

Notitie

Onderwerp: taakstelling en wijze van organisatie van collectieve preventie en taakstelling en wijze van organisatie van de gebiedsteams

Doel: informatie ten behoeve een consulterende raadscommissie op 6 september

Informeren, discussiëren, consulteren

In deze notitie willen wij u:

- 1) Informeren over de resultaten en aanbevelingen van de evaluatieonderzoeken ten aanzien van werkwijze en organisatie van de gebiedsteams. Deze onderzoeken zijn in het najaar van 2017 door 3 onafhankelijke evaluatoren uitgevoerd;
- 2) Informeren over opties voor taakstelling en wijze van organisatie van de gebiedsteams;
- 3) Inzicht geven over gevolgen voor de bedrijfsvoering van de gemeentelijke organisatie en voor het budget;
- 4) En tot slot: op basis hiervan met u in gesprek gaan over de 3 belangrijkste aanbevelingen.

Op basis van dit laatste zal college verdere bestuurlijke besluitvorming van college en van uw raad voorbereiden.

1. Aanleiding

In Nederland is per 1 januari 2015 de jeugdhulp en de Wmo-ondersteuning gedecentraliseerd. Een gemeentelijke taak geworden. Vastgelegd in de Jeugdwet en Wmo 2015. Reden was een groeiende behoefte aan jeugdzorg (provinciale taak) en een groeiende behoefte aan ondersteuning vanuit de AWBZ (taak van de zorgkantoren). Het Rijk was van mening dat gemeenten, omdat zij dicht bij de inwoners staan en daardoor beter zicht hebben op de behoeften van de inwoners, zware zorg beter en efficiënter kunnen voorkomen.

Bij deze decentralisatie werden en worden de begrippen transitie en transformatie gebruikt. Met 'transitie' wordt de overgang van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden bedoeld. Ingaande 1 januari 2015. Met 'transformatie' wordt een op termijn te realiseren principieel andere benadering bedoeld. Verwacht effect van transitie: minder zware zorg door preventie, door eerder te signaleren en door snel ondersteuning te bieden. Langer thuis blijven wonen. Verwacht effect van transformatie: betere, effectievere ondersteuning voor hetzelfde geld door een principieel andere aanpak. Bijvoorbeeld door verregaander te dereguleren. De komende jaren zal hier de nadruk op liggen.

In Nijkerk hebben we als gemeente voor de uitvoering van deze nieuwe wettelijke taken 4 gebiedsteams opgericht. De Nijkerkse gebiedsteammedewerkers zijn op 1 na allemaal afkomstig van - en formeel in dienst bij - zorgaanbieders. 1 Gebiedsteammedewerker was en is al lang in dienst van de gemeente. Inhoudelijke aansturing/coördinatie en ondersteuning geschiedt vanuit de ambtelijke organisatie. In bijlage 1 maakt u (hernieuwd) kennis met het werk van de gebiedsteams en hun taakstelling op dit moment.

Evaluatie

Einde 2017 vond een grootschalige evaluatie plaats door 3 verschillende evaluatoren. U bent over de uitkomsten van deze evaluatie geïnformeerd via een raadsinformatiebrief (31/01/2018) en op een beeldvormende bijeenkomst op 1 februari 2018. Raadsinformatiebrief en de presentatie van de beeldvormende bijeenkomst treft u aan als bijlage 2a en b. De rapportages treft u aan in de bijlagen 3a tot en met 3f.

Conclusies

Met de gebiedsteams in Nijkerk zijn we volgens de onderzoekers op de goede weg. Onze inwoners worden op een prima wijze door de gebiedsteammedewerkers ondersteund. De inwoners waarderen de gebiedsteammedewerkers daarvoor. Met name de betrokkenheid van de gebiedsteammedewerker, de laagdrempeligheid in het contact en het zich gehoord voelen, spelen een rol. Het leveren van maatwerk is volgens de onderzoekers een standaardwerkwijze. Men sluit aan op de vraag van de inwoner. De huisbezoeken spelen hierin een belangrijke rol. In de huiselijke omgeving heeft de gebiedsteammedewerker meteen een beeld van de situatie en speelt hierop in. Zo spelen gebiedsteammedewerkers geregeld een rol in het opstarten van of meewerken in de dagelijkse ondersteuning. Ook hier is sprake van maatwerk: als nú iets nodig is handelen de gebiedsteammedewerkers snel. Sneller dan een gecontracteerde aanbieder kan

starten. Inwoners waarderen dat ook erg. De evaluatoren schrijven 'Duidelijk is dat het gebiedsgericht werken behouden moet blijven, dit inclusief kortdurende ondersteuning.'

Ook uit het in 2017 gehouden klanttevredenheidsonderzoek blijkt dat de inwoners tevreden zijn.

Belangrijkste aanbevelingen

De evaluatoren doen een aantal aanbevelingen. De belangrijkste 3 zijn wat ons betreft:

- A. 'Beleg collectieve preventie elders. Niet meer bij de gebiedsteams.'
- B. 'Geef een duidelijke taakstelling aan de gebiedsteams waar zij op afgerekend kunnen worden.'
- C. 'Kies voor wel of niet op afstand zetten van de gebiedsteams.' (Eigenlijk: *Bepaal ondubbelzinnig of de gebiedsteams wél of níet gemeentelijk zijn.*)

We gaan hier niet in op de aanbeveling 'kom tot één loket; gebruik daar voor de Centrale Bureaudienst'. Uitwerking daarvan vindt plaats in de Dialoog/Samen aan zet.

2. Waarom doen de onderzoekers deze aanbevelingen

Ad A. Beleg collectieve preventie elders. Niet (meer) bij de gebiedsteams.

Door de evaluatoren zijn daarvoor de volgende argumenten genoemd:

- Binnen de gebiedsteams zijn op het gebied van preventie voornamelijk de oude taken van het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG) voortgezet;
- Er is geen nieuwe taakstelling geformuleerd;
- Preventie wordt ingericht op basis van bij de gebiedsteams binnengekomen hulpvragen, terwijl preventie eigenlijk moet voorkomen dat hulpvragen ontstaan;
- De uitvoering van collectieve preventie leidt binnen de gebiedsteams af van de kerntaak: namelijk het bieden van ondersteuning waardoor zwaardere hulp voorkomen wordt. De medewerkers zijn dus minder beschikbaar voor toegangsfunctie als zij bezig zijn met collectieve preventie;
- Tot slot lag/ligt de expertise voor collectieve preventie óók bij maatschappelijke organisaties. Waardoor er geen nut en noodzaak is dat de gebiedsteams dit doen.

Ad B. Geef een duidelijke taakstelling waar de gebiedsteams op 'afgerekend' kunnen worden.

- Door de evaluatoren wordt aangegeven dat de 'taakstelling' onvoldoende scherp is. In de praktijk wordt deze inderdaad als onduidelijk ervaren. De taakstelling ligt niet vast in één document omdat deze 'organisch gegroeid' is en vastgelegd is in visies, verordeningen, beleidsregels, instructies en nader toelichtingen;
- Daarnaast interpreteren de gebiedsteammedewerkers de taakstelling verschillend, namelijk bezien vanuit de bedrijfscultuur van hun eigen moederorganisaties;
- Op de vraag wie tot een bepaalde taakstelling of werkwijze heeft besloten is 'de gemeente' een veel gegeven antwoord. Het is echter onbekend wie 'de gemeente' in dat geval is of was en het is ook onduidelijk wie je daarop afrekent;
- Gebiedsteammedewerkers weten derhalve niet goed waar ze aan toe zijn, wat de taakstelling precies is en wat de grenzen van hun mandaat zijn. Het is niet scherp aan wie verantwoording wordt afgelegd en met wie afspraken moeten worden gemaakt.

En in het verlengde daar van:

- Verbeter de regiefunctie. Zowel de eigen regie van de inwoner als de procesregie door de gebiedsteammedewerker.
 - o Eigen regie van de inwoner is de kern van de Nijkerkse Visie op Transformatie in het sociaal domein. De vraag van de inwoner en het resultaat staan centraal. De oplossing wordt eerst gezocht bij de inwoner zelf en diens omgeving. Als de regie al tijdelijk overgenomen moet worden, moet deze ook zo snel als mogelijk worden teruggegeven. Valkuil van hulpverleners is dat zij regie – blijvend – overnemen en hulp gaan bieden. Leg hun taak hier in vast;
 - o Procesregie door de gebiedsteammedewerker vloeit voort uit het principe 'één gezin, één plan, één regisseur'. Procesregie is ook instrument om bij het sturen op resultaten en doelmatigheid. Om tijdig op te schalen én om tijdig af te schalen. De teams ervaren daar op dit moment geen doorleefde verantwoordelijkheid of belang, zo zeggen de evaluatoren;
- Verbeter het kostenbewustzijn van de gebiedsteammedewerker. De gebiedsteams hebben wel degelijk een verantwoordelijkheid in de doelmatigheid en daarmee zo efficiënt

mogelijke besteding van het beschikbare budget. Zij hebben daar namelijk de grootste invloed op. Dit belang en besef is nog onvoldoende in de gebiedsteams geland;

- Bepaal de mate waarin gebiedsteammedewerkers actief op zoek gaan naar hulpvragers;
- Maak in het handelen van de gebiedsteams onderscheid tussen de wettelijke taken vraagverheldering en toeleiding en het geven van ondersteuning;
- Door de evaluatoren wordt regelmatig ingegaan op het belang van een onafhankelijke relatie tussen gebiedsteams en de zorgaanbieders. Enerzijds geven zij aan dat er juist een toegevoegde waarde zit in een verbinding tussen indicatie en uitvoering. 'Want door kennis van uitvoering krijg je een betere indicatie'. En 'door aansluiting van uitvoering op indicatie (middels de gebiedsteams), kan kortdurende ondersteuning worden geboden die zich richt op het voorkomen van zwaardere zorg'. Anderzijds wordt gezegd 'Er is een duidelijke scheiding van bevoegdheden; de gemeente heeft volledige zeggenschap over de indicatiestelling voor zorg (behalve daar waar de huisarts indiceert voor jeugdondersteuning).

Vraag in dit verband is of een van de evaluatoren zichzelf niet tegensprekt, waar hij enerzijds schrijft dat er een onafhankelijke relatie moet zijn tussen gebiedsteams en zorgaanbieders. En elders adviseert om de gebiedsteams op afstand te zetten, onder te brengen in een stichting waarvan de zorgaanbieders 'eigenaar' zijn (zie hieronder C).

Afgelopen maand is de taakstelling van de gebiedsteams vastgelegd in één document (bijlage 1)

Ad C. Bepaal ondubbelzinnig of de gebiedsteams wél of níet gemeentelijk zijn.

De onderzoekers zien geen toegevoegde waarde in de huidige constructie waarbij de medewerkers werken voor de gemeente en formeel in dienst zijn bij de zorgaanbieders. Er is in de praktijk maar beperkt sprake van de oorspronkelijk beoogde doorstroming van kennis en ervaring uit de moederorganisaties. En het merendeel van de medewerkers heeft weinig tot geen verbinding (meer) met de moederorganisatie.

Er wordt verschillend geadviseerd wat het dan wel moet zijn:

- Enerzijds wordt geadviseerd 'de versterking van de gemeentelijke positie van de gebiedsteams als uitgangspunt te nemen';
- Elders wordt geadviseerd: 'beleg meer taken buiten de gemeente. Wij raden Nijkerk aan te kiezen voor een inrichtingsmodel waarin de zorg-gerelateerde taken veel meer dan nu bij de zorgaanbieders komen te liggen. Hevel het budget van de gemeente voor het inkopen van zorg integraal over aan het Gebiedsteam. Het gebiedsteam kan zelfstandig bestaan (stichting). De vraag is dan 'van wie' dit gebiedsteam is. In onze optiek kan dat het beste een consortium aan zorgaanbieders zijn. Besteed reserves van het gebiedsteam vanaf een bepaald bedrag aan realisatie van maatschappelijke baten. Formuleer minimeisen en leg (goed gekalibreerde!) boetes op'.

3. Vragen aan de raad

Ad A. Collectieve preventie

Het college ziet als taak van collectieve preventie er voor te zorgen dat inwoners gezond blijven. Gezond in de meest brede zin van het woord. Dit om hulpvragen in de toekomst te voorkomen. Daarbij wordt uit gegaan van de eigen kracht en de eigen verantwoordelijkheid van de inwoner en de samenleving. De gemeente ondersteunt daar waar het nodig is.

Voorlopig standpunt van het college is, op basis van de door de evaluatoren aangedragen argumenten, dat collectieve preventie geen taak meer moet zijn van de gebiedsteams, maar van inwoners, instellingen en gemeente.

Bent u het hier mee eens?

Mede op basis van uw mening komt het college in een apart raadsvoorstel bij u terug op de vraag waar de uitvoering vervolgens het best belegd kan worden. Het college gaat niet op voorhand uit van extra budgetten.

Ad B. 'Taakstelling' van de gebiedsteams

Zoals hierboven al aangegeven is de huidige taakstelling inmiddels door de coördinatoren vastgelegd in één document (bijlage 1). De belangrijkste elementen daarin zijn:

"De gebiedsteams zijn erop gericht de inwoners te ondersteunen zodat zij zelf, eventueel samen met hun eigen netwerk, weer verder kunnen. Daarbij staan de eigen kracht en de talenten van de inwoner centraal."

Welke taken voeren zij momenteel uit?

- Collectieve preventie (het geven van groepstrainingen) jeugd en gezin;
- Informatie en advies, het bieden van individuele preventie en het geven van informatie op scholen, spreekuren (waar onder een opvoedspreekuur) in de wijken of tijdens de vraagverhelderingsgesprekken;
- Het bieden van begeleiding (kortdurend en niet specialistisch) en helpen bij het benutten van het netwerk en basisvoorzieningen;
- Toeleiding naar specialistische ondersteuning;
- Laagfrequent contact (levensloopbegeleiding om de situatie van inwoners te stabiliseren);
- Coördinatie van zorg (het optreden als regisseur en de goede samenwerking tussen betrokken hulpverleners bewaken);
- Het verbinden van partners om vroegsignalering te bevorderen;
- Het leveren van bijdragen aan beleids- en productontwikkeling.

Het college vindt dat tenminste het huidige niveau van dienstverlening aan de inwoners gehandhaafd moet blijven, waarbij uitgegaan moet worden van het vertrouwen in en de eigen verantwoordelijkheid en de eigen kracht van de inwoner en de samenleving. Het college is dus van mening dat de gebiedsteams niet teveel doen. Eerder te weinig. Vraag is of zij niet op alle voortgezet onderwijs spreekuur moet houden op het niveau van 'individuele preventie'. Of actiever op zoek moet gaan naar hulpvragers (outreaching werken), met name ten aanzien van de nieuwe doelgroep 'personen met verward gedrag'.

Voor het college betekent gebiedsgericht werken dat gebiedsteammedewerkers daar zijn waar de hulpvraag is. Dicht bij de inwoners zelf. Laagdrempelig toegankelijk. Effectief werkend. De kwaliteit en de capaciteit van de gebiedsteams is in lijn daar mee. Gebiedsgericht werken betekent niet dat er zonder nut of noodzaak vier teams zijn met vier kantoor-tjes.

Voor het college is de meerjarenbegroting 2018-2021, mits verantwoord, leidend. Daarnaast verwacht het college van de gebiedsteammedewerkers een gedragscultuur dat, wanneer er een keuze is, de minst dure oplossing gekozen wordt.

Bent u het hier mee eens?

Ad C. 'Bepaal ondubbelzinnig of de gebiedsteams wél of níet gemeentelijk zijn.'

Voorlopig standpunt van het college is dat de gebiedsteams ondubbelzinnig gemeentelijk moeten zijn. Dat het voor de inwoners het beste is als de gebiedsteammedewerkers in dienst komen van de gemeente. Dit geldt níet voor een klein groepje 'superspecialisten' (gedragsdeskundigen, orthopedagoog, praktijk ondersteuners huisartsen ggz, dyslexie). Als gemeente Nijkerk kunnen we de vakkennis en expertise van deze 'superspecialisten' niet zelfstandig waarborgen.

Voordelen van 'ondubbelzinnig en in dienst van de gemeente' zijn:

- Vertrek door onzekerheid over een dienstverband zal niet meer voorkomen. Voordeel voor de inwoner is dat deze daardoor minder geconfronteerd wordt met personele wisselingen;
- De gebiedsteammedewerkers voeren oplossingsgericht én proactief hun taak uit gebaseerd op één missie, één profiel en dezelfde werkwijzen. Zij kijken door dezelfde gemeentelijke bril en niet (mede) door die van vele moederorganisaties;
- Zij worden ondubbelzinnig ambtelijk collega's van hun samenwerkingspartners op het gebied van de 'oude Wmo' en de participatiewet, wat de samenwerking verbetert;
- Het gemeentebestuur kan directer (bij)sturen en dubbele lasten vermijden;
- Uitvoering is mogelijk is binnen de meerjarenbegroting 2018-2021, waarbij er ook dekking is voor implementatiekosten en – op termijn – voor verbetering van de dienstverlening.

Bent u het hier mee eens?

Opsomming van de bijlagen

Bijlage 1:	Het werk van de gebiedsteams en hun taakstelling op dit moment
Bijlage 2a:	Raadsinformatiebrief 'evaluatie gebiedsteams' d.d. 31 januari 2018
Bijlage 2b:	Presentatie gegeven op de beeldvormende raadsbijeenkomst d.d. 1 februari 2018
Bijlage 3a:	Kwalitatieve evaluatie gebiedsteams/analyse 15 verhalen van inwoners. HAN.
Bijlage 3b:	Evaluatie gebiedsteams Nijkerk. Papier, praktijk en gevolgen. Rebel.
Bijlage 3c:	Inrichtingsmodel gebiedsteams. Onderzoek en advies. Rebel.
Bijlage 3d:	Aanbevelingen gebiedsteams Nijkerk. Rebel.
Bijlage 3e:	Beleid, coördinatie, taakscheiding. Dr. Duco Bannink. VU.
Bijlage 3f:	De mogelijkheden van sturing. Dr. Duco Bannink. VU.
Bijlage 4:	Sterkte Zwakte analyse wel of niet op afstand zetten van de gebiedsteams