

Aanbevelingen gebiedsteams Nijkerk

Aan
Jan Hutten

Van
Rebel

Datum
20.12.17

Beste heer Hutten,

Uit de evaluatie van de start- en praktijkfoto en het advies over het inrichtingsmodel komen een aantal beleidsoverwegingen naar voren. U bent aan zet om hierin keuzes te maken. Deze keuzes zijn in grote mate bepalend voor de vorm en werkwijze van de gebiedsteams in de komende jaren. Het maken van deze keuzes draagt bij aan helderheid voor alle partijen en daarmee legt het de focus op een eenduidige opdracht in het sociaal domein. Dit voor zowel beleid, de gebiedsteams als zorgpartijen. In het onderstaande bespreken we deze fundamentele keuzes en schetst Rebel wat wij daarin aanbevelen. In de daaropvolgende paragraaf geven we een aantal aanbevelingen die minder gevolgen hebben voor de vorm van de gebiedsteams, maar meer zijn gericht op doorontwikkeling. Daarna volgen de aanbevelingen ten aanzien van het inrichtingsmodel.

1.1 Fundamentele keuzes met betrekking tot het huidige model

- Maak binnen de gebiedsteams een bewuste keuze voor wel/niet bieden van kortdurende ondersteuning (korte termijn) tot en met niveau ¾:
 - Naar het idee van Rebel is het bieden van kortdurende ondersteuning het onderscheidende element in de Nijkerkse aanpak. Daarmee ontstaat een overlap tussen het beschikken en uitvoeren tot op een zeker niveau. Wij denken dat deze overlap waardevol is. Ten eerste kan er beter beschikt worden, doordat het met kennis van de uitvoering makkelijker zal zijn een passende oplossing te vinden. Ten tweede is de uitvoering (in theorie) ook meer betrokken bij het totaal aan beschikbaar aanbod en zal zij daarom een meer doelmatige inschatting kunnen maken. Ten derde ontstaat er op deze manier een min of meer onafhankelijke ondersteunende partij die zich specifiek inzet om zwaardere zorg(vraag) te voorkomen. Of een meer 'levend' argument: Inwoners waarderen het dat er iemand naast hun komt staan en de weg weet binnen zowel de wereld van de gemeente als die van de zorg.¹
 - Rebel beveelt daarom aan bewust de keuze te maken om de kortdurende ondersteuning expliciet voort te zetten tenminste tot en met het huidige niveau ¾. Een knip onder dat niveau zou betekenen dat medewerkers een groot deel van hun werkplezier – en voldoening verliezen (met alle consequenties van dien) en beperkt het verwachte preventieve effect aanzienlijk.
 - Accepteer daarbij het feit dat dit mogelijk niet (direct) leidt tot een zichtbare afname van volume zorg in het gemeentelijk domein en zeker niet in de ondersteuning door de gebiedsteams². Effecten kunnen pas op langere termijn

¹ Dit wordt onder meer benoemd in het verdiepend casuïstiekonderzoek van de HAN

² In de budgetopbouw voor de gebiedsteams lijkt een preventief effect verwacht te worden, die vervolgens gekort wordt op de gebiedsteams zelf. Deze redenering leidt tot gegarandeerde teleurstelling.

optreden, vallen mogelijk buiten het domein van de gemeente en leiden soms juist tot meer (laagdrempelige) ondersteuning als er nieuwe ondersteuningsvragen zichtbaar worden.

- Maak een bewuste keuze (voor nu): Veranderen naar *outreaching* werken of versterken reactief werken:
 - Momenteel wordt er beperkt outreachend gewerkt, individuele uitzonderingen daargelaten. Dat heeft als risico dat ondersteuningsvragen mogelijk niet of laat worden gezien. Verder ontbreekt het aan optimale afstemming met reeds aanwezige voorzieningen. Hierdoor bestaat het risico op 'witte vlekken', dan wel overlap. De vraag is of de GT-medewerkers er meer op af moeten. Het antwoord hierop is ons inziens "ja, maar..". Er is veel winst te behalen in het zichtbaar zijn in de wijk, signalen vroeg opvangen en vroegtijdig interveniëren. Tegelijkertijd is dit een tijdrovende bezigheid en een stevige veranderopgave. Gezien het feit dat op dit moment de capaciteit al aardig vol lijkt te zitten en men al in een stevig ontwikkelproces is verwikkeld, lijkt dit niet het moment om daar vol op in te zetten.
 - Wij adviseren wel om vol in te zetten op het beter aansluiten met het lokale sociale netwerk. Bij voorkeur met partijen die 'ogen en oren' hebben in de wijk, zodat signalen door anderen kunnen worden opgevangen, maar wel bij het gebiedsteam terecht komen. Ook laat het zien waar de blinde vlekken zitten op de sociale kaart, zodat de gebiedsteams daar mogelijk op kunnen acteren. De praktijk in Hoevelaken laat hier de winst van zien; een lokaal sociaal netwerk waarin de partijen in elkaars belang werken. Dat vergt contact, afspraken en vallen en opstaan. Sterker nog, mogelijk vergt dat het creëren van een lokaal netwerk. De gebiedsteams zijn echter bij uitstek de partij die hier een leidende rol in kunnen nemen, gezien hun verbinding met gemeente, formele en informele zorg. Het versterken van en het verbinden van het lokale netwerk van sociale partners moet een speerpunt worden voor alle teams. Een belangrijk neveneffect is dat door een betere verbinding met het lokale sociale netwerk het ook makkelijker wordt om slim gebruik te maken van het aanbod van deze partijen.
 - De vestiging in het gebied biedt betere kansen op aansluiting op het lokale netwerk en wij adviseren daarom deze aan te houden.
- Hoe wil de gemeente preventief aanbod vormgeven en wat is daarin rol van de gebiedsteams?
 - In principe voeren de gebiedsteams preventief werk uit door kortdurende ondersteuning te bieden of door te verwijzen naar een passend en beschikbaar aanbod. Dit is op individueel niveau. Het daarnaast organiseren en aanbieden van collectief preventief aanbod hoort daar naar het idee van Rebel niet bij. Dit gaat namelijk ten koste van (in tijd van) de primaire toegangsfunctie van de GT-medewerker én andere zorgpartijen zijn prima in staat om dit aanbod te leveren. Wel dienen de gebiedsteams goed aangesloten te zijn op dit aanbod en hebben zij een signalerende functie als het gaat om de vraag naar en aanbod van het collectieve aanbod.

- Versterken kracht van de wijk ja/nee?
 - Op dit moment worden er geen initiatieven in de wijk actief gefaciliteerd. Daarmee hebben de gebiedsteams geen directe en actieve rol in het versterken van de leefbaarheid van de wijk. Dit zien wij ook niet gebeuren en lijkt meer passend bij het voorliggend veld. Daarmee versterkt dit de aanbeveling om meer aansluiting te vinden bij het sociale netwerk. Daarnaast is het goed om te benoemen dat dit niet meer tot het primaire takenpakket van de gebiedsteams behoort.
- Welke uitvoerende rol hebben de gebiedsteams op het terrein van participatie/werk & inkomen?
 - Onderzoek welke toegangs- en ondersteuningsfunctie de gebiedsteams kunnen overnemen van de afdeling W&I en wat dat vraagt van de gebiedsteams. Het uitgangspunt moet zijn, niet *alles* over te willen nemen als gebiedsteam, maar weldegelijk ook voor ondersteuningsvraagstukken op het gebied van werk & inkomen de toegang te vormen en kortdurende ondersteuning te kunnen bieden waar nodig. Dit kan onnodige bureaucratie voorkomen en verhoogt de effectiviteit van de interventies van het gebiedsteam. Een grote versnellingsfactor is tenminste een deel van de medewerkers van W&I hier nadrukkelijk de toegevoegde waarde van inzien. Dat biedt mogelijkheden om W&I medewerkers in het gebiedsteam te plaatsen en om de kennis en ervaring op dit gebied van het team en de medewerkers te versterken. Ook is het aan te bevelen om hoe dan ook daarnaast scholing & opleiding te bieden voor bestaande medewerkers op dit terrein.
- Kan een dubbele beoordeling worden voorkomen ten aanzien van 'oude' Wmo taken?
 - Gebiedsteam medewerkers constateren bij sommige cliënten dat er behoefte is aan een bepaalde Wmo voorziening. Daar waar deze valt onder de 'oude' Wmo taken wordt de definitieve keuze hiervoor vastgesteld op het gemeentehuis. Vaak gaat deze definitieve keuze gepaard met een eigen onderzoek naar de noodzaak van deze voorziening. Hierdoor ontstaat een dubbele beoordeling. Dit is sowieso niet efficiënt. Soms worden er verschillende conclusies getrokken. Dit past geenszins bij het uitgangspunt om met een plan en een regisseur te werken. We stellen dan ook voor dat de meest voorkomende Wmo voorzieningen in het gebiedsteam geïndiceerd moeten kunnen worden. Nog efficiënter zou zijn om een Wmo consulent in de gebiedsteams deel te laten nemen. Dan kan, zeker in combinatie met W&I een echt integraal plan opgesteld, vastgesteld en uitgevoerd worden.

1.2 Aanbevelingen gericht op doorontwikkeling

- Vergroot de betrokkenheid van GT-medewerkers bij doelmatigheid en versterk het kostenbewustzijn
 - Wij zijn van mening dat de gebiedsteams weldegelijk een verantwoordelijkheid in de doelmatigheid en daarmee zo efficiënt mogelijke besteding van het beschikbare budget kunnen hebben. Zij hebben daar namelijk de grootste invloed op. Dit belang en besef is nog onvoldoende in de gebiedsteams geland. Door het budget

over te hevelen naar de gebiedsteams ontstaat een sterke prikkel om (meer) doelmatig te opereren. Mocht dit een stap te ver zijn dan kunnen medewerkers op z'n minst meer betrokken worden bij budgetzaken, mogelijk met behulp van het monitoringsinstrument.

- Versterk de verbinding tussen beleid en uitvoering en ontlast daarmee de rol van de teamcoördinator
 - Beleidsmedewerkers kunnen veel meer in gesprek met de uitvoering, tot gedeelde afspraken komen en daarin als beleid verwachtingen en richtingen uitspreken. Dat betreft zowel gesprekken voor input *voor* beleid en toelichting *na* beleid. De huidige taakverdeling waarin de coördinatoren volledig verantwoordelijk zijn voor deze verbinding is onnodig geconcentreerd en gaat ten koste van de sturing en van mensen. Door beleidsmedewerkers een meer zichtbare rol te geven in het gesprek tussen beleid en uitvoering kan de teamcoördinator beter daarin de rol van mediator nemen, knopen doorhakken en de afspraken borgen (korte termijn). Daarmee blijft zij een belangrijke rol spelen in de aansturing, maar wordt zij ontlast in het vormen van de *verbinding*.
 - Ten slotte denken wij dat er veel van de teamcoördinator wordt gevraagd in deze functie (ook bij ontlasting als hierboven). Dat is niet onoverkomelijk maar vraagt ook om een stevige functie en twee coördinatoren die deze stevige rol kunnen vervullen.
- Doorloop een pragmatisch *efficiencyonderzoek* naar het administratie- en registratieproces
 - In de afgelopen jaren lijkt er veel toegevoegd te zijn aan registratielast. Een deel daarvan heeft geleid tot een professionaleringsslag, een verbetering van kwaliteit en een beter inzicht in de geleverde prestaties. Tegelijkertijd wordt dit door medewerkers als een onnodige belasting ervaren en gaat het soms ten koste van de inwoner. Beide opvattingen zijn waar. Door de ontstane administratie en registratie-last als geheel te beschouwen en te onderwerpen aan bv. de principes noodzakelijkheid en rechtmatigheid aan de hand van een methodiek als *lean procesmanagement*.
- Wees attent op de (on)bewuste focus op jeugd
 - De focus op jeugd wordt door geen enkele medewerker als een serieus risico beschouwd. Dat maakt het mogelijk juist tot een extra groot risico. Op basis van ons onderzoek zijn hier geen harde uitspraken over te doen. Wel is er tenminste het gevoel dat ondersteuning voor ouderen en volwassenen (die niet direct gelinkt zijn aan de GGZ) deels nog een blinde vlek is.
- Gebruik de overgang naar de toekomstige situatie om werkverbanden met een groter volume (meer fte per persoon) te realiseren.
 - Dit verhoogt het aantal potentiële contacturen aanzienlijk en versterkt de kwaliteit van de samenwerking in de teams. Contacturen zijn elementair bij een toegangsfunctie als die van de gebiedsteams (korte termijn).

- Laat het CDB de directe toegang zijn voor het geheel aan het sociaal domein
 - De gebiedsteams zijn op dit moment voor inwoners niet direct bereikbaar, maar bellen naar het KCC. Dat is in principe een onnodige schakel, kan de laagdrempeligheid van de toegang beperken en kost tijd en energie. Door het telefoonnummer van het openbaar en direct toegankelijk te maken wordt de laagdrempeligheid versterkt. Daarmee worden de gebiedsteams ook naar voren geschoven als de toegangspartij voor het sociaal domein. Daarmee kan ook de samenwerking met het Wmo-loket en W&I versterkt worden. In plaats van deze langs elkaar heen te laten opereren, fungeert het voortaan als spelverdeler. Dat voorkomt dat partijen bij meerdere loketten terecht komt.
 - In navolging op het eerste punt: daarmee krijgt de gebiedsteammedewerker op het een nog grotere sleutelrol. Selecteer en investeer in de mensen die deze rol het best kunnen vervullen.
 - In navolging op het eerste punt: Geef het een andere naam en creëer ook een makkelijk vindbare website. Alles om de toegankelijkheid te maximaliseren.

1.3 Advies juridische rechtsvorm en besluitvorming

Op basis van de beleidskeuzes die de gemeente Nijkerk maakt ontstaat een nieuw inrichtingsmodel en een juridische rechtsvorm die daarbij past. Wij adviseren u de tijd te nemen voor het maken van deze keuzes, in samenwerking met de betrokken partijen. Deze gesprekken zijn van onschatbare waarde voor het verdere implementatieproces. De keuze moet gebaseerd zijn op inhoudelijk keuzes en principes. Het loont de moeite om boven de pragmatische afweging uit te stijgen.

Op basis van onze aanbevelingen en de keuzes die daarin benoemen kunnen wij vast wel een 'logische richting' schetsen. Daarbij benoemen we ook een volgorde van keuzes die kunnen helpen bij het besluitvormingsproces.

1. Wij geloven in de meerwaarde van kortdurende ondersteuning door de gebiedsteams. Door een zekere mate van onafhankelijkheid kunnen zij de brug vormen tussen gemeente en de specialistische ondersteuning én tussen bewoners en gemeente. Deze brugfunctie kunnen zij het best uitvoeren door een zekere mate van onafhankelijkheid te genieten van zowel gemeente als zorgpartijen. Betrokken partijen moeten daarbij vooral doen waar ze goed in zijn en waarvoor ze bedoeld zijn. Op basis van deze constateringën beantwoorden we autonoom de HOE-vraag van ondersteuning. Dat heeft meteen belangrijke consequenties voor het inrichtingsmodel van de gebiedsteams:
 - a. De gebiedsteams blijven voortbestaan
 - b. De gebiedsteams doen meer dan alleen indiceren
 - c. Enige afstand van de gebiedsteams ten opzichte van de gemeente en de zorgpartijen is wenselijk om hun rol autonoom te kunnen uitvoeren.
2. Wij geloven in een rol van de gemeente die een duidelijke opdracht verstrekt, de vinger aan de pols houdt én gebiedsteams kan afrekenen en/of belonen op het behalen van doelstellingen. Daarbij geloven wij ook in het beleggen van de risico's bij die partijen die deze het best kan beheersen. Dat betekent naar ons idee dat de verantwoordelijkheid voor

doelmatige besteding van het beschikbare budget bij de gebiedsteams wordt belegd. Ook dit heeft belangrijke consequenties voor het inrichtingsmodel:

- a. De gebiedsteams dienen een bepaalde rechtsgeldige identiteit te hebben waar geld naar overgeheveld kan worden
 - b. Daarbij worden er prestatieafspraken gemaakt tussen de gemeente en de gebiedsteams.
3. Ten derde geloven wij niet in de meerwaarde van de detachingsconstructie. Uit het onderzoek blijkt immers dat er weinig tot geen sprake is van 'inflow' van kennis en ervaring uit de moederorganisaties. Wel leidt het tot administratief meerwerk en ongelijke salariëring binnen de teams. Tegelijkertijd hechten we belang aan het betrekken van de bestaande zorgpartijen. Zij vormen een belangrijke samenwerkingspartij en hebben veel kennis, ervaring en zicht op het werkgebied. Dit heeft de volgende consequenties voor het inrichtingsmodel:
 - a. De detachingsconstructie wordt opgeheven en medewerkers komen in dienst van het gebiedsteam (inclusief de coördinatoren)
 - b. De zorgpartijen krijgen een belang in de gebiedsteams.
4. Het gebiedsteam kan zelfstandig bestaan. De vraag is dan 'van wie' dit gebiedsteam is. In onze optiek kan dat het beste een consortium aan zorgaanbieders zijn. Om de financiële prikkels te laten slagen moet er wel een combinatie gemaakt worden met de financiële geldstromen ten aanzien van een meer specialistische zorg. Als zorgaanbieders via de uitvoering van minder specialistische taken en meer investering in het voorveld hun businessmodel kunnen handhaven of versterken snijdt het mes aan twee kanten. Is het een stap te ver om de inkoop van meer specialistische zorg te betrekken in de integrale samenwerking, dan kan een nieuwe stichting (of andere rechtsvorm) het beste invulling geven aan de gewenste taken van gebiedsteams, waar de zorgaanbieder iets meer op afstand staan. De gebiedsteam-medewerkers komen in dienst van de stichting, met een eigen salarisopbouw. De gemeente hevelt het budget voor de gebiedsteams over en formuleert duidelijke prestatieafspraken, inclusief de consequenties die volgen als deze afspraken niet worden nagekomen.