoogd is.

Sinds 2019 houdt de gemeente Rheden maandelijks bij welke aanvragen de onderzoekstermijn van 6 weken overschrijden. Bij navraag geeft de gemeente aan alleen te kijken naar de overschrijdingen van de onderzoekstermijn van 6 weken. Hierbij wordt dus geen rekening gehouden met de beslistermijn van 2

weken. Op basis van deze gegevens is daarom niet te achterhalen bij hoeveel aanvragen de totale termijn van 8 weken (wettelijke termijn voor Wmo en beoogde termijn voor jeugdhulp) is overschreden.
De gemeente houdt alleen actuele cijfers bij, dit betekent dat niet terug kan worden gezien bij hoeveel aanvragen in 2019 en 2020 de onderzoekstermijn van 6 weken werd overschreden. De gesproken respondent van de gemeente zegt hierover: 'Ik kan alleen van de huidige openstaande vragen een tijdspad geven. Ik kan tijdsoverschrijdingen uit het verleden/van afgesloten zaken niet uit het systeem halen'. Om deze reden kan alleen de huidige stand van zaken in 2021 gepresenteerd worden in tabel 4. Een kanttekening bij de tabel is dat de mogelijkheid bestaat dat in 2021 casussen zijn afgesloten waarbij de termijn van 6 weken werd overschreden. Omdat deze casussen niet zichtbaar zijn in het systeem zijn ze mogelijk niet opgenomen in onderstaande tabel.
Kijkend naar tabel 4 vallen een aantal zaken op. Sinds 6 september 2021 geldt voor jeugd dat de werkvoorraad die de 6 weken overschrijdt gelijk is aan 0. Dit betekent dat sinds 6 september alle aanvragen tijdig in behandeling zijn genomen. Op 4 januari van datzelfde jaar lag dit aantal nog op 55 voor jeugd. Voor Wmo geldt dat het aantal aanvragen waarbij de onderzoekstermijn wordt overschrijden in januari 2021 nog 336 was. Dit aantal nam af tot en met de zomer en nam na de zomer toe. Op 1 november was het aantal overschrijdingen 100.

Tabel 4 | Overschrijdingen van onderzoekstermijn van 6 weken per maand in 2021

	4 jan	1 feb	1 mrt	5 apr	3 mei	7 jun	5 jul	2 aug	6 sep	4 okt	1 nov
Jeugdhulp	55	18	15	11	8	13	5	11	0	0	0
Wmo	336	55	40	43	37	24	14	29	50	69	100

3.3 Ervaren kwaliteit van de toegang (Wmo en Jeugd)

Expertise bij de toegang
Uit gesprekken met de toegang en zorgaanbieders blijkt dat medewerkers van de toegang meestal heel bevlogen en betrokken zijn. Helaas is wel sprake van een groot verloop van medewerkers. Vaak mist een warme overdracht waardoor kennis (over specifieke casussen) verloren kan gaan en het proces vertraging oploopt. De gesproken hulpverleners/aanbieders zijn over het algemeen positief over het contact met de consulent vanuit de gemeente. Het contact met de consulent is over het algemeen niet heel intensief, meer incidenteel (rondom verlengingen van beschikkingen of nieuwe hulpvragen).

Reflectie op individuele en collectieve vraagstukken in de wijk
Incluzio neemt bij voorkeur de toegang sinds 1 januari van dit jaar (2021) op zich. Incluzio doet de intake, is zichtbaar in de wijk en poogt zoveel mogelijk mensen in het voorliggende veld (voorzieningen en welzijnswerk binnen de wijk) op te vangen. Het doel is dat bewoners pas worden doorverwezen naar de gemeente als een hulpvraag niet binnen het voorliggend veld kan worden opgelost. Gezien Incluzio deze rol sinds kort heeft is het nog te vroeg om te bepalen welke effecten dat oplevert.

Werkwijze toegang
Uit de gesprekken met de toegang en de geraadpleegde documenten blijkt dat de toegang keuzes afdwingt. Deze zijn echter niet altijd consistent uitlegbaar naar alle betrokkenen, hier zijn nog veel bewoners en aanbieders ontevreden over. Dit zijn keuzes met betrekking tot bijvoorbeeld soort hulp en soort aanbieder. Vaak wordt benoemd dat de keuze om over te gaan naar een andere aanbieder niet goed uit te leggen is als een traject voor een individu goed werkt. De communicatie over veranderingen richting aanbieders en bewoners kan beter. Het gaat hier om een tijdelijke overgangsfase. Tijdens deze overgangsfase is inderdaad onderzocht of overdracht mogelijk was, en indien volgens de gemeente inhoudelijke gronden aanwezig waren, volgde ook geen overdracht.

Efficiëntie toegang
Wat betreft de efficiëntie blijkt dat de toegang veel bewoners weet te bereiken en te helpen en bovendien worden de beoogde termijnen steeds vaker behaald. Echter zijn er nog steeds overschrijdingen van de afhandeltermijnen. Bovendien is sprake van een groot verloop van medewerkers (zowel binnen organisaties als binnen de toegang) en een tekort aan personeel. Met name bij complexe casussen is het van belang dat de lijnen tussen de gemeente, professionals en aanbieders van hulpmiddelen kort zijn zodat snel geschakeld kan worden. Bovendien wordt het erg belangrijk geacht dat beschikkingen snel worden afgegeven als er sprake is van urgentie. Een van de gesproken aanbieders geeft aan tevreden te zijn over de snelheid waarmee de gemeente Rheden beschikkingen afgeeft als hulp noodzakelijk is. Deze hulpverlener is vanuit andere gemeenten gewend dat ook urgente casussen onder op de stapel belanden en is positief over hoe de gemeente Rheden dit doet. Een andere professional is juist ontevreden over de beslissingen die door de gemeente zijn genomen rondom een complexe casus, deze professional had het gevoel dat er niet goed werd meegedacht en te weinig ruimte was voor uitzonderingen.

Sturing op- en afschaling
Het is nog te vroeg om uitspraken te doen over het effect van de toegang via Incluzio. Duidelijke streefwaarden en een o-meting ontbreken waardoor op korte termijn hierover ook geen inzicht komt. Incluzio is actief aan het sturen op het op- en afschalen van hulp doordat zij zelf actief zijn (en korte lijnen hebben) binnen het voorliggend veld van voorzieningen en welzijnswerk binnen de wijk. Aangezien Incluzio pas sinds 1 januari 2021 actief aan het sturen is op het op- en afschalen van hulp is het nog te vroeg om uitspraken te doen over het effect op de kostenbeheersing. De professionals in de ontwikkelkamer geven aan dat zij in de praktijk nog onvoldoende merken van actieve afschaling naar voorliggende voorzieningen. Voor de komst van Incluzio was er aandacht voor op en afschaling. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het opnemen van de eis bij regionale aanbesteding voor begeleiding producten WMO medio 2020 waarbij een vereiste is opgenomen dat aanbieders die gespecialiseerde begeleiding willen bieden ook product basisbegeleiding moeten bieden en dat actief toegewerkt wordt naar afschalen in uren en product. Dat de gemeente daar nog meer sturing aan heeft willen geven, daarvan is de aanbesteding Sociale Basis het gevolg geweest.

Regie binnen netwerksamenwerking
In het verleden ging het voor Jeugdhulp om honderden aanbieders. Voor maatwerkdiensten jeugdhulp die lokaal zijn gecontracteerd gaat het nu om 8 contracten met 14 aanbieders. Daarnaast zijn er nog jeugdhulpaanbieders regionaal gecontracteerd voor andere vormen van zorg (o.a. hooggespecialiseerde behandeling, verblijfszorg, jeugdbescherming). Dit geldt voor de jeugdhulp en niet voor de Wmo. Dit is een grote verandering en heeft als doel gehad om de versnippering tegen te gaan en onderling beter samen te werken. Hulpverleners en aanbieders hebben het gevoel dat de regie over het gehele proces voornamelijk ligt bij de professionals en niet zo zeer bij de consulent van de gemeentelijke toegang. De professionals hebben zicht op wat er nodig is en onderhouden meestal het contact met alle betrokken partijen. De netwerksamenwerking is nog volop in ontwikkeling en aanbieders geven aan behoefte te hebben aan een nog betere samenwerking. Huisartsen hebben niet altijd het gevoel goed meegenomen te worden in de beslissingen van de gemeente. De communicatie vanuit de toegang/gemeente richting de aanbieders en professionals is nog niet altijd goed, de lijnen kunnen korter.

Permanente cyclus in leren en verbeteren
De gemeente Rheden heeft verschillende ambities om de toegang en netwerksamenwerking te verbeteren. Een aantal veranderingen (met name rondom Incluzio) zijn nog in ontwikkeling. Van een aantal zien we al positief resultaat, zo is het aantal overschreden termijnen teruggedrongen. Met name in de netwerksamenwerking zijn verbeteringen te behalen.

3.4 Toetsing aan het normenkader

Onderstaande normen zijn gebaseerd op de wettelijke kaders en op de ambities van de gemeente Rheden. Voor de toetsing aan de norm werken we met de volgende termen in volgorde van niet voldoen tot voldoen:

- Voldoet niet: dit betekent dat op geen enkele wijze (0%) wordt voldaan aan de norm
- Voldoet beperkt: dit betekent dat voor een klein deel (<=50%) wordt voldaan aan de norm
- Voldoet merendeels: dit betekent dat voor een groter deel (>50%, <75%) wel dan niet wordt voldaan aan de norm
- Voldoet grotendeels: dit betekent dat voor een zeer groot gedeelte (>75%) wordt voldaan aan de norm
- Voldoet: dit betekent dat volledig (100%) wordt voldaan aan de norm.

Norm	Toetsing
De inrichting en de uitvoering van de toegang voldoet aan de wettelijke en juridische vereisten en termijnen.	*Voldoet merendeels (Wmo):* De inrichting en uitvoering voldoet meerendeels aan de wettelijke eisen. Voor de Wmo staat de wettelijke termijn op 8 weken (onderzoekstermijn + beslistermijn), dit staat ook in de Wmo verordening. Binnen die 8 weken moet de gemeente een onderzoek hebben uitgevoerd en een beslissing nemen over de aanvraag. Uit gesprekken met medewerkers van de toegang blijkt dat in de zomer van 2021 22% van de Wmo aanvragen niet binnen de termijn zijn behandeld. Dit komt overeen met de cijfers. De gemeente geeft aan dat zij sinds 2019 de overschrijdingen (van 6 weken) bijhoudt. Die cijfers fluctueren. In dat registratiesysteem is er alleen een huidige tussenstand af te lezen. De stand in november 2021 laat zien dat in meer dan 50% de 6 weken termijn wordt overschreden. *Voldoet (Jeugdhulp):* De inrichting en uitvoering voldoet aan de wettelijke eisen. Voor de Jeugdhulp zijn geen wettelijke termijnen opgesteld, hier geldt alleen een redelijke termijn. Ook in de verordening komen geen beoogde termijnen terug. Wel blijkt uit een van de beleidsdocumenten dat een beoogde termijn van 8 weken is vastgesteld (onderzoekstermijn + beslistermijn). Dit komt overeen met de wettelijke termijn van de Wmo. Volgens medewerkers van de toegang werd in de zomer van 2021 in ongeveer 60% van de casussen de termijn niet gehaald. De verkregen cijfers bevestigen dit beeld. De cijfers laten bovendien zien dat sinds 6 september tot en met halverwege november helemaal geen

Norm	Toetsing
	sprake meer is van overschrijdingen van de termijn.
Er is voldoende inhoudelijke (specialistische) expertise bij de toegang beschikbaar.	*Voldoet beperkt:* Uit gesprekken met de toegang en zorgaanbieders blijkt dat medewerkers van de toegang meestal heel bevlogen en betrokken zijn. Helaas is wel sprake van een groot verloop van medewerkers. Vaak mist een warme overdracht waardoor kennis (over specifieke casussen) verloren kan gaan en het proces vertraging oploopt.
De toegang reflecteert op de individuele en collectieve vraagstukken van de wijk.	*Nog geen uitspraak over te doen.* Incluzio neemt de toegang sinds 1 januari van dit jaar (2021) op zich. Incluzio doet de intake, is zichtbaar in de wijk en poogt zoveel mogelijk mensen in het voorliggende veld (voorzieningen en welzijnswerk binnen de wijk) op te vangen. Het doel is dat cliënten pas worden doorverwezen naar de gemeente als een hulpvraag niet binnen het voorliggend veld kan worden opgelost. Gezien Incluzio deze rol sinds kort heeft is het nog te vroeg om vast te stellen in welke mate aan de norm wordt voldaan. Voor 2021 gebeurde dit eerder incidenteel dan structureel zo blijkt uit de interviews.
De werkwijze van de toegang dwingt keuzes af en maakt ze consistent uitlegbaar naar alle betrokkenen.	*Voldoet beperkt:* Uit de gesprekken met de toegang en de geraadpleegde documenten blijkt dat de toegang keuzes afdwingt. Deze zijn echter niet altijd consistent uitlegbaar naar alle betrokkenen. Het beleid zoals vastgelegd in verordening, nadere regels en beleidsregels sluiten aan bij de wettelijke kaders en zijn ook in de beleidsregels uitgebreid uitgewerkt. Deze zijn echter niet altijd consistent uitlegbaar naar alle betrokkenen, hier zijn nog veel bewoners en aanbieders ontevreden over. Vaak wordt benoemd dat de keuze om over te gaan naar een andere aanbieder niet goed uit te leggen is als een traject voor een individu goed werkt. Het gaat hier om een tijdelijke overgangsfase. Tijdens deze overgangsfase is inderdaad onderzocht of overdracht mogelijk was, en indien inhoudelijke gronden aanwezig waren, volgde ook geen overdracht. Door de gemeente is gekozen om voor een deel van de inwoners de overgang van een deel van de hulpvragen uit te stellen om zodoende voor een zachte landing te zorgen. Daartoe zijn beschikkingen van een groep inwoners door de gemeente tijdelijk verlengd. De communicatie

Norm	Toetsing
	over veranderingen richting aanbieders en bewoners kan beter.
De toegang werkt efficiënt (verhouding output-inzet)	*Voldoet beperkt:* de toegang weet veel bewoners te bereiken en te helpen en bovendien worden de beoogde termijnen steeds vaker behaald. Echter zijn er nog steeds overschrijdingen van de termijn, is sprake van een groot verloop van medewerkers (zowel binnen organisaties als binnen de toegang) en een tekort aan personeel. Ten aanzien van de toegang is de inzet van medewerkers bij de gemeente nagenoeg onveranderd gebleven. Sinds 2021 heeft óók Incluzio de opdracht om de toegang uit te voeren. Hiermee wordt meer inzet dan voorgaande jaren gepleegd, terwijl het aantal aanvragen tot maatwerk-voorzieningen van bewoners nagenoeg gelijk is gebleven. Incluzio heeft de opdracht gekregen om de aanwezige voorliggende voorzieningen te verbreden en te versterken met het doel dat inwoners eerst gebruik maken van de mogelijkheden aan ondersteuning aanwezig binnen de sociale basis alvorens een aanvraag bij de gemeentelijke toegang te doen voor een maatwerkvoorziening vanuit de WMO of Jeugdwet. Dit laatste verloopt altijd nog middels het doen van ene melding vanuit de inwoner bij het sociaal meldpunt van de gemeente.
De toegang stuurt op op- en afschaling van hulp en draagt daarmee bij aan kostenbeheersing	*Voldoet beperkt*. Incluzio is actief aan het sturen op het op- en afschalen van hulp doordat zij zelf actief zijn (en korte lijnen hebben) binnen het voorliggend veld (laagdrempelige voorzieningen/welzijnswerk binnen de wijk). Daarnaast is er nog geen uitspraak te doen op de kostenbeheersing. Ook ontbreken hiervoor duidelijke streefwaarden en een 0-meting.
De toegang voert de regie op netwerksamenwerking met alle relevante partners en partners herkennen dit	*Voldoet beperkt:* Sinds begin 2021 heeft de gemeente het aantal gecontracteerde aanbieders teruggeschroefd. In het verleden waren er tientallen aanbieders gecontracteerd, nu zijn dit er minder dan 10. Dit geldt voor de lokale inkoop van de Jeugdhulp. Dit is een grote verandering en heeft als doel gehad om de versnippering tegen te gaan en onderling beter samen te werken. De gemeente heeft een start gemaakt met de netwerksamenwerking maar aanbieders geven aan behoefte te hebben aan een nog betere samenwerking. Huisartsen hebben niet altijd

Norm	Toetsing
	het gevoel goed meegenomen te worden in de beslissingen van de gemeente. De communicatie vanuit de toegang/gemeente richting de aanbieders en professionals is nog niet altijd goed, de lijnen kunnen korter.
Sprake is van permanente cyclus van leren en verbeteren	*Voldoet beperkt:* De gemeente Rheden heeft verschillende ambities om de toegang en netwerksamenwerking te verbeteren. Een aantal veranderingen (met name rondom Incluzio) zijn nog in ontwikkeling. Van een aantal zien we al positief resultaat, zo is het aantal overschreden termijnen teruggedrongen. Met name in de netwerksamenwerking zijn verbeteringen te behalen.

4

BEVINDINGEN GEMEENTELIJKE DOELEN EN AMBITIES

4. Bevindingen gemeentelijke doelen en ambities

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de volgende onderzoeksvragen beantwoord:

3. Op welke wijze draagt de toegang bij aan de gemeentelijke doelen en ambities in de Wmo en jeugdhulp?
4. Hoe is de informatiepositie en betrokkenheid van de raad georganiseerd en op welke wijze vindt verantwoording plaats, opdat de raad zijn kaderstellende en controlerende rol kan vervullen?

Daar waar van toepassing gebeurt dat vanuit twee perspectieven: (1) Wmo en (2) jeugdhulp.

Elke paragraaf begint met een beantwoording van de onderzoeksvraag op hoofdlijnen gevolgd door een onderbouwing. Het hoofdstuk eindigt met een toetsing aan het normenkader.

4.2 Bijdrage van toegang aan realisatie van gemeentelijke doelen Wmo en Jeugdhulp

Beantwoording onderzoeksvraag op hoofdlijnen:
De inrichting van de toegang draagt in theorie bij aan de gemeentelijke doelen en ambities in de Wmo en Jeugdhulp, echter de uitvoering laat zien dat het systeem van toegang onvoldoende prikkels tot afschaling bevat. Professionals geven daarnaast aan dat er wel een toenemende druk is op verlaging van kosten en dat dit leidt tot snellere afschaling, eerder dan op basis van inhoudelijke argumenten. Verder geven zij aan dat het lastiger is geworden om de jongeren die zwaardere hulp nodig hebben door te verwijzen.
Er is onvoldoende zicht op de effectiviteit van de toegang. De veranderingen, die doorgevoerd zijn met ingang van 2021 waaronder één centrale toegang voor nieuwe vragen bij de welzijnsorganisatie én drastische vermindering van het aantal aanbieders van hulp en ondersteuning op het gebied van jeugdzorg hebben, zijn hierom ingezet. Er is tijd nodig om dit volledig tot haar recht te laten komen. De ervaringen bij uitvoerders in het veld, en bewoners die gebruik maken van Jeugdhulp laten vooralsnog veel kanttekeningen zien. Nu is begin 2021 bij de overgang naar minder aanbieders sprake geweest van een 'bulkoverdracht' naar andere aanbieders*. Hier is voor gekozen omdat het anders naast logistiek ook financieel een pittige en tijdrovende operatie zou zijn.

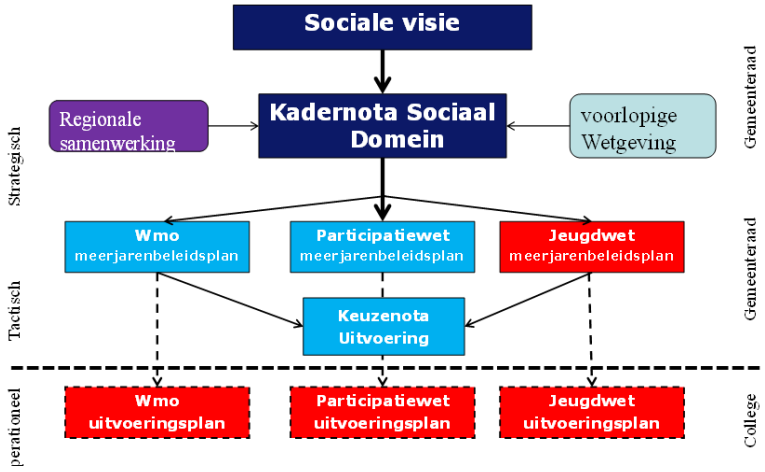
*) In het ambtelijk wederhoor is aangegeven dat er volgens de gemeente geen enkele sprake is geweest van een bulkoverdracht. Iedere zaak bij een vanaf 1 januari 2021 niet meer gecontracteerde zorgaanbieder, is individueel bekeken en besproken of deze voor overdracht in aanmerking kwam. Op basis van inhoudelijke afwegingen zijn casussen al dan niet overgedragen.

Onderbouwing

4.2.1. Samenhang kaders sociaal domein

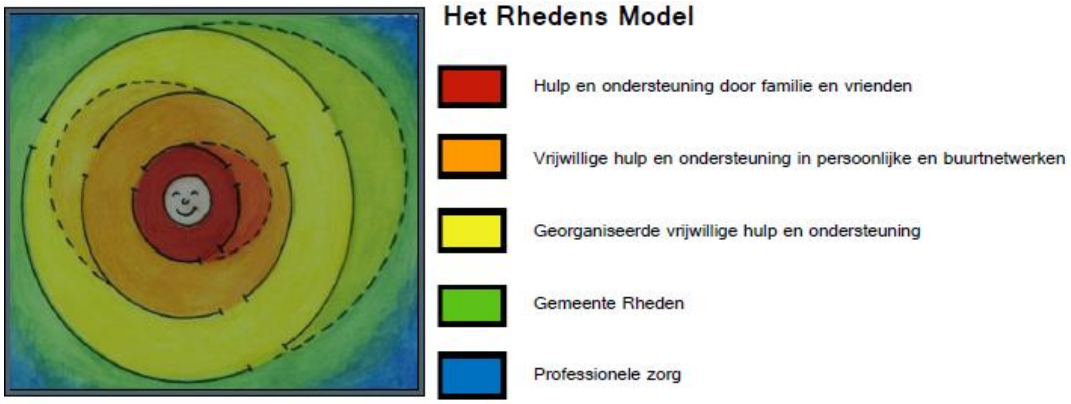
Om te beoordelen hoe de toegang een bijdrage levert aan de gemeentelijke doelen en ambities is een verkorte weergave van de doelen en ambities opgesteld. In onderstaand plaatje wordt zichtbaar op welke

wijze de lokale kaders rondom de Wmo, Participatiewet en Jeugdwet in de gemeente Rheden zijn vormgegeven[1]:



Het Rhedens model (Nota Samenredzaamheid)

Het Rhedens model[2] is de basis voor de inrichting in het sociaal domein. Het realiseren van dit model is het doel van de gemeente, echter concrete doelen en streefwaarden zijn niet opgenomen in de nota Samenredzaamheid. Het gaat uit van sterke sociale structuren en voorzieningen. De gemeente Rheden geeft hierover het volgende aan: '*Onze filosofie van samenredzaamheid hebben we verbeeld in het Rhedens model. Het maakt de (sociale) netwerken en de onderlinge samenhang rondom een individu in vijf cirkels zichtbaar. Het uitgangspunt vormt de eigen potentie van de individuele inwoner en de mogelijkheden en kracht van zijn/haar netwerk van familie en vrienden. Hoe dichter je bij de inwoner blijft en hier rondom organiseert, hoe meer de inwoner zelf kan doen, maar ook wíl doen, en hoe minder kans op formele verplichtingen vanuit protocollen. Ook geven de cirkels in het model de (natuurlijke) grenzen aan die je tegen kunt komen als je hulp en ondersteuning nodig hebt én geven ze de grens aan van wat een samenleving kan betekenen.*



Het Rhedens model

De toegang tot de Wmo en jeugdhulp is een belangrijk instrument om het Rhedens model tot uitvoering te brengen. Dit lichten we onderstaand toe.

---

1 Bron: Beleidskader jeugdhulp 2015-2016

2 Nota Samenredzaamheid 2018 – 2022 Omzien naar elkaar vraagt om bouwen met energie en vertrouwen

Toegang als trechter
Het doel van de wet is inwoners te helpen om zo lang mogelijk zelfstandig thuis te kunnen blijven wonen en deel te kunnen blijven nemen aan de maatschappij. In het Transformatieplan 2.0 & Ombuigingen van de gemeente Rheden "Begrenzen van de Zorg" [3]wordt gesteld dat '*niet iedere beperking leidt tot verminderde zelfredzaamheid of een participatieprobleem zoals bedoeld in de Wmo. En niet elke beperking van de zelfredzaamheid of participatie vraagt om overheidsondersteuning. Door eigen oplossingen en hulp van naasten en vrijwilligers in te zetten, de sociale basis, kan in veel gevallen een levenspatroon voortgezet worden dat als aanvaardbaar gezien kan worden. Voor ondersteuning komen met name ouderen in aanmerking maar ook chronisch zieken en mensen met een lichamelijke of verstandelijke beperking.*'

De gemeente Rheden kent een zeer sterk vergrijsde populatie. Het aantal ouderen neemt toe, de ouderen worden ouder en het landelijk beleid stimuleert oudere mensen om langer zelfstandig te wonen. In het Transformatieplan 2.0 & Ombuigingen van de gemeente Rheden "Begrenzen van de Zorg" is het volgende hierover vermeld '*De verwachting is dat de vraag naar WMO-voorzieningen daardoor zal stijgen. We bevinden ons in een regio met een rijke zorg-infrastructuur (zorginstellingen, tehuizen, ed.). De in gang gezette extramuralisering geeft de vraag naar Wmo-ondersteuning een extra impuls. Voor de Wmo geldt dat het aantal klanten en toegewezen voorzieningen in de afgelopen jaren min of meer constant blijven.*'

De gemeente Rheden hanteert voor daarom het principe van "trechtering". In het Transformatieplan 2.0 & Ombuigingen van de gemeente Rheden is het volgende hierover vermeld: '*Het maximaal benutten van de eigen mogelijkheden van de inwoner is het uitgangspunt. Indien mogelijk aangevuld met ondersteuning door mantelzorgers en/of vrijwilligers. Als formele voorzieningen nodig zijn wordt waar mogelijk eerst een beroep gedaan op voorliggende voorzieningen zoals een andere wettelijke regeling (Zorgverzekeringswet, Wet Langdurige zorg).* Dit plan vervolgt: *Indien een ondersteuningsbehoefte resteert wordt waar mogelijk gebruik gemaakt van algemene voorzieningen. Vervolgens komen eventuele maatwerk-oplossingen aan bod. Uitgangspunt blijft de inwoner passend te ondersteunen daar waar dat nodig is en waar het voorliggend veld en algemene voorzieningen niet in kunnen voorzien.*

Toegang is verlegd naar sociale basis
De gemeente Rheden ziet in dat de transformatie een proces van lange adem is. Zij schrijft in 2020 een aanbesteding uit voor de sociale basis en geeft in het aanbestedingsdocument[4] aan: '*In de voorbije jaren zijn stappen gezet, maar het gewenste resultaat is nog niet bereikt: Een sterke en brede sociale basis, waarin inwoners, vrijwilligers, informele zorgorganisaties en aanbieders van professionele diensten op het gebied van ondersteuning, zorg en welzijn samenwerken aan een zorgzame en inclusieve samenleving. De uitdaging in deze opdracht is om aan te sluiten op de kracht van inwoners initiatieven en alleen daar een bijdrage te leveren waar die nodig is of wordt gevraagd.*' Met deze aanbesteding wil de gemeente de transformatie een impuls geven en dit proces stimuleren door de sociale basis opnieuw en integraal aan te besteden. In de aanbesteding richt de gemeente zich op een tweetal bewegingen[5]:
'*1. Versterken: het versterken van de sociale basis door de herkenbaarheid en toegankelijkheid te vergroten, initiatieven en voorzieningen te verbinden en stimuleren en faciliteren van nieuwe collectieve voorzieningen (innovatie);*
2. Verbreden: het verbreden van de sociale basis door (onderdelen van) maatwerkvoorzieningen op het gebied van de Wmo en Jeugd op een logische wijze in te bedden in de sociale basis.
Het uiteindelijke doel is een 'breed en sterk fundament' dat door alle inwoners ook als zodanig wordt herkend en erkend en waaraan inwoners een (intrinsieke) bijdrage willen leveren. Hiermee willen wij de noodzaak van individuele maatwerkvoorzieningen voorkomen of uitstellen. Zodra dit mogelijk is schalen

---

[3] In het Transformatieplan 2.0 & Ombuigingen van de gemeente Rheden "Begrenzen van de Zorg"
[4] Aanbestedingsdocument gemeente Rheden Sociale Basis 2021
[5] Aanbestedingsdocument gemeente Rheden Sociale Basis 2021

zorgaanbieders af naar de sociale basis. Hierdoor blijft passende zorg en ondersteuning voor alle inwoners duurzaam geborgd, inhoudelijk en financieel.'

De sociale basis moet dus niet alleen worden versterkt maar ook worden verbreed tot een 'breed en sterk fundament' dat door alle inwoners ook als zodanig wordt herkend en erkend en waaraan inwoners een (intrinsieke) bijdrage willen leveren en aanspraak kunnen maken als basisondersteuning nodig is.

Vanaf 2021 melden bewoners zich met een nieuwe vraag bij Incluzio, voor maatwerkvoorzieningen kunnen ze bij de gemeente terecht. Als in de intake blijkt dat de laagdrempelige hulp bij Incluzio niet toereikend is, is de gemeente de volgende stap. Incluzio doet in feite een vooronderzoek. Het is de verwachting van de gemeente dat meer vragen belegd zijn bij de sociale basis en dat daarmee het aantal maatwerkvoorzieningen afneemt. Nieuwe aanvragen die toch een maatwerkvoorziening nodig hebben zullen door Incluzio worden doorverwezen naar de Toegang van de gemeente.

4.2.2. Rhedense doelen van de Wmo

In Meedoen! Het meerjarenbeleidskader Sociaal Domein 2017-2021 geeft de gemeente aan dat zij naast de wettelijke verantwoordelijkheden die zij heeft ook eigen verantwoordelijkheden kiest. De gemeente Rheden kiest drie focuspunten:

- Een basis voor iedereen, deze gaat over het individu en wat deze nodig heeft
- Samen onderweg, deze gaat over de samenleving en de bereidheid om voor en met elkaar dingen te doen
- Meedoen makkelijk helpen maken, over de gemeente en wat deze moet doen om aan de andere focuspunten een bijdrage te leveren

Het streefbeeld bij deze doelen is zijn:

- Inwoners houden de regie over hun leven (dit streefbeeld is vertaald in een aantal voor de toegang tot de Wmo en jeugdhulp relevante streefwaarden, zie hieronder)
- De vitaliteit van inwoners is verbeterd (hier zijn geen streefwaarden opgenomen relevant voor de toegang)
- Signalering en lichte hulpverlening voorkomen uitval (hier zijn geen streefwaarden opgenomen relevant voor de toegang)
- Minder eenzaamheid onder Rhedense inwoners (hier zijn geen streefwaarden opgenomen relevant voor de toegang)
- Voldoende en toegankelijke algemene voorzieningen (hier zijn geen streefwaarden opgenomen relevant voor de toegang)
- De samenredzaamheid in onze dorpen is versterkt (hier zijn geen streefwaarden opgenomen relevant voor de toegang)
- Sociale, sportieve en culturele activiteiten zijn er voor iedereen (hier zijn geen streefwaarden opgenomen relevant voor de toegang)
- Passend werk en arbeidsmatige dagbesteding zijn beschikbaar (hier zijn geen streefwaarden opgenomen relevant voor de toegang)
- Vrijwilligerswerk of matenzorg groeit niemand boven het hoofd (hier zijn geen streefwaarden opgenomen relevant voor de toegang)
- De gemeente treedt op als partner (hier zijn geen streefwaarden opgenomen relevant voor de toegang)
- Regionale samenwerking vanuit lokaal perspectief (hier zijn geen streefwaarden opgenomen relevant voor de toegang)
- Informatie en advies zijn toegankelijk en eenduidig (hier zijn geen streefwaarden opgenomen relevant voor de toegang)

Door het ontbreken van duidelijke streefwaarden en een daarbij behorende 0-meting zijn resultaten ten aanzien van deze doelen niet gemeten.

In de programmabegrotingen 2018, 2019 en verder zijn de volgende op de Wmo en jeugdhulp van toepassing zijnde streefwaarden opgenomen bij het streefbeeld inwoners houden regie over hun leven:

- Het tevredenheidsniveau van de inwoners (van 0 tot 100) die contact hebben met onze Toegang blijft op peil. Van hen voelt 80% zich ondersteund bij het vinden van oplossingen voor de ervaren problemen (zowel in de algemene als in de maatwerksfeer).
- Het percentage inwoners (van 0 tot 100) dat de kwaliteit van de ondersteuning door middel van maatwerkvoorzieningen als goed beoordeeld, blijft gelijk t.o.v. de waardering in 2016. Dit percentage bedraagt 86%.
- De bekendheid van de algemene voorziening voor onafhankelijke cliëntondersteuning bij "Het Gesprek", stijgt van 27% in 2016 naar 35% in 2018. Deze percentages betreffen de groepen inwoners die zich melden bij het Sociaal Meldpunt.

De bovenstaande streefwaarden zijn niet teruggevonden in de jaarrekening 2020. De volgende realisatie van de streefwaarden zijn wel opgenomen in de jaarrekening 2020:

- Streefwaarde: Het tevredenheidsniveau van inwoners (van 0 tot 100) die contact hebben met de Toegang blijft op peil. De gemeente streeft naar minimaal een score van 7,5 bij Wmo en Jeugd (bron CEO). De realisatie van de toegang tot de zorg via de consulenten Wmo en Jeugd scoort met de meting van 2019 een ruim voldoende; een 7,8 voor de jeugdhulp en een 7,3 voor de Wmo.
- Streefwaarde: Het tevredenheidsniveau van de inwoners (van 0 tot 100) over de ondersteuning door middel van maatwerk blijft op peil. We streven naar minimaal een score van 7,5 bij Wmo en Jeugd (bron CEO). De realisatie uit de meting van 2019 is, dat het tevredenheidsniveau van cliënten over de kwaliteit van ondersteuning een 7,8 voor de Wmo en een 7,9 voor de jeugdhulp was. Voor 2020 zijn de resultaten nog niet bekend.

Een aantal gesproken respondenten zet vraagtekens bij de representativiteit van tevredenheidsonderzoeken. Zij vragen zich af of de inwoners die niet tevreden zijn met de geboden ondersteuning en de inwoners die zich niet melden voor ondersteuning maar dit wel nodig hebben, meedoen aan het tevredenheidsonderzoek. Het is lastig te achterhalen of de hiervoor genoemde groepen inwoners worden bereikt met een dergelijk onderzoek. Op de vraag of deze tevredenheidsonderzoeken representatief zijn kunnen de onderzoekers dan ook geen antwoord geven.
In het ambtelijk wederhoor is aangegeven dat in de rapportage van client ervaringsonderzoeken altijd een hoofdstuk wordt gewijd aan de verantwoording van representativiteit en betrouwbaarheid van onderzoeksresultaten.

Gerealiseerde bijdrage van de toegang aan doelen en ambities Wmo

Te vroeg om de effecten van de recente wijzingen te zien. Een belangrijke reden om voor een toegang in de sociale basis te kiezen en deze te positioneren bij Incluzio was ook om voorliggende voorzieningen aan te bieden als alternatief. Het is volgens meerdere respondentgroepen te vroeg om te zien dat het gebruik van maatwerkvoorzieningen wordt afgevangen, wel zijn er signalen dat de toetsing in de sociale basis effect heeft en laagdrempelige hulp altijd voorgaat op maatwerk. Het vermoeden is dat in dat eerste gesprek, maar ook op andere manier, bewoners worden geïnformeerd over de mogelijkheden waardoor consulenten merken dat bewoners meer vragen en gebruik maken van allerlei voorzieningen.
De verwachting is dat qua begeleidingstaken er op termijn minder nodig blijkt omdat je al in een vroeg stadium de bewoner in beeld hebt. Bij de Wmo is het vermoeden bij de toegang dat tegen het einde van het jaar de kentering zichtbaarder wordt. Dat wordt niet verwacht bij alle producten. Ten aanzien van hulp bij huishouden en vervoer worden geen echte verschuivingen verwacht. De verwachting bij de gemeente is dat de toegankelijkheid voor de inwoners is vergroot ondanks de gemeente dat niet kan staven aan

eerder onderzoek omdat er geen vergelijkingsmateriaal is. Een nulmeting is niet aangetroffen en volgens respondenten niet aanwezig.

Voor- en nadelen voorkeurstoegang via de sociale basis. Dat er sinds 2021 met een voorkeurstoegang via de sociale basis (Incluzio) wordt gewerkt, wordt door de gesproken respondenten als positief ervaren. Dit voorkomt dat de inwoner op verschillende plekken zijn verhaal moet vertellen. Voor de bewoner die een maatwerkvoorziening nodig heeft, wordt dit niet altijd als voordeel gezien. Een van de respondenten zegt hierover: '*Pas na een eerste intake komt een inwoner, indien de laagdrempelige hulp van Incluzio niet toereikend is, pas bij de consulenten van de gemeente. Voor de bewoner zit er, indien maatwerk nodig is, wel een week meer tijd tussen omdat ze zich altijd eerst bij Incluzio aanmelden.'*
Echter een inwoner die zich eerst bij het Sociaal Meldpunt meldt, en waarvan meteen duidelijk is, dat er hoogstwaarschijnlijk een individuele voorziening nodig is, wordt niet doorgestuurd naar Incluzio, maar wordt door de gemeentelijke toegang opgepakt.

Vertrouwensband tussen professionals van de toegang en bewoners staat onder druk. De medewerkers van de toegang zijn een belangrijk instrument om het Rhedens Model en de gewenste omslag in handelen te realiseren. Dat vraagt ook vertrouwen in die medewerkers. De kracht van de medewerkers zit niet zozeer in het bieden van de hulp die de bewoner per se wil, maar wat nodig is. Belangrijk hierbij is dat de bewoner het gevoel heeft dat hij gehoord wordt. Vertrouwen is een ander belangrijk sleutelwoord. Soms is het nodig dat er meer gesprekken worden gevoerd met een bewoner omdat een consulent heeft beoordeeld dat dat nodig is. Er zou volgens respondenten van de toegang meer vertrouwd moeten worden op de professionele afweging. Tijdens gesprekken met respondenten geven een aantal gesproken beleidsmedewerkers aan dat de gemeentelijke organisatie veel eigen mensen mede kwijt is geraakt door een te grote en soms eenzijdige nadruk op afschaling. In het casusonderzoek is het beeld onderstreept dat er veel wisselingen zijn van contactpersonen bij de gemeente. Er zijn voorbeelden genoeg van consulenten die een doordacht plan hadden en na een toetsing terug moesten naar de klant om er een kwartier van de hulp af te halen. Dat doet echt iets met de professional en de bewoner. De uitvoerende medewerkers zijn volgens meerdere respondenten van hot naar her getrokken om de bewoners goed te bedienen. Wel wordt herkend dat er nu sprake is van een kentering, maar er is veel te repareren.

Ook zijn er zorgen om bewoners die verloren zijn geraakt in het proces van verandering. Dit is het proces van overgang naar een beperkter aantal zorgaanbieders en het proces dat alle nieuwe aanvragen starten bij Incluzio. De verloren inwoners zijn de inwoners die de nieuwe zorgaanbieder niet accepteren en daarmee in de start van 2021 een bepaalde tijd verstoken bleven van zorg. We hebben dit in ieder geval bij één onderzochte casus aangetroffen. Het gaat om bewoners die extra kwetsbaar zijn, onder andere bewoners met autisme, ouderen, mensen met multiproblematiek en mensen met ernstige psychische problemen. Uiteindelijk komt een deel van deze groepen weer in beeld via Veilig Thuis, maar dan is het vaak al geëscaleerd. Volgens professionals komt niet iedereen snel in beeld. De groep die niet voor overlast zorgt of op een andere manier opvalt, wordt vaak niet meteen gezien.

Personele wisselingen dragen niet bij aan continuïteit. De vele personele wisselingen aan de kant van de gemeente op de verschillende niveaus hebben volgens partners van de gemeente ook niet bijgedragen aan de continuïteit: *´We hebben naast de wijzigingen in de sociale basis en de inkoop ook een wisseling van ambtelijk contactpersoon gehad. Er is dus op alle fronten wisselingen geweest van aanbieders en ook van onze contactpersonen bij de gemeente.'*

Nieuwe inkoop van invloed op de beleving van de toegang. Meerdere respondenten geven aan dat veel bewoners van aanbieder hebben moeten wisselen zonder dat ze daar goed en volledig over waren geïnformeerd door de toegang. Een van de partners zegt hierover: '*Ook zijn we mensen verloren die nu niet meer de zorg krijgen bij de aanbieder die ze gewend waren. Soms zegt het product niet alles. Dan*

krijgen ze nog steeds hetzelfde product, want daar kijken wij zelf naar, maar missen ze vooral alle extra dingen die ze bij hun vertrouwde begeleider ook kregen.
Dat wordt door de gemeente onderkend. In 2020 is veel werk verzet om de grote kanteling vorm te geven in een korte tijdspanne. Met een beperkte capaciteit is een nieuwe dienstverlening ingevoerd. Wel zijn wachtlijsten ingelopen. Verbeteringen worden vooral gezien op het gebied van de communicatie met bewoners, bijvoorbeeld over de status van hun aanvraag of het beëindigen van het contract met aanbieders. Zo had dit op individueel bewonersniveau moeten worden gemeld, nu is sprake geweest van een 'bulkoverdracht' naar andere aanbieders. Hier is voor gekozen omdat het anders naast logistiek ook financieel een pittige en tijdrovende operatie zou zijn. Inwoners hebben een brief ontvangen over de mogelijke overdracht en de wijze waarop. Communicatie hierover had volgens de gemeente idealiter eerder in het proces plaatsgevonden.

Toename bezwaarschriften. Uit tabel 5 blijkt dat het aantal bezwaarschriften in 2020 fors hoger (58) is dan in de jaren daarvoor (tussen de 5 en 15 per jaar). Ook in 2021 ligt het aantal bezwaarschriften al op 29 (aantallen tot medio 2021). Volgens meerdere respondenten is een van de verklaringen de wisseling van aanbieders: het afscheid moeten nemen van een vertrouwde aanbieder heeft geleid tot meer bezwaar. Een andere verklaring die wordt genoemd is dat bewoners in de nieuwe situatie niet meer de ondersteuning kregen in de frequentie die ze gewend waren of de manier waarop ze die kregen. Een van de gesproken beleidsmedewerkers geeft aan dit in de lijn der verwachtingen lag. Bij een verandering van beleid valt te verwachten dat dit leidt tot meer bezwaar. Daarnaast was sprake van een verandering in de hulp bij het huishouden. Dat is niet alleen bij nieuwe gevallen toegepast, maar in de praktijk is dat ook gebeurd bij her-indicaties.

Tabel 5 | Aantal bezwaarschriften en beroep Wmo en Jeugdwet 2015 tot en met 2021

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021**
Wmo bezwaar	7	15	7	12	5	58	29
Wmo beroep	0	0	0	0	0	0	0
Jeugdwet bezwaar	0	4	0	0	1	2	1
Jeugdwet beroep	0	0	0	0	0	0	0

*Inclusief gehandicaptenparkeerkaart

**tot en met mei 2021

4.2.3. Bijdrage van de doelen en ambities Jeugdhulp

Onderbouwing

Rhedense doelen jeugdhulp
In het beleidskader Jeugdhulp 2015-2016 is een achttal doelstellingen geformuleerd.

1. Jeugdigen groeien veilig op, ontwikkelen hun talenten en participeren naar vermogen in de samenleving, binnen het eigen gezin en/of het eigen netwerk. Met als streefwaarden: De veiligheid van het kind wordt gemeten aan het begin (Plan) en eind van een traject. Streefwaarde is dat door de interventie de veiligheid op het gewenste (voor kind of rechter) ambitieniveau is gekomen.
2. De gemeente stimuleert en ondersteunt preventieve initiatieven op diverse niveaus van uitvoering. Een herkenbaar onderdeel van het gezinsplan dient te zijn aangegeven in hoeverre inzet van preventie is geweest van jeugd en ouders zelf als van de vrijwillige en professionele jeugdhulp. Met als streefwaarden: Aantal ondersteunde preventieve initiatieven maakt een substantieel deel uit van het budget. En in tenminste 80% van alle gezinsplannen is duidelijk dat preventieve activiteiten en voorzieningen zijn ingezet. *Deze doelstelling raakt aan de toegang.*
3. Op de vindplaats wordt het eerste signaal dichtbij en vertrouwd opgevangen en wordt juist preventief gewerkt. De professional heeft voldoende ruimte en mandaat om snel de nodige ondersteuning te kunnen inzetten. Met als streefwaarden: Het aantal kinderen dat in de eigen omgeving opgroeit, is na

2 jaar (per 01-01-2017) minstens 10% hoger. En in de fase 'Plan' en na het uitvoeren van het Plan vragen we kinderen (of hun vertegenwoordiger) in hoeverre ze (met de geboden ondersteuning of (vrijwillige) hulp) kunnen functioneren in hun eigen leefomgeving. Het streven is weer volledig functioneren (100%). Dit doen wij door monitoringsinstrumenten die aansluiten bij de beleving van jeugd en ouders. *Deze doelstelling raakt aan de toegang.*

4. In de relatie jeugd en ouders en professional is de vraag van ouders en jeugd leidend en is uitgangspunt voor de (uitvoering van) het gezinsplan. Met als streefwaarde: Na afronding van het Plan kunnen alle gezinnen weer volledig functioneren (100%). *Deze doelstelling raakt aan de toegang.*
5. Ouders en jeugd hebben de regie ook wanneer ondersteuning en hulp gewenst is. Zij zijn eigenaar van de vraag en het dossier. Met als streefwaarde: In alle gezinsplannen is een herkenbaar onderdeel wat jeugd en ouders zelf bijdragen aan het oplossen van hun eigen vragen en problemen. *Deze doelstelling raakt aan de toegang.*
6. Het gebruik van specialistische jeugdhulp wordt in uiterste gevallen waar nodig tijdig en kwalitatief ingezet. Het onderzoeken en inzetten van maatregelen in het gedwongen kader gebeurt op basis van de inschatting van veiligheidsrisico's. Met als streefwaarde: In 2017 is er sprake van een budgetverschuiving van minimaal 10% over het totale budget 2015 van de Jeugdhulp voor omvorming specialistische jeugdzorg/maatwerkvoorzieningen naar basishulp/algemene voorzieningen. *Deze doelstelling raakt aan de toegang.*
7. Door een gebiedsgerichte aanpak via de Sociaal Expert Netwerken, waar de betrokken disciplines nauw verbonden zijn, kan snel de juiste hulp worden ingezet. De in te zetten hulp is verbonden met ondersteuning in of rondom het gezin uit het gehele sociale domein. Met als streefwaarde: In het gezinsplan komen alle aspecten van het sociale domein, afgestemd op de vraag van ouders en jeugd in dien nodig, aan de orde. Het gezinsplan is leidend. *Deze doelstelling raakt aan de toegang.*
8. Wij realiseren slimme verbindingen en creatieve nieuwe oplossingen en ondersteunen samen met jeugd en ouders en alle betrokkenen. Met als streefwaarde: Een innovatieprogramma realiseren voor de inzet van een regionaal innovatiebudget.

Deze doelen worden niet allemaal gemonitord. Een beperkt aantal wel en komen relevant terug via de programmabegrotingen zoals hierna beschreven.
In de programmabegroting van 2016-2019[6] zijn de volgende voor de toegang relevante indicatoren en streefwaarden opgenomen.

- In 2017 is 0,5% minder budget geïnvesteerd in specialistische jeugdhulp op een budget van ongeveer € 10 miljoen in 2015.
- Er is in 2016 een gezamenlijke werkwijze voor ondersteuningsarrangementen van gemeente, onderwijs en hulpverlening overeengekomen.
- Na 2 jaar is er een afname van instroom in zwaardere jeugdzorg (bescherming en reclassering) van minimaal 10% t.o.v. 1-1-2015.

In de programmabegroting van 2019 is de opgave van de gemeente verschoven. Volgens de gemeente is de opgave voor de komende jaren het vormgeven aan een gemeenschap waarin voor jeugd en gezin voorwaarden aanwezig zijn zich te ontwikkelen én zij hierbij, wanneer nodig, worden ondersteund. De gemeente stapt af van streefwaarden. De gemeente Rheden geeft aan:

- Wij bevorderen de fysieke, mentale en sociale gezondheid van onze jeugd
- Wij versterken de signalerings- en verwijsfunctie
- Wij zetten ons specifiek in op risicogroepen om uitval te voorkomen
- Wij zetten ons in om het landelijk 'Actieplan Pleegzorg' en "Zorg voor de jeugd" zo goed mogelijk te vertalen naar de Rhedense situatie.
- Wij benutten het netwerk rondom het kind of jongere maximaal

[6] Programmabegroting 2016-2019

Voor jeugdhulp zijn aanvullend op de reeds benoemde streefwaarden in paragraaf 4.2.2 op pagina 35 twee streefwaarden voor de toegang geformuleerd:

- Bij 95% van de jeugdbeschermingszaken is voorafgaand en bij afsluiting daarvan de jeugdige en familie betrokken bij de beschermingstafel.
- Eind 2019 is er sprake van een belangrijk verschil tussen het aantal verwijzingen vanuit Huisartsenpraktijken met jeugd-GGZ en vanuit Huisartsenpraktijken zonder jeugd-GGZ ondersteuning.

In de programmabegroting van 2020 zijn geen streefwaarden meer genoemd en worden de volgende voor de toegang relevante aanvullende doelen benoemd:

- Wij zetten ons in op tevredenheid bij de inwoners over de gemeentelijke dienstverlening en ondersteuning
- Wij zorgen voor een financieel houdbaar systeem.

In de interviews met gemeentelijke respondenten wordt aangegeven dat de eerste beleidskaders streefwaarden bevatten (bijvoorbeeld dat in 80% van de gezinsplannen voor jeugdigen preventieve voorzieningen zijn ingezet) maar dat deze streefwaarden inmiddels zijn losgelaten. De ondersteuningsvraag staat nu sterker centraal, waarbij meer verantwoordelijkheid wordt neergelegd bij de aanbieders en minder bij de consulenten. Er wordt gepoogd in de jeugdhulp sterker te sturen op de uitstroom naar lichtere hulp (meer hulp vanuit het voorliggende veld en van verblijf naar wonen op kamers). Hier zijn geen streefwaarden en metingen van bekend.

Gerealiseerde bijdrage van de toegang aan doelen en ambities

Om goed inzicht te krijgen in de bijdragen van de doelen en ambities is het belangrijk dat de gemeente hierover gegevens verzamelt. In het transformatieprogramma staat dat er nauwelijks zicht is op effectiviteit of het rendement van de zorgverlening[7]. In de gesprekken met professionals en inwoners wordt dit ook bevestigd. Uit documenten en gesprekken levert onderstaand beeld op.

Gemiddelde prijs per cliënt. De kosten per cliënt zijn niet altijd bijgehouden zoals te zien is in tabel 6. Wel zijn de kosten van de Jeugdzorg volgens de jaarrekeningen tussen 2015 en 2020 van 8 miljoen naar 14 miljoen gestegen in 2019 naar 15,3 miljoen in 2020[8]. Dit is het totaal van de maatwerkdienstverlening 18- en geëscaleerde zorg 18-. De cijfers van 2021 zijn nog niet bekend, maar gesproken respondenten geven aan dat zij niet verwachten dat er een grote kentering heeft plaatsgevonden.

Tabel 6 | Totale kosten en kosten per traject per jaar jeugdhulp.

	2015	2019	2020
Aantal jeugdhulp trajecten	1630	3826	4995
Kosten voor jeugdhulp (totaal)	€ 8 miljoen	€ 14 miljoen	€ 15,3 miljoen
Kosten per jeugdhulp traject*	€4.908	€ 3.659	€ 3.063

*)Dit zijn de gemiddelde kosten per traject.

Toe-of afname gebruik van de 2de lijn. Het is nog te vroeg om te zien dat er sprake is van een kentering in 2021. In de eerste beleidskaders (o.a. jeugd) is gewerkt met streefwaarden. Bijvoorbeeld dat in 80% van de gezinsplannen voor jeugdigen preventieve voorzieningen zijn ingezet. Respondenten geven aan dat zij niet heel actief streefwaarden hanteren of zelfs kennen. Medewerkers van de toegang geven aan altijd te kijken naar voorliggende voorzieningen, het zit in de handelswijze van alle consulenten. Met name de respondenten actief in de sociale basis geven aan dat de druk op basisvoorzieningen in de wijk, zoals het jongerenwerk groot is, dat er relatief snel wordt afgeschaald. Zij geven ook aan dat het voor hen ook

[7] Transformatieplan 2.0 & Ombuigingen "Begrenzen van de Zorg"
[8] Programmabegroting 2021-2024 pg 5

lastiger is geworden om de jongeren die zwaardere hulp nodig hebben door te verwijzen. Andere professionals herkennen dit beeld. Zij zien dat een toenemende druk op verlaging van kosten leidt tot snellere afschaling, eerder dan op basis van inhoudelijke argumenten.

Het aantal oplossingen in het eigen netwerk. Het is nog te vroeg om te zien of sprake is van een stijging van het aantal oplossingen in het eigen netwerk. Respondenten hebben daar onvoldoende beeld van en cijfers waaruit dit blijkt zijn niet voorhanden.

Effecten nieuwe inkoop. De keuzevrijheid is beperkter geworden nadat van veel aanbieders afscheid is genomen. Voor de uitvoerders van hulp en ondersteuning, ook voor de verwijzers is het zoeken op welke manier je nog steeds aansluit bij de vraag. Ook geldt dat bij een aantal aanbieders sprake is van wachtlijsten. Er worden nu omwegen gezocht om de aanbieders heen die gecontracteerd zijn en vol zitten volgens de volumes die zijn ingekocht. Gesproken professionals van de gecontracteerde aanbieders geven aan dat het soms lukt om met juiste argumenten uitzonderingen bij de gemeente te bewerkstelligen om toch de zorg aan te bieden die nodig is. Zij zouden graag zien dat er de regels en kaders voldoende ruimte beiden voor maatwerk en dat uitzonderingen niet nodig zouden zijn. Allerlei uitzonderingen kunnen willekeur in de hand werken.

Doorlooptijden en samenwerking. De doorlooptijden en de samenwerking tussen de gemeente en niet-gemeentelijke verwijzers worden als belangrijk aandachtspunt genoemd. De gemeente en de niet-gemeentelijke verwijzers zijn soms nog zoekende in de juiste route en snelle afstemming en inzet van zorg.

4.3 Informatiepositie en betrokkenheid raad bij de toegang Wmo en Jeugdhulp

Beantwoording onderzoeksvraag op hoofdlijnen:
Raadsleden krijgen vooral financiële informatie, maar ervaren dat onvoldoende kwalitatieve en kwantitatieve informatie over het doelbereik. Zij hebben onvoldoende zicht op de het effect van de inrichting en uitvoering. Raadsleden ervaren hierdoor weinig grip op de toegang en vinden dat zij hierdoor onvoldoende hun controlerende taak kunnen uitvoeren.

Onderbouwing
Tijdens de raadssessie in het kader van dit onderzoek is aangegeven dat er financiële kaders zijn en dat zij informatie krijgen over de financiën binnen het sociaal domein. Zij geven tegelijkertijd aan dat het hen ontbreekt aan informatie over de consequenties: '*We krijgen wel de financiële antwoorden maar nog te weinig zicht op de effecten van het beleid op de inwoners*.' Aanwezige raadsleden geven aan dat de raad geen informatie krijgt over hoeveel inwoners aanvragen doen, hoeveel aanvragen worden toegekend, hoeveel worden afgewezen en hoe lang bewoners moeten wachten op een beschikking/hulp. Onderzoekers hebben alleen inzicht gekregen in de toegekende trajecten. De cijfers van afgewezen trajecten en overschrijdingen van reeds afgesloten trajecten kunnen niet inzichtelijk worden gemaakt door de gemeente.

Raadsleden geven aan dat zij naast financiële informatie onvoldoende kwalitatieve en kwantitatieve informatie krijgen over de toegang en hierdoor onvoldoende grip ervaren. Zij hebben onvoldoende inzicht of de uitvoering en inrichting van de toegang tot de Wmo en jeugdhulp voldoet aan de wettelijke eisen. Zij krijgen hier geen informatie over, net als over hoe lang bewoners moeten wachten op de juiste hulp. Het is voor de raad heel lastig te controleren op welke wijze de toegang tot de Wmo en jeugdhulp bijdraagt aan de gewenste maatschappelijke effecten en doelen omdat er geen indicatoren zijn gesteld over de toegang tot de Wmo en Jeugdhulp. Meerdere raadsleden benoemen dat ze wel willen weten hoeveel mensen een aanvraag doen en de hulp niet krijgen. Bovendien zouden ze meer inzicht willen in

de wachttijden. Ook wordt aangegeven dat Incluzio een vast bedrag krijgt waarmee zij bewoners kunnen ondersteunen. Incluzio krijgt een vast totaal bedrag voor hun gehele dienstverlening (lumpsum). Professionals geven aan dat zodra Incluzio boven dit bedrag uitkomt, moet Incluzio de hulp uit eigen zak betalen. Er is geen zicht op hoeveel bewoners om deze reden worden afgewezen. Zonder deze informatie is het lastig om als raad te sturen.

Veel raadsleden zijn het eens dat er op het vlak van communicatie nog veel moet gebeuren. Een en ander is momenteel nog niet op orde. Zowel op het vlak van de communicatie van de gemeente richting de bewoner, maar ook de communicatie van de gemeente richting professionals. Zij geven aan dat zij signalen ontvangen vanuit bewoners en professionals. Zij zouden graag meer informatie mogen geven over hoe het verloopt met de communicatie en of gebruikers van de Wmo en Jeugdhulp hier tevreden over zijn. Raadsleden geven aan: '*Als de signalen van een slechte communicatie vanuit het college niet bij de raad terecht komen kunnen wij hier als raad slecht op sturen.*'

Meerdere raadsleden vinden het opstellen van streefwaarden een goed idee om meer grip te krijgen op het hele proces van de toegang. Streefwaarden dragen wat hen betreft bij aan het stellen van doelen en er ontstaat op deze manier meer zicht op welke kant je als raad uit wilt. Aanwezige raadsleden geven aan dat zij informatie van het college zouden willen krijgen over de totale hoeveelheid aanvragen, het aantal toekenningen, het aantal afwijzingen en de gemiddelde wachttijd.

Een van de raadsleden zou graag zien dat het college ook alternatieven aanbiedt. Het raadslid geeft hierover aan: '*Laat zien wat de mogelijkheden zijn, hierdoor krijgt de raad meer inzicht in de keuzes die er zijn. Ook zou er een vergelijking kunnen worden gemaakt met een andere gemeente zodat we meer zicht hebben op hoe andere gemeenten omgaan met de tekorten binnen het sociaal domein.*'
Raadsleden geven ook aan dat het een lastig punt blijft hoever je als raad moet gaan in het vragen van informatie, gezien het niet de rol van de raad is om betrokken te zijn bij de uitvoering.

Enkele raadsleden geven aan dat zij signalen krijgen vanuit de bewoners die zij in verantwoordingsinformatie niet ontvangen. Zij geven een aantal voorbeelden ter illustratie, onder andere dat het soms heel lang duurt (3 maanden) voordat een inwoner thuishulp kan krijgen, ook in situaties dat deze hulp urgent is. Een ander genoemd voorbeeld is dat bewoners soms te horen hebben gekregen dat ze beter zelf op zoek kunnen gaan naar een hulp voor die 3 maanden. Niet iedereen heeft een ondersteunend netwerk en/of het geld om thuisondersteuning te betalen. Er is echter geen zicht op hoeveel bewoners hiermee te maken hebben (gehad) omdat deze signalen wel bij individuele raadsleden terecht komen, maar niet in de informatie die zij krijgen staat.

4.4 Toetsing aan het normenkader

Voor de toetsing aan de norm werken we met de volgende termen in volgorde van niet voldoen tot voldoen:

- Voldoet niet: dit betekent dat op geen enkele wijze (0%) wordt voldaan aan de norm
- Voldoet beperkt: dit betekent dat voor een klein deel (<=50%) wordt voldaan aan de norm
- Voldoet merendeels: dit betekent dat voor een groter deel (>50%, <75%) wel dan niet wordt voldaan aan de norm
- Voldoet grotendeels: dit betekent dat voor een zeer groot gedeelte (>75%) wordt voldaan aan de norm
- Voldoet: dit betekent dat volledig (100%) wordt voldaan aan de norm.

Norm	Toetsing
De toegang draagt aantoonbaar bij aan de gemeentelijke doelen en ambities.	*Voldoet beperkt:* De inrichting van de toegang levert een bijdrage aan de gemeentelijke doelen en ambities. De uitvoering draagt onvoldoende bij aan de gemeentelijke doelen en ambities. Het gebrek aan streefwaarden en monitoringsgegevens maakt daarnaast dat we niet kunnen toetsen hoe effectief en efficiënt het beleid wordt uitgevoerd.
De raad kan naar eigen opvatting op basis van de beschikbaar gestelde verantwoordingsinformatie voldoende inzicht krijgen in de effecten van de toegang op de gemeentelijke doelen en ambities.	*Voldoet niet:* Raadsleden geven aan dat zij onvoldoende verantwoordingsinformatie krijgen om voldoende inzicht te krijgen in de effecten van de toegang op de gemeentelijke doelen en ambities.

5

BEVINDINGEN BEDRIJFSVOERING EN TAAKINVULLING TOEGANG

5. Bevindingen bedrijfsvoering en taakinvulling toegang

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de volgende onderzoeksvragen beantwoord:

9. Is de wijze waarop Rheden de toegang tot de Wmo en Jeugdhulp heeft geregeld effectief en efficiënt georganiseerd? (perspectief 4)
10. Hoe is de toegang (gemeentelijk en niet-gemeentelijk) in samenhang met inkoop en bekostiging ingericht op de aspecten: bereikbaarheid via welke dienstverleningskanalen, inzet (formatie en kosten), sturing op- en afschaling van hulp, sturing op kostenbeheersing van Wmo- en jeugdhulpvoorzieningen, samenwerking met netwerkpartners en niet-gemeentelijke verwijzers, leren en verbeteren? (perspectief 4)
11. Hoe beoordelen partners de gemeentelijke toegang? (perspectief 4)
12. Welke mogelijkheden zijn er om de effectiviteit en efficiëntie van de toegang te vergroten alsmede de waardering hiervan door hulpvragers?

Elke paragraaf begint met een beantwoording van de onderzoeksvraag op hoofdlijnen gevolgd door een onderbouwing. Het hoofdstuk eindigt met een toetsing aan het normenkader.

5.2 Effectieve en efficiënte inrichting toegang Wmo en de jeugdhulp

Beantwoording onderzoeksvraag op hoofdlijnen:
Effectief: Er zijn weinig kwantitatieve gegevens over de effectiviteit van de toegang. Anders dan afhandeltijden en tevredenheid zijn geen andere streefwaarden of doelen geformuleerd voor de toegang benoemd. Vanwege zorgen om de uitvoering heeft de gemeente met de transformatie per 2021 een nieuwe dienstverlening ingezet. Deze zorgen zijn bijvoorbeeld dat er niet voldoende prikkels tot afschaling zijn de transformatie van zwaardere zorg naar lichtere en naar algemene voorzieningen niet op gang komt. Respondenten geven aan dat dit een goede start is maar dat er nog wel stappen moeten worden gemaakt hierin. Er is geen nulmeting aangetroffen. Bovendien zijn tot 2021 de overschrijdingen van de afhandeltermijnen niet afgenomen. In 2021 nemen de overschrijdingen van afhandeltermijnen af.
Efficiënt: Tot eind 2020 was beperkt sprake van een efficiënte inrichting van de toegang tot de Wmo en de jeugdhulp. Tot 2021 is sprake van een gelijk blijvende formatie bij de gemeentelijke toegang. Sinds 2021 is de inrichting van de toegang fors aangepast, door naast de gemeente ook via Incluzio een groot deel van de eerste contacten te laten oppakken. Daarmee is formatie toegevoegd bij nagenoeg gelijkblijvend aantal aanvragen. Ook is gebleken uit de interviews met gebruikers en de gemeente dat het grote aantal personeelswisselingen (bij zowel de gemeente als zorgaanbieder) het gehele toegangsproces vertraagd. Daarnaast is er een hoog ziekteverzuim en zijn er signalen dat mensen opstappen vanwege werkdruk. Wanneer je als gebruiker steeds opnieuw je verhaal moet doen en een warme overdracht ontbreekt kan het gevolg zijn dat een traject minder efficiënt verloopt.

Onderbouwing

Effectiviteit van de toegang. Onder effectiviteit van de inrichting verstaan we of het beoogde effect en de gemeentelijk doelen van de toegang ook behaald worden. De gemeente beschikt over weinig gegevens om de effectiviteit van de toegang te bepalen. Er zijn wel doelen (zie ook hoofdstuk 4) geformuleerd waar de toegang aan moet bijdragen (bijvoorbeeld de reductie van het gebruik van maatwerkvoorzieningen), maar gegevens daarover zijn beperkt kwantitatief voorhanden.

Wat betreft effectiviteit blijkt uit de documentenstudie en de interviews:

- Het systeem van toegang bevat onvoldoende prikkels tot "afschaling".
- De met de transformatie beoogde uitgaven verlagende substituties van betaalde zorg naar informele hulp, van individueel maatwerk naar algemene voorziening, van specialistisch naar standaard, van individueel naar groepsbehandeling, van intramuraal naar ambulant zijn nog onvoldoende tot stand gekomen.
- Ook de integrale benadering van inwoners met een hulpvraag verdient verbetering. Daarnaast concludeert de gemeente dat de interne organisatie kwetsbaar en onvoldoende zakelijk en gestroomlijnd is.
- Er is nauwelijks zicht op de effectiviteit of het rendement van de zorgverlening.
- De gemeente moet haar rol als opdrachtgever en betaler strakker invullen.

Efficiëntie van de toegang. Onder efficiënte inrichting wordt verstaan of de toegang tot de Wmo doelmatig is. Dat wil zeggen of de geleverde output in goede verhouding staat met de input. Hier gaat het enerzijds om de inzet van de middelen in termen van personeel en kosten in relatie tot directe output in termen van behandelde cliënten en doorlooptijden. Uit de diverse documenten en interviews komt het volgende beeld naar voren over de efficiëntie van de toegang:

- *Efficiëntie van de dienstverlening staat onder druk door hoge werkdruk, hoog ziekteverzuim en veel inhuur.* De gemeentelijke toegangsorganisatie kent een hoog aandeel van flexibele arbeidscontracten. Bovendien zijn er veel signalen over een te hoge werkdruk, een hoog ziekteverzuim en een hoog verloop. Dit komt uit rapporten en interviews naar voren. Dit heeft volgens geïnterviewden ongewenste consequenties voor de kwaliteit en efficiëntie van de dienstverlening. Een door de gemeente zelf uitgevoerd onderzoek (Bron: Transformatieplan 2.0) geeft aan dat, gegeven de bestaande manier van werken, (a) er vanuit de vraagontwikkeling geen aanleiding meer is voor het hoge aantal flexibele contracten; (b) de case-load per fte vergelijkbaar is met andere (vergelijkbare) gemeenten.
- *Doorlooptijden tot eind 2020 niet gehaald, verbetering van de situatie in 2021.* Verder komt uit de interviews naar voren dat doorlooptijden over het algemeen tot eind 2020 niet werden gehaald. Geïnterviewden geven aan dat hierin nu wel stappen worden gezet sinds begin 2021. Waar volgens geïnterviewden voor de jeugdhulp tot eind 2020 grosso modo 90% van de termijnen niet werden gehaald nemen de werkvoorraden in 2021 langzaam af. In juni 2021 leek bij zeven van de tien casussen de termijn niet overschreden werd. En in oktober wordt aangegeven dat bijna alle casussen binnen de daarvoor geldende termijnen worden behandeld. Ook voor Wmo zijn er veel stappen gemaakt, en geldt dat het aantal overschrijdingen hard terugloopt. Geïnterviewden geven echter wel aan dat een groot deel van de druk ook deels is verlegd naar Incluzio waar nu een groot deel van de casussen eerst behandeld worden.

In veel gemeenten is in coronatijd het aantal aanmeldingen teruggelopen. Hoewel het aantal unieke cliënten dat ondersteuning ontvangt in de jeugdzorg is afgenomen is het aantal trajecten fors toegenomen. Het aantal unieke cliënten is van1519 in 2019 naar 1459 in 2020 afgenomen en het aantal trajecten is in 2019 van 3826 in 2020 naar 4995 toegenomen.

5.3 Samenhang toegang Wmo en jeugdhulp met inkoop en bekostiging

Beantwoording onderzoeksvraag op hoofdlijnen:
Uit de documentenstudie en de interviews komt naar voren dat de toegang tot de Wmo en de jeugdhulp niet altijd in samenhang was met de inkoop en de bekostiging. Daarom zijn de veranderingen ingezet per 1 januari 2021 om deze samenhang meer te bewerkstelligen. De eerste indicaties laten zien dat er verbeteringen zijn maar dat er nog een hele weg is te gaan om dit goed te laten landen. Er is volgens geïnterviewden bijvoorbeeld niet voldoende gecommuniceerd wat de meerwaarde zou kunnen zijn van de verandering voor de bewoners en er is onvoldoende vanuit de inhoud geredeneerd.

Onderbouwing

Samenhang inkoop, bekostiging en toegang
Uit de interviews blijkt dat tot en met eind 2020 dat er onvoldoende effectief werd gestuurd op de samenhang tussen de toegang en de inkoop en de bekostiging. Dit heeft volgens de gemeentelijke stukken en de opbrengsten uit de interviews ook te maken met inrichtingskeuzes. De urgentie om op deze samenhang te sturen nam toe doordat sprake was van forse stijgingen in de uitgaven van de jeugdhulp en een geleidelijke groei in de uitgaven aan de Wmo. Zo kan worden geconstateerd dat het aantal unieke cliënten met jeugdzorg in de gemeente Rheden een stijgende lijn vertoont (zie paragraaf 2.1) en dat het aantal behandeltrajecten nog harder stijgt. De duur van behandeltrajecten neemt daarnaast licht toe en er is een groei van de specialistische ambulante hulp. Ook is er een groei van het aantal jeugdigen in een specialistisch verblijf. Het resultaat hiervan is dat de uitgaven voor de jeugdzorg sterk zijn toegenomen. Er was tot eind 2020 een geleidelijke groei in de gerealiseerde kosten van de Wmo en een forse groei van de gerealiseerde kosten van de jeugdhulp.

De gemeente Rheden heeft daarom met het transformatieplan een aantal inrichtingsveranderingen doorgevoerd zowel wat betreft de inkoop als de toegang. Het betreft de volgende majeure inrichtingsveranderingen:
- Eén centrale toegang voor nieuwe vragen bij de welzijnsorganisatie én
- Een drastische vermindering van het aantal aanbieders van hulp en ondersteuning voor de jeugdhulp

Geïnterviewden geven aan dat met de nieuwe opzet sinds begin 2021 en de rol van Incluzio in het proces er meer samenhang is gekomen tussen de toegang en de inkoop en de bekostiging, maar dat er nog wel een hele weg is te gaan voordat dit allemaal is doorgevoerd en goed werkt. Er is volgens geïnterviewden bijvoorbeeld niet voldoende gecommuniceerd wat de meerwaarde zou kunnen zijn van de verandering voor de bewoners en er is onvoldoende vanuit de inhoud geredeneerd. De inhoud hier betreft de doelen en maatschappelijke effecten die de gemeente Rheden wil bereiken in de Wmo en de jeugdhulp. Er is volgens geïnterviewden in de communicatie te veel nadruk gelegd op de bezuinigingsopdracht.

Dienstverleningskanalen gemeentelijke en niet-gemeentelijke toegang
In de dienstverleningskanalen van de gemeentelijke en de niet gemeentelijke toegang onderscheiden we het Sociaal Meldpunt. Verder is er via Incluzio een kanaal ingericht voor nieuwe aanvragen per 1 januari 2021. Bij het Sociaal Meldpunt kunnen inwoners terecht met vragen over hulp bij het huishouden, woningaanpassing, vervoersvoorzieningen en hulpmiddelen. Vragen van inwoners op het gebied van zorg, ondersteuning, welzijn, jeugd en vrijwilligerswerk kunnen gesteld worden aan Incluzio Rheden.

De onafhankelijke cliëntondersteuning is een gemeentelijke voorziening die bestemd is voor iedereen die vragen heeft over levensdomeinen als zelfstandig leven, zorg en ondersteuning, participatie, wonen, onderwijs en werk en inkomen. De onafhankelijke cliëntondersteuning wordt door MEE de Gelderse Poort

verzorgd op het gebied van de diverse wet- en regelgevingen, zoals de Zorgverzekeringswet, de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), de Jeugdwet en de Wet langdurige zorg (Wlz).

Ook is de gemeente sinds juni 2021 gestart met de het plaatsen van praktijkondersteuners bij huisartsen. Geïnterviewden vinden dit een goede zaak en geven aan dat dit goede resultaten kan opleveren.

Formatie en kosten gemeentelijke toegang
De formatie van de toegang tot de Wmo en de jeugdhulp was in juni 2020 35,8 fte met een actuele bezetting van 47,3 fte. Hiervan was 23,2 fte bezet door externe medewerkers. Niet duidelijk af te leiden is hoeveel exacte kosten aan de gemeentelijke toegang toebedeeld kunnen worden. In interviews wordt aangegeven dat in 2021 ongeveer met dezelfde formatie is gewerkt in de toegang.
Daarnaast is er sinds 1 januari 2021 een deel van de werkzaamheden van de toegang belegd bij Incluzio. Het beschikbare jaarbedrag (lumpsum) voor de uitvoering van de opdracht sociale basis is € 3.132.670,-
Dit zijn niet alleen de kosten van toegang, maar ook kosten van de voorliggende voorzieningen.
Verder is er een aantal kosten van toegang die nog niet inzichtelijk te maken zijn. Zo is per juni 2021 een ondersteuning gestart aan huisartsen in de vorm van de praktijkondersteuners huisartsen. Ook is geen inzicht in de kosten en formatie die worden gemaakt door de andere verwijzers (huisartsen, gecertificeerde instellingen, rechter, jeugdarts GGD).

Sturing op kostenbeheersing en afschaling
In het transformatieplan 2.0 wordt aangegeven dat de uitgaven voor de jeugdzorg sterk zijn toegenomen tot en met 2020. Er was daarnaast tot eind 2020 een geleidelijke groei in de gerealiseerde kosten van de Wmo. De gemeente werkt hierin met financiële kaders die inhouden dat de uitvoering van nieuwe taken binnen het sociaal domein plaats vindt binnen het budget dat het Rijk hiervoor overhevelt naar de gemeente en dat eventuele tekorten in eerste instantie binnen het Sociaal Domein worden opgevangen.

Kostenbeheersing vindt daarmee plaats voor het sociale domein als geheel. Als onderdeel van het transformatieplan erkent men dat er meer in samenwerking met partners toegewerkt moet worden naar een betere op- en afschaling van ondersteuning en zorg en wordt er extra ingezet op het versterken van de voorliggende voorzieningen. Hierin is een belangrijke rol weggelegd voor het Sociaal Meldpunt en Incluzio als uitvoerder van de sociale basis.

Samenwerking met andere netwerkpartners
Samenwerking met andere netwerkpartners was tot eind 2020 een taak van de gemeentelijke toegang. Hierin zijn stappen gezet door het organiseren van verschillende netwerkbijeenkomsten. Sinds de start van Incluzio als onderdeel van de toegang is de samenwerking met netwerkpartners ook deels bij Incluzio belegd.

Inrichting leer- en verbetercyclus
In documenten vinden we weinig terug over de inrichting van een leer- en verbetercyclus. Wel blijkt uit interviews dat er netwerkbijeenkomsten zijn georganiseerd met als doel ook het leren van elkaar. Er is geen structurele leer- en verbetercyclus intern en extern aangetroffen.

5.4 Percepties partners over de toegang Wmo en jeugdhulp

Beantwoording onderzoeksvraag op hoofdlijnen:
Partners geven aan dat de veranderingen sinds januari 2021 een goede start zijn maar dat op het gebied van samenwerking, communicatie, inrichting, op- en afschaling nog verschillende stappen moeten worden gezet om de bedoeling van de verandering te laten landen.

Onderbouwing

Samenhang inkoop, bekostiging en toegang
De investering sinds begin 2021 in de lokale samenwerking en netwerkvorming is voor alle acht contracten voor zorgaanbieders in de jeugdhulp hetzelfde, maar zij zitten er met verschillende budgetten in. Dat is wel een spanningsveld. Elke contract heeft afzonderlijk een lumpsum gekregen, waardoor zij vooral binnen het eigen budget sturen op kostenbeheersing. Aanbieders geven aan dat sturing op een gezamenlijke financiële opgave wel gewenst is. Hierin ligt een belangrijke rol voor de gemeente en in het verlengde daarvan de toegang. Verder wordt door respondenten het risico genoemd dat lumpsumfinanciering leidt tot uitstel van hulp naar het volgende kalenderjaar bij overschrijding van het budget in een lopend kalenderjaar. Ook voor Incluzio geldt een lumpsum bekostiging voor de uitvoering van de sociale basis.

Samenhang gemeentelijke en niet-gemeentelijke toegang
Geïnterviewden geven aan dat er nog weinig samenhang is tussen de gemeentelijke en de niet-gemeentelijke toegang in de jeugdhulp. Er is bijvoorbeeld geen sprake van een regisseur externe verwijzers bij de toegang van de gemeente. Wel is er sinds kort (juni 2021) de praktijkondersteuner huisartsen gestart bij een aantal huisartsenpraktijken. Wel wordt gestuurd op de samenhang tussen het Sociaal Meldpunt en Incluzio. Voor de toegang tot de Wmo geldt dat de gemeente hier alleen te maken heeft met Incluzio als voorliggende toegangsvoorziening tot de Wmo.

Sturing op kostenbeheersing en afschaling
Geïnterviewden geven aan dat er zowel binnen de gemeente zelf als bij aanbieders de oude heersende structuren tegen het licht worden gehouden. Dat geldt met name voor de daadwerkelijke toepassing van het Rhedens model dat is ingesteld sinds 1 januari 2021: hoe krijg je de inwoners nog meer in hun kracht en dat moet in alle lagen en bij alle betrokken partijen een plek krijgen. Daarnaast begrijpen aanbieders de dilemma's van de gemeente ook wel op gebied van financiële tekorten en dat dit ook zijn gevolgen heeft. Maar wel is het de beleving dat dat soms een beetje doorschiet. Dat te sterk vanuit financiën wordt gestuurd en niet vanuit inhoud en kwaliteit. Er is daardoor een risico dat er te veel in stepped- en niet in matched-care uitgekomen wordt. Stepped-care is het standaard zorg aanbod met een vaste procedure en matched-care is het maatwerk aanbod. Het is volgens aanbieders dan ook de vraag of de gemeente hier nog wel op moet sturen, omdat met de nieuwe aanbesteding er gewerkt wordt op basis van een lumpsum. Het lijkt daarmee een oud beheersingsmodel dat niet meer past bij de nieuwe aanbesteding. De gemeente geeft hiermee de verkeerde prikkel.

Samenwerking met andere netwerkpartners
Sinds januari 2021 heeft Incluzio de opdracht gekregen om de toegang vanuit de sociale basis in te richten. Wat betreft de samenwerking met de jeugdgezondheidszorg kan deze volgens geïnterviewden nog worden verbeterd. Ook de samenwerking met de huisartsen kan nog beter, maar heeft ook te maken met het net starten van de praktijdondersteuner huisarts-jeugd bij een aantal huisartsenpraktijken. Het lijkt wel dat dit ondersteunend kan zijn.
In het verleden is op bepaalde momenten in geïnvesteerd in samenwerking, maar door snelle wijzigingen in personele bezetting is van veel goede voornemens weinig terecht gekomen. Verder speelt mee dat er tot eind 2020 er een bepaald contact is opgebouwd met aanbieders van zorg en hulp. Dat moet na de

verandering van de aanbieders begin 2021 weer opnieuw opgebouwd worden. Ook bij afschaling vanuit die zorg die door de centrumgemeente wordt georganiseerd is er nagenoeg geen warme overdracht. Dit zou beter kunnen.

Inrichting leer- en verbetercyclus
Professionals in de ontwikkelkamer geven aan dat men elkaar nog veel beter kan leren kennen en elkaar beter kan leren begrijpen. Daar kunnen ze zelf nog stappen in zetten en dit zou kunnen worden gefaciliteerd door de gemeente. Van een structurele leer- en verbetercyclus met bijvoorbeeld onderbouwing vanuit de gemeente met gegevens over ontwikkelingen in kosten en gebruik is geen sprake. De gemeente zou hier meer een actieve regie op kunnen voeren. Geïnterviewden hebben niet de ervaring dat ze onderdeel zijn van een goed functionerend netwerk.
Professionals geven aan dat het bij de casussen met een beetje moeite vaak wel lukt om tot een samenwerking te komen. Daarin weten verschillende partijen elkaar meestal wel te vinden. Maar de netwerksamenwerking kan echt wel beter. Ook de samenwerking met Incluzio vinden de professionals in de ontwikkelkamer nog onvoldoende.

5.5 Mogelijke verbeterpunten toegang Wmo en jeugdhulp

Beantwoording onderzoeksvraag op hoofdlijnen:
Verbeterpunten voor de toegang van de Wmo en de jeugdhulp volgens medewerkers zijn:
- Bestendig de verandering door een continu leerproces in te richten
- Samenwerking tussen partners kan beter, gemeente kan hierin een actieve regierol nemen
- Betere communicatie van gemeente naar bewoners en naar aanbieders, ook tussen aanbieders en verwijzers onderling
- Betere dataverzameling en registratie en uitwisseling hiervan en gebruik maken van kennis van partners hierin
- Ondersteuning en begeleiding personeel van de toegang goed regelen.

Onderbouwing

Samenhang inkoop, bekostiging en toegang
Medewerkers van de toegang geven aan dat de ondersteuning en begeleiding door hen nog kan verbeteren. Meerdere aanwezigen geven aan dat de brede uitvraag kan worden verbeterd. Professionals van de ontwikkelkamer zijn het erover eens dat het belangrijk is om goed door te vragen en een extra gesprek te voeren mocht dit nodig zijn om de hulpvraag duidelijker te krijgen.
Qua opvolging en nazorg zou het volgens de professionals in de ontwikkelkamer goed zijn dat er vanuit de gemeentelijke toegang en vanuit hulpverlening een contactmoment is tijdens het traject om te checken hoe het gaat. Als uit zo'n telefoongesprek blijkt dat een inwoner toch weer extra begeleiding nodig heeft zou het fijn zijn als er dan direct weer geschakeld kan worden, zonder dat iemand weer de hele molen door hoeft. Het zou daarnaast mooi zijn als een consulent in ieder geval bij afsluiting van het traject of een paar maanden na afsluiting nog even contact opneemt met de cliënt om te vragen of de hulp geholpen heeft. Hierdoor krijgt een consulent ook een beter beeld welke hulp echt werkt.

Dienstverleningskanalen gemeentelijke en niet-gemeentelijke toegang
De vindbaarheid van de toegang kan volgens professionals in de ontwikkelkamer verbeterd worden. Volgens geïnterviewden van de gemeente en van de partners is het nodig dat er eerlijke en juiste communicatie is vanuit het juiste perspectief. Dit houdt in dat de transformatieagenda de basis is van de communicatie. Dat is wel waar op ingezet wordt door gemeentelijke medewerkers. Maar ook hier zijn nog vele stappen te zetten. Ook hier is communicatie zeer belangrijk en die is niet goed genoeg. Er wordt intern volgens geïnterviewden al niet goed gecommuniceerd naar de medewerkers. Bij de externe communicatie extern moeten nog veel meer stappen worden gemaakt.

Sturing op kostenbeheersing en afschaling
Aanbieders geven in interviews aan dat er geen informatie wordt gedeeld door de gemeente. Er is geen inzicht in de totale populatie, het aantal bezwaarschriften etc. Als het gaat om partnerschap hebben zowel aanbieders als gemeente hier nog wel een aantal stappen te zetten. Wat betreft de dataverzameling, zo geven aanbieders aan, zouden zij gezamenlijk ook initiatieven kunnen nemen om inzichtelijk te maken wat er nu eigenlijk gebeurt. De gemeente verstrekt geen informatie over verwijzingen aan de niet-gemeentelijke verwijzers zoals huisartsen en jeugdartsen. Huisartsen krijgen geen spiegelinformatie en kunnen daarnaast zichzelf als huisartsen niet vergelijken. Bij de GGD is er wel sprake van enige interne vergelijkingen tussen verwijspatronen van de jeugdartsen. Echter de meeste jeugdartsen zijn actief in één of enkele gemeenten.

Voor intern gebruik was het data-gedreven werken bij de gemeente tot voor kort vooral gericht op financiën, maar wordt nu ook ingezet op inhoudelijke data. Er zijn managementrapportages (Marap's) voor Wmo en Jeugd. Deze maraps zijn er al enkele jaren, maar ze zijn recent verbeterd om inhoud en financiën samen te brengen. Echter er zijn nog wel verbeteringen mogelijk. Bijvoorbeeld het realtime-gegevens kunnen raadplegen via geautomatiseerde dashboards is nog niet ontwikkeld. Er zijn sinds het begin 2021 maandelijkse rapportages van Incluzio die aan de gemeentelijke rapportages zullen worden verbonden.

Samenwerking met andere netwerkpartners
Partners van de gemeente geven aan dat nog onvoldoende gebruik wordt gemaakt van hun kennis en ervaring. De expertise in het veld wordt weinig benut. Als de gemeente veel belang hecht aan samenwerken, dan moet zij dat ook doen en de expertise van de partners ook benutten.

Inrichting leer- en verbetercyclus
Professionals en geïnterviewden geven aan dat de verandering die doorgevoerd is per 1 januari een goede eerste stap is maar dat nog vele verbeteringen nodig zijn om de verandering echt te bestendigen. Hiervoor is een continu leer en verbeterproces nodig de komende jaren. Dit leerproces moet echter nog goed opgezet worden samen met partners.

Partners in het voorliggend veld geven aan dat er nagenoeg geen analyse plaats vindt in de gemeente en dat bijvoorbeeld volgens hen in de jeugdzorg 10% van de klanten meer dan 70% van het budget nodig hebben. Dit begint nu pas door te dringen bij de gemeente. Het is daarom belangrijk om doorbraken te forceren die op korte termijn voor de jongeren oplossingen bieden voor hun problemen en die op langere termijn vaak ook financieel gunstiger uitvallen. Nu is sprake van te veel symptoombestrijding en het is de kunst om meer te gaan kijken naar de onderliggende problemen. Vaak wordt er doorgegaan met symptoombestrijding en wordt er maar meer geld in gepompt. Zo komt het niet tot de kern van de oplossing.

5.6 Toetsing aan het normenkader

Voor de toetsing aan de norm werken we met de volgende termen in volgorde van niet voldoen tot voldoen:
- Voldoet niet: dit betekent dat op geen enkele wijze (0%) wordt voldaan aan de norm
- Voldoet beperkt: dit betekent dat voor een klein deel (<=50%) wordt voldaan aan de norm
- Voldoet merendeels: dit betekent dat voor een groter deel (>50%, <75%) wel dan niet wordt voldaan aan de norm
- Voldoet grotendeels: dit betekent dat voor een zeer groot gedeelte (>75%) wordt voldaan aan de norm
- Voldoet: dit betekent dat volledig (100%) wordt voldaan aan de norm.

Norm	Toetsing
Er is voldoende inhoudelijke (specialistische) expertise bij de toegang beschikbaar.	*Voldoet merendeels:* Tot eind 2020 was er niet voldoende expertise beschikbaar en werden termijn in zijn geheel niet gehaald. Vanaf begin 2021 met de inzet van Incluzio in het toegangsproces is hier verbetering te zien. Het is nog te vroeg om daadwerkelijk aan te kunnen tonen of er nu voldoende inhoudelijke (specialistische) expertise is bij de toegang. Incluzio is de toegang voor de sociale basis. Incluzio doet vooronderzoek en indien maatwerkvoorziening nodig is wordt dit via de Toegang van de gemeente doorverwezen.
De toegang reflecteert op de individuele en collectieve vraagstukken van de wijk.	*Voldoet beperkt:* Tot eind 2020 was de toegang vooral bezig met het afhandelen van vragen die binnenkwamen. Vanaf begin 2021 met de inzet van Incluzio is hierin een verandering te zien.
De werkwijze van de toegang dwingt keuzes af en maakt ze consistent uitlegbaar naar alle betrokkenen.	*Voldoet merendeels:* Hoewel de toegang keuzes afdwingt zijn deze niet altijd consistent uitlegbaar naar alle betrokkenen, hier zijn nog veel bewoners en aanbieders ontevreden over. De communicatie over veranderingen richting aanbieders en bewoners kan beter. Door de grote hoeveelheid overschrijdingen van termijnen tot eind 2020 was dit minder het geval en was dit voor het merendeel van de casussen niet uit te leggen. Sinds het begin van 2021 zit hier wel een verbetering in en worden het merendeel van de casussen nu binnen de termijn afgehandeld.
De toegang werkt efficiënt (verhouding output-inzet)	*Voldoet beperkt:* sinds 2021 is met de komst van Incluzio formatie toegevoegd bij een nagenoeg vergelijkbaar aantal aanvragen. Veel personeelswisselingen en hoog ziekteverzuim leiden tot vertraging in het toegangsproces en veel overdrachtsmomenten. Dit komt de efficiency niet ten goede.
De toegang stuurt op- en afschaling van hulp en draagt daarmee bij aan kostenbeheersing	*Voldoet beperkt:* Er is nog te weinig samenwerking om op- en afschaling goed te laten functioneren. Wel zijn hier sinds begin 2021 de eerste stappen in gezet.
De toegang voert de regie op netwerksamenwerking met alle relevante partners en partners herkennen dit	*Voldoet beperkt:* Er is volgens partners nog te weinig netwerksamenwerking die nodig is voor een goede uitvoering van de Wmo en Jeugdzorg. Sinds begin 2021 is Incluzio begonnen om vanuit haar rol de netwerksamenwerking op de kaart te zetten. Hierin moet nog veel gebeuren.
Sprake is van permanente cyclus van leren en verbeteren	*Voldoet beperkt:* Hoewel er intern in de gemeente nu de eerste stappen worden gezet

Norm	Toetsing
	om een cyclus van leren en verbeteren op te zetten is deze nu nog erg beperkt en wordt dit nog niet in samenwerking met de partners gedaan.

6

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

6. Conclusies en aanbevelingen

6.1 Inleiding

De centrale onderzoeksvraag is:
Heeft Rheden de toegang tot de Wmo en Jeugdhulp effectief en efficiënt georganiseerd vanuit het perspectief van gemeente en hulpvrager?

Bij de gemeente zijn weinig kwantitatieve gegevens beschikbaar op basis waarvan de efficiëntie en de effectiviteit van de toegang kan worden bepaald. Dit komt mede door het ontbreken van streefwaarden en een nulmeting. Tot eind 2020 was beperkt sprake van een efficiënte inrichting van de toegang tot de Wmo en de jeugdhulp gezien de grote overschrijdingen van afhandeltermijnen bij de toegang. Sinds 2021 is de inrichting van de toegang fors aangepast, door naast de gemeente ook via Incluzio een groot deel van de eerste contacten en hulpvragen te laten oppakken. Daarmee is formatie toegevoegd bij een nagenoeg gelijkblijvend aantal maatwerktrajecten.

6.2 Conclusies

Conclusie 1. Informatie is zeer beperkt voorhanden waardoor de gemeente onvoldoende zicht heeft op de efficiëntie en effectiviteit van de toegang tot Wmo en Jeugdhulp
Het gebrek aan concrete doelen en streefwaarden en monitoringsgegevens maakt het lastig om te toetsen hoe effectief en efficiënt het beleid wordt uitgevoerd. Raadsleden krijgen vooral financiële informatie en geven aan onvoldoende kwalitatieve en kwantitatieve informatie te ontvangen over de effectiviteit en efficiëntie van de toegang. Zij hebben onvoldoende zicht op het effect van de inrichting en uitvoering van de toegang. Raadsleden ervaren hierdoor weinig grip op de toegang en vinden dat zij hierdoor onvoldoende hun controlerende taak kunnen uitvoeren.

Conclusie 2. Het ontbreekt aan een duidelijk doel waaraan de toegang van Wmo en jeugdhulp een bijdrage moet leveren. Dit vertaalt zich in de uitvoering: betrokkenen handelen op basis van eigen inzicht.
Het ontbreken van duidelijke doelen die de toegang (mede) moet bereiken, maakt het formuleren van een opdracht naar de toegang en bijvoorbeeld een partner ingewikkeld. Mede daardoor handelen de verschillende actoren in de toegang tot de Wmo en jeugdhulp naar eigen inzicht. Eenieder draagt op zijn of haar manier naar beste wil en kunnen een steentje bij. Echter niemand overziet het geheel en verwachtingen komen daardoor niet bij elkaar. De vele personele wisselingen bij de actoren in de toegang versterken dit gebrek aan overzicht en eenduidige uitvoering.

Conclusie 3. Iedereen wordt geholpen, maar tijdigheid en kwaliteit van het toegangsproces is sterk voor kwaliteitsverbetering vatbaar
Uit het onderzoek komt een beeld naar voren dat bewoners van tevoren niet altijd de weg kenden naar de hulp. Het merendeel van de gesproken bewoners vond dat de hulp niet of slechts gedeeltelijk op tijd kwam.
Alle gesproken bewoners hechten veel waarde aan een vast aanspreekpunt en goede klik met de consulent en aanbieder van hulp en ondersteuning. Nagenoeg alle gesproken bewoners geven aan last te hebben van de grote hoeveelheid wisselingen in consulenten en hulpverleners, een vast gezicht wordt gemist. De paar bewoners die wel een vaste consulent hebben, geven aan dat deze vaste contactpersoon heel belangrijk is. Bewoners vinden het van belang dat na afgeving van de beschikking contact wordt opgenomen door de consulent om te vragen naar de ervaring met de hulp. Zeker wanneer een ziektebeeld progressief is, wensen bewoners een proactieve rol van de consulent.

6.3 Aanbevelingen

Raad en college: Aanbeveling 1: Benoem de doelen waar de toegang aan moet bijdragen, stel bijpassende indicatoren en streefwaarden op en verantwoord hierop.
Benoem op welke wijze de toegang bijdraagt aan de doelrealisatie en stel bijpassende indicatoren en streefwaarden op en voer een nulmeting hiervoor uit. Maak hiermee de verantwoording waarmee de raad kan toetsen of en in welke mate de toegang bijdraagt aan de doelen (effectiviteit) en of de toegang efficiënt is.

Het voorstel voor het te volgen proces is:
- De raad geeft per direct het college opdracht om doelen, bijpassende indicatoren en streefwaarden op te stellen voor de toegang.
- Het college maakt een voorstel in scenario's voor verschillende doelen, bijpassende indicatoren en streefwaarden met een onderbouwing per scenario'.
- De keuzes voor scenario's worden voorgelegd aan raad vóór september 2022 en stelt deze vast.
- Het college voert een nulmeting op basis van de ambities en indicatoren die zijn vastgesteld.
- De raad beoordeelt de nulmeting uiterlijk maart 2023 en past waar nodig de inhoudelijke en/of financiële kaders aan.
- Het college verantwoordt zich daarna via de reguliere planning- en controlcyclus op de bepaalde indicatoren en streefwaarden over de bijdragen van de toegang aan de doelrealisatie.

College en raad: Aanbeveling 2: Het vastgestelde kader vertalen in opdrachten aan toegang Wmo en Jeugdhulp en toezien op de uitvoering van die opdrachten
Het vastgestelde kader volgens de bovengenoemde doelrealisatie is de basis voor de uitvoering van de toegang Wmo en Jeugdhulp.

Het voorstel voor het te volgen proces is:
- Het college vertaalt de doelen voor eind 2022 naar de opdrachten voor de verschillende actoren in de toegang van de Wmo en jeugdhulp en maakt inzichtelijk hoe iedere opdracht bijdraagt aan de doelrealisatie.
- Het college verzamelt gegevens over de uitvoering van de opdrachten op basis van de indicatoren en streefwaarden.
- Het college verantwoordt structureel aan de raad de totale doelrealisatie op basis van het totaal van de bijdragen van de verschillende opdrachten.
- De raad controleert de totale doelrealisatie van de toegang van de Wmo en jeugdhulp op basis van de indicatoren en streefwaarden.

College: Aanbeveling 3: zorg voor een intern en extern leer- en verbeterproces ter doorontwikkeling en verbetering van de kwaliteit van de toegang.

Het college organiseert een leer- en verbeterproces dat er als volgt uitziet:
- Het college bereidt elke leer- en verbetersessie voor met een analyse van de verzamelde gegevens zoals beoogd bij aanbeveling 2.
- Het college organiseert vier keer per jaar een leer- en verbetersessies met alle relevante actoren in de toegang van de Wmo en Jeugdhulp. Relevante actoren zijn: de gemeentelijke toegang , de niet-gemeentelijke toegang, Incluzio, aanbieders van ondersteuning en zorg in voorveld en geïndiceerde hulp. Voeg aan elk van de sessies ervaringsdeskundigen toe.
- De gemeente neemt de regie op dit leer- en verbeterproces en vertaalt de uitkomsten in werk- en ontwikkelafspraken.

7

BESTUURLIJKE REACTIE

7. Bestuurlijke reactie

gemeente Rheden

Bestuurlijke reactie college op rapport Rekenkamer – *Toegang tot Wmo en Jeugdwet*

datum
29 maart 2022

kenmerk
821252

bijlage(n)
0

Inleiding
De rekenkamercommissie heeft een onderzoek uitgevoerd naar de Toegang tot Wmo en Jeugdwet in de gemeente Rheden over de jaren 2015-2021.
Het doel van dit onderzoek is inzicht te krijgen in de effectiviteit en efficiëntie van de gemeentelijke toegang tot de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en Jeugdhulp en hoe deze door hulpvragers wordt ervaren. Dit alles bezien vanuit de de kaderstellende en controlerende rol van de raad.

De rekenkamercommissie heeft het college van B&W (college) gevraagd om een bestuurlijke reactie. Bij deze ontvangt u deze bestuurlijke reactie van het college (vastgesteld op 29 maart 2022).

Bestuurlijke reactie:

Het college dankt de rekenkamercommissie voor het uitvoerige en brede onderzoek en wil graag van de gelegenheid gebruik maken om daarop te reageren.

De rekenkamercommissie stond niet voor een eenvoudige opgave om onderzoek te doen over deze meerjarige periode (2015-2021) met continu bewegende dynamieken. Immers: In 2015 wijzigde de wet waarna een periode van transitie en ontwikkeling van start ging. Daarna volgde implementatie en uitvoering en doorontwikkeling om te komen tot een nieuw geheel van een sterke sociale basis (waaronder de inzet van Incluzio) gekoppeld aan lokale en regionale dienstverlening (bv specialistische hulp jeugdzorg). Een grote opgave en helemaal toen in de jaren daarna het gebruik van de zorg sterk steeg waardoor bezuinigingen noodzakelijk waren.

Met ingang van het afgelopen jaar zien wij de eerste tekenen dat de gekozen koers leidt tot daadwerkelijke versterking van de sociale basis en normalisatie van hulp en ondersteuning.
Voor ons is dit een doorgaand proces en daarom zijn wij blij met dit onderzoek om de leerpunten die u ons meegeeft ter harte te kunnen nemen.

Het onderzoek omvat zoals gezegd een vrij lange periode met veel verschillende dynamieken en ontwikkelingen in deze jaren. Wij zien terug dat de onderzoekers getracht hebben het onderwerp vanuit verschillende perspectieven te belichten – waaronder die van gemeentelijke medewerkers of aanbieders – en uiteraard ook vanuit het perspectief van de inwoners.
Mogelijk dat deze keuzes hebben gemaakt dat er uiteindelijk slechts een geringe groep van 30 inwoners is benaderd - ten opzichte van de duizenden cliënten WMO en jeugdzorg die wij de afgelopen jaren dienstverlening hebben aangeboden.
Ook herkennen wij niet altijd beschreven situaties ten opzichte van de gehele onderzoeksperiode. En we achten dit van belang om te benoemen, zodat de raad het rapport op waarde kan schatten. Ter illustratie: beschreven wordt dat er bij de toegang sprake is van veel inhuur van medewerkers. Dit beschrijft zeker de situatie in 2021, maar geeft geen getrouwe afspiegeling van de volledige afgelopen zes jaar.

Het is inmiddels 2022 en het rapport komt op het moment dat het college de eerste positieve tekenen ziet van de ingezette koerswijziging. We zijn daar blij mee omdat een dergelijke fundamentele ontwikkeling vaak enige jaren vraagt om zich ook echt "te zetten".

Voor ons is er daarom geen reden om tot een nieuwe koersbepaling te komen. Sterker nog, het college adviseert juist om de huidige koers voort te zetten, verder te versterken en uit te bouwen. Wij willen de raad de nieuwe raadsperiode graag goed op de hoogte houden van ontwikkelingen in het sociaal domein.

Hieronder gaat het college in op de afzonderlijke conclusies en aanbevelingen.

Conclusies

1. ***Conclusie 1. Informatie is zeer beperkt voorhanden waardoor de gemeente onvoldoende zicht heeft op de efficiëntie en effectiviteit van de toegang tot Wmo en Jeugdhulp***

Het gebrek aan concrete doelen en streefwaarden en monitoringsgegevens maakt het lastig om te toetsen hoe effectief en efficiënt het beleid wordt uitgevoerd. Raadsleden krijgen vooral financiële informatie en geven aan onvoldoende kwalitatieve en kwantitatieve informatie te ontvangen over de effectiviteit en efficiëntie van de toegang. Zij hebben onvoldoende zicht op het effect van de inrichting en uitvoering van de toegang. Raadsleden ervaren hierdoor weinig grip op de toegang en vinden dat zij hierdoor onvoldoende hun controlerende taak kunnen uitvoeren.

Het rapport heeft als startpunt 2015 en het omvat dan ook een lange periode waarin regelmatig wijzigingen hebben plaatsgevonden.
Samen met de raad heeft het college de afgelopen jaren belangrijke stappen gezet om het toenemend gebruik en de bijbehorende uitgaven op het sociaal domein het hoofd te bieden. Dit heeft geleid tot de ingezette koerswijziging van versterking van de sociale basis en normalisatie van hulp en ondersteuning. Daarbij is de sociale visie – het "Rhedens Model" – uitgangspunt gebleven. We sluiten hierbij aan bij de bedoeling van de jeugdwet. Daarnaast zal de Hervormingsagenda van Rijk en VNG nog van invloed zijn op het lokale beleid.
Het college herkent dat in de voorafgaande periode de focus sterk gericht was op het tot stand komen van deze koerswijzing en het stabiel krijgen van de financiën van de gemeente Rheden. Hierdoor is de informatievoorziening over aantallen en effectiviteit aan de gemeenteraad te summier geweest.
Op dit moment zijn we al weer een jaar aan de slag met de gekozen koers en de bijbehorende programmadoelen. Wij hebben de gemeenteraad daar op verschillende momenten over geïnformeerd en zijn samen opgetrokken in de voorbereiding daarvan. Zo waren er ronde tafelgesprekken, en raadsinformatiebijeenkomsten en hebben wij u daarnaast in raadsbrieven en in reguliere begrotings—en verantwoordingscyclus geïnformeerd.
Het college hecht er waarde aan om de nieuwe gemeenteraad goed te blijven informeren over de ontwikkelingen op het brede sociaal domein. We gaan hierover met de griffie in overleg om hiervoor tot passende vormen te komen.

2. ***Conclusie 2. Het ontbreekt aan een duidelijk doel waaraan de toegang van Wmo en jeugdhulp een bijdrage moet leveren. Dit vertaalt zich in de uitvoering: betrokkenen handelen op basis van eigen inzicht.***

Het ontbreken van duidelijke doelen die de toegang (mede) moet bereiken, maakt het formuleren van een opdracht naar de toegang en bijvoorbeeld een partner ingewikkeld. Mede daardoor handelen de verschillende actoren in de toegang tot de Wmo en jeugdhulp naar eigen inzicht. Eenieder draagt op zijn of haar manier naar beste wil en kunnen een steentje bij. Echter niemand overziet het geheel en verwachtingen komen daardoor niet bij elkaar. De vele personele wisselingen bij de actoren in de toegang versterken dit gebrek aan overzicht en eenduidige uitvoering.

Samen met de rekenkamercommissie constateren we dat in de lange periode vanaf 2015 tot nu toe sprake is geweest van tussentijdse wijzigingen in de doelen om onze resultaten te behalen. Zeker in de periode vanaf 2020 zijn er nieuwe fundamentele keuzes gemaakt die tot grote veranderingen in de uitvoeringspraktijk hebben geleid. Het college erkent dat door de wijzigingen in doelen er een periode minder duidelijke sturing was voor de toegang. Sinds 2021 werken de gemeente Rheden en haar maatschappelijke partners vanuit de nieuwe doelen. Deze doelen vormen samen met de andere kaders – zoals wet en regelgeving – de basis voor de huidige uitvoering van de gemeentelijke toegang. Voor het college zijn dat ook de kaders van waaruit acties in gang zijn en worden gezet om de uitvoering te optimaliseren.

3. ***Conclusie 3. Iedereen wordt geholpen, maar tijdigheid en kwaliteit van het toegangsproces is sterk voor kwaliteitsverbetering vatbaar***

Uit het onderzoek komt een beeld naar voren dat bewoners van tevoren niet altijd de weg kenden naar de hulp. Het merendeel van de gesproken bewoners vond dat de hulp niet of slechts gedeeltelijk op tijd kwam.
Alle gesproken bewoners hechten veel waarde aan een vast aanspreekpunt en goede klik met de consulent en aanbieder van hulp en ondersteuning. Nagenoeg alle gesproken bewoners geven aan last te hebben van de grote hoeveelheid wisselingen in consulenten en hulpverleners, een vast gezicht wordt gemist. De paar bewoners die wel een vaste consulent hebben, geven aan dat deze vaste contactpersoon heel belangrijk is. Bewoners vinden het van belang dat na afgeving van de beschikking contact wordt opgenomen door de consulent om te vragen naar de ervaring met de hulp. Zeker wanneer een ziektebeeld progressief is, wensen bewoners een proactieve rol van de consulent.

Het college is van mening dat er volop wordt geïnvesteerd in de kwaliteit van de dienstverlening, mede naar aanleiding van gesprekken met inwoners en de raad in 2021. Het college heeft de afgelopen jaren veel geïnvesteerd in de kwaliteit van de dienstverlening en in de mensen die dit moeten uitvoeren. Op inhoud is dat bijvoorbeeld door intensieve vormen van samenwerking op cliëntniveau en door middel van triage. De werkprocessen zijn steeds meer "lean" ingericht en er is geïnvesteerd in kwaliteitszorg en contractmanagement. Binnen de organisatie wordt bewust ingezet op duurzame inzet van personeel op alle posities, een vaste bezetting en een kleine flexibele schil. Wij gaan er vanuit dat dit bestendigend werkt en behulpzaam is als basis voor een goede en blijvende dienstverlening aan onze inwoners.
Het college herkent ook dat er de afgelopen jaren personeelswisselingen zijn geweest waardoor wij van externe inhuur gebruik hebben gemaakt. Ook door de krapte op de arbeidsmarkt is het bij vacatures moeilijk om kandidaten te vinden. Wij zijn in alle opzichten actief om dit op te lossen.
Bij inwoners met enkelvoudige problematiek, ligt de regie bij de inwoner zelf en over het algemeen geen noodzaak voor een vast contactpersoon. Voor inwoners met complexe problematiek omarmt het college dat de toegang procesregie uitvoert, en in die zaken werkt met een vast contactpersoon (bovenop het contact met de betrokken zorgaanbieder(s)). Het college neemt de mogelijkheden om dit te verbeteren in onderzoek.

Aanbevelingen

De rekenkamercommissie heeft drie aanbevelingen geformuleerd. De eerste twee zijn gericht aan de gemeenteraad en het college. De derde aanbeveling aan het college. Hieronder gaat het college op deze aanbevelingen in.

Aanbevelingen aan gemeenteraad/ college (1 en 2)

1. ***Raad en college: Aanbeveling 1: Benoem de doelen waar de toegang aan moet bijdragen, stel bijpassende indicatoren en streefwaarden op en verantwoord hierop.***

Benoem op welke wijze de toegang bijdraagt aan de doelrealisatie en stel bijpassende indicatoren en streefwaarden op en voer een nulmeting hiervoor uit. Maak hiermee de verantwoording waarmee de raad kan toetsen of en in welke mate de toegang bijdraagt aan de doelen (effectiviteit) en of de toegang efficiënt is.

2. ***College en raad: Aanbeveling 2: Het vastgestelde kader vertalen in opdrachten aan toegang Wmo en Jeugdhulp en toezien op de uitvoering van die opdrachten***

Het vastgestelde kader volgens de bovengenoemde doelrealisatie is de basis voor de uitvoering van de toegang Wmo en Jeugdhulp.

In de programmabegrotingen van 2021 en 2022 zijn de doelen en streefwaarden opgenomen, die koers van de gemeente weergeven. Deze doelen zijn ook opgenomen in de opdrachten voor externe partners en vertaald in kpi's. Ook voor de brede interne organisatie met alle taakvelden gelden deze doelen en leveren zij een bijdrage aan het behalen daarvan.
Het college gaat uit van deze gestelde kaders en geeft binnen die kaders daar uitvoering aan. Het stellen van nieuwe doelen is wat betreft het college dan ook niet aan de orde.

3. ***College: Aanbeveling 3: zorg voor een intern en extern leer- en verbeterproces ter doorontwikkeling en verbetering van de kwaliteit van de toegang.***

Het college organiseert vier keer per jaar een leer- en verbetersessies met alle relevante actoren in de toegang van de Wmo en Jeugdhulp. Relevante actoren zijn: de gemeentelijke toegang , de niet gemeentelijke toegang, Incluzio, aanbieders van ondersteuning en zorg in voorveld en geïndiceerde hulp. Voeg aan elk van de sessies ervaringsdeskundigen toe.

Het college en de ambtelijke organisatie zijn continu bezig om de dienstverlening aan de inwoners te optimaliseren. Het leren van elkaar en het streven naar verbeteringen is een continu proces wat vraagt om reflectie van betrokkenen om effectief te laten zijn. Dit doet de gemeente intern door het bieden van gerichte opleidingen en het optimaliseren van werkprocessen. De gemeente werkt ook met maatschappelijke partners aan het optimaliseren van deze dienstverlening. Dit doen wij door clientprocessen op elkaar af te stemmen, de samenwerking op clientniveau te verbeteren en vormen van triage actief in te zetten. Het college onderschrijft het belang van blijvend leren en verbeteren. Zonder ons op voorhand te verbinden aan frequentie en vorm, blijven we in gesprek met onze partners op zoek gaan naar de mogelijkheden om dit verder te optimaliseren. Nadrukkelijk onderstrepen we het belang om ervaringsdeskundigen hierbij te betrekken.

Slotopmerking

Het college dankt nogmaals de rekenkamercommissie voor het uitgevoerde onderzoek. Het biedt waardevolle en zinvolle informatie om de dienstverlening aan de inwoners te verbeteren. Het college ziet het rapport en de uitkomsten daarvan als een stimulans om dit in de toekomst nog beter te doen. Het college gaat graag met de gemeenteraad in gesprek over de uitkomsten van het onderzoek.

8

NAWOORD

8. Nawoord

Nawoord
De rekenkamercommissie Rheden dankt het college voor haar bestuurlijke reactie. Het college herkent zich in grote lijnen in de conclusies en aanbevelingen. Een aantal aanbevelingen neemt het college niet of niet geheel over. Op een aantal punten gaan wij hieronder in.

Het college erkent dat door de wijzigingen in doelen er een periode minder duidelijke sturing was voor de toegang en wil de nieuwe gemeenteraad goed blijven informeren over de ontwikkelingen. Echter de aanbeveling om de doelen waar de toegang aan bijdraagt te benoemen, bijpassende indicatoren en streefwaarden op te stellen en hiervoor een nulmeting uit te voeren, neemt het college niet over maar gaat het uit van de reeds gestelde kaders. Wij benadrukken nogmaals dat zonder een nulmeting en het benoemen van adequate doelstellingen (met daaraan gekoppelde indicatoren) de effectiviteit en efficiency van het beleid niet kan worden vastgesteld. Wij adviseren de gemeenteraad derhalve om met het aannemen van de aanbevelingen het college uitdrukkelijk mee te geven om de doelen, indicatoren en streefwaarden aan te scherpen en hiervoor een nulmeting uit te voeren.

Het college onderschrijft het belang van blijvend leren en verbeteren maar wil zich niet op voorhand verbinden aan frequentie en norm. Het onderzoek laat zien dat juist de regie en een structuur van leren en verbeteren gemist wordt en wij adviseren het college daarom om dit te heroverwegen en dit leerproces samen met partners vorm te geven.

Afsluitend merken wij op dat in deze bestuurlijke reactie niet concreet is verwoord welke conclusies en aanbevelingen het college onderschrijft en hoe zij dit in een proces van uitvoering vorm zal geven. We zouden het zeer waarderen wanneer het college hierop in haar reactie op toekomstige rekenkamerrapporten specifieker zou ingaan.

BIJLAGE

ONDERZOEKSVERANTWOORDING

Bijlage 1: Geraadpleegde bronnen

Geraadpleegde respondenten

Discipline/functie	Aantal gesproken respondenten
Toegang (gemeente)	2
Toegang (Incluzio)	2
Wethouders	2
Manager en gemeentesecretaris	2
Voorliggend veld en welzijn	2
Niet-gemeentelijke verwijzers	2
Beleidsmedewerkers sociaal domein	3
Aanbieders en partners maatwerk	8
Consulenten Wmo en Jeugdhulp	4

De respondenten die gesproken zijn in het kader van het casusonderzoek, zijn beschreven bij bevindingen casusonderzoek.

Geraadpleegde documenten

Geraadpleegde documenten Rheden
Verordening maatschappelijke ondersteuning gemeente Rheden 2015
Verordening maatschappelijke ondersteuning gemeente Rheden 2019
Verordening jeugdhulp gemeente Rheden 2015
Verordening jeugdhulp gemeente Rheden 2019
Beleidskader jeugdhulp 2015-2016
Beleidsregels Wmo en jeugd opzet 2019
Brie van Adviesraad Sociaal Domein inzake adviesaanvraag
Advies Jeugdnota Wmo raad
Nadere regels maatschappelijke ondersteuning en jeugdhulp gemeente Rheden 2019
Toegangsproces Rheden versie 14 december 2020
Transformatieplan 2.0 & Ombuigingen
Amendement Transformatieplan 2.0
Geactualiseerd transformatieplan sociaal domein Rheden 2015-2016
Nota Samenredzaamheid 2018 – 2022
Aanbestedingsdocument gemeente Rheden Sociale Basis 2021
Transformatieagenda Jeugd regio Arnhem
Transformatieplan Jeugdhulp 2018-2020 Regio Centraal Gelderland
Transformatieplan 2.0 Evaluatie
Programmabegroting 2018
Programmabegroting 2019
Programmabegroting 2020
Programmabegroting 2016-2019

Geraadpleegde documenten Rheden
Programmabegroting 2017-2020
Programmabegroting 2018-2021
Programmabegroting 2021-2024
Jaarstukken 2015
Jaarstukken 2016
Jaarstukken 2017
Jaarstukken 2018
Jaarstukken 2019
Jaarstukken 2020
Meerjarenbeleidskader Sociaal Domein 2017-2021 – Meedoen!
Selectieleidraad SAS lokale maatwerkdiensten Jeugd Rheden
B&W voorstel decentralisaties en vormgeving samenwerkingsverbanden
B&W voorstel regionale samenwerkingsvorm sociaal domein
B&W voorstel samenwerkings- en privacyconvenant sociaal domein
Intentienota regionale samenwerking sociaal domein 2015
Concept evaluatie Pilot Sociale Basis januari 2021
Offerte contractering 2016 Regio Arnhem
Offerteaanvraag ten behoeve van de meervoudig onderhandse aanbesteding subsidieverlening
Motie ‘Sturen op doelen en gevoel’

Bevindingen casusonderzoek (Wmo)

Toelichting
In totaal is met 15 Wmo-cliënten gesproken. Deze cliënten hebben verschillende vormen van ondersteuning ontvangen binnen de Wmo. Sommige cliënten ontvingen thuisondersteuning (huishoudelijke hulp of ondersteuning bij de dagelijkse bezigheden), anderen een voorziening zoals een traplift, rolstoel, dagbesteding of er werd specialistische begeleiding ingezet. Hieronder is een verdeling te zien van de cliënten die gesproken zijn per doelgroep typering.

Doelgroep	Aantal respondenten
70+	3
Chronisch lichamelijk ziek	6
Psychische problemen	2
Gedragsproblemen (Verslaving of agressie)	2
Autisme en/of verstandelijke beperking	2
Eindtotaal	**15**

Elke client (hierna casus) heeft een nummer gekregen. Dit nummer is zichtbaar bovenaan in tabel 1. De bevindingen uit de interviews zijn per casus gescoord aan verschillende factoren en kenmerken. De scores (kleuren) staan in onderstaande tabel. In onderstaande alinea's volgt een uitleg waar de verschillende kleuren mee corresponderen inclusief voorbeelden uit het casusonderzoek. De kleur grijs geeft aan dat een onderdeel niet van toepassing is in de casus of dat hier geen gegevens over zijn omdat de cliënt de vraag niet kon beantwoorden.

De *toegankelijkheid* in de onderstaande tabel komt voort uit de gesprekken die we hebben gevoerd met de cliënten. De vraag die hier werd gesteld is hoe de client bij de Wmo terecht is gekomen. Ook is gevraagd of al gebruik werd gemaakt van hulp voorafgaand aan de decentralisatie. Hier betekent Groen dat dit element van toepassing is. Zo kwam casus 1 terecht bij de Wmo via een familielid, casus 7 via de website van de gemeente en casus 5 via de huisarts. Grijs betekent dat dit onderdeel niet van toepassing is. Zo kan je aflezen dat de helft van de casussen pas na de decentralisatie gebruik maakte van de hulp.

Bij de *toegankelijkheid en vindbaarheid* is te zien in hoeverre bewoners weten waar ze met hun hulpvragen terecht kunnen. Ook is hier te zien of men goed met een hulpvraag terecht kon en of men verwacht dat andere bewoners weten waar zij met hun hulpvragen terecht kunnen. Groen geeft hier aan dat dit element van toepassing is, zo wist 11 van de 15 casussen waar ze met hun hulpvragen terecht konden. Oranje geeft aan dat dat dit element gedeeltelijk van toepassing is, zo geeft casus 2 aan dat het zonder verwijzing van een hulpaanbieder/arts niet snel in je op komt om bij de gemeente aan te kloppen met een hulpvraag. Rood geeft aan dat dat dit element niet of zeer beperkt van toepassing is. Zo is bij casus 15 te snel geoordeeld en niet goed gekeken naar de gehele hulpvraag, waardoor hier niet het gevoel was goed terecht te kunnen met de hulpvraag. Grijs betekent dat de client de vraag niet kon beantwoorden. Casus 1 kon geen antwoord geven op de vraag of bewoners weten waar ze terecht kunnen met hun hulpvraag omdat de betreffende cliënt hier geen zicht op had.

Bij de *kwaliteit van de vraagverheldering / ervaring met de gemeente* wordt aangegeven hoe de vraagverheldering, het proces tot en met de beschikking en het contact met de consulent is verlopen. Groen betekent dat dit element van toepassing is, zo was er in casus 11 sprake van goed contact met de consulent. Oranje geeft aan dat dat dit element gedeeltelijk van toepassing is, zo heeft casus 12 te maken gehad met verschillende consulenten, waarbij bij de ene sprake was van goed contact, en bij de andere van minder goed contact. Rood geeft aan dat dat dit element niet of zeer beperkt van toepassing is, zo was casus 15 zeer ontevreden over het contact met de consulent door de vele wisselingen van consulent en het gebrek aan inlevingsvermogen. Grijs betekent dat de client de vraag niet kon beantwoorden. Casus 1, 2 en 6 hebben slechts één of twee keer contact gehad met een consulent (alleen rond het afgeven van de beschikking). Zij

wisten niet wie hun consulent was ten tijde van het interview, waardoor zij niet konden zeggen of ze langdurig dezelfde consulent hebben gehad.

Bij de *tijdige hulp / kwaliteit van de hulp* staat centraal of de juiste hulp volgens de bewoner op tijd kwam, hoe het contact met de zorgaanbieder verliep en of de hulp de verergering van problemen wist te voorkomen. Bovendien is gevraagd of de cliënten een inschatting konden maken van de mate waarin bewoners met dezelfde vragen en problemen (tijdig) worden bereikt en geholpen. Groen betekent dat dit element van toepassing is, zo is te zien dat volgens casus 1 de juiste hulp op tijd werd aangeboden. Oranje geeft aan dat dat de juiste hulp volgens de bewoner gedeeltelijk op tijd op gang kwam, zo geven casus 5, casus 9, casus 11 en casus 14 aan dat een gedeelte van de hulp snel werd aangeboden, maar dat er ook lang moest worden gewacht op een ander gedeelte van de hulp. Rood geeft aan dat de juiste hulp volgens de bewoner niet op tijd kwam. Voor casus 13 kwam de hulp te laat, hier was vanwege lichamelijke ongemakken direct hulp nodig met het huishouden en persoonlijke verzorging. Deze hulp kwam na 6 weken op gang. Grijs betekent dat de client de vraag niet kon beantwoorden. Casus 1 gaf aan geen inschatting te kunnen maken of andere bewoners met hulpvragen door de gemeente worden bereikt en/of tijdig worden geholpen. Deze client gaf aan alleen te kunnen spreken voor zichzelf.

Tabel 1: casusonderzoek Wmo		Casus 1	Casus 2	Casus 3	Casus 4	Casus 5	Casus 6	Casus 7	Casus 8	Casus 9	Casus 10	Casus 11	Casus 12	Casus 13	Casus 14	Casus 15
Toegankelijkheid: hoe kwam je bij de Wmo terecht?	Via website gemeente / informatieboekje															
	Via familie, vrienden, kennissen															
	Huisarts/arts verwees door															
	Hulpinstantie verwees door															
	Maakte al gebruik van hulp nog voor decentralisatie															
Toegankelijkheid en vindbaarheid	Wist waar terecht kon met hulpvraag															
	Kon goed terecht met hulpvraag															
	Denkt dat bewoners weten waar ze terecht kunnen met hulpvraag															
Kwaliteit vraagverheldering/ ervaring met de gemeente	Goed contact met consulent															
	Het lukte de consulent om hulpvraag helder te krijgen															
	Consulent deed brede uitvraag, vroeg of er nog meer hulp/ondersteuning nodig was op andere vlakken															
	Lange tijd dezelfde consulent															
	Gemeente maakte volgens bewoner juiste beslissing over de te ontvangen hulp															
	Na afgeving beschikking nam consulent nog contact op															
Tijdige hulp / kwaliteit hulp	Juiste hulp kwam volgens bewoner op tijd															
	Goed contact met zorgaanbieder															
	Hulp wist verergering problemen te voorkomen															
	Bewoners met dezelfde vragen en problemen worden bereikt															
	Bewoners met dezelfde vragen en problemen worden tijdig geholpen															

Bevindingen casusonderzoek (Jeugdhulp)

Toelichting
Er is in totaal met 15 Jeugdhulp-cliënten gesproken. Deze cliënten hebben verschillende vormen van ondersteuning ontvangen binnen de Jeugdhulp. Sommige cliënten ontvingen persoonlijke begeleiding, anderen dagbesteding, begeleid wonen en/of vervoer. Hieronder is een verdeling te zien van de cliënten die gesproken zijn.

Doelgroep	Aantal respondenten
Chronisch lichamelijk ziek	2
Gedragsproblemen / schulden / tienermoederschap	3
Autisme, ADHD en/of verstandelijke beperking	6
Begeleid wonen / pleeggezin / onveilige thuissituatie	4
Eindtotaal	**15**

Elke client (hierna casus) heeft een nummer gekregen. Dit nummer is zichtbaar bovenaan in tabel 2. De bevindingen uit de interviews zijn per casus gescoord aan verschillende factoren en kenmerken. De scores (kleuren) staan in onderstaande tabel. In onderstaande alinea's volgt een uitleg waar de verschillende kleuren mee corresponderen inclusief voorbeelden uit het casusonderzoek. De kleur grijs geeft aan dat een onderdeel niet van toepassing is in de casus of dat hier geen gegevens over zijn omdat de cliënt de vraag niet kon beantwoorden.

De *toegankelijkheid* in de onderstaande tabel komt voort uit de gesprekken die we hebben gevoerd met de cliënten. De vraag die hier werd gesteld is hoe de client bij de Jeugdhulp terecht is gekomen. Ook is gevraagd of er al gebruik werd gemaakt van jeugdhulp voorafgaand aan de decentralisatie. Hier betekent Groen dat dit element van toepassing is. Zo kwam casus 10 bij de jeugdhulp terecht via de website van de gemeente en casus 3 via de huisarts. Verder is te zien dat veruit de meeste casussen bij de jeugdhulp terecht kwamen omdat zij in beeld waren bij school, jeugdzorg, jeugdreclassering of jeugdbescherming. Zij zijn vanuit deze instanties doorgestuurd naar de gemeente. Grijs betekent dat dit onderdeel niet van toepassing is. Zo kan je aflezen dat de helft van de casussen na de decentralisatie gebruik maakte van de jeugdhulp.

Bij de *toegankelijkheid en vindbaarheid* is te zien in hoeverre bewoners weten waar ze hun hulpvragen neer kunnen leggen. Ook is aan de cliënten gevraagd of ze goed terecht konden met hun hulpvraag en of ze verwachten dat andere bewoners weten waar ze met hun hulpvragen terecht kunnen. Groen laat zien dat dit element van toepassing is, 11 van de 15 casussen wisten waar ze met hun hulpvragen terecht konden. Oranje geeft aan dat dat dit element gedeeltelijk van toepassing is, zo geeft casus 13 aan dat gezinnen die al in beeld zijn bij instanties de weg wel weten te vinden richting de gemeente, maar dat dit voor de rest voor de gezinnen wel lastiger is. Casus 13 geeft aan regelmatig mensen uit de eigen omgeving naar de gemeente door te verwijzen. Rood geeft aan dat dat dit element niet of zeer beperkt van toepassing is. Zo was casus 7 wel in beeld bij de gemeente, maar kwam door personeelstekort de hulp niet op gang. De begeleider van casus 7 gaf aan dat door gebrek aan hulp van de gemeente sprake was van een zeer onveilige situatie. Grijs betekent dat de client de vraag niet kon beantwoorden. Casus 11 kon bijvoorbeeld geen antwoord geven op de vraag of bewoners weten waar ze terecht kunnen met hun hulpvraag, omdat de betreffende cliënt hier zelf geen zicht op had.

Bij de *kwaliteit van de vraagverheldering / ervaring met de gemeente* wordt aangegeven hoe de vraagverheldering, het proces tot en met de beschikking en het contact met de consulent is verlopen. Hier betekent Groen dat dit element van toepassing is, zo was casus 8 zeer tevreden over het contact met de consulent, de verheldering van de hulpvraag, de beslissing van de gemeente. Bovendien had casus 8 lange tijd contact met dezelfde consulent. Oranje geeft aan dat dat dit element gedeeltelijk van toepassing is, zo is casus 14 grotendeels tevreden over de geboden hulp van de gemeente, maar zeer ontevreden over de beslissing om over te stappen naar een nieuwe aanbieder. Casus 14 geeft aan dat het overstappen naar een

andere aanbieder voor kinderen/jeugdigen een grote impact kan hebben. Bij casus 2 kleurt ook veel oranje vanwege wisselende ervaringen met de consulenten en wijze van vraagverheldering. Jarenlang was sprake van een vaste deskundige consulent waar goed contact mee was en waar de vraagverheldering ook goed bij verliep, na het wisselen van de consulent heeft deze client overwegend negatieve ervaringen gehad. Rood geeft aan dat dat dit element niet of zeer beperkt van toepassing is, zo is er bij casus 11 nooit iemand over de vloer geweest en was de naam van de consulent bovendien niet bekend. Grijs betekent dat deze vraag niet van toepassing was. Bij casus 9 was sprake van eenmalig contact met een consulent bij het vaststellen van de hulpvraag. Daarna verliep bij casus 9 al het contact met de gemeente via de reclassering. Ook voor casus 15 geldt dat al het contact met de gemeente via de zorgaanbieder verliep, deze client heeft nooit contact gehad met een consulent. Alle vragen die betrekking hadden op het contact met de consulent waren voor casus 9 en casus 15 dus niet van toepassing en daarom Grijs gekleurd.

Bij de *tijdige hulp / kwaliteit van de hulp* staat centraal of de juiste hulp volgens de bewoner op tijd kwam, hoe het contact met de zorgaanbieder verliep en of de hulp de verergering van problemen wist te voorkomen. Bovendien is gevraagd of de cliënten een inschatting konden maken van de mate waarin bewoners met dezelfde vragen en problemen (tijdig) worden bereikt en geholpen. Groen laat zien dat dit element van toepassing is, zo is te zien dat volgens casus 6 de juiste hulp op tijd werd aangeboden. Deze client geeft aan dat problemen op school goed werden gesignaleerd en de hulp vervolgens snel op gang kwam. Oranje geeft aan dat dat dit element gedeeltelijk van toepassing is. Zo geeft casus 4 aan dat de problemen wel gesignaleerd werden maar het lang duurde voordat binnen de toegewezen instelling de juiste hulp/ondersteuning werd gevonden. Dit kwam gedeeltelijk doordat de hulpvraag complex was. Bovendien geven casus 3, casus 10, casus 12 en casus 13 aan dat het contact met de hulpaanbieder soms goed verliep en soms minder goed. Meerdere keren wordt benoemd dat het grote verloop binnen organisaties goed contact in de weg kan staan. Rood geeft aan dat volgens de bewoner de juiste hulp niet op tijd kwam. Casus 7, 10, 12 en 15 zijn van mening dat de hulp te laat kwam. Grijs betekent dat de client de vraag niet kon beantwoorden, of dat deze niet van toepassing was. Zo geldt voor casus 11 dat er alleen sprake was van een financiële vergoeding voor geboden pleegzorg. Er was dus geen sprake van contact met een zorgaanbieder. Daarnaast gaf casus 11 aan geen zicht te hebben op de vraag of bewoners met dezelfde vragen en problemen tijdig worden geholpen.

Tabel 2: casusonderzoek Jeugdhulp		Casus 1	Casus 2	Casus 3	Casus 4	Casus 5	Casus 6	Casus 7	Casus 8	Casus 9	Casus 10	Casus 11	Casus 12	Casus 13	Casus 14	Casus 15
Toegankelijkheid: hoe kwam je bij de jeugdhulp terecht?	Via website gemeente / informatieboekje															
	Via familie, vrienden, kennissen															
	Huisarts/arts verwees door															
	Hulpinstantie verwees door															
	In beeld bij school/jeugdzorg/reclassering/jeugdbescherming															
	Maakte al gebruik van jeugdhulp nog voor decentralisatie															
	Decentralisatie/overgang naar gemeente verliep soepel															
Toegankelijkheid en vindbaarheid	Wist waar terecht kon met hulpvraag															
	Kon goed terecht met hulpvraag															
	Denkt dat bewoners weten waar ze terecht kunnen met hulpvraag															
Kwaliteit vraagverheldering/ ervaring met de hulp	Goed contact met consulent															
	Het lukte de consulent om hulpvraag helder te krijgen															
	Consulent deed brede uitvraag, vroeg of er nog meer hulp/ondersteuning nodig was op andere vlakken															
	Lange tijd dezelfde consulent															
	Gemeente maakte volgens bewoner juiste beslissing over de te ontvangen hulp															
	Na afgeving beschikking nam consulent nog contact op om te vragen hoe het ging/of er iets extra's nodig was															
Tijdige hulp / kwaliteit hulp	Juiste hulp kwam volgens bewoner op tijd															
	Goed contact met zorgaanbieder															
	Hulp wist verergering problemen te voorkomen															
	Bewoners met dezelfde vragen en problemen worden bereikt															
	Bewoners met dezelfde vragen en problemen worden tijdig geholpen															