



VISIE SOCIAAL DOMEIN



gemeente **Oosterhout**

Inhoudsopgave

1	INLEIDING	7
2	SOCIAAL DOMEIN: WAAR KOMEN WE VANDAAN?	9
3	ONTWIKKELINGEN.....	11
4	WAAR WILLEN WE NAAR TOE? NAAR DE VOORKANT	14
5	ONDERSTEUNING EN HULP BINNEN HET SOCIAAL DOMEIN	17
6	INTEGRAAL SAMENWERKEN	23
7	TOELEIDING EN TOEGANG	27
8	DE SOCIALE BASIS EN DE ROL VAN DE GEMEENTE	34
9	MONITOREN EN FINANCIËLE BEHEERSBAARHEID.....	35
	LITERATUURLIJST	39
	BIJLAGEN:	
	BIJLAGE I: KERN VAN DE VISIE	41
	BIJLAGE II: TOELICHTING OP DE WETTEN BINNEN HET SOCIAAL DOMEIN.....	42
	BIJLAGE III: HET SOCIAAL WIJKTEAM OOSTERHOUT EN DE PILOT REGELVRIJ – VERWORVEN INZICHTEN	44



Inleiding

Met het sociaal domein bedoelen we alles wat we vanuit de gemeente doen op het gebied van werk, inkomen, welzijn, meedoen, opvoeden en opgroeien. In deze visie op het sociaal domein leggen we vast wat onze gemeenschappelijke opdracht is, wat we belangrijk vinden, wat we willen zijn en wat we willen doen. Als het in deze visie gaat over "we", dan wordt de gemeentelijke organisatie bedoeld: de professionals in de uitvoering, beleidsmedewerkers, management en bestuur.

De richting in deze visie is niet nieuw. Het is eerder een bevestiging van een pad dat we samen al zijn ingeslagen en een logische volgende stap naar een integraal sociaal domein. Het vastleggen van de gezamenlijke stip aan de horizon, waarbij we eenduidige begrippen en termen gebruiken en tot gedeelde uitgangspunten komen, zal het integraal samenwerken verder bevorderen. Hierbij gaat het niet alleen over de samenwerking binnen de eigen gemeentelijke organisatie, maar zeker ook over de samenwerking met onze maatschappelijke partners.

In het volgende hoofdstuk wordt er eerst een korte terugblik gegeven en wordt ingegaan op de aanleiding om te komen tot een visie op het sociaal domein. In hoofdstuk 3 wordt vervolgens de achtergrond geschetst waartegen we deze visie hebben ontwikkeld. Daarna staat in hoofdstuk 4, 5 en 6 de visie zelf centraal. Vervolgens worden in hoofdstuk 7 de fases van toeleiding en toegang naar ondersteuning en zorg toegelicht en de positie van het gemeentelijke sociaal team binnen deze fases. In hoofdstuk 8 wordt de verbinding gelegd tussen de visie op het sociaal domein en andere gemeentelijke beleidsterreinen. Als laatste gaat hoofdstuk 9 in op monitoring en de financiële beheersbaarheid.

Afbakening van het sociaal domein

Onder het sociaal domein verstaan we alle verantwoordelijkheden en werkzaamheden die vallen onder de:

- Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs);
- Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo);
- Jeugdwet;
- Participatiewet;
- Wet Inburgering (per 1 januari 2022).

Het brede welzijnswerk behoort ook tot het sociaal domein. De gemeente is namelijk vanuit de Jeugdwet, Wmo, Participatiewet, de Wgs en de wetgeving omtrent statushouders en inburgering opdrachtgever voor het welzijnswerk.

In bijlage II worden de wetten kort toegelicht. De maatschappelijke opgaves die in deze wetten verankerd liggen en waarvoor gemeenten verantwoordelijk zijn, zijn zo breed en veelomvattend dat het sociaal domein hierdoor veel andere beleidsterreinen raakt. Aanpalende domeinen zijn publieke gezondheidszorg, geneeskundige zorg, langdurige zorg, onderwijs, volwasseneducatie, wonen, openbare orde en veiligheid.

HET SOCIAAL DOMEIN

Waarom we bestaan. Onze opdracht.

Binnen het sociaal domein werken we aan preventie en bieden we ondersteuning en hulp aan inwoners in een kwetsbare situatie. We richten we ons niet alleen op het ondersteunen en versterken van het individu, maar ook op het ondersteunen en versterken van de gemeenschap.



2

Sociaal domein: waar komen we vandaan?

In 2015 hebben gemeenten, door de overheveling van taken vanuit de rijksoverheid, meer verantwoordelijkheden gekregen op het gebied van ondersteuning en hulp voor inwoners in een kwetsbare situatie. Het ging om een grote stelselwijziging: de decentralisaties binnen het sociaal domein. Tijdens de overheveling en overgang, was alle inspanning erop gericht om in de dynamiek van onzekerheid en verandering “de winkel open te houden”. Inwoners mochten geen last ervaren van de overheveling van taken.

Vanuit de bestaande organisatiestructuur zijn we de transitie ingegaan. De organisatie was grotendeels ingericht langs de lijnen van de afzonderlijke wetten in het sociaal domein. Op basis van die wet- en regelgeving zijn ook afzonderlijke beleidskaders, -nota's en/of uitvoeringsbesluiten geschreven. In 2015 was er geen gemeentelijke overkoepelende visie op het sociaal domein. In deze periode van alle zeilen bijzetten in combinatie met de redelijke onbekendheid met de nieuwe taken, was de tijd nog niet rijp voor de ontwikkeling van een overkoepelende visie.

Naarmate het vertrouwen en de zekerheid groeide dat de overheveling was geslaagd, is er groeiende aandacht gekomen om meer werk te maken van de bedoeling van de decentralisaties. **Door meer taken op het gebied van werken, meedoen, welzijn, opgroeien en opvoeden bij de gemeente neer te leggen, zouden inwoners in een vroeger stadium, beter en dichter bij huis geholpen kunnen worden.** Vanuit deze bedoeling zijn we ieder vanuit de eigen discipline aan de slag gegaan met de kwaliteit en effectiviteit van beleid en uitvoering.

In deze visie houden we vast aan de bedoeling van de decentralisaties. We veranderen dus niet van koers. Veel van het werk dat op het gebied van beleid en uitvoering is gedaan, is dus in lijn met de richting die we nu in deze visie vastleggen. Waarom is dan een integrale visie nodig?

In de afgelopen twee jaar hebben we een aantal belangrijke stappen gezet om het integraal domeinoverstijgend samenwerken te bevorderen. Zo zijn we in 2019 in opdracht van de gemeenteraad gestart met de pilot ‘regelvrij integraal sociaal domein’. Begin 2020 zijn vanuit twee afdelingen¹ en vier verschillende teams twee teams gevormd: Sociaal Domein Beleid (SDB) en Sociaal Domein Uitvoering (SDU). Het Sociaal Wijkteam (SWT) vormde tot eind 2020 nog een onafhankelijke stichting, maar is per 1 januari 2021 onderdeel geworden van de gemeentelijke organisatie. Per deze datum gaan SDB en SDU verder onder de naam sociaal team.

Het vastleggen van een gezamenlijke visie helpt om het integraal samenwerken nog verder te versterken. We bevestigen gezamenlijk de koers en zorgen er met de visie voor dat we allemaal dezelfde inhoud en invulling geven aan uitgangspunten als eigen kracht, ondersteuning uit de directe omgeving en meedoen.

Met de visie brengen we ook een accentverschuiving in beeld, namelijk dat we ons niet alleen inzetten voor het ondersteunen en versterken van het individu maar ook voor het ondersteunen en versterken van de gemeenschap. In dat laatste speelt onder andere het welzijnswerk een grote rol. Daarmee heeft het welzijnswerk een belangrijke positie binnen het sociaal domein.

In hoofdstuk vier, vijf en zes wordt verder ingegaan op de visie. Allereerst wordt in het volgende hoofdstuk de achtergrond geschetst waartegen we deze visie hebben ontwikkeld.

Het vastleggen van een gezamenlijke visie helpt om het integraal samenwerken nog verder te versterken.

¹ Het voormalige Informatie en Service Centrum (ISC) en Stadsbeheer en Samenleving (SenS)

Ontwikkelingen

De corona-crisis

De corona-pandemie heeft geleid tot, om met de woorden van minister-president Mark Rutte te spreken, “de grootste crisis in ons land sinds de Tweede Wereldoorlog”. Het Covid19-virus laat overal zijn sporen na. In de eerste plaats natuurlijk binnen gezinnen en families waar slachtoffers van de pandemie zijn te betreuen. Het virus leidde tot twee keer toe tot een lock-down van de samenleving, met alle sociale en economische gevolgen van dien. Ook in het sociaal domein voelen we de gevolgen van de crisis. In de corona impact analyse Oosterhout 2020-2021 wordt een eerste beeld van deze gevolgen geschetst. Corona brengt een aantal onzekerheden met zich mee binnen het sociaal domein.

De crisis heeft om te beginnen grote gevolgen voor de economie en daarmee de werkgelegenheid. Veel mensen verliezen hun baan. Jongeren ervaren beperkingen bij het oriënteren op de toekomst en zien hun kansen op de arbeidsmarkt veranderen. Hoe en wanneer de economie zich herstelt, blijft een grote vraag. We kunnen daarom ook niet voorspellen wat dit gaat betekenen voor het aantal inwoners dat in Oosterhout een beroep zal doen op een uitkering, op schuldhelpverlening of een minimaregeling. Uitgaande van de basisraming voor matig herstel van het Centraal Planbureau wordt eind 2021 een toename verwacht van 15 tot 20% van het aantal bijstandsuitkeringen ten opzichte van eind 2019. Voor schuldhelpverlening verwacht de NVVK¹ een toename van 30%.

Ook voor Wmo en Jeugd hangt onzekerheid in de lucht. Gedurende de eerste piek van de crisis zagen we op onderdelen een terugloop in meldingen en aanvragen. We zagen dit het sterkst bij de voorzieningen die zijn gericht op inwoners met een psychische kwetsbaarheid (jong en oud). Ook de praktijkondersteuners GGZ en Jeugd bij huisartsen signaleerden deze terugloop. De

zorg was dat de uitgestelde zorgvraag zou leiden tot een hausse aan meldingen verderop in het jaar. Deze hausse is uitgebleven. Gaandeweg 2020 zijn de meldingen en aanvragen weer gestaag op gang gekomen en is de focus er continu op gericht geweest om de reguliere zorg in de lucht te houden. De voortdurende crisis en de strenge maatregelen die in de tweede lock-down gelden, drukken wel zwaar op de mentale gesteldheid van mensen. Gevoelens van eenzaamheid en depressie komen vaker voor. De GGZ houdt rekening met een toename van mensen met allerlei soorten van verlieservaringen: verlies van contacten, dierbaren, baan, huis en meer in het algemeen het verlies van zekerheid in het leven.²

De corona crisis heeft ook iets positiefs laten zien. In de crisis hebben we gezien dat veel inwoners bereid zijn om iets voor een ander te doen en om iets voor een ander te betekenen. De uitdaging is om deze bereidwilligheid en het versterkte gevoel van solidariteit vast te houden. Dit gaat niet vanzelf. Eerdere crisissituaties hebben laten zien dat deze gevoelens doorgaans na verloop van tijd wegebben (*Veranderingen in denken over politiek en samenleving waarschijnlijk niet blijvend*, nieuwsbericht Sociaal en Cultureel Planbureau, 17 juli 2020). Ook in de huidige crisis hebben we het gevoel van saamhorigheid in de maanden van de tweede lock-down zien wegzakken. De bereidwilligheid om wat voor de ander te doen, blijft echter sterk aanwezig in Oosterhout.

Demografische ontwikkelingen

De bevolking in Oosterhout vergrijsst. In de periode 2020 tot 2025 stijgt het aantal inwoners tussen de 75 en 84 jaar oud met 26%. Het aantal inwoners van 85 jaar of ouder stijgt in diezelfde periode met 31%.

In de crisis hebben we gezien dat veel inwoners bereid zijn om iets voor een ander te doen en om iets voor een ander te betekenen.

¹ branchevereniging voor schuldhelpverlening, sociaal bankieren en bewindvoering

² In de publicatiereeks van het Sociaal Cultureel Planbureau gaat het SCP in op de verwachte gevolgen van corona voor de psychische gezondheid. “Op basis van eerdere crises zien we dat pandemieën, rampen en economische crises leiden tot een verslechtering van de psychische gezondheid van de bevolking, tot een stijging van het aantal ggz-opnamen en een toename van suicide. We verwachten dat deze risico's in de huidige crisis ook aanwezig zijn, maar er is nog geen wetenschappelijk verantwoord onderzoek beschikbaar om deze verwachtingen mee te staven.” (2020, pag. 8)

De vergrijzing leidt in de nabije toekomst tot een grotere vraag naar ondersteuning en hulp binnen het sociaal domein. Vooral binnen de Wmo zal dit goed voelbaar zijn. Van alle Wmo cliënten is 20% 65 tot 74 jaar oud, 30% 75 tot 84 jaar oud en 18% 85 jaar oud of ouder. Ook de VNG verwacht een sterke stijging van de kosten. “De voornaamste oorzaak [van de kostenstijging] heeft... weinig met beleid te maken, maar ligt in demografische ontwikkelingen: we worden ouder en hebben meer zorg nodig.” *[De staat van het sociaal domein, VNG, 2019, pag. 13]*

Daarnaast zal de vergrijzing gevolgen hebben voor de inzet van vrijwilligers en mantelzorgers. Inwoners van hogere leeftijd vormen een aanzienlijk aandeel onder de laatstgenoemde groep. Naarmate de leeftijd stijgt van mantelzorgers, groeit de kans op kwetsbare situaties en overbelasting. Mogelijkheden voor achtervang en steun kunnen wegvallen door een steeds kleiner wordend

sociaal netwerk. Daarnaast kan de mantelzorger zelf lichamelijke of psychische klachten krijgen. Kwaliteit en continuïteit van de zorg voor de hulpbehoevende naaste kunnen zo in gevaar komen.

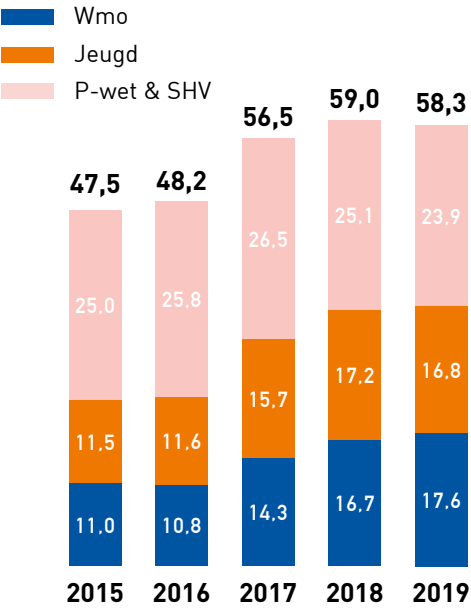
Inwoners van hogere leeftijd vormen ook een aanzienlijk aandeel onder vrijwilligers. Van de 350 Oosterhoutse vrijwilligers bij Surplus, zijn er 225 70 jaar of ouder. Naarmate de leeftijd stijgt, neemt de kans toe dat in deze groep vrijwilligers mantelzorgtaken op zich nemen en zich minder (intensief) kunnen inzetten als vrijwilliger. Er kan dus een terugloop ontstaan in het aantal inwoners dat zich structureel als vrijwilliger wil en kan inzetten. De corona crisis heeft wel laten zien dat veel inwoners bereid zijn iets voor een ander te doen. Het heeft ook laten zien dat dit een andere groep is dan de ‘traditionele’ vrijwilligers die zich structureel verbinden aan een maatschappelijke organisatie of doel. De inwoner die in de crisis zijn handen

uit de mouwen wil steken voor mede-inwoners, wil dit kortstondig en meer ad-hoc doen. Ook dit potentieel is waardevol, moeten we zien vast te houden en weten te benutten.

Stijgende kosten in het sociaal domein

De overheveling van taken op het gebied van zorg, werk en jeugdhulp in 2015 zijn gepaard gegaan met krimpende budgetten. De rijksoverheid ging ervan uit dat gemeenten de taken goedkoper zouden kunnen uitvoeren en stelde daarom de budgetten naar beneden bij. Tegenover deze zogenoemde efficiencykorting hebben we in de afgelopen jaren de vraag naar ondersteuning en hulp in de Wmo en Jeugd juist zien stijgen. De vergrijzing is in het voorgaande al genoemd. De extramuralisering / ambulantisering heeft ook een aandeel in deze toename: verzorgingstehuizen zijn gesloten en het aantal bedden in verpleeghuizen en GGz-instellingen is teruggebracht. De stijging in de vraag naar ondersteuning en hulp zet nog altijd door, mede door de invoering van het landelijke abonnementstarief Wmo begin 2019. Cliënten betalen voor voorzieningen uit de Wmo een maximale eigen bijdrage van 19 euro per maand. De eigen bijdrage geldt bij een of meerdere voorzieningen en is niet meer afhankelijk van inkomen en vermogen. Door al deze ontwikkelingen hebben we de kosten binnen het sociaal domein zien stijgen.

UITGAVEN (in miljoenen)

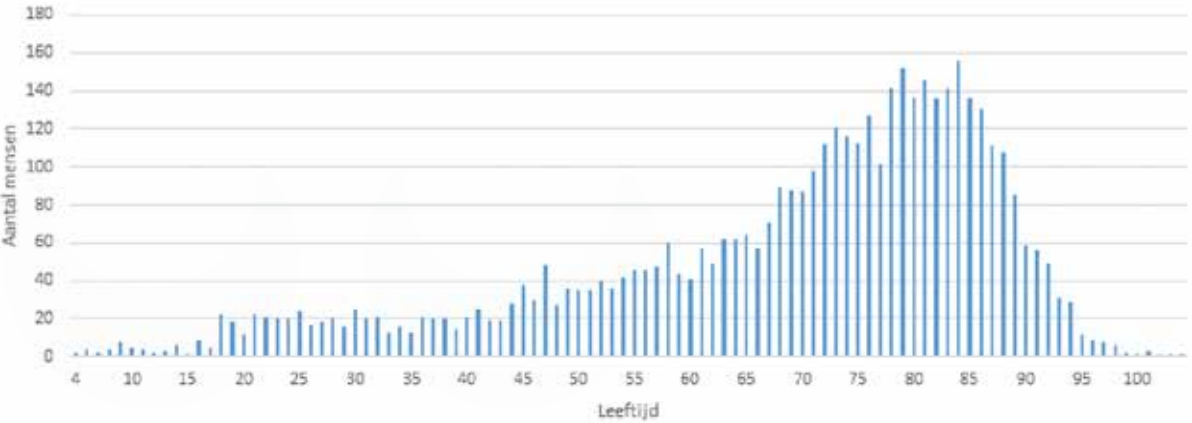


LEEFTIJDOPBOUW GEMEENTE OOSTERHOUT (2015-2025)

	2015	2020	2025	2030	2015-2020	2020-2025	2025-2030
0 - 4 JAAR	2.529	2.735	3.200	3.470	8%	17%	8%
5 - 19 JAAR	9.213	9.017	9.190	9.430	-2%	2%	3%
20 - 44 JAAR	14.784	15.225	17.040	16.520	3%	12%	-3%
45- 64 JAAR	16.269	16.442	16.200	15.270	1%	-1%	-6%
65 - 74 JAAR	6.591	7.335	7.110	7.610	11%	-3%	7%
75 - 85 JAAR	3.371	3.992	5.040	5.460	18%	26%	8%
85+ JAAR	1.036	1.244	1.630	2.020	20%	31%	24%
TOTAAL	53.793	55.990	59.410	59.780	8%	6%	1%

Bron: team Informatie, Innovatie en Beheer (IIB)

LEEFTIJDVERDELING WMO GEBRUIKERS OOSTERHOUT



Bron: team Informatie, Innovatie en Beheer (IIB)



Waar willen we naar toe? Naar de voorkant

Wat we belangrijk vinden

We willen dat het goed gaat met de inwoners van Oosterhout. We vinden we het belangrijk dat inwoners een waardevol bestaan kunnen opbouwen, hierin eigen keuzes kunnen maken en veerkrachtig zijn wanneer het leven (even) tegenzit. Met veerkracht worden inwoners minder snel uit het veld geslagen door de hobbels in het leven. Zij putten kracht uit zichzelf en vinden oplossingen in de eigen directe omgeving. We stimuleren verbondenheid en samenredzaamheid. Daarin zien we de sleutel om welzijn en veerkracht van inwoners te vergroten.

In onze toekomstvisie staat omschreven dat in 2030 "Oosterhout bestaat uit groepen mensen die op sociaal, cultureel of economisch gebied van elkaar verschillen. Die verschillen worden geaccepteerd...Jong en oud kennen elkaar in de wijk en bieden een helpende hand als dat nodig is. Inwoners zetten samen met de gemeente de schouders onder een samenleving waarin iedereen zich gerespecteerd voelt en uitgenodigd voelt om betrokken te zijn." (Oosterhout 2030, 2018, pag. 61)

Met bovenstaande hebben we de wens geformuleerd voor meer verbondenheid en samenredzaamheid. Verbondenheid verwijst naar een situatie waarin mensen elkaar kennen, begaan zijn met elkaar en naar elkaar omkijken. Samenredzaamheid verwijst naar een situatie waarin mensen elkaar de helpende hand bieden als dat nodig is. Dit zijn de twee waarden die we centraal stellen binnen het sociaal domein. We richten ons op het samen in het samenleven in Oosterhout. Deze waarden vertalen we naar het motto "Meer voor Elkaar".

Met het centraal stellen van samen in deze visie vestigen we de aandacht op de positieve maatschappelijke effecten van 'meer voor elkaar'. Verbondenheid en samenredzaamheid zorgen namelijk voor meer inwoners die:

- zich fysiek, mentaal en emotioneel gezond voelen (positieve gezondheid)
- die met het heft in eigen handen vorm kunnen geven aan hun leven (eigen regie)
- sociaal en betrokken zijn en een bijdrage willen leveren in de gemeenschap

De beweging naar de voorkant

De transformatie van het sociaal domein beoogt een 'beweging naar de voorkant'. De 'voorkant' verwijst naar de vroegtijdige inzet van ondersteuning voordat problemen serieus beginnen te worden en naar het 'voorliggend veld': een veelgebruikte term voor het aanbod van vrij toegankelijke voorzieningen. Zo veel mogelijk en zo vroeg mogelijk problemen opvangen en oplossen in de eigen directe omgeving en/of met inzet van (vrij toegankelijke) voorzieningen in de stad. Op deze wijze vermindert de druk op de niet vrij toegankelijke voorzieningen. Dat is de kern van wat we willen bereiken.



Achtergrond en literatuur: het maatschappelijke effect van verbondenheid

Verbondenheid en samenredzaamheid zijn geen nieuwe waarden binnen het sociaal domein. Met de verschuiving van verzorgingsstaat naar participatiesamenleving verwachten we al jaren van mensen dat zij in toenemende mate zorgen voor elkaar. Deze wens en verwachting is in grote mate ingegeven en versterkt door de noodzaak om zorgkosten te verminderen.

De idealen van de participatiesamenleving staan op gespannen voet met de individualisering van de samenleving. Mensen zijn steeds meer als individu in plaats van als groep in de samenleving komen te staan. Men is steeds meer op zichzelf gericht waarbij eigen behoeften en wensen leidend zijn geworden. Tegelijkertijd zien we ook een opkomende behoefte naar meer verbinding, betekenis en zingeving bij individuen.

Uit onderzoek naar de gezondste plekken op aarde, de zogenoemde 'blue zones', blijkt dat verbinding, betekenis en zingeving van belang zijn voor een lang en gezond leven. De mensen in blue zones zijn erg sociaal en sterk betrokken bij de maatschappij. Ze hebben dagelijks contact met familie, vrienden of mensen in hun geloofsgemeenschap. Die verbinding draagt er aan bij dat mensen fysiek en mentaal gezond zijn en blijven. (<https://iph.nl/nederland-straks-een-blue-zone/>)

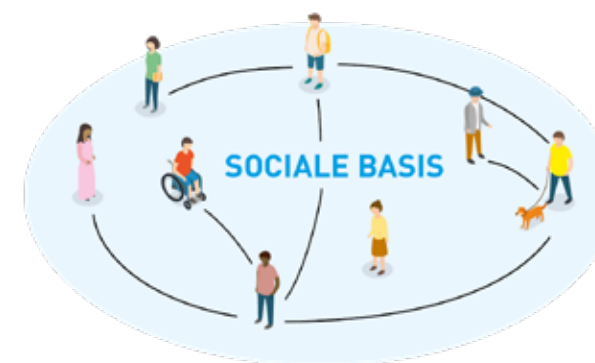
Ook Nederlands onderzoek wijst deze kant op. In het wetenschappelijke artikel *Het belang van sociale cohesie en sociaal kapitaal in de buurt voor het welzijn van ouderen* (Cramm e.a., 2013) is de conclusie dat "sociaal kapitaal (het verkrijgen van ondersteuning via informele relaties, zoals van burens) en sociale cohesie (onderlinge relaties tussen buurtgenoten)" een positieve bijdrage leveren aan het welzijn van ouderen. "De resultaten van dit onderzoek ondersteunen het belang van het sociaal kapitaal van individuen, maar ook van het sociaal kapitaal van de hele buurt en de sociale cohesie tussen buurtgenoten."

In *De invloed en effecten van sociale samenhang* (2008) geeft het Verwey-Jonker instituut een overzicht van enkele relevante wetenschappelijke publicaties op het onderwerp. De aangehaalde onderzoeken in dit overzicht wijzen uit dat het vergroten van de sociale samenhang een positieve invloed heeft op de fysieke en mentale gezondheid van mensen. Daarnaast heeft sociale cohesie positieve effecten op leefbaarheid en (ervaren) veiligheid.

Ondersteuning en hulp binnen het sociaal domein

In verbondenheid en samenredzaamheid zien we de sleutel om welzijn en veerkracht bij inwoners te vergroten. Een samenleving met een sterk gevoel van onderlinge verbondenheid en samenredzaamheid heeft een rijke sociale basis. De sociale basis bestaat uit de sociale verbanden en informele netwerken tussen inwoners.

Voor de sociale basis zijn brede maatschappelijke voorzieningen belangrijk. Dit zijn (particuliere en (semi-)publieke) voorzieningen die voor alle inwoners beschikbaar en toegankelijk zijn en die voor alle inwoners van toegevoegde waarde kunnen zijn. Voorbeelden van brede maatschappelijke voorzieningen zijn de bibliotheek, verenigingen, culturele centra en stichtingen. Binnen het rijke verenigingsleven in Oosterhout bijvoorbeeld komen veel inwoners met elkaar in contact, ontstaan kennissenkringen en vriendschappen.



inwoners met inwoners
inwoners voor inwoners

Een deel van de groep inwoners die we zien binnen het sociaal domein missen door omstandigheden aansluiting met de sociale basis en vinden hun weg niet naar de brede maatschappelijke voorzieningen. Ze hebben een klein netwerk en kennen weinig tot geen mensen bij wie ze terecht kunnen voor een luisterend oor, advies en hulp. Het lukt veel van hen niet om zelf meer aansluiting te vinden en een eigen netwerk op te bouwen. Hier helpen we bij (zie voorbeeld op pagina 19).

Als het gaat om ondersteuning en hulp binnen het sociaal domein maken we onderscheid tussen vrij toegankelijke en niet vrij toegankelijke voorzieningen. Van de eerste categorie voorzieningen kunnen inwoners gebruik maken zonder dat een indicatie, verwijzing of diagnose nodig is. Voorbeelden van vrij toegankelijke voorzieningen zijn het algemeen maatschappelijk werk, inloop De Pastorie, begeleiding op Floralia Park en BeweegSaam. Bij niet vrij toegankelijke voorzieningen wordt er altijd allereerst samen met de inwoner onderzoek gedaan naar de hulpvraag waarna een officieel besluit (beschikking), verwijzing of diagnose volgt. Voorbeelden van niet vrij toegankelijke voorzieningen zijn ambulante (jeugd) begeleiding of hulp bij het huishouden (HbH).

Vanuit het oogpunt van preventie genieten vrij toegankelijke voorzieningen, vanwege het laagdrempelige karakter, de voorkeur boven niet vrij toegankelijke voorzieningen. Door de inzet van vrij toegankelijke voorzieningen kunnen we inwoners in een vroeger stadium ondersteuning bieden. Zo kunnen we voorkomen dat problemen ontstaan, steeds groter worden en escaleren (zie voorbeeld op pagina 20).

Door voorzieningen laagdrempelig te organiseren, willen we verlegenheid en schaamte om een hulpvraag te stellen zo veel mogelijk wegnemen bij inwoners, zodat deze gevoelens hen niet in de weg staan om vroegtijdig aan de bel te trekken. Vrij toegankelijke ondersteuning biedt ook ruimte aan inwoners met lichtere hulpvragen waarbij de problematiek (net) niet groot genoeg is voor een indicatie. Dit kan bijvoorbeeld spelen bij vragen rondom gevoelens van eenzaamheid. Als laatste biedt een vrij toegankelijk aanbod ruimte aan inwoners met een kwetsbaarheid en/of problematiek die (nog) geen concrete hulpvraag willen of kunnen formuleren, maar waar verergering van de situatie wel degelijk een risico is (zorgmijders).

Wat we willen doen

We zetten in op 'de beweging naar de voorkant' door:

- het versterken van de sociale basis;
- preventie in de vorm van vrij toegankelijke vormen van ondersteuning en hulp;
- preventie in de vorm van een brede toeleiding naar ondersteuning.

Uitgangspunten voor ondersteuning en hulp

1. Eigen kracht

Bij het bieden van ondersteuning en hulp aan inwoners met een hulpvraag gaan we uit van eigen kracht. We kijken wat de mogelijkheden zijn van inwoners om binnen het eigen vermogen problemen aan te pakken en op te lossen. We zien wat een persoon wel kan. Met eigen kracht als uitgangspunt hebben we echter ook oog voor de grenzen die hieraan zitten. Cognitieve vaardigheden en mentale belasting hebben invloed op in hoeverre een persoon in staat is problemen zelfstandig aan te pakken. De grenzen van eigen kracht herkennen en erkennen betekent niet dat we binnen het sociaal domein problemen overnemen van inwoners en deze voor hen gaan oplossen. Inwoners blijven verantwoordelijkheid dragen voor het oplossen van de eigen problemen. Echter soms kan een steuntje in de rug op 1 onderdeel in het leven nodig zijn om op andere onderdelen wel op eigen kracht verder te kunnen.

2. De kracht van de directe omgeving

Met de directe omgeving bedoelen we het eigen netwerk van de inwoner in een kwetsbare situatie of met een hulpvraag. Maar met de directe omgeving bedoelen we ook de (bredere) sociale basis waar de inwoner nog geen aansluiting bij heeft gevonden, de vrij toegankelijke voorzieningen en de brede maatschappelijke voorzieningen. Juist voor inwoners met een klein netwerk en weinig tot geen sociale contacten kunnen deze voorzieningen in de buurt veel betekenen.

3. De kracht van betekenisvol meedoen in de samenleving

Betekenisvol meedoen in de samenleving draagt bij aan het gevoel dat je 'ertoe doet', dat je gezien wordt en ook gemist als je er niet bent. Daarom stimuleren we meedoen vanuit het sociaal domein (zie voorbeeld op pagina 21). Niet meedoen en een afgezonderd leven leiden, kan uiteraard een bewuste keuze zijn. Wanneer er geen sprake is van een ondersteuningsvraag of overlast, is dit prima. Zodra hier wel sprake van is, wordt binnen het sociaal domein actief samen met de inwoner de kansen, mogelijkheden en toegevoegde waarde van meer participatie verkend.

"Soms kun je je leven niet meer goed overzien. Het voelt aan als een enorme berg. Als je ook nog het gevoel hebt die berg totaal alleen te moeten beklimmen...lijkt het beklimmen van die berg onbegonnen werk en durf je misschien niet eens meer een stap te zetten."

*Judith, 46 jaar,
inwonster Oosterhout*

Voorbeeld:

Het vergroten van welzijn en het versterken van de sociale basis

Man is gepensioneerd. Veel vrienden en kennissen zijn in de loop van de tijd uit beeld geraakt of overleden. Zijn vrouw is onlangs overleden en zijn fysieke gezondheid gaat achteruit. Hij komt bij de gemeente omdat het hem niet goed lukt om zelf het huishouden helemaal bij te houden.

We kunnen hem enkel de indicatie geven voor de maatwerkvoorziening hulp bij het huishouden (HbH) en zorgen dat de medewerker HbH netjes de huishoudelijke taken doet die meneer niet meer kan....Of we kunnen in lijn met de visie een stapje verder gaan en in samenwerking met de medewerker HbH het welzijn van deze meneer in de gaten houden.

De medewerker HbH komt erachter dat meneer heel vaak de avondmaaltijd overslaat. In gesprek blijkt dat meneer helemaal nooit heeft hoeven koken in zijn leven en eigenlijk niet weet hoe dat moet. De medewerker HbH bespreekt de zorg met meneer en vraagt advies bij de frontoffice van het gemeentelijk sociaal team. De medewerker van de frontoffice vertelt over de cursus 'Koken voor Mannen'. Na wat aansporing vanuit de medewerker HbH meldt meneer zich aan voor de cursus. Hij leert de basisvaardigheden voor het bereiden van een gezonde avondmaaltijd. Hij ontmoet bovendien stadsgenoten. Tijdens de cursus raakt hij aan de praat over zijn oude hobby jeu de boule. Samen met een mede-cursist besluit hij eens een kijkje te nemen in Cochonnet.

- *Op 1 april 2020 is het nieuwe contract HbH ingegaan. Hierin is, vooruitlopend op maar geheel in lijn met de visie, nadrukkelijk de opdracht tot signalering opgenomen. De zorgaanbieder en de uitvoerende medewerkers HbH houden het algemene welzijn van de cliënt in de gaten. Bij signalen zorgt de zorgaanbieder voor afstemming met de relevante personen en partijen rondom de cliënt.*
- *Surplus organiseert vanuit het welzijnswerk sinds het voorjaar 2018 de cursus Koken voor Mannen in het Activiteitscentrum Dommelbergen. Het is een voorbeeld hoe vanuit het welzijnswerk gewerkt wordt aan preventie en gezondheid, waarbij het sociale component van de cursus in de praktijk soms net zo belangrijk kan zijn.*



Voorbeeld:

Preventie door vrij toegankelijke vormen van ondersteuning

Moeder van twee kinderen heeft een lange geschiedenis van GGZ behandelingen. Verschillende therapieën heeft ze ondergaan en ze is de tel kwijt hoeveel behandelaars ze in haar leven voorbij heeft zien komen. In de laatste paar jaar heeft ze moeten leren dat de psychische kwetsbaarheid iets is dat zij haar hele leven meedraagt. Dat het niet weg gaat. Tot haar grote verdriet is ze volledig afgekeurd door het UWV. Maar ze ziet ook wel in dat de druk van een betaalde baan te veel van haar zou vragen.

In het behandeltraject dat ze binnenkort afsluit, geeft de behandelaar aan dat het goed zou zijn om met de gemeente in gesprek te gaan over begeleiding en dagbesteding. Haar geestelijke gezondheidstoestand is gestabiliseerd, maar om dit vast te houden, moet ze blijvend werken aan structuur. Ze wil zelf ook graag 'iets om handen hebben'. Maar het idee om bij de gemeente weer heel haar verhaal te moeten doen en de spanning dat de gemeente vervolgens moet beslissen. Dat ziet ze niet zitten. Ze denkt: "het gaat nu redelijk, ik red het zelf wel".

In deze situatie komt mevrouw met haar twee kinderen niet bij ons in beeld. Wellicht redt mevrouw het inderdaad zelf, maar wat gebeurt er bij een terugval? GGZ behandeling is niet snel opgestart....Of we bieden in lijn met de visie een laagdrempelig alternatief in de vorm van bijvoorbeeld Floralia.

De behandelaar schakelt met de praktijkondersteuner GGZ die de vrij toegankelijke voorzieningen in Oosterhout goed kent. Zo komt mevrouw bij Floralia, een plek waar professionele begeleiders haar zien en horen. Omdat mevrouw een spannende fase ingaat nu het behandeltraject wordt afgesloten, is er vanuit de huisartsenpraktijk ook extra aandacht voor de kinderen. De praktijkondersteuner Jeugd gaat met de kinderen in gesprek. Na het horen over de KOPP (kinderen van ouders met psychische problemen) doe-praat groep, willen de kinderen zich daar wel voor opgeven. Door haar activiteiten bij Floralia groeit het zelfvertrouwen van moeder. Ze besluit de stap te zetten en Floralia 'in te ruilen' voor regulier vrijwilligerswerk bij Crataegus. Ze durft de stap te zetten omdat ze weet dat de deur bij Floralia open blijft.

- *Sinds een aantal jaar hebben we enkele vrij toegankelijke dagbestedingslocaties. Met onder andere de pilot op Floralia Park wilden we zien hoe dit soort laagdrempelige voorzieningen in de praktijk zouden kunnen werken. Op basis van de goede ervaringen en de richting van deze visie gaan we door met het verder ontwikkelen en realiseren van meer van dit soort vrij toegankelijke voorzieningen.*
- *Maatschappelijke partners zoals Indigo, MEE en Surplus verzorgen vanuit het welzijnswerk trainingen/workshops voor inwoners waarvan familieleden te maken hebben met een stoornis, beperking of ziekte. Bijvoorbeeld voor ouders met volwassen kinderen met autisme, voor familieleden van iemand met dementie, voor broertjes en/of zusjes van een kind met een beperking, voor kinderen van ouders met psychische problemen. De trainingen zijn bedoeld om te leren omgaan met de situatie. Het is een voorbeeld hoe vanuit het welzijnswerk gewerkt wordt aan veerkracht. Inwoners kunnen gratis deelnemen. Wij betalen we deze kosten.*

Voorbeeld:

Betekenisvol meedoen, vrijwilligers tour Oosterhout

Inwonerster was administratief medewerker. Op uitzendbasis werkte ze bij verschillende kantoren. Tijdens de economische crisis van 2008 droogde het werk op. Uitzendbureaus hadden geen klussen meer voor haar en solliciteren was hopeloos. Zelden werd ze uitgenodigd voor een gesprek. Op de meeste sollicitatiebrieven volgde een afwijzing. Soms ontving ze zelfs helemaal geen reactie op een sollicitatiebrief. De maximale ww-periode liep af en sinds die tijd zit ze in de bijstand. Ze gelooft niet meer dat ze ooit nog aan de bak komt. Wie zit er nu nog op haar te wachten? Ze vindt het soms wel pijnlijk. Ze had zo graag een beter voorbeeld willen zijn voor haar twee dochters.

Door de grote afstand tot de arbeidsmarkt in combinatie met beperkte werkervaring en lage scholing, is de kans op uitstroom uit de uitkering klein. Op basis hiervan kunnen we de keuze maken om minimaal te investeren in activering en re-integratie...of we bieden in lijn met de visie wel ondersteuning zodat mevrouw weer de mogelijkheden ziet van betekenisvol meedoen.

Mevrouw wordt door haar nieuwe klantmanager uitgenodigd voor een gesprek. Ze vindt het wel spannend. Ze heeft al een tijd niemand van de gemeente gesproken. In het gesprek praten zij en de klantmanager over het kantoorwerk dat ze heeft gedaan, over haar interesses, eventuele hobby's en wat ze zoal doet op een dag. Ze vertelt dat ze graag het huis netjes en schoon heeft. Elke ochtend is ze wel aan het poetsen. De rest van de dag kijkt ze een beetje tv en wacht ze tot haar kinderen thuis komen van school. De klantmanager geeft aan dat ze een vrijwilligers tour door Oosterhout organiseert om te kijken bij verschillende organisaties die wel wat extra vrijwilligers kunnen gebruiken. Mevrouw gaat mee op tour. Bij ieder bezoekje in de weken die volgen, ziet mevrouw het steeds meer zitten om inderdaad iets van vrijwilligerswerk op te pakken. De volgende keer zullen ze langsgaan bij het MEK. 'Misschien is dit wel iets voor mij!'

- *In 2019 heeft de gemeenteraad het beleidsplan Participatiewet 2019 Re-integratie en activering vastgesteld. In het beleidsplan vormt, vooruitlopend op maar geheel in lijn met de visie, activering via vrijwilligerswerk een belangrijk instrument voor uitkeringsgerechtigden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Op basis van het plan wordt hier extra op ingezet. In een activeringstraject draait het om het terugwinnen van het gevoel van eigen kunnen. Om het weer gezien, gehoord en gewaardeerd worden. Het is hiermee een voorbeeld hoe we in de praktijk invulling geven aan het uitgangspunt betekenisvol meedoen.*



Achtergrond en literatuur: bestaanszekerheid, eigen kracht en betekenisvolle participatie

Bestaanszekerheid

Aansluiting op de sociale basis en het opbouwen van een waardevol bestaan is het meest kansrijk als aan een bepaalde mate van bestaanszekerheid is voldaan: zekerheid ten aanzien van wonen en inkomen. "Dwars door het domein van zorg en ondersteuning... dendert het vraagstuk van armoede, stress [en] (woon)onzekerheid" (*De staat van het sociaal domein*, VNG, 2019, p. 22). Dit wringt, vooral omdat bestaanszekerheid voor een groot deel buiten de gemeentelijke invloedssfeer ligt. "Eigenlijk speelt [de gemeente] slechts een geringe rol als het om zekerheden in het leven gaat, namelijk alleen aan het eind van de lijn als het bij mensen 'fout is gegaan': bij minimabeleid, bijzondere bijstand, schuldhulpverlening, uitkeringen en re-integratie. De basis om bestaanszekerheid mogelijk te maken gaat buiten hen om: die ligt op het terrein van de Belastingdienst en zijn toeslagen, op dat van de SVB en het UWV, van het pensioenstelsel en de economische conjunctuur, van betaalbare en beschikbare woningen (sociaal, maar ook koopwoningen voor het middensegment), etc. De sturingsmogelijkheden van gemeenten zijn hier beperkt." (*De staat van het sociaal domein*, VNG, 2019, pag. 23). Stress door het ontbreken van bestaanszekerheid heeft gevolgen voor de zelfredzaamheid van inwoners.

Eigen kracht en zelfredzaamheid

In de afgelopen jaren ligt in beleid en uitvoering binnen het sociaal domein grote nadruk op eigen kracht en zelfredzaamheid. Bij deze termen draait het vaak om het nemen van de eigen verantwoordelijkheid.

Het is echter belangrijk om stil te staan bij het volgende. Het komt er vaak op neer dat er juist bij inwoners in situaties van kwetsbaarheid een grotere nadruk wordt gelegd op eigen verantwoordelijkheid. Er wordt dan van een inwoner gevraagd te varen op eigen kracht en het eigen netwerk aan te spreken (dan wel te creëren). De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid schrijft hierover het volgende: "Lang niet alle burgers zijn onder alle omstandigheden hiertoe in staat. Er bestaat een behoorlijk verschil tussen wat van burgers wordt verwacht en wat zij daadwerkelijk aankunnen. De groep voor wie de eisen soms te hoog gegrepen zijn, is niet beperkt tot een kleine groep 'kwetsbaren' zoals mensen met een laag IQ. Ook mensen met een goede opleiding en een goede maatschappelijke positie kunnen in situaties verzeild raken waarin hun redzaamheid ontoereikend is" (*Weten is nog geen doen*, 2017, pag. 9). Dit zijn vaak situaties waarin het leven tegenzit, een stukje veiligheid in het geding is of een stukje bestaanszekerheid verdwijnt. De problemen en de stress die dit veroorzaakt, zetten het mentale vermogen onder druk. De complexiteit van de huidige samenleving, zoals ingewikkelde overheidsbureaucratie en de rappe digitalisering, kunnen die druk nog verder doen stijgen. Onder deze omstandigheden

wordt het vermogen tot rationeel en gecontroleerd handelen aangetast. Als gevolg hiervan denken mensen minder lang na over beslissingen, laten zij zich sterker leiden door acute problemen en neemt de zelfcontrole af. Juist in deze situaties kunnen mensen een steuntje in de rug gebruiken, terwijl ze worden aangesproken op hun eigen verantwoordelijkheid.

Lilian Linders (Lector Empowerment en Professionalisering Sociaal Domein) spreekt ook over het risico van de eigen kracht retoriek: " 'Eigen kracht spierballentaal' bergt het risico in zich dat mensen die te maken hebben met structurele uitsluitingsmechanismen op verschillende domeinen niet gehoord of gezien worden. Waardoor zowel hun kwetsbaarheid als hun (potentiële) kracht veronachtzaamd worden. (*Op zoek naar houvast*, 2019)

Betekenisvolle participatie (meedoen)

Onderzoek toont aan dat er een verband bestaat tussen betekenisvolle participatie en individueel welzijn. Actieve deelname aan het maatschappelijk leven draagt bij aan het welbevinden van mensen. Participatie op terreinen die bijdragen aan de persoonlijke ontwikkeling, het welzijn van anderen of maatschappelijke doelen gaat samen met een hoger individueel welzijn en andersom (*Vitaliteit van buurten en maatschappelijke veerkracht*, VNG-KING, 2016). Voorbeelden van betekenisvolle participatie zijn het verrichten van betaald werk, het volgen van een opleiding, het doen van vrijwilligerswerk, deelnemen aan verenigingsleven en het bieden van burenhulp.

In het licht van eigen regie en eigen verantwoordelijkheid zit het hebben van een betaalde baan op het hoogste niveau van betekenisvolle participatie. Studies tonen aan dat het hebben van een betaalde baan een positieve invloed heeft. "Werk heeft...naast het genereren van inkomen ook een aantal latente voordelen die belangrijk zijn voor het welbevinden van individuen, zoals tijdstructurering, sociale integratie, zelfontplooiing en de ontwikkeling van competenties en vaardigheden. Valt het werk weg...dan heeft dit negatieve gevolgen voor het welbevinden van mensen." (*Werk, zalmakend of ziekmakend?*, WRR, 2020, pag. 11) Werkloosheid schaadt het individuele welzijn. Het heeft met name een negatief effect op de psychische en mentale gezondheid. "Zo hebben mensen die werkloos zijn geworden, vaker last van depressies dan werkenden, en hebben werklozen die weer aan het werk zijn gegaan, minder last van depressies dan degenen die werkloos zijn gebleven." (*Werk, zalmakend of ziekmakend?*, WRR, 2020, pag. 12). Recent onderzoek van het Centraal Planbureau wijst eenzelfde kant op: "Mensen met een arbeidsbeperking doen minder vaak een beroep op geestelijke gezondheidszorg en Wmo-ondersteuning als ze werk hebben. Ook neemt het risico op crimineel gedrag af." (*De brede baten van werk*, CPB, 2020, pag. 4)



Integraal samenwerken

Wat we willen zijn

- **Integraal, waarbij we in de samenwerking effectief te werk gaan om de inwoner snel de beste combinatie van ondersteuning en hulp te bieden;**
- **Proactief, waarbij we erop afgaan als we zien of signalen ontvangen dat er onder het oppervlak wat (meer) aan de hand is.**

Integraliteit gaat over een brede blik op de hulpvraag van de inwoner. Als professional kijk je niet alleen naar het probleem dat vanuit eigen kennis en ervaring kan worden opgepakt. Je hebt ook oog voor eventuele andere problematiek en voor hoe problemen met elkaar verweven kunnen zijn. Integraliteit gaat ook over samenwerken. Een houding en manier van werken, waarbij je gezamenlijk streeft naar een aanpak waarin de inzet van verschillende professionals en trajecten elkaar aanvullen en versterken. Integraliteit vraagt extra inspanning. Het vraagt van professionals om uit de eigen comfortabele zone van kennis en ervaring te stappen.

Sinds 2015 hebben we stappen gezet om te komen tot meer integraliteit. Het heeft een plek gekregen in zo goed als al onze beleidsdocumenten en contracten met maatschappelijke partners. We hebben onze organisatie erop aangepast door het vormen van het gemeentelijk sociaal team. Binnen de pilot "regelvrij integraal sociaal domein" hebben we ervaringen opgedaan met het toepassen van de 'omgekeerde toets'. Met deze methode gaan we steeds terug naar de bedoeling van de wetten binnen het sociaal domein. Past ons handelen en de besluiten die we willen nemen binnen die bedoeling? Zo ja, dan benutten we de maximale ruimte binnen de regels om integraal maatwerk te leveren en indien nodig doorbraken te forceren.

Als het gaat om meer integraliteit richten we ons niet alleen op de samenwerking binnen de eigen gemeentelijke organisatie, maar ook op de samenwerking met onze

maatschappelijke partners. Zij zijn vaak de partijen die vanuit een gemeentelijke opdracht in de praktijk vorm en inhoud geven aan de voorzieningen in het sociaal domein. De visie en de daaruit voortvloeiende uitgangspunten dragen ertoe bij dat ondersteuning en hulp vanuit verschillende hoeken op elkaar aansluit, vloeiend in elkaar overloopt, elkaar aanvult en versterkt.

Een integrale blik en het integraal werken, vraagt om een proactieve houding. We bieden een uitgestoken hand aan inwoners waarbij we zien of signalen ontvangen dat er onder het oppervlak wat (meer) aan de hand is. Als de inwoner hier nog niet toe in staat is, bieden we een steuntje in de rug bij het inzichtelijk maken van de problematiek en het formuleren van de hulpvraag. Waar nodig betrekken we collega's of externe professionals daarbij.

Procesregie bij complexe multiproblematiek

Voor bij multiprobleem casussen is het belang van een integrale aanpak met 1 coördinerende regievoerder groot. Bij multiproblematiek zijn meerdere professionals vanuit verschillende domeinen betrokken bij een huishouden of gezin. Ieder van hen heeft meestal een eigen taak, gericht op een deelprobleem of een gezinslid. Vaak ontbreekt het bij deze professionals niet aan de wil om samen te werken, maar lijken de verschillende regels en wetten een goede samenwerking in de weg te staan. In multiprobleem casuïstiek kan samenwerking ook lastig worden als professionele oordelen uiteenlopen en persoonlijke meningen botsen. In sommige gevallen is de problematiek dusdanig complex, dat niet alleen inwoners maar ook de professionals vastlopen. Zonder perspectief op een oplossing of verbetering, is de kans groot dat de situatie in het huishouden / gezin alleen maar verslechtert.

Binnen het gemeentelijk sociaal team zijn sinds 2020 twee procesregisseurs actief die in dit soort vastgelopen situaties de regierol pakken om, waar nodig met bestuurlijk mandaat, een doorbraak te forceren. De procesregisseur zorgt ervoor dat de verschillende professionals komen tot een op elkaar afgestemde aanpak

rondom het huishouden / gezin. De procesregisseur coördineert, bewaakt de uitvoering van de aanpak en forceert vooruitgang als het proces stagneert.

Door hun rol zien de procesregisseurs vanuit de praktijk waar professionals op kunnen vastlopen als het gaat

om integraal samenwerken. Ze hebben hiermee een belangrijke signalerende functie. Ze brengen terugkerende knelpunten, die het integraal samenwerken in de weg staan, in kaart. Op basis van hun inzichten kunnen processen en beleid worden aangepast om het integraal werken verder te bevorderen.



Achtergrond: het risico van ‘verkokerd’ werken

Het werken vanuit eigen kader, kennis en ervaring werkt goed en efficiënt bij enkelvoudige ondersteuningsvragen van inwoners. Het begint echter te schuren in casuïstiek waarin verschillende domeinen samenkomen. Het risico bestaat dat in dit soort casuïstiek niet wordt gesignaleerd dat verschillen de domeinen samenkomen. De primaire focus van de professionals gaat dan uit naar de eigen expertise. Door gebrek aan kennis en onbekendheid in het netwerk kan er handelingsverlegenheid optreden.

Als de verwevenheid van problematiek wel wordt herkend, bestaat het risico dat elke professional in de zoektocht naar een integrale oplossing vanuit het eigen beleidskader en de daarbij

behorende uitgangspunten redeneert. Het gemis van een gezamenlijke stip aan de horizon en het ontbreken van een gemeenschappelijke taal met eenduidige begrippen en termen, kunnen het komen tot een integrale oplossing bemoeilijken. Hierbij kan ook onbegrip ontstaan over elkaars standpunten.

Bovenstaande geschetste situaties kunnen leiden tot inefficiënte inzet van gestapelde dure interventies. Ze kunnen ook leiden tot het omgekeerde. Vanuit het eigen instrumentarium wordt door professionals te lichte ondersteuning geboden, waardoor er lang wordt ‘aangemodderd’ en kosten onnodig hoog oplopen. In alle gevallen is de inwoner met een hulpvraag niet goed geholpen.

Voorbeeld

Vanuit verschillende wetten een andere blik op dezelfde casus

Vanuit de Wmo en de Jeugdwet hechten we veel waarde aan de ondersteuning en hulp die vanuit het sociale netwerk wordt geboden. Door wetsartikelen over bijvoorbeeld de kostendelersnorm en het voeren van een gezamenlijke huishouding kan vanuit de Participatiewet met een hele andere bril naar dezelfde situatie gekeken worden.

Een gezin met gescheiden ouders. Vader komt veelvuldig over de vloer omdat moeder psychische problemen heeft. Zij heeft grote moeite het huishouden draaiende te houden en goed voor de kinderen te zorgen. Meerdere keren per week komt vader langs met boodschappen. Hij kookt, eet mee en helpt de kinderen mee naar bed brengen. Soms blijft hij ook wel eens slapen als hij merkt dat zijn ex-partner wat onrustiger is dan normaal.

Kijkend vanuit de Jeugdwet: vader zorgt voor stabiliteit in het gezin. Hij waakt over de veiligheid en gezondheid van zijn kinderen. Hij probeert zijn ex-partner in het zadel te houden, zodat zij er ook op haar manier voor haar kinderen kan zijn.

Kijkend vanuit de Participatiewet: meneer en mevrouw ontvangen ieder een eigen bijstandsuitkering. Maar de woonsituatie van meneer is onduidelijk. Hij zegt particulier een kamer te huren. Hij heeft een huurovereenkomst als bewijs, maar er zijn wel vraagtekens bij de werkelijke woon- en verblijfplaats van meneer. Hij is vader van de kinderen. Is hier niet eigenlijk sprake van een gezamenlijke huishouding? En ontvangen ze daardoor niet te veel uitkering?

Hoe kom je als professional nader tot elkaar als je vanuit verschillend perspectief naar dezelfde casus kijkt en daardoor je oordeel en handelen ver uit elkaar dreigt te lopen?

In de pilot ‘regelvrij integraal sociaal domein’ hanteren we de methode van de omgekeerde toets. Met deze methode gaan we steeds terug naar de bedoeling van de wetten binnen het sociaal domein. Past ons handelen en de besluiten die we willen nemen binnen die bedoeling? Zo ja, dan benutten we de maximale ruimte binnen de regels om integraal maatwerk te leveren en indien nodig doorbraken te forceren.

In een casus zoals deze is er overleg tussen de betrokken professionals. Professionals bespreken samen met het gezin welke doelen het gezin wil bereiken. Hier kan bijvoorbeeld uitkomen dat het gezin het beste gebaat is met een stabiele geestelijk gezondheidstoestand van moeder. Vanuit de verschillende wetten kan dit doel worden gelegitimeerd (Wmo: meer zelfredzaamheid moeder, Jeugd: versterking opvoedkundig klimaat in het gezin, moeder draagt weer meer zelf de verantwoordelijkheid voor de opvoeding, Participatiewet: vanuit stabiliteit kan mevrouw stappen zetten richting activering en (op termijn) re-integratie). Met het gezamenlijk gedragen doel voor ogen komen professionals makkelijker tot een gezamenlijk plan van aanpak:

- *Na uitvraag blijkt dat meer ondersteuning gewenst is voor de psychische problemen van moeder. Nu vangt vader dit op, maar moeder heeft behoefte aan meer ondersteuning zodat er constructievere oplossingen komen voor haar psychiatrische problematiek. Mevrouw moet trouw blijven aan haar behandeling en medicatie. Ter ondersteuning hiervan wordt begeleiding ingezet. Doel is om in vier maanden meer stabiliteit te bereiken, in de geestelijke gezondheidstoestand van mevrouw en in haar huishouden.*
- *Aandacht voor kinderen vanuit POH Jeugd en deelname KOPP doe-praat groep. Kinderen worden meegenomen in de aard van de problematiek van moeder. Meer kennis voorkomt of vermindert onbegrip.*
- *Vader blijft nauw betrokken en helpen waar kan. Gedurende de looptijd van het plan van aanpak wordt het vermoeden van een gezamenlijke huishouding niet actief opgepakt.*

Toeleiding en Toegang

In de vorige hoofdstukken is ingegaan op onze visie op het sociaal domein. In hoofdstuk 5 staan de uitgangspunten van ondersteuning en hulp. Hoofdstuk 6 omschrijft welke professionele grondhouding hierbij past. Dit hoofdstuk geeft weer hoe inwoners hun weg kunnen vinden naar passende ondersteuning binnen het sociaal domein.

Wat passend is, is voor ieder persoon en in elke situatie verschillend. Vanuit de visie volgt dat oplossingen worden gevonden:

- binnen de eigen kwaliteiten, vaardigheden en competenties (eigen kracht);
- in de eigen directe omgeving (het eigen netwerk, de

sociale basis, brede maatschappelijke voorzieningen, vrij toegankelijke voorzieningen);

- in niet vrij toegankelijke voorzieningen (geïndiceerd).

Inwoners met een vraag die zoeken naar hulp en oplossingen volgen een pad. Dat noemen we het pad van toeleiding en toegang. In onderstaand schema staan de fases en stappen van toeleiding en toegang weergegeven. Vanuit de visie dat vragen zo veel mogelijk zelf, vroeg en dichtbij worden opgepakt, zien we een relatief kleine rol voor het gemeentelijke sociaal team in de eerste fase van toeleiding. In de fase van toegang is dit anders. In deze fase treedt het gemeentelijke sociaal team naar de voorgrond.

Schema toeleiding en toegang



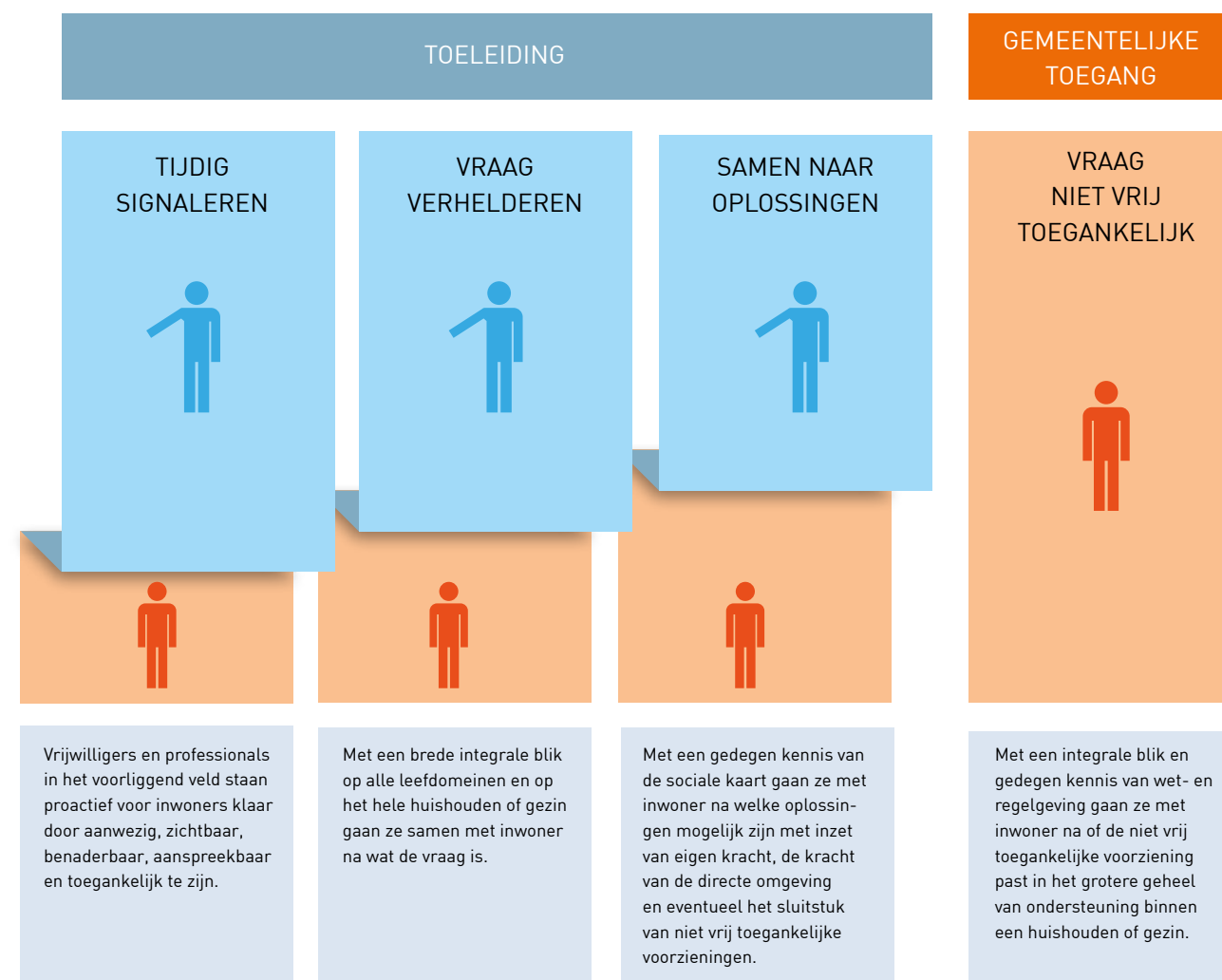
Professionals en vrijwilligers voorliggend veld



Frontoffice en professionals sociaal team gemeente

WIE LOOPT ER MEE?

WAT DOEN ZE?



7.1 Verworven inzichten

De uitgangspunten en de gewenste ontwikkelrichtingen in dit hoofdstuk vloeien voor een belangrijk deel voort uit de ervaringen die we hebben opgedaan met het Sociaal Wijkteam en de (voorlopige) uitkomsten van de pilot “regelvrij integraal sociaal domein”. Bijlage III gaat hier uitgebreid op in. Naast de ervaringen met het SWT en de pilot hebben de uitkomsten van de 0-meting die gedaan is in het verbetertraject Toegang een belangrijke rol gespeeld bij het komen tot een gewenste ontwikkelrichting.

Ondersteund door Movisie¹ is in het laatste kwartaal van 2020 gestart met het verbetertraject ‘Samenwerken aan een betere toegang sociaal domein’ (kortweg het verbetertraject Toegang). In dit traject leren en verbeteren gemeenten samen met lokale partners, cliëntvertegenwoordigers en inwoners hoe de toegang merkbaar beter kan. Het traject geeft de aanzet voor een doorlopende cyclus van leren en verbeteren en is in december 2020 gestart met een enquête onder gemeentelijke toegangsmedewerkers (inclusief SWT), professionals van maatschappelijke partners en inwoners (de 0-meting).

Uit de 0-meting komt het volgende naar voren:

- het moet duidelijk zijn waar de inwoner zijn vraag kan stellen en wat de stappen zijn die ondernomen moeten worden om ondersteuning te krijgen;
- vragen van inwoners mogen niet tussen wal en het schip vallen;
- inwoners worden niet van het kastje naar de muur gestuurd;
- problematiek moet zo vroeg mogelijk worden gesignaleerd;
- de overgang van ondersteuning van zorg en ondersteuning vanuit verschillende wetten moet soepel verlopen;
- collectieve oplossingen moeten zo veel mogelijk worden benut;
- zorg en ondersteuning moet passend en samenhangend zijn.

Deze opgaves uit de 0-meting sluiten aan bij de verworven inzichten vanuit onze ervaringen met het SWT en de pilot “regelvrij integraal sociaal domein”. Samen zijn ze richtinggevend voor de inrichting van de toeleiding en de toegang.

In onderstaande paragrafen wordt het principe van een brede toeleiding en een gemeentelijke toegang en de positionering van partijen hierbinnen verder uitgewerkt.

7.2 Toeleiding

Een indicatie en/of een besluit vormt het sluitstuk van passende ondersteuning. Een geïndiceerde voorziening komt namelijk pas in beeld als het geheel van eigen kracht, het sociaal netwerk en de brede maatschappelijke en de vrij toegankelijke voorzieningen ontoereikend is. Hoe kunnen we dit uitgangspunt verenigen met de noodzaak om inwoners snel de beste combinatie van ondersteuning en hulp te bieden, zonder dat de inwoner tussen de wal en het schip dreigt te raken? Hierin ligt een belangrijke opgave voor de professionals en vrijwilligers die inwoners helpen in de toeleiding naar ondersteuning, hulp en zorg.

Welke professionals en vrijwilligers zijn actief in de toeleiding? Dat zijn er veel en dat houden we ook graag zo. Dit zijn alle professionals en vrijwilligers van maatschappelijke partners in het voorliggend veld, inclusief de medewerkers van het sociaal team van de gemeente. Het is van belang om de toeleiding te zien als een gezamenlijke verantwoordelijkheid en deze taak zo breed mogelijk in de samenleving neer te leggen. Op deze manier kunnen inwoners zelf kiezen waar zij een vraag stellen, op de plek die het beste past en het meest veilig voelt.

Het moet namelijk niet uitmaken waar een inwoner zijn vraag stelt. De professional of vrijwilliger haalt het juiste team of de juiste persoon erbij om de vraag te beantwoorden. Daarbij is het van belang de inwoner niet van het kastje naar de muur te sturen. We hanteren het principe van ‘geen verkeerde deur / elke deur is goed’. Dit vragen we ook van onze partners in het voorliggend veld. Inwoners die aankloppen, laten we niet los totdat we ervan verzekerd zijn dat we ze vast hebben geklikt aan de juiste professional, vrijwilliger en/of voorziening.

Funcities binnen de toeleiding:

- signaleren;
- wegwijs maken, voorlichten en informeren;
- vraag verhelderen (achterhalen van de eventuele vraag achter de vraag, door brede uitvraag op alle leefdomen);
- samen zoeken naar oplossingen en op basis van de vraag indien nodig de juiste professional of vrijwilliger betrekken (vanuit de eigen organisatie of daarbuiten, vanuit het vrij toegankelijke of niet vrij toegankelijke veld).

Om de functies binnen de toeleiding goed uit te kunnen voeren, gelden twee randvoorwaarden:

- alle professionals en vrijwilligers die een rol hebben in de toeleiding werken vanuit de gedeelde visie dat oplossingen allereerst gevonden worden binnen de eigen kwaliteiten, vaardigheden en competenties van de inwoner (eigen kracht) en in de eigen directe omgeving (het eigen netwerk, brede maatschappelijke voorzieningen, vrij toegankelijke voorzieningen) waarbij niet vrij toegankelijke voorzieningen het sluitstuk vormen van passende ondersteuning;
- er moet een gedegen en actuele kennis zijn van de sociale kaart van Oosterhout (kennis van voorzieningen, de sociale infrastructuur en de professionals in het netwerk).

Om de signaleringsfunctie binnen de toeleiding goed te kunnen oppakken, staan de toeleidingspartners proactief klaar voor inwoners door aanwezig, zichtbaar, benaderbaar, aanspreekbaar en toegankelijk te zijn. Zij weten hierin verschillende groepen inwoners te bereiken (jongeren, ouderen, laaggeletterden, anderstaligen, et cetera).

In het samen zoeken naar oplossingen kijken toeleidingspartners naar wat binnen het vermogen ligt van inwoners om zelf of samen aan te pakken. Normaliseren en demedicaliseren zijn hierbij van belang. Bij het samen zoeken naar oplossingen kan het namelijk ook gaan over het accepteren dat het leven veel imperfecties kent. Toeleidingspartners helpen dit aanvaardbaar en hanteerbaar te maken.

Zonder de intentie te hebben om alle partners, professionals en vrijwilligers te benoemen die in de toeleiding een actieve rol kunnen hebben, wordt hieronder een aantal groepen uitgelicht.

7.2.1 Onafhankelijke cliëntondersteuning

Bij de toeleiding naar ondersteuning, hulp en zorg speelt de onafhankelijke cliëntondersteuning een grote rol. Een cliëntondersteuner denkt met iemand mee, helpt iemand zijn situatie op een rijtje te zetten en geeft daarbij zo nodig informatie en advies. Dit kan gaan om vragen op allerlei gebieden: wonen, inkomen, werk of dagbesteding, zorg, onderwijs, opvoeding, contacten.

Een cliëntondersteuner kan iemand helpen bij het voorbereiden op en voeren van gesprekken, bij een eventuele

beroepsprocedure en bij het zoeken en vinden van de hulp en steun die bij hem of haar past. De cliëntondersteuner helpt dus de weg te vinden naar de oplossingen. Als dat nodig is, helpt de ondersteuner een gerichte aanspraak te doen op de gemeente, de zorgverzekeringswet of de Wet langdurige zorg.²

Gemeenten zijn wettelijk verplicht onafhankelijke cliëntondersteuning beschikbaar te stellen voor inwoners. De onafhankelijke cliëntondersteuning is breed beschikbaar voor inwoners die vragen hebben die gerelateerd zijn aan het sociaal domein.

7.2.2 Welzijnswerk

In Oosterhout omvat het welzijnswerk de maatschappelijk werkers, de coördinatoren en beheerders in de activiteitencentra, de jongerenwerkers, de werkers binnen het bemoeizorgteam, de coördinatoren van het vrijwilligerswerk en de vrijwilligers zelf (zoals de burgeradviseurs, budgetcoaches, maatschappelijk begeleiders van statushouders en mantelzorgondersteuners).

In het beleidskader Welzijn staat omschreven dat de professionals en vrijwilligers in het welzijnswerk aanwezig zijn in het dagelijks leven van de wijkbewoners, bijvoorbeeld in de buurt, op school of in het gezondheidscentrum. Zij vormen de vertrouwde gezichten waar inwoners op een laagdrempelige manier vragen kunnen stellen over situaties die zich voordoen en problemen die spelen in het leven van alledag. Hun rol in de toeleiding is daarom groot.

We vragen van welzijnswerkers een proactieve houding. Door hun dagelijkse aanwezigheid in de buurt en wijk kunnen zij sneller signalen oppikken van (beginnende) problemen en (onuitgesproken) vragen bij inwoners. Zij beschikken daarnaast over de professionele vaardigheden om open het gesprek met inwoners aan te gaan over wat zij zien aan signalen, te helpen bij het verhelderen van de vraag en samen op zoek te gaan naar oplossingen. In deze zoektocht worden zij niet ‘beperkt’ door het denken in indicaties. Ze laten de inwoner juist zien en ervaren welke oplossingen direct beschikbaar zijn in het dagelijkse leven. Hoe je voor en met elkaar vraagstukken aan kan pakken. Welzijnswerkers zijn als geen ander in staat in de praktijk de beweging naar de voorkant te maken door te normaliseren en te demedicaliseren.

¹ Movisie is een landelijk kennisinstituut voor een samenhangende aanpak van sociale vraagstukken.

² Deze omschrijving maakt meteen ook duidelijk wat een cliëntondersteuner niet doet: het begeleiden van mensen om hun problemen op te lossen.

Welzijnswerkers zijn de personen die in de directe omgeving van de inwoner werken aan het versterken van het individu en het versterken van de gemeenschap en de sociale basis. Naast de toeleiding bieden zij ook de vrij toegankelijke ondersteuning op dit vlak. Naast hun rol in de toeleiding zijn zij tegelijk onderdeel van het aanbod aan passende ondersteuning.

7.2.3 Integrale frontoffice sociaal team

Voor de toeleiding is binnen het gemeentelijk sociaal team de integrale frontoffice georganiseerd. Inwoners die contact opnemen met de gemeente met vragen rondom werk, inkomen, jeugd, ondersteuning en zorg komen in contact met een medewerker van de frontoffice. De frontoffice is vanaf 1 januari 2021 operationeel en zal zich in de aankomende periode verder ontwikkelen. In aansluiting op de gemeentelijke dienstverleningsvisie (in ontwikkeling) zal de frontoffice via verschillende kanalen te bereiken zijn (het omni channel principe).



Verder is het in de ontwikkeling de ambitie om duidelijk vindbaar en bereikbaar te zijn voor inwoners, voor professionals en voor vrijwilligers van externe partijen en maatschappelijke partners. De medewerkers van de frontoffice denken mee, helpen verder en/of koppelen de hulpvrager aan de meest aangewezen collega binnen het sociaal team als de vraag te specifiek/specialistisch is. Ze pakken de vraag vast en halen de juiste persoon erbij om het vraagstuk op te pakken.

Businesscase Breda

In Breda zijn 150 casussen uitvoerig onderzocht waaruit blijkt dat de inzet van welzijnswerkers in de toeleiding hebben geleid tot betere en goedkopere oplossingen. Het succes wordt voornamelijk toegeschreven aan de andere manier van kijken naar de vragen van inwoners. "Er komt daardoor een ander gesprek op gang...Naast actievere en blijde mensen leverde dat een besparing op ..." De businesscase in Breda laat zien dat een brede toeleiding, waarbinnen professionals en vrijwilligers van maatschappelijke partners in het voorliggend veld een grote rol hebben, een belangrijk ingrediënt is om de beweging naar de voorkant te realiseren.

(<https://www.movisie.nl/artikel/breda-laait-businesscase-zien-dat-investeren-sociale-basis-loont>)

Ook in een ander onderzoek naar de preventieve werking van sociaal werk komt naar voren dat sociaal werkers als geen ander in staat zijn om de beweging te maken van specialistische hulp naar burgerkracht. In het onderzoek zijn met behulp van de methode van de Effectencalculator 36 ervaringsverhalen van inwoners besproken en geanalyseerd. In de 36 casussen zagen de onderzoekers dat door inzet van sociaal werkers zorgtrajecten zijn voorkomen of zijn verkort. Ook zagen zij dat in veel gevallen op andere leefdomeinen minder zware zorg of ondersteuning nodig was. (*De preventieve werking van sociaal werk*, In voor zorg! 2017)

Ook het onderzoek van het SEOR*, op basis van een meta-analyse van 32 businesscases, ondersteunt dit beeld. De onderzoekers concluderen dat sociaal werk direct en indirect bijdraagt aan vermindering van zorggebruik, een gezonder en productiever arbeidsaanbod en een betere kwaliteit van leven. In het bijzonder op de korte termijn toont het onderzoek de waarde van sociaal werk als vervanger van dure zorgverlening. Op lange termijn zijn de effecten op welzijn en gezondheid waarschijnlijk van nog grotere betekenis. (*Sociaal werk rendert*, 2021)

*SEOR is een onafhankelijk onderzoeksbureau gelieerd aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. SEOR voert sociaal-economisch onderzoek uit voor nationale, regionale en lokale overheden, de Europese Commissie, sectororganisaties en private partijen op het gebied van arbeid, sociale zekerheid, onderwijs, innovatie, regulering en ondernemerschap.

7.3 De gemeentelijke toegang

Met de toegang wordt de gemeentelijke toegang bedoeld tot de niet vrij toegankelijke voorzieningen op grond van de Jeugdwet, Wmo, Participatiewet, Wet gemeentelijke schuldhulpverlening en de Wet inburgering, waarvoor een indicatie moet worden afgegeven dan wel waarover een formeel besluit moet worden genomen. De uitvoerende medewerkers van het sociaal team vormen deze toegang. Dit zijn de klantmanagers Werk en Inkomen, consultants Wmo en de procesbegeleiders Jeugd en Wmo (voorheen de medewerkers SWT). Een selectie van deze medewerkers draaien de integrale frontoffice waar alle vragen van inwoners centraal binnenkomen. Er is dus één gemeentelijke integrale toegang waar inwoners terecht kunnen. Dit is duidelijker voor de inwoner. Bovendien overzien we sneller als er problematiek speelt op verschillende domeinen.

Functies binnen de gemeentelijke toegang zijn:

- toeleiding (bij de frontoffice of door een van de andere professionals);
- indicaties afgeven en/of besluiten nemen over de toegang tot een niet vrij toegankelijke voorziening;
- monitoren en evalueren rechtmatigheid en doelmatigheid van de ingezette niet vrij toegankelijke voorziening (samen met de inwoner en de eventueel betrokken hulpverlener);
- informeren over en bewaken van de rechten en plichten van inwoners die een hulpvraag stellen;
- vraagbaak voor externe partijen / maatschappelijke partners / bezorgde inwoners.

Voor een integrale blik en aanpak hebben de uitvoerende medewerkers binnen het sociaal team brede basiskennis nodig over de Participatiewet, de Wmo, de Jeugdwet, de Wgs en de Wet inburgering, naast hun specialistische kennis op een specifiek onderdeel.³

7.3.1 Indiceren en/of besluiten

Uitgangspunt is dat inwoners niet onnodig meerdere malen hun verhaal hoeven te vertellen. Daarom wordt door de uitvoerende medewerkers van het sociaal team niet de hele vraagverheldering opnieuw gedaan als deze al elders heeft plaatsgevonden. Na een warme overdracht vanuit de toeleiding gaat de uitvoerende medewerker wel kritisch na welke aanvullende informatie eventueel nog nodig is en welke informatie vanuit de warme overdracht eventueel nog gecontroleerd of geverifieerd moet worden. Vanuit de toeleiding kan een advies worden meegegeven. Het al dan niet toegang verlenen tot de een niet vrij toegankelijke voorziening (de jeugdbevoegdheid buiten beschouwing gelaten⁴) blijft een bevoegdheid die ligt bij de medewerkers van het sociaal team. Zij gaan daarbij kritisch na of de mogelijkheden vanuit het voorliggend veld goed benut zijn.

De medewerkers van het sociaal team hebben een proactieve houding. Als daar bij een externe partij behoefte aan is, sluiten ze in de toeleidingsfase al aan bij een vraagverhelderingsgesprek of bij een multidisciplinair casuïstiek overleg.

Ondanks dat de brede vraagverheldering wellicht al elders heeft plaatsgevonden, houdt de medewerker van het sociaal team in het proces van indicatiestelling en het proces daarna altijd een brede blik op de inwoner. Ook hierin handelt de medewerker proactief. Bij signalen dat er onder de oppervlakte (beginnende) problemen spelen op andere leefgebieden, maakt de medewerker dit bespreekbaar met de inwoner. Waar nodig betreft hij/zij collega's of externe professionals daarbij.

Bij het afgeven van een indicatie en/of het nemen van een besluit gaat de medewerker na of de niet vrij toegankelijke voorziening past in het grotere geheel van ondersteuning binnen een huishouden of gezin. Hiervoor wordt proactief en integraal samengewerkt met collega's en/of externe professionals en vrijwilligers.

Enkelvoudige eenvoudige ondersteuningsvragen

Niet in alle situaties is het nodig dat alle stappen binnen de toeleidingsfase uitvoerig aan bod komen. Dit hangt af van de aard van de vraag. Veel vragen van inwoners betreffen enkelvoudige eenvoudige ondersteuningsvragen. Bij dit soort vragen kunnen de stappen uit de toeleidingsfase

³ Dit wordt de T-shaped professional genoemd. T-shaped professionals hebben specialistische kennis en vaardigheden in hun eigen expertise, het verticale deel van de T. Daarnaast beschikken ze over generalistische kennis om de verbinding te kunnen maken met andere disciplines, het horizontale deel van de T.

⁴ Naast de gemeente zijn huisartsen, jeugdartsen, medisch specialisten, rechters, jeugdbeschermers en jeugdreclasserders de wettelijke verwijzers naar de jeugdhulp.

vaak worden overgeslagen. Professionals van het sociaal team pakken in deze gevallen gericht de vraag van de inwoner voor een niet vrij toegankelijke voorziening op.

Vragen over bijstand⁵ pakken de professionals van het sociaal team ook gericht op. Vanuit het oogpunt van de juridische beoordeling van dit soort aanvragen zijn de stappen in de toeleidingsfase wat minder relevant. Vanuit het voorliggend veld zijn er ook weinig tot geen mogelijkheden als het concreet gaat om inkomensondersteuning. Deze vraag kan met andere woorden niet in het voorliggend veld worden opgelost.⁶ Dit wil echter niet zeggen dat de stappen van toeleiding er nooit toe doen als het gaat

om de uitvoering van de Participatiewet. Als er meer aan de hand is, dan zijn deze stappen wel degelijk van belang. Daarom blijven de klantmanagers Werk en Inkomen alert op signalen waaruit blijkt dat er meer speelt dan alleen een inkomensvraagstuk en handelen zij hier proactief in.

⁵ Inkomensondersteuning in de vorm van bijstand is een niet vrij toegankelijke voorziening op grond van de Participatiewet.
⁶ Het voorliggend veld dient hier niet te worden verward met de term voorliggende voorzieningen als bedoeld in artikel 15 lid 1 van de Participatiewet. Voorbeelden van voorliggende voorzieningen als bedoeld in dit artikel zijn een ziekte-uitkering en een WW-uitkering. Dit soort voorliggende voorzieningen spelen wel degelijk een rol bij de beoordeling van een bijstandsaanvraag. Voor wat betreft het voorliggend veld in relatie tot de Participatiewet gaat het dus niet zozeer om inkomensondersteuning. Het kan bijvoorbeeld wel gaan over ondersteuning bij het vinden van een betaalde baan. Zo spant het regionaal mobiliteitsteam (www.westbrabantwerktdoor.nl) zich in om inwoners te ondersteunen op hun weg 'van werk naar werk'. Zo kan worden voorkomen dat iemand een beroep moet doen op een uitkering.

Voorbeeld:

Van toegang naar toeleiding

Mevrouw belt de integrale frontoffice van het gemeentelijk sociaal team, omdat ze in scheiding ligt, geen werk heeft en na de scheiding zonder inkomen zit. Mevrouw vertelt kort en bondig over de situatie. Ze heeft goed in beeld wat er moet gebeuren na de scheiding en wat ze nodig heeft. De integrale frontoffice koppelt mevrouw aan een klantmanager. De hulpvraag is helder en urgent. In dit geval is er geen fase van toeleiding. In de toegangsfasen zal de aanvraag voor bijstandsuitkering worden beoordeeld en eventueel worden toegekend. Op basis van wet- en regelgeving vraagt deze procedure discipline en punctualiteit van mevrouw.

De klantmanager merkt al snel dat mevrouw afhaakt, doordat ze een aantal afspraken niet nakomt. Ze weet dat mevrouw onlangs contact heeft gezocht met maatschappelijk werk. Ze vraagt of ze samen met mevrouw een afspraak kan inplannen met de maatschappelijk werker. In dat gesprek komen de vele obstakels boven water die mevrouw ervaart om het leven voor haarzelf en haar kinderen op de rit te krijgen. De maatschappelijk werker gaat met mevrouw aan de slag om overzicht te krijgen van haar vragen, deze af te pellen en samen tot een goed geheel van oplossingen te komen. Zo wordt een jongerenwerker betrokken die gesprekjes kan voeren met haar kinderen. Hiermee zit mevrouw weer in de fase van toeleiding.

De bijstandsuitkering blijft uiteraard een belangrijk onderdeel van de oplossing. Daarom gaan mevrouw, de maatschappelijk werker en de klantmanager na wat er nodig is om mevrouw in dat specifieke traject 'binnen boord te houden'. De lijnen tussen de maatschappelijk werker en de klantmanager zijn kort. Er is afgesproken dat maatschappelijk werk in dit stadium de regie pakt over het geheel. De klantmanager weet dat als het ergens in het proces toch weer dreigt te stikken, zij samen met mevrouw kan schakelen met de maatschappelijk werker.



Voorbeeld:

Niet tussen wal en schip

Een GGZ-instelling neemt contact op met het gemeentelijk sociaal team. Enkele dagen eerder is een jongeman in crisis bij hen opgenomen. Na een paar dagen moet de GGZ-instelling echter concluderen dat ze geen mogelijkheden voor behandeling zien. Het onwenselijk gedrag dat de jongeman vertoont zou geen oorsprong hebben in een psychiatrische aandoening, maar zou veel meer gerelateerd zijn aan een verstandelijke beperking. De instelling is daarom op zoek naar mogelijkheden van spoedopvang elders. Ze maken de inschatting dat de jongeman niet in staat is om zonder toezicht naar huis terug te keren. Hij heeft 24-uurs toezicht nodig. Ze hebben een doorgangshuis voor mensen met een verstandelijke beperking in beeld. Er is al onderling contact geweest en het lijkt een passende plek voor de jongeman op dit moment. Er is echter discussie over de grondslag van de problematiek.

De casus blijkt moeilijk onder te brengen binnen de verschillende wet- en regelgeving. Wie de opname moet betalen, is onduidelijk. De situatie is echter urgent. Het sociaal team besluit de kosten voor het doorgangshuis op zich te nemen, zolang er onduidelijkheid is over wie wat moet betalen uit welk potje. Zo kan de jongeman in ieder geval werken aan zijn herstel. Het sociaal team gaat vervolgens in overleg over de financiële verantwoordelijkheidsvraag met de betrokken organisaties. De uitkomst is dat de financiering in dit geval gedekt wordt vanuit de regionale middelen beschermd wonen.

De sociale basis en de rol van de gemeente

“Oosterhout heeft de afgelopen bestuursperiodes fors geïnvesteerd in het bij de tijd houden van het voorzieningenniveau... Een nieuw theater- en bibliotheekgebouw, een vernieuwd recreatieoord, [et cetera]... Maar het gaat natuurlijk niet om gebouwen alleen. Nog veel belangrijker is het hoe die gebouwen worden gebruikt. Ze zijn een belangrijk middel om Oosterhouters bij elkaar te brengen; ze vormen – soms zelfs letterlijk – het decor voor tal van maatschappelijke initiatieven; ze maken het mogelijk om, over beleidsterreinen heen, verbindingen te leggen. Onze insteek is dat wij ook in de komende bestuursperiode verder zullen gaan met het gericht inzetten van sport en cultuur om de sociale samenhang in de Oosterhoutse samenleving te versterken.” (*Samen op weg naar 2030*, bestuursakkoord 2018-2022, pag. 19).

Zoals uit bovenstaande blijkt, hebben we niet alleen vanuit het sociaal domein de ogen gericht op de sociale basis. Vanuit verschillende beleidsterreinen en gemeentelijke thema's kunnen we bijdragen aan en wordt er gewerkt aan het vergroten van verbondenheid en samenredzaamheid. Als gemeente pakken we hierin onze rol door te faciliteren, stimuleren, aan te jagen en erkenning en waardering te geven. Als gemeente richten we ons op hetgeen inwoners verbindt. Te denken valt hierbij aan muziek, dans, beeldende kunst, sport en spel. Het gaat om alles waar inwoners enthousiast van raken en warm van worden. Dit alles kan een verbindende factor zijn dwars door de lagen van de bevolking heen.

Achtergrond en literatuur:

“Toegankelijke en kwalitatief hoogwaardige voorzieningen zijn een belangrijke randvoorwaarde voor de ontwikkeling van de collectieve redzaamheid van inwoners... voorzieningen waaronder speelvoorzieningen en parken [dienen] als ontmoetingsplaats. Als er in een buurt voldoende, aantrekkelijke, plekken zijn waar verschillende groepen elkaar vanzelfsprekend treffen, kan sociaal vertrouwen en familiariteit ontstaan en kunnen eventuele negatieve groepsbeelden

Om deze kansen te zien, moeten we midden in de samenleving staan en moeten we goed zicht houden op wat er al gebeurt in de wijken en buurten van onze gemeente. Door als organisatie meer wijkgericht te werken, zorgen we hiervoor. We krijgen sneller in beeld welke initiatieven en ideeën er zijn en stellen hierbij de vraag of en eventueel hoe we als gemeente kunnen stimuleren en faciliteren.

Binnen het wijkgericht werken zijn de wijkmakelaars er om trends en ontwikkelingen te signaleren in de wijken. Zij zijn ook linking pin tussen (groepen) inwoners die vanuit betrokkenheid bij hun omgeving en de medemens ideeën hebben en initiatieven willen ontplooiën en de ambtenaren binnen de gemeentelijke organisatie die kunnen meedenken, faciliteren en ondersteunen. De wijkmakelaars zijn hiermee de aanjagers van meer verbinding tussen de gemeentelijke organisatie en de samenleving. Daarnaast zijn ook (maatschappelijke) organisaties aan zet en bezig om vanuit hun rol inwoners en (buurt)netwerken te ondersteunen. Binnen het welzijnswerk is bijvoorbeeld een wijkwerker actief die startende groepen/netwerken ondersteunt.

Met de focus op de versterking van de sociale basis komen het fysieke domein, het sociaal domein en de domeinen sport en cultuur bij elkaar, waarbij het wijkgericht werken ons als gemeente helpt om in het werk binnen deze domeinen zo dicht mogelijk aan te sluiten bij de leefwereld van inwoners.

doorbroken worden...[kunnen] mensen elkaar vaker fysiek tegenkomen en spreken, en zich daardoor gemakkelijker tot elkaar wenden voor sociale [onder]steun[ing], informele hulp en zorg.” (*Vitaliteit van buurten en maatschappelijke veerkracht*, 2016, pag. 13) Het geheel aan diensten, voorzieningen, organisaties, verenigingen, stichtingen en instellingen dragen ertoe bij dat mensen betekenisvolle relaties met elkaar aan kunnen gaan.

Monitoring en financiële beheersbaarheid

In hoofdstuk 3 is ingegaan op de stijgende kosten in het sociaal domein. In dit hoofdstuk komt de financiële beheersbaarheid van deze stijgende kosten aan de orde. Maar allereerst wordt in dit hoofdstuk ingegaan op de monitoring en effectmeting van de visie.

In het monitoren maken we onderscheid tussen een drietal belangrijke begrippen.

1. Maatschappelijk resultaat

“Het beleid in het sociaal domein is gericht op het maken van een verschil. Dit beoogde verschil noemen gemeenten het maatschappelijk resultaat. Het is de uitgesproken ambitie. Het zijn de grotere maatschappelijke doelen...” (*Wegwijzer monitoring in het sociaal domein*, 2020, pag. 8).

Vanuit de visie is de focus gericht op de volgende maatschappelijke resultaten:

- Een samenleving (stad, kerkdorp, wijk of buurt) waarin inwoners naar vermogen meedoen;
- Een samenleving waarin inwoners naar vermogen op eigen kracht functioneren;
- Een samenleving waarin inwoners in hun functioneren steun kunnen krijgen van de directe omgeving door de aanwezigheid van een sterke sociale basis, brede maatschappelijke voorzieningen en vrij toegankelijke voorzieningen.

2. Outcome

Hier wordt de kwaliteit van de dienstverlening binnen het sociaal domein mee bedoeld. Als het gaat om outcome wordt gekeken naar de inwoners die ondersteuning en zorg ontvangen vanuit het sociaal domein. Bij outcome draait het om de vraag in hoeverre de ondersteuning bijdraagt aan (de ervaren) zelfredzaamheid en participatie van inwoners. Daarnaast wordt bij outcome gekeken naar de mate waarin inwoners tevreden zijn over de ondersteuning die zij hebben ontvangen.

3. Output

Hier gaat het om het kwantitatieve beeld van de dienstverlening binnen het sociaal domein. Dat beeld ontstaat uit een verzameling ‘platte’ data over aantallen, hoeveelheden, gebruik en uitgaven. In de monitoring op dit stuk volgen we bijvoorbeeld het aantal cliënten, uren, trajecten en de gemiddelde trajectduur.

In de monitoring maken we zo veel mogelijk gebruik van beschikbare data, al lopende onderzoeken en bestaande dashboards.

Voor het monitoren op de maatschappelijke resultaten zijn de monitor Sociale Kracht¹ en de Buurtenquête zeer bruikbaar. Zo wordt voor de Monitor Sociale Kracht elke twee jaar op wijk- en buurtniveau inwoners via een enquête bevraagd op enerzijds de woonomgeving (beleving van de leefbaarheid en veiligheid in een woonkern, wijk of buurt en de collectieve redzaamheid of sociale samenhang) en anderzijds op de eigen persoonlijke situatie en de deelname aan de maatschappij (participatie, zelfredzaamheid, financiële zelfredzaamheid en de mate van eenzaamheid). We gebruiken de Monitor Sociale Kracht in combinatie met onderdelen uit de Buurtenquête om de effecten te meten van onze inspanningen binnen het sociaal domein. Hierbij moet wel de kanttekening worden gemaakt dat we vanuit deze onderzoeken niet direct de 1-op-1 invloed van beleidskeuzes vanuit het sociaal domein kunnen aantonen. Een veelvoud aan factoren heeft hier invloed op, waardoor het onmogelijk is eenduidig ontwikkelingen en trends toe te schrijven aan specifieke gemaakte keuzes in beleid.

Voor het monitoren op outcome zijn de cliëntervaringsonderzoeken Wmo en Jeugd zeer bruikbaar. Hierin worden inwoners die ondersteuning (hebben) ontvangen, bevraagd naar hun ervaringen. Bijvoorbeeld of zij zich door de ondersteuning beter kunnen redden en beter de dingen kunnen doen die ze willen. In deze

¹ https://oosterhout.nl/fileadmin/user_upload/Monitor_Sociale_Kracht_2019.pdf

onderzoeken worden inwoners ook gevraagd hoe tevreden ze zijn over de geboden ondersteuning.

Als laatste het monitoren op output, in de afgelopen jaren hebben we hiervoor ingezet op het bouwen en door ontwikkelen van de dashboards Jeugd, Wmo en Participatiewet die inzicht geven in de stand van zaken voor wat betreft de niet vrij toegankelijke voorzieningen. Hieronder wordt dieper ingegaan op deze dashboards.

Met de monitoring op maatschappelijke resultaten, outcome en output maken we de effecten van het beleid zichtbaar, zodat we kunnen sturen en bijstellen.

Financiële beheersbaarheid

Als gevolg van de stijgende kosten is de opgave 'financiële beheersbaarheid in het sociaal domein' geformuleerd. Doel van deze opgave is het dempen en waar mogelijk terugdringen van de uitgaven binnen het sociaal domein. De visie haakt met het versterken van de sociale basis en de inzet op preventie aan bij onze opgave financiële beheersbaarheid. Door monitoring vanuit drie perspectieven (niet vrij toegankelijk, vrij toegankelijk en toegang) gaan we na of de druk op de niet vrij toegankelijke voorzieningen daadwerkelijk afneemt.

In de visie staat de sociale basis centraal. In de combinatie brede maatschappelijke voorzieningen en de voorzieningen vanuit het sociaal domein versterken we de sociale basis. Dit moet resulteren in veerkrachtige inwoners die zo veel mogelijk met het heft in eigen handen om kunnen gaan met de uitdagingen en tegenslagen die horen bij het leven. Dit zou op termijn moeten leiden tot een afnemende vraag voor ondersteuning en hulp.

Voorzieningen binnen het sociaal domein organiseren we daarnaast zo veel mogelijk vrij toegankelijk. Dit doen we met het oog op preventie: om te voorkomen dat problemen ontstaan, steeds groter worden en escaleren. We werken met sterke toeleidingspartners omdat zij als geen ander in staat zijn om in de praktijk de beweging naar de voorkant te maken. Met een sterke sociale basis en de focus op preventie door inzet van vrij toegankelijke voorzieningen en sterke toeleidingspartners zijn zwaardere en duurdere vormen van (geïndiceerde) zorg niet of pas in een later stadium nodig. Dit zou op termijn de kosten moeten drukken.

Binnen ieder domein (Jeugd, Wmo en Participatiewet) is in de afgelopen jaren, samen met het team Informatie, Innovatie en Beheer (IIB, voorheen gegevensmanagement), gebouwd aan een dashboard. Elk dashboard geeft inzicht in de ontwikkelingen van de niet vrij toegankelijke vormen van ondersteuning en hulp. In 2021 zetten we het ontwikkelen van deze afzonderlijke dashboards voort zodat beleid en uitvoering de ontwikkelingen nog beter kunnen volgen en op elk gewenst moment een 'foto' hebben van de druk op de niet vrij toegankelijke vormen van ondersteuning en hulp. De ontwikkeling van een dashboard is nooit klaar en steeds kijken we in de dashboards wat beter kan. We gaan na waar we kunnen verfijnen (door een laag dieper te gaan in de eigen data) en waar we kunnen verrijken (door bijvoorbeeld gebruik te maken van externe data).

Naast het doorontwikkelen van de dashboards voor de niet vrij toegankelijke ondersteuning en hulp, zetten we in het kader van de financiële beheersbaarheid in op het monitoren van de vrij toegankelijke ondersteuning en hulp. Idealiter krijgt dit een plek binnen de bestaande dashboards. Voor het verkrijgen van meer inzicht in dit vrij toegankelijke stuk is het noodzakelijk dat steeds meer maatschappelijke partners die actief zijn op dit terrein gegevens delen met de gemeente.

Als laatste bouwen we aan de monitoring van de toegang. Hier gaat het om de monitoring rondom het moment dat inwoners bij ons in beeld komen met een hulpvraag of probleem.

Door monitoring vanuit de drie perspectieven krijgen we een beter beeld van de 'klantreis'. Welk pad volgt een inwoner met een hulpvraag? En van welke voorzieningen en vormen van ondersteuning maakt hij onderweg gebruik? Leidt dat pad automatisch naar de kortste en goedkoopste route? Beweegt de inwoner zich steeds meer naar "de voorkant" en zijn hierdoor zwaardere en duurdere vormen van (geïndiceerde) zorg minder (snel) nodig?

Achtergrond en literatuur:

"De verandering in de organisatie van zorg, (arbeids)participatie en ondersteuning is...van een majeur niveau. Het is verleidelijk die van meet af aan te willen sturen, controleren en beheersen. Inmiddels weten we dat dat onmogelijk is en zelfs averechts kan uitpakken. De ontwikkeling in het sociaal domein heeft alle kenmerken van wat in de wetenschap bekend staat als "een complex en open systeem", waarbinnen weliswaar verschillende fases van zelfordening en verandering optreden, maar die nooit helemaal te sturen, laat staan te voorspellen valt." (*De staat van het sociaal domein*, VNG, 2019, pag. 7)

Preventie, wat levert het op?

Voorkomen dat problemen ontstaan of groter worden, dat moet op termijn wel besparingen opleveren. Het klinkt logisch, maar in hoeverre zijn de baten van preventie binnen het sociaal domein al bewezen? Het blijkt helaas niet eenvoudig om de opbrengsten van preventie duidelijk in beeld te brengen. "Onderzoekers die zich recent de vraag stelden of de daling of stijging in jeugdhulpgebruik bij gemeenten te verklaren valt uit de inzet van preventief jeugdbeleid, moesten het antwoord vooralsnog schuldig blijven. Niet alleen zou preventie zich pas over langere tijd kunnen uitbetalen, vooral was het ondoenlijk om uitspraken te doen over de causaliteitsrelatie. Het is de vraag of je een effect kunt toeschrijven aan de interventie van gemeenten... (Lorentz e.a., 2017)...Het leven van mensen is ... geen laboratorium waar causaliteit van interventies en effecten eenduidig voor handen zijn. En als er al zichtbare baten zijn, dan liggen die vaak eerder binnen een ander domein dan waar de kosten zijn gemaakt." (*Tijdig en doordacht, Over preventie bij maatschappelijke opgaven en de rol van gemeenten*, VNG, 2018, pag. 16) Daarnaast speelt nog een probleem in bewijsvoering. "Wie een probleem voor wil zijn, weet nooit of zijn investeringen te weinig, te veel of

precies genoeg zijn geweest. Blijft het probleem uit, dan had minder preventie wellicht volstaan; treedt het op, dan was meer preventie te verdedigen geweest, al blijft het onzeker of het probleem dan was uitgebleven." (*Tijdig en doordacht, Over preventie bij maatschappelijke opgaven en de rol van gemeenten*, VNG, 2018, pag. 17.)

Drie gemeenten in Oost-Brabant (Deurne, Helmond, Son en Breugel) hebben onlangs praktijkgericht onderzoek laten uitvoeren naar de effecten van preventieve inzet in het voorliggend veld. In dit onderzoek is gekeken naar het werk van onder andere wijk- en welzijnswerkers, consultants, buurt- en jongerencoaches. De uitkomst van dit onderzoek: "sociaal-maatschappelijke problemen aanpakken door in te zetten op preventie, welzijnswerk dus, spaart ruim twee keer zo veel andere kosten uit." (*Elke euro betaalt zich dubbel uit*, <https://www.sociaalwerknederland.nl/thema/politiek-lobby/nieuws/8615-elke-euro-betaalt-zich-dubbel-uit-levgroep-mk-bas>).

Ook in hoofdstuk 7 zijn verschillende onderzoeken belicht die ingaan op de preventieve werking van sociaal werk. Movisie merkt in een artikel nog wel op dat effectevaluatieonderzoek waarbij mensen gedurende een langere tijd worden gevolgd nog bijzonder schaars zijn. (<https://www.movisie.nl/artikel/sociaal-werk-rendeert-maar-dat-inzicht-verdient-wel-aan-scherping>).

Het blijkt dus lastig om de effecten van preventie goed in beeld te krijgen. Desalniettemin is het preventie-denken sterk aanwezig in het (landelijke) overheidsbeleid. Op grond van de Jeugdwet, de Wgs en de Wmo dienen gemeenten preventie een duidelijke plek te geven in beleidsplannen.



Literatuurlijst

Centraal Planbureau, De brede baten van werk, 2020

Cramm, Van Dijk en Nieboer, Het belang van sociale cohesie en sociaal kapitaal in de buurt voor het welzijn van ouderen, Tijdschrift voor Gerontologie en Geriatrie, 44, pag. 50–58, 2013

Gemeente Oosterhout

- *Oosterhout 2030, Een vooruitblik naar de toekomst van Oosterhout, 2018*
- *De Corona Impact Analyse Oosterhout 2020-2021, 2020*
- *Samen op weg naar 2030, bestuursakkoord 2018-2022*

In voor zorg!, De preventieve werking van sociaal werk, 2017

Linders, Op zoek naar houvast, 2019

Lorenz, Den Outer, Bosch, Van Huizen, Onderzoek preventie jeugdhulp, beleidsinformatie jeugdhulp, 2017

SEOR, Sociaal werk rendeert, 2021

Sociaal Cultureel Planbureau, Maatschappelijke gevolgen van corona, Verwachte gevolgen van corona voor de psychische gezondheid, 2020

Verweij-Jonker Instituut, De invloed en effecten van sociale samenhang, verslag van een literatuur-verkenning, 2008

VNG

- *De staat van het sociaal domein, 2019*
- *Tijdig en doordacht, Over preventie bij maatschappelijke opgaven en de rol van gemeenten, 2018*
- *Wegwijzer monitoring in het sociaal domein, 2020*

VNG-KING, Vitaliteit van buurten en maatschappelijke veerkracht, mogelijkheden en beperkingen van een vitale lokale samenleving, 2016

WRR

- *Weten is nog geen doen, een realistisch perspectief op redzaamheid, 2017*
- *Werk, zaligmakend of ziekmakend? De relatie tussen arbeid en gezondheid, 2020*

Kern van de visie op het sociaal domein

Met het sociaal domein bedoelen we alles wat we vanuit de gemeente doen op het gebied van werk, inkomen, welzijn, meedoen, leren, opvoeden en opgroeien op grond van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs), Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), Jeugdwet, Participatiewet en de Wet Inburgering (per 1 januari 2022).



EIGEN KRACHT

Met oog voor de cognitieve vaardigheden van en mentale belasting bij de inwoner.



DE KRACHT VAN DE DIRECTE OMGEVING

Met de sociale basis als belangrijk fundament.



Verbondenheid verwijst naar een situatie waarin mensen elkaar kennen, begaan zijn met elkaar en naar elkaar omkijken.

Samenredzaamheid verwijst naar een situatie waarin mensen elkaar de helpende hand bieden als dat nodig is

DE KRACHT VAN MEEDOEN

Waarbij we actief samen met de inwoner de kansen, mogelijkheden en toegevoegde waarde van de te zetten stappen op de participatieladder verkennen.



'De sociale basis'
inwoners met inwoners
inwoners voor inwoners

Toelichting op de wetten binnen het sociaal domein

Wet maatschappelijke ondersteuning

In de wet (artikel 1.1.1) wordt onder maatschappelijke ondersteuning verstaan:

- Bevorderen van sociale samenhang, mantelzorg en vrijwilligerswerk, toegankelijkheid van voorzieningen, diensten en ruimten voor mensen met een beperking, veiligheid en leefbaarheid in de gemeente, alsmede voorkomen en bestrijden van huiselijk geweld.
- Ondersteunen van zelfredzaamheid en participatie van personen met een beperking of met chronische psychische of psychosociale problemen zoveel mogelijk in de eigen leefomgeving
- Bieden van beschermd wonen en opvang.

Verwachte wijziging van de Wmo

De regering bereidt een wijziging voor van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (en enkele andere wetten) om een integrale en gecoördineerde aanpak bij meervoudige problematiek en de daarvoor benodigde gegevensverwerking beter mogelijk te maken. De wijziging heet kortweg de Wet aanpak meervoudige problematiek sociaal domein. Het wetsvoorstel voorziet in de wijziging van enkele bepalingen in de Wmo 2015 en de toevoeging van een paragraaf over integrale en gecoördineerde aanpak bij meervoudige problematiek. De regering kiest ervoor deze regeling in de Wmo 2015 op te nemen aangezien dit aansluit bij de brede opdracht die bij Wmo 2015 al is belegd bij het gemeentebestuur: zorg dragen voor maatschappelijke ondersteuning gericht op de participatie en zelfredzaamheid van haar burgers. Ook voorziet de Wmo 2015 reeds in mogelijkheden om burgers ondersteuning te bieden in de vorm van cliëntondersteuning op andere domeinen. De Wet aanpak meervoudige problematiek sociaal domein is in maart 2020 ter consultatie aangeboden. De regering werkt ernaar toe om per 1 januari 2022 de wetswijzigingen in werking te laten treden.

Participatiewet (en aanverwante wetten voor inkomensondersteuning)

Naast een financieel vangnet is de Participatiewet bedoeld om zoveel mogelijk mensen, met en zonder arbeidsbeperking, weer aan de arbeidsmarkt en het maatschappelijk leven deel te laten nemen. Op grond van de Participatiewet kan:

- Ondersteuning worden geboden bij arbeidsinschakeling en re-integratie door middel van begeleiding, scholing, loonkostensubsidie en het aanbieden van werk in een beschutte omgeving;
- Inkomensondersteuning worden geboden (bijstand, IOAW, IOAZ en Bbz, bijzondere bijstand, individuele inkomens- en studietoeslag).

Wet gemeentelijke schuldhulpverlening

Op 1 juli 2012 trad de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) in werking. De Wgs schrijft voor dat gemeenten moeten voorzien in een aanbod van schuldhulpverlening. Gemeenten zijn vrij om te bepalen hoe ze de schuldhulpverlening organiseren. Wel schrijft de wet voor dat er sprake moet zijn van integrale schuldhulpverlening. Deze aanpak liep in 2012 vooruit op de decentralisaties binnen het sociale domein. De Wgs schrijft tevens voor dat de gemeente in een beleidsplan onder meer vastlegt welke resultaten zij wil behalen, hoe zij de kwaliteit van de uitvoering borgt en wat de nagestreefde wachttijd is. Volgens de wet "bevat [het plan] de hoofdzaken van het door de gemeente te voeren beleid betreffende integrale schuldhulpverlening en het voorkomen dat personen schulden aangaan die ze niet kunnen betalen" (artikel 2.3 Wgs).

Dit jaar heeft de Eerste Kamer ingestemd met een wijziging in de Wet gemeentelijke Schuldhulpverlening (Wgs). De wijziging geeft gemeenten de mogelijkheid om gegevens van burgers met betalingsachterstanden in een vroeg stadium uit te wisselen met woningcorporaties, energie- en drinkwaterbedrijven en zorgverzekeraars. Hierdoor krijgen gemeenten mensen met schulden tijdig in beeld en kunnen zij schuldhulpverlening aanbieden. De wetswijziging gaat op 1 januari 2021 in.

Jeugdwet

Het maatschappelijk doel van de Jeugdwet is dat jeugdigen gezond en veilig opgroeien, hun talenten ontwikkelen en naar vermogen participeren in de samenleving. Gemeenten geven de verantwoordelijkheid voor het beleid rond opgroeien en opvoeden vorm op basis van de volgende uitgangspunten (zie artikel 2.1):

- preventie en vroege signalering van opgroei-, opvoedings- en psychische problemen en stoornissen;
- demedicaliseren, ontzorgen en normaliseren door onder meer het opvoedkundig klimaat te versterken in gezinnen, wijken, buurten, scholen en voorzieningen als kinderopvang en peuterspeelzalen;
- het bevorderen van de opvoedvaardigheden van de ouders en de sociale omgeving, opdat de ouders zoveel mogelijk in staat worden gesteld om zelf de verantwoordelijkheid voor de opvoeding te dragen;
- het inschakelen, herstellen en versterken van het eigen probleemoplossend vermogen van de jeugdige, zijn ouders en zijn sociale omgeving (eigen kracht);
- het bevorderen van de veiligheid van de jeugdige in de opvoedsituatie waarin hij opgroeit;
- integrale hulp aan gezinnen volgens het uitgangspunt 'één gezin, één plan, één regisseur'.

Indien het zelfoplossend vermogen onvoldoende is, treffen gemeenten voorzieningen op het gebied van jeugdhulp als sprake is van opgroei-, opvoedings- en psychische problemen en stoornissen en in het kader van de uitvoering van jeugdbescherming en jeugdreclassering (zie artikel 2.3).

Wet inburgering

Op voorstel van minister Koolmees van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft de Tweede Kamer op 2 juli de wet voor een nieuw inburgeringsstelsel aangenomen. Vanaf 1 januari 2022 leren nieuwkomers zo snel mogelijk de Nederlandse taal en gaan ze aan het werk. In het nieuwe stelsel combineren asielmigranten taallessen met (vrijwilligers)werk of stage. Naast de taaltrajecten gaan alle inburgeraars actiever kennismaken met de lokale arbeidsmarkt. Ook komen ze meer en vaker in de praktijk in aanraking met Nederlandse kernwaarden zoals gelijkheid en vrijheid van meningsuiting. Ook gaan gemeenten de asielstatushouders die bijstand ontvangen ontzorgen. De gemeenten gaan voor deze groep de eerste zes maanden de huur, zorgverzekering en rekeningen voor gas, water en licht vanuit die bijstand betalen. Deze begeleiding moet zorgen voor rust en stabiliteit bij het begin van de inburgering.



Het Sociaal Wijkteam Oosterhout en de pilot Regelvrij – verworven inzichten

Het SWT

In de kern heeft het Sociaal Wijkteam Oosterhout (SWT) sinds 2015, in opdracht van het college, de volgende taken gehad:

1. Vraagverheldering;
2. Toegang voor inwoners tot maatwerkvoorzieningen Jeugd en Wmo;
3. Ondersteuning van inwoners bij de uitvoering van het plan van aanpak als de cliënt daar zelf niet toe in staat is.

Werken vanuit de visie van de stichting

Voor de Stichting Sociale Wijkteams Oosterhout was het methodisch werken vanuit de visie van Sociale Netwerk Versterking (SNV) de basis voor het vinden van oplossingen door en voor de inwoner. In deze visie staat de autonomie van de inwoner centraal. Ze streeft ernaar dat de inwoner zelf zoveel mogelijk regie draagt en zich eigenaar voelt van zijn hulpvraag. Het SWT werkte vanuit de gedachte dat door het samen met de inwoner samenstellen van de oplossingen de inwoner beter in staat is om onder andere:

- te bepalen wat zijn probleem is en, indien nodig, een andere kijk daarop te ontwikkelen;
- interne en externe hulpbronnen te herkennen;
- doelen concreet en in detail te formuleren;
- indien nodig hoop en vertrouwen te ontwikkelen;
- zelfbedachte stappen te zetten om de situatie te verbeteren.

Hulpvragers worden zo in staat te gesteld om op hun eigen manier en samen met mensen uit hun omgeving het probleem waarvoor zij hulp vragen met meer succes aan te pakken. Het methodisch werken vanuit deze visie werd gedragen door gemeente en partners in het maatschappelijke veld. Samen stonden zij in de aanloop naar de decentralisaties in een intensief traject aan de tekentafel om het zorglandschap vorm te geven.

Ervaringen en verworven inzichten vanuit de praktijk

In de afgelopen jaren hebben de SWT-medewerkers zich met toewijding en focus gericht op de kerntaken. Zij hebben inwoners ondersteund in het verhelderen van hun hulpvragen en het vinden van oplossingen. De medewerkers vormden een hecht team met een duidelijke gedeelde visie, de SNV. In hun benadering richting inwoners toonden zij oprechte interesse en nieuwsgierigheid, zonder een oordeel te vellen. Periodiek heeft het SWT cliënttevredensonderzoeken uitgevoerd met als hoofdvraag: “welk cijfer zou u de begeleiding van het SWT geven?”. In 2016 was dat gemiddeld een 8 en in 2017 een 8,2. In 2019 was dit een 7,6.

In het uitvoeren van de kerntaken heeft het SWT de afgelopen jaren goed gefunctioneerd. Toch zijn er in de afgelopen jaren ook discussies en verschillen in inzicht geweest over de vertaling van de visie naar de praktijk en de uitvoering van het werk.

Waar liepen we tegenaan in de praktijk en wat hebben we op basis van deze ervaringen geleerd?

- In 2015 is het SWT gestart met 15 medewerkers. Er werd rekening gehouden met een groeimodel. Bij de opstart was er namelijk nog veel onduidelijk over de omvang van de vraag en het zorggebruik. Vol enthousiasme begon het team en profileerde zich stevig bij partners in het voorliggend veld. In deze beginperiode leek elke vraag (hoe klein of groot ook) bij het SWT te belanden. Het team werd hierdoor al snel overvraagd. Bovendien leek het SWT de rol en functies in de toeleiding naar ondersteuning volledig over te nemen van het voorliggend veld. Er werd formatie toegevoegd om de zorgvraag van inwoners goed op te kunnen vangen en de kerntaken adequaat te kunnen blijven uitvoeren. Tegelijkertijd maakte het SWT een terugtrekkende beweging, zoekende naar de eigen positie binnen het zorglandschap en het pad van toeleiding en toegang. De terugtrekkende beweging kan gezien worden als een

poging om de partners in het voorliggend veld ertoe te bewegen weer meer hun rol in de toeleiding (terug) te pakken. Bij het opheffen van de stichting telde het SWT 24 FTE aan medewerkers.

Terugkijkend kan er gesteld worden dat het SWT in 2015 met een te klein team is gestart. Maar ook dat positie, rollen en verwachtingen tussen het SWT en maatschappelijke partners binnen het zorglandschap niet altijd even helder waren en aan verandering onderhevig waren. In deze dynamiek waren alle inspanningen van het SWT primair gericht op de kerntaken, de inwoners en hun vragen.

→ **Verworven inzicht:** voor een goede samenwerking rondom de inwoner en zijn hulpvraag is een duidelijke positionering van partijen binnen het pad van toeleiding en toegang nodig.

→ **Verworven inzicht:** een stevige positie in de toeleiding met één partij als vooruitgeschoven post vraagt een stevige capaciteit.

- Ondanks de duidelijke SNV-visie van het SWT bleef een groot deel van de inwoners (en soms ook zorgaanbieders en maatschappelijke partners) het SWT benaderen met een duidelijke oplossing en verwachting voor ogen, te weten een indicatie. Dit maakte het SWT-medewerkers in de dagelijkse praktijk lastig om het gesprek met inwoners op gang te krijgen vanuit de principes van eigen kracht en sociale netwerk versterking.

→ **Verworven inzicht:** voor medewerkers met indicatiestelling in het takenpakket blijft het lastig om met de andere ‘pet’ van ondersteuner op constructief en op basis van vertrouwen met de inwoner te zoeken naar oplossingen vanuit de eigen kracht, het sociale netwerk en het vrij toegankelijke veld. De focus van inwoners, maar ook van zorgaanbieders en soms ook maatschappelijke partners en de medewerkers zelf richt zich al snel op oplossingen in de sfeer van indicaties. Dit is immers wat er ‘gehaald’ kan worden bij de medewerker/gemeente. In dit licht is het minder logisch om gemeentelijke medewerkers een stevige positie in de toeleiding te geven en van de gemeente als partij een vooruitgeschoven post te maken in de toeleiding.

- Het methodisch werken vanuit de visie SNV leidde er in sommige gevallen toe dat inwoners meerdere malen hun verhaal moesten vertellen. Dit speelde vaak in casuïstiek waarbij inwoners al via verschillende maatschappelijke

partners hun weg vonden naar het SWT. SNV werkt in deze situaties soms vertragend en vormt een extra stap in het proces. In de praktijk was het afhankelijk van welke professionals met elkaar in contact stonden of de uitgebreide methodiek al dan niet werd toegepast bij inwoners waarbij de situatie al door de maatschappelijke partner in kaart was gebracht.

→ **Verworven inzicht:** dubbele uitvraag bij inwoners kan leiden tot vertraging. Dit is onwenselijk. Vooral als een maatschappelijke partner volledig zicht heeft op de problematiek van de inwoner. Dit kan efficiënter door ‘warme overdrachten’. De gemeentelijke toegang moet wel alert blijven of niet te snel naar oplossingen wordt gekeken in de sfeer van indicaties. Om professioneel handelen binnen dit spanningsveld te ondersteunen, zijn samenwerkingsafspraken over ‘de warme overdracht’ nodig zodat voor professionals (intern en extern) duidelijk is wat de gezamenlijke visie en handelwijze is.

- Bij het SWT stond de vraag van de inwoner centraal. Eigen regie van de inwoner stond vanuit de visie voorop. Van inwoners werd verwacht dat zij zelf de stap maken om met een hulpvraag contact op te nemen met het SWT. Een nadelig neveneffect was dat het SWT minder toegankelijk was voor maatschappelijke partners en inwoners met zorgen over een persoon in hun omgeving. In een bepaalde periode hing dit ook samen met de terugtrekkende beweging van het SWT. In situaties dat maatschappelijke partners de persoon niet in beweging kregen om zelf of samen contact op te nemen met het SWT ontstond een ongemakkelijk vacuüm.

→ **Verworven inzicht:** een proactieve houding is soms nodig als inwoners nog niet in staat zijn zelf een hulpvraag te formuleren. In dit soort situaties zijn het vaak maatschappelijke partners (vanuit het voorliggende veld) of bezorgde inwoners die het signaal afgeven. We moeten niet alleen goed vindbaar en bereikbaar zijn voor inwoners met een hulpvraag, maar zeker ook voor maatschappelijke partners en bezorgde burgers. Daarbij moeten we ons ervan bewust zijn dat er een ongemakkelijk vacuüm kan ontstaan als rollen over en weer onduidelijk zijn en verwachtingen hierover uit elkaar lopen.

- De stichting had zich bij de start ook als doel gesteld om het netwerk van maatschappelijke partners in de stad te organiseren en faciliteren. Oorspronkelijk vormde dit ook onderdeel van de gemeentelijke opdracht. In het netwerk zouden de partners met gedeelde verantwoordelijkheid

samen werken aan de transformatie binnen het sociaal domein. Door het capaciteitsvraagstuk heeft het SWT een veel minder grote rol kunnen spelen in het organiseren en faciliteren van het netwerk. Wellicht kwam dit in de eerste jaren na de decentralisatie ook nog te vroeg. Iedere organisatie in het sociaal domein heeft in de afgelopen jaren een eigen ontwikkeling moeten doormaken waarbij onderlinge verhoudingen zijn verschoven.

→ **Verworven inzicht:** er is actieve sturing nodig vanuit de gemeente om in het netwerk de transformatie verder gestalte te geven. Hierbij is het van belang om de visie op het sociaal domein, het pad van toeleiding en toegang en de positionering en rol van de partners in het voorliggend veld en het gemeentelijk sociaal team hierin herhaaldelijk onder de aandacht te brengen en hier nadrukkelijk commitment voor te vragen. Dit commitment zal verder geconcretiseerd moeten worden in samenwerkingsafspraken. Deze afspraken zijn nu op basis van de ervaringen en inzichten die we in de afgelopen jaren hebben opgedaan ook beter te maken.

- Het principe 1 gezin, 1 plan, 1 regisseur lag voor een beperkt deel in handen van het SWT. Vanuit de gemeentelijke opdracht en de visie op eigen regie bood het SWT alleen ondersteuning (regie) bij de uitvoering van het plan van aanpak als de inwoner daar zelf niet toe in staat was. In deze casussen 'volgde' een SWT-medewerker een inwoner in een traject. In andere gevallen liet het SWT de inwoner los na het opstellen van een plan van aanpak (en eventueel het afgeven van een indicatie). Het was vervolgens aan de inwoner zelf om regie te houden op de uitvoering van de stappen uit het eigen plan van aanpak, al dan niet samen met een zorgaanbieder, een maatschappelijke partner vanuit het voorliggend veld of iemand uit het eigen netwerk. Naast het inhoudelijke argument van eigen regie, lag ook de praktische overweging van beperkte capaciteit ten grondslag aan deze gemeentelijke keuze.

→ **Verworven inzicht:** het is niet wenselijk om in het geval van beschikte ondersteuning of zorg een inwoner los te laten na indicatiestelling. We willen zicht houden op de geïndiceerde voorziening rechtmatig, doeltreffend en doelmatig wordt ingezet. Het is bijvoorbeeld belangrijk om vroegtijdig te kunnen sturen op de zorgaanbieder en inwoner om de resultaten vanuit het plan van aanpak te behalen in de afgesproken periode. Hierover hebben we vanaf 2018 werkafspraken gemaakt in de vorm van 'evaluatie en nazorg'. Een aantal medewerkers van het SWT is het lastig blijven vinden om met deze 'pet' van toezicht-

houder op een meer controlerende rol aan te nemen.

→ **Verworven inzicht:** de praktijk is weerbarstig en het is niet altijd duidelijk welke professional / welke instantie de aangewezen regisseur zou moeten zijn. Vooral in complexe casussen is dit een issue. In sommige gevallen wijzen instanties ook naar elkaar of wordt er gewacht op elkaar. Er is over het algemeen consensus dat het per casus verschilt welke professional / welke instantie als regiehouder naar voren moet treden. Vaak wordt hiervoor gekeken naar het meest dominant aanwezige probleem. Vanuit deskundigheid, expertise en ervaring stapt de meest aangewezen professional naar voren. Maar soms is de situatie zo complex dat dit niet als vanzelfsprekend van de grond komt. Sinds 2020 zijn er twee gemeentelijke procesregisseurs die in vastgelopen situaties de regierol pakken. We hebben als gemeente er dus duidelijk voor gekozen om in deze situaties verantwoordelijkheid te pakken en naar voren te stappen.

- Samenwerken met het SWT als zelfstandige stichting werd vaak bemoeilijkt door het privacyvraagstuk. Ter bescherming van inwoners en de medewerkers van het SWT verliep de uitwisseling van informatie moeizaam. Zonder het delen van gegevens en informatie bleek het vaak lastig om een efficiënte samenwerking van de grond te krijgen. De inwerkingtreding van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) gaf ruimte om onduidelijkheden rond het delen van informatie weg te nemen. Inmiddels heeft de VNG op grond van de AVG een heldere lijn kunnen trekken: "De toeleiding van inwoners naar de juiste hulp of zorg door het wijkteam gebeurt altijd namens en onder verantwoordelijkheid van het college van b&w – ook als de wijkteamorganisatie is uitbesteed en geen onderdeel uitmaakt van de gemeentelijke organisatie... Het feit dat het college verwerkingsverantwoordelijke is, betekent ook dat het college kan besluiten om zelf het beheer te gaan voeren over de betreffende toeleidingsdossiers... In zo'n geval dient de wijkteamorganisatie de toeleidingsdossiers die betrekking hebben op de collegetaken over te dragen aan het college van b&w." (pag. 5, Privacy in het sociaal domein, wijkteams en het pettenvraagstuk, VNG, 2020).

→ **Verworven inzicht:** voor een effectieve samenwerking op casusniveau moet het privacy vraagstuk worden 'getackeld'. Inmiddels hebben we een "privacy-protocol toegang sociaal domein gemeente Oosterhout" opgesteld. Verwerkersovereenkomsten maken het delen van gegevens met maatschappelijke partners mogelijk.

- Binnen het SWT werken professionals die vanuit een brede blik mensen ondersteunen bij het houden van regie op hun leven. Bij de opstart van het SWT was het de bedoeling dat vraagverheldering ook gericht zou zijn op bijvoorbeeld schulden, werkloosheid, problemen rondom inkomen, et cetera. SWT-medewerkers gingen hier in de praktijk verschillend mee om. Vanuit de visie op autonomie en eigen regie kwamen in de vraagverhelderingsfase vaak alleen die onderwerpen aan de orde die de inwoner zelf ter tafel bracht. Hierdoor kon het zijn dat problemen rondom geld en inkomen onbesproken bleven. Andersom hadden de klantmanagers Werk & Inkomen geen duidelijke opdracht voor een brede vraagverheldering. Daardoor bleven ook vanuit die kant vraagstukken vanuit andere levensgebieden onderbelicht.

→ **Verworven inzicht:** bij een vermoeden dat er problemen spelen op meerdere levensgebieden is een brede vraagverheldering noodzakelijk om te komen tot een integrale aanpak. Ook hierin is proactief handelen gewenst omdat een inwoner niet altijd geneigd is alle problemen te benoemen of als zodanig te herkennen. In het laatste jaar zijn hierin belangrijke stappen gezet. In de pilot Regelvrij hebben we hierin belangrijke ervaringen opgedaan. De procesregisseurs blijken in de praktijk vaak aanjager van de brede kijk op de inwoner en een integrale aanpak.

De pilot Regelvrij

In het laatste kwartaal van 2019 is naar aanleiding van een initiatiefvoorstel vanuit de gemeenteraad gestart met de pilot "regelvrij integraal sociaal domein" (kortweg de pilot Regelvrij). Op het moment van dit schrijven heeft de GGD de evaluatie van de pilot Regelvrij nog niet kunnen afronden. Daarom wordt hier niet uitgebreid en diepgaand ingegaan op de verworven inzichten vanuit deze pilot. Vanuit de ervaringen die zijn opgedaan, wordt hier wel een algemeen beeld gegeven wat de pilot heeft opgeleverd voor het gemeentelijke sociaal team. Bij de start van de pilot is gebleken dat de medewerkers vanuit de verschillende domeinen / disciplines vrij onbekend waren met elkaars werkveld. Dit speelde met name tussen de klantmanagers die uitvoering geven aan de Participatiewet enerzijds en de medewerkers Wmo en Jeugd anderzijds. Verbinding tussen Wmo en Jeugd was al meer vanzelfsprekend omdat dit samenkwam in het SWT. De aansluiting met de Participatiewet was vanuit beide zijden nog niet goed van de grond

gekomen. Door onbekendheid met elkaars kaders en de wettelijke basis van waaruit gewerkt wordt, was niet altijd even veel begrip voor ieders perspectief en blik op een casus. Door de beperkte verbinding tussen de domeinen kwamen alternatieve en meer integrale oplossingsrichtingen in casuïstiek minder snel of niet in beeld. Om integraal werken te bevorderen, is op basis van deze inzichten ingezet op het vormen van één gemeentelijk sociaal team en de ontwikkeling van T-shaped professionals binnen dat team.¹

Vanuit de pilot Regelvrij blijkt dat de klantmanagers Werk en Inkomen groot belang hechten aan de strikte naleving van wet- en regelgeving en vaak handelen volgens de letter van de wet. Hier is in de afgelopen jaren vanuit de organisatie ook op gestuurd, mede onder invloed van het in het verleden stevige maatschappelijke en politieke debat dat heeft geleid tot strengere wet- en regelgeving.² Door de pilot Regelvrij is in casuïstiek het gesprek op gang gekomen over de bredere impact van besluitvorming in het kader van de Participatiewet op het leven van inwoner en zijn huishouden of gezin. Vanuit andere domeinen kan ondersteuning worden geboden, maar de ondersteuning verliest aan kracht als er onzekerheid is over inkomen. Aan klantmanagers wordt in de pilot gevraagd vanuit een breder perspectief naar casuïstiek te kijken en meer te handelen vanuit de geest van de wet. Dit is voor hen een omslag. Deze omslag kost tijd en is niet van de een op de andere dag gemaakt. Naast tijd is rugdekking vanuit de organisatie minstens zo belangrijk. Medewerkers moeten zich veilig genoeg voelen om voor niet-conventionele oplossingsrichtingen te kiezen, waarbij wellicht de randjes van wet worden opgezocht. Hiervoor hebben zij een werkomgeving nodig waarin zij het vertrouwen en de ruimte krijgen om de professionele inschatting te maken van wat nodig is in een casus.

In de pilot hebben de deelnemers kunnen ervaren dat met name in complexe casuïstiek integraal samenwerken, vanuit de bedoeling van wetgeving in het sociaal domein, een inwoner verder kan brengen. Door in gesprek met elkaar en de inwoner een gedeeld en gedragen doel te stellen, ontstaat er ruimte om met elkaar alternatieve meer integrale oplossingsrichtingen te verkennen. Zo kan bijvoorbeeld worden voorkomen dat een casus vastloopt. Concluderend kan worden gesteld dat de pilot het integraal werken in een stroomversnelling heeft gebracht.

¹ T-shaped professionals hebben specialistische kennis en vaardigheden in hun eigen expertise, het verticale deel van de T. Daarnaast beschikken ze over generalistische kennis om de verbinding te kunnen maken met andere disciplines, het horizontale deel van de T.
² Bijvoorbeeld de kostendelersnorm en de fraudewet die terugvordering en de bestuurlijke boete regelt.

