

Transformatie binnen het sociaal domein van de gemeente Almelo

WAT IS ER BEREIKT EN WAT ZIJN DE UITDAGINGEN VOOR DE TOEKOMST?

Jessica van den Toorn
Monique Stavenuiter
Inge Razenberg
Marlinda van der Hoff



Transformatie binnen het sociaal domein van de gemeente Almelo

WAT IS ER BEREIKT EN WAT ZIJN DE UITDAGINGEN VOOR DE TOEKOMST?

Jessica van den Toorn
Monique Stavenuiter
Inge Razenberg
Marlinda van der Hoff

Utrecht, mei 2018

Samenvatting

De gemeente Almelo is in 2014 voortvarend aan de slag gegaan met een het opstellen van een integrale en gebiedsgerichte visie op de transformatie in het sociaal domein. Doel is om betere maatschappelijke uitkomsten tegen lagere kosten te realiseren. In Almelo staan, net als bij veel andere gemeenten, de volgende beleidsuitgangspunten centraal:

- Maatwerk: één plan voor één huishouden is beter dan een generiek zorgsysteem.
- Preventie: beter voorkomen met lichte ondersteuning, dan genezen met zware zorg.
- Zelfredzaamheid: hulpverlening heeft als doel de eigen kracht en eigen verantwoordelijkheid van mensen te versterken.
- Co-creatie met inwoners: cliënt- en burgerparticipatie versterken.
- Efficiëntie: professionals kunnen minstens dezelfde kwaliteit bieden tegen lagere kosten.

De gemeente Almelo wil nagaan wat er in de praktijk van die uitgangspunten terecht is gekomen. Zo kunnen zij vaststellen in welke mate het beleid effectief en efficiënt is en bepalen of aanpassingen nodig zijn. De hoofdvraag van onderhavig onderzoek luidde dan ook als volgt:

Hoe effectief is het gevoerde beleid binnen het sociaal domein van de gemeente Almelo sinds 2015 en welke aanpassingen in beleid liggen voor de hand?

In dit evaluatieonderzoek nodigden we medewerkers van de gemeente, inwoners en samenwerkingspartners uit om succesfactoren en knelpunten van het huidige beleid te benoemen. Samen dachten we na over de ingrediënten voor langdurige innovatie in het sociale domein. Hieronder benoemen we de belangrijkste bevindingen op elk van de vijf uitgangspunten.

Maatwerk

De gemeente wil maatwerk bieden aan haar inwoners door ondersteuning en zorg dichtbij te organiseren. Zij wil werken vanuit een integrale aanpak, waarbinnen de behoeften van de inwoner centraal staan.

Afstemming bij de toegang tot zorg

Op dit moment zijn er drie manieren (KCC, sociale wijkteams, Werkplein). waarop inwoners toegang kunnen krijgen tot zorg. Mede door deze versnipperde toegang is er nog te weinig afstemming tussen betrokken partijen (met name rond zorg en werk). Ten tijde van het onderzoek werd de toegang opnieuw gezien en heringericht. De concrete uitwerking hiervan hebben de onderzoekers niet meer kunnen meenemen.

Sociale wijkteams

Volgens de betrokkenen die wij spraken, zijn sociale wijkteams goed in staat maatwerk en passende ondersteuning te bieden. De teams kunnen inwoners breed uitvragen en een vast aanspreekpunt bieden. Ook zorgen ze voor betere onderlinge afstemming tussen betrokken partijen.

Samenwerking rond huishoudens: 1huishouden1plan1regisseur?

Door de krappe bemensing en het grote aantal complexe hulpvragen, konden de wijkcoaches hun regiefunctie niet altijd ten volle oppakken. Daarnaast bestaat er onduidelijkheid bij professionals over wat de term 'regie' precies inhoudt. Verstaat iedereen hetzelfde hieronder?

Ruimte voor professionals

Voor álle professionals geldt dat zij meer ruimte moeten krijgen om maatwerk te kunnen bieden. Er is nog te veel sturing op kostenbeheersing en het 'zetten van vinkjes'.

Inkoop en sturing

Daar hoort ook een passende opdracht bij richting medewerkers en aanbieders. Betrokkenen pleiten voor een gemeente die stuurt op de condities en randvoorwaarden en de inhoud vooral door de uitvoerders laat bepalen. Er moeten dan wel duidelijke afspraken komen over de manier waarop resultaten – de bijdrage aan transformatiedoelen - geregistreerd en gemonitord worden.

Interne organisatie bij de gemeente

Meer ruimte bij de uitvoering, vraagt om dekking vanuit beleid en bestuur. Ook bij beleidsmakers en bestuurders moet een omslag in denken komen. Dat gaat niet vanzelf. Er hebben de laatste jaren veel reorganisaties en wisselingen op bestuurlijk en ambtelijk niveau plaatsgevonden. In deze processen is veel energie gaan zitten, waardoor er weinig ruimte was voor daadwerkelijke vernieuwing en transformatie. De betrokkenen pleiten voor rust op bestuurlijk en ambtelijk niveau. Er staan echter alweer nieuwe ontwikkelingen op stapel: waaronder de gemeenteraadsverkiezingen, hervorming van de toegang tot zorg en herinrichting van de (regionale) zorginkoop.

Preventie

De gemeente Almelo wil inzetten op preventie door ondersteuning zo snel en dichtbij mogelijk te organiseren. De gemeente wil dit bereiken door meer afstemming te zoeken met algemene, voorliggende voorzieningen en deze waar nodig uit te breiden en te versterken. Het gaat dan o.a. om bibliotheken, scholen, integrale kindcentra's (IKC), (sport)verenigingen, kookclubs, gamecentra en buurthuizen. Ook moeten sociale wijkteams zichtbaar en proactief in de wijk aanwezig zijn. Er zijn verschillende innovatieve projecten op dit onderwerp. Een voorbeeld is het project Dagbesteding als Algemene Voorziening, dat in 2017 is gestart.

Toegankelijkheid ondersteuning

De toegang tot zorg en ondersteuning in Almelo is op dit moment niet laagdrempelig genoeg. Door de verschillende toegangen weten veel inwoners niet waar ze moeten zijn. Een ander knelpunt is dat de toegangen alleen digitaal of telefonisch bereikbaar zijn. Er is behoefte aan een fysieke plek, in de wijk, waar mensen letterlijk kunnen binnenstappen. De drempel om hulp te zoeken is nu (te) hoog, zeker voor mensen die de taal niet goed spreken, laaggeletterd zijn, geestelijke gezondheidsproblemen hebben of weinig digitale vaardigheden hebben. Een ander probleem wordt gevormd door de lange wachtlijsten bij de wijkteams en 2^e lijn.

Kwetsbare groepen

Er kwamen tijdens het onderzoek een aantal specifieke groepen naar voren, waar een meer 'outreaching' aanpak voor nodig is:

- Multiprobleem huishoudens. Hier bestaat een veelbelovende pilot voor om op door te bouwen.
- Statushouders. Hier bestaat een veelbelovende pilot voor om op door te bouwen.
- Mensen met psychische en/of psychosociale problematiek (GGZ)
- Jongeren met een licht verstandelijke beperking
- Kwetsbare ouderen
- Ex-gedetineerden
- De Turkse en Armeense gemeenschap

Samenwerking in de wijk

Er is behoefte aan meer slimme verbindingen en het meer gebiedsgericht samen nadenken over de behoeften van inwoners, kansen en uitdagingen. Sturing vanuit de gemeente is daarbij cruciaal: samenwerking gaat gezien alle verschillende belangen niet vanzelf. De wijkagenda's die in het beleidsplan Samen Mee(r) doen werden aangekondigd, zijn niet van de grond gekomen. Er is behoefte aan een aanjager of verbinder. Verschillende betrokkenen zien deze rol weggelegd voor de wijkcoaches. De wijkcoa-

ches – of andere professionals die de gemeente daarvoor zou aanwijzen- kunnen de rol als verbinder in de wijk echter alleen vervullen als ze hiervoor ook de opdracht én bijpassende ruimte krijgen. Dat is nu niet het geval.

Voorliggende, algemene voorzieningen

Als het gaat om preventie is er met name een wereld te winnen door meer afstemming te zoeken met algemene, voorliggende voorzieningen en deze waar nodig uit te breiden en te versterken. Hier kan in Almelo nog meer op ingezet worden. Er lopen veelbelovende pilots met huisartsen en rond dagbesteding. Maar een duidelijk overzicht van de aanwezige voorzieningen en hun aanbod ontbreekt.

Zelfredzaamheid

De gemeente streeft naar zelfredzaamheid van haar inwoners. Inwoners moeten meer eigen regie en verantwoordelijkheid krijgen. Zij moeten in staat worden gesteld oplossingen in de eigen leefwereld te realiseren die beter aansluiten bij hun behoeften.

Scholing en training van professionals

Wijkcoaches zijn hierop getraind en passen dit principe van zelfredzaamheid volgens eerdere onderzoeken naar tevredenheid van professionals en cliënten toe. Wel moeten zij hier voldoende tijd en ruimte voor hebben, en met name die tijd staat onder druk.

Ook de uitvoerende professionals bij loketten hebben scholing en intervisie gehad om meer integraal te denken en inwoners centraal te stellen. Het gevoel heerst dat bij het Werkplein nog meer slagen gemaakt kunnen worden om echt anders te werken en van de ‘regeltjes cultuur’ af te komen. Er is behoefte aan meer intervisie en uitwisseling, met name rond de vraag hoe je het sociale netwerk van inwoners activeert.

Cultuuromslag bij inwoners

De nieuwe manier van denken vraagt ook om een omslag bij inwoners. Vooral bij diegenen die al langere tijd ondersteuning krijgen, gaat dat niet vanzelf. Inwoners moeten heel helder hebben wat zij wel en niet van de gemeente kunnen verwachten en

vooral ook wat de gemeente van hen verwacht. De communicatie hierover vanuit de gemeente naar inwoners is voor verbetering vatbaar.

Cliëntenondersteuning bij Almelo Sociaal

In Almelo zijn cliëntenondersteuning en belangenbehartiging beiden ondergebracht bij Almelo Sociaal. Deze samenwerking biedt kansen om signalen vanuit cliëntenondersteuning direct mee te nemen in beleidsadvisering. De belangenbehartigers zijn zelf ook enthousiast over hun rol en ze voelen zich gehoord en serieus genomen door de gemeente. Betrokkenen vragen zich af of er niet te veel van de vrijwilligers wordt gevraagd, of alle doelgroepen wel worden bereikt en of er wel voldoende vergoeding tegenover staat om al die taken goed uit te voeren.

Effecten voor inwoners

Uit verschillende rapporten over het instrument de Menselijke Maat, waar in Almelo mee wordt gewerkt, blijkt dat het merendeel van de cliënten enthousiast is over de aandacht die professionals hebben voor hun autonomie en hun competenties/ de dingen waar ze goed in zijn. Minder aandacht en tijd ervaren ze over het algemeen voor de verbondenheid en relaties met anderen.

Over de daadwerkelijke effecten van de ondersteuning op de zelfredzaamheid en kwaliteit van leven van inwoners zijn om dit moment geen onderzoeken of cijfers voorhanden. Betrokkenen vragen zich af of die resultaten nu überhaupt al zichtbaar kunnen zijn. Toewerken naar meer zelfredzaamheid is een kwestie van een lange adem. Die resultaten kun je niet binnen drie jaar verwachten. De gemeente is gestart met een langjarige monitoring op zelfredzaamheid en participatie.

Co-creatie met inwoners

De gemeente Almelo wil informele participatie (mantelondersteuning en vrijwilligerswerk) en cliënt- en burgerparticipatie versterken. Een zelfredzame samenleving kan immers niet bestaan zonder de inzet van inwoners die voldoende draagkracht hebben om hun medemens te ondersteunen.

Mantelzorgondersteuning

Het Steunpunt Informele Zorg doet volgens de betrokkenen veel om zichzelf bekend te maken. Uit de peiling onder het AlmeloPanel blijkt echter dat een kleine meerderheid van de respondenten (56%) niet weet waar hij/zij moet zijn voor mantelzorgondersteuning. Een aantal leden van het panel geeft aan wel behoefte te hebben aan ondersteuning.

Vrijwilligerswerk

Over het algemeen hebben de betrokkenen het gevoel dat de begeleiding van vrijwilligers goed verloopt. Het is wel belangrijk om met elkaar in gesprek te blijven over wat wel en niet kan met vrijwilligers. Om vrijwilligers voor langere tijd te behouden, moet er genoeg aandacht blijven voor hun wensen en behoeften. Nu richt de gemeente zich volgens sommige partners te veel op de doelgroepen die die vrijwilligers bedienen en niet op de vrijwilligers zelf.

Inspraak in beleid en uitvoering

De betrokken vrijwilligers bij Almelo Sociaal voelen zich serieus genomen door de gemeente. Ook de Beleidsadviescommissie erkent dat de gemeente steeds meer inziet hoe belangrijk het is om met inwoners in gesprek te gaan over beleid en uitvoering. Belangrijk is om de inwoners te blijven opzoeken, echt te luisteren en om helder te communiceren over wat de gemeente met de feedback van inwoners doet.

Burgerinitiatieven

Er zijn nog te veel regels rond burgerinitiatieven, waardoor veel inwoners afhaken. Bewonersinitiatieven hebben nu veel moeite om op de juiste plek te landen. Vaak worden ze niet gezien als kans, maar als iets 'lastigs'.

Bereidheid tot participatie

Er zitten veel ideeën en energie bij inwoners, die op dit moment onvoldoende benut worden. Om deze ideeën en energie wel te benutten, is het nodig om duidelijk te

communiceren over de mogelijkheden om mee te doen. Ook het geven van ondersteuning waar nodig en persoonlijk contact kunnen hieraan bijdragen.

Dezelfde kwaliteit ondersteuning tegen lagere kosten

Uiteindelijk dienen maatwerk, preventie, de inzet op zelfredzaamheid en co-creatie met inwoners te leiden tot lagere kosten.

Leiden de innovaties tot kostenbesparing?

Het is nog te vroeg om hier harde uitspraken over te doen. De transformatie in het sociale domein heeft als een van de doelen dat inwoners minder afhankelijk zijn van ondersteuning van de overheid. De inzet op maatwerk, preventie en zelfredzaamheid kan in het begin echter juist voor hogere kosten zorgen. Als we naar de uitgaven aan het Sociaal Domein over de jaren heen kijken, zien we dat deze nog altijd blijven stijgen. Zij het wel minder hard dan voorgaande jaren. De ambities van de gemeente Almelo binnen het sociaal domein staan daarbij soms op gespannen voet met de (toenemende) financiële tekorten in de gemeente.

Van repareren naar voorkomen

Om toe te werken naar kostenbesparing adviseren de betrokkenen te investeren in preventie en een grote 'beweging naar de voorkant'. Dat vraagt om vertrouwen. Kosten worden namelijk direct gemaakt, maar de effecten van deze investering zijn pas na jaren zichtbaar.

Projectencarrousel

Een aandachtspunt is de 'projectencarrousel' in de gemeente. Men zet vernieuwende projecten op, zonder na te denken over hoe deze ingebed kunnen worden in de reguliere structuur.

Bureaucratie

Wijkcoaches zijn nu relatief veel tijd kwijt aan registratie. Door hen meer professionele ruimte te geven, kunnen zij meer tijd aan de inwoner besteden. Doordat verschillende toegangen en hulpverleners met verschillende systemen werken moet er ook veel dubbel geregistreerd worden.

Het valt op dat hoewel de uitgaven binnen het Sociaal Domein blijven stijgen over de jaren, de salariskosten voor gemeentelijk personeel binnen het domein nagenoeg gelijk blijven. Dit wordt gedeeltelijk gecompenseerd door de inhuur van externen. Maar ook deze inhuur stijgt niet mee met de kosten binnen het Sociaal Domein. Een conclusie kan zijn dat de gemeente Almelo in ieder geval binnen de organisatie efficiënt en daarmee weinig bureaucratisch werkt. Een andere conclusie kan zijn – gezien de vele geluiden over hoge werkdruk en grote caseloads – dat er op het moment sprake is van onderbezetting bij de gemeente en er juist personeel zou moeten worden aangenomen. Voor een goede duiding van de cijfers is verder onderzoek nodig, waarbij de cijfers uit Almelo idealiter tegen die van andere gemeenten worden afgezet.

Efficiënter inkopen en samenwerking stimuleren

Tot slot kan de inkoop volgens velen efficiënter. Richting aanbieders en subsidieontvangers is meer sturing nodig op outcome en kwaliteit van de ondersteuning in plaats van op uren en aantallen. De gemeente kan ook kritisch kijken naar het grote aantal aanbieders in de stad en hoe dit terug te brengen is.

Aanbevelingen

Op basis van de succesfactoren en verbeterpunten die uit deze evaluatie zijn gekomen – en die ondersteund worden door eerder (wetenschappelijk) onderzoek – doen de onderzoekers de volgende aanbevelingen om toe te werken naar structurele, langdurige innovatie in het sociaal domein in Almelo:

1. **Bouw voort op de integrale visie op transformatie in het sociaal domein.** Focus weer op de inhoud en wat echt nodig is voor inwoners, in plaats van op de financiën. Geef samen met bestuur, beleid en uitvoering en partners in de stad handen

en voeten aan termen als ‘maatwerk’, ‘regie voeren’, ‘preventie’, ‘zelfredzaamheid’ en ‘co-creatie met inwoners’. Formuleer de doelen die aan deze uitgangspunten hangen ‘SMART’ en zorg ervoor dat ze over de tijd heen gemonitord kunnen worden. Besef dat effecten nog jaren op zich laten wachten.

2. **Zorg voor bestuurlijk draagvlak voor deze visie op transformatie.** Neem de nieuw ingestelde raad meteen mee in de visie. Bespreek samen de gevolgen die deze visie heeft voor de opdracht aan beleidsmedewerkers, uitvoerders, partners in de stad en inwoners. Punten om sowieso te bespreken: maatwerk leidt per definitie tot verschillen in ondersteuning en bij inzet op preventie gaan kosten (ver) voor de baten uit.
3. **Werk toe naar rust binnen de gemeentelijke organisatie.** Kies voor een duidelijke structuur, met vaste aanspreekpunten en de juiste expertise op de juiste plek. Hou deze structuur de komende tijd vast.
4. **Wijs op lokaal niveau aanjagers/verbinders aan met de expliciete opdracht om slimme verbindingen te leggen met inwoners en partners in de stad en te werken aan preventie.** Dit kunnen bijvoorbeeld de wijkcoaches zijn. Zorg dat de aanjagers laagdrempelig te bereiken zijn door inwoners en dat ze weten wat er leeft en speelt in de wijken. Dit houdt onder andere in dat hun caseload niet te hoog moet zijn en ze genoeg (financiële) regelruimte moeten krijgen.
5. **Stel met maatschappelijke partners en inwoners wijkagenda's op.** Wie kan wat betekenen voor de wijk? En wat is daarvoor nodig aan ondersteuning vanuit de gemeente?
6. **Betrek voor de aanpak van hardnekkige werkloosheid met name ook sociale/economische partners, zoals lokale ondernemers.** Het Werkplein werkt nu met name regionaal, waardoor er op lokaal niveau een lacune is.
7. **Benut het potentieel aan energie en ideeën bij inwoners.** Ga de stad in, sluit aan bij bestaande activiteiten en spreek mensen aan op straat. Ga de gesprekken open in, luister écht naar wat er speelt, wees helder over verwachtingen en zorg voor een goede terugkoppeling. Neem burgerinitiatieven serieus. Neem de tijd als inwoners

met een initiatief komen en probeer zoveel mogelijk te faciliteren en te ondersteunen, zonder het eigenaarschap over te nemen.

8. **Versterk algemene, voorliggende voorzieningen** (zoals bibliotheken, scholen, integrale kindcentra's (IKC), (sport)verenigingen, kookclubs, gamecentra en buurthuizen). Breng in kaart welke voorzieningen er zijn. Wat bieden deze voorzieningen, wat is er mogelijk en wat is er nodig? Zet dit 'aanbod' af tegen de behoeften van inwoners in verschillende wijken/gebieden en zorg voor een goede match. Dit kan inhouden dat nieuwe voorzieningen moeten worden opgezet, of dat nagedacht moet worden over vervoer van en naar de beschikbare voorzieningen.
9. **Versterk je rol als opdrachtgever richting aanbieders.** Breng in kaart wat er nodig is en stem het aantal en type aanbieders daarop af. Bouw met deze partners een vertrouwensrelatie op. Bepaal hierin als gemeente de condities en randvoorwaarden en laat de inhoud aan de partners. Maak vervolgens duidelijke afspraken over verantwoording en monitoring.
10. **Denk bij nieuwe pilots en projecten vooraf na over borging.** Bekijk kritisch of er nog behoefte is aan nieuwe pilots. Zet vooral in op het borgen van bestaande inzichten. Hoe vertaal je succesfactoren uit de pilots naar het 'reguliere werk'?

De gemeente Almelo is in 2014 voortvarend aan de slag gegaan met een het opstellen van een integrale en gebiedsgerichte visie op de transformatie in het sociaal domein. Doel is om betere maatschappelijke uitkomsten tegen lagere kosten te realiseren. In Almelo staan, net als bij veel andere gemeenten, de volgende beleidsuitgangspunten centraal:

- Maatwerk: één plan voor één huishouden is beter dan een generiek zorgsysteem
- Preventie: beter voorkomen met lichte ondersteuning, dan genezen met zware zorg
- Zelfredzaamheid: hulpverlening heeft als doel de eigen kracht en eigen verantwoordelijkheid van mensen te versterken
- Co-creatie met inwoners: cliënt- en burgerparticipatie versterken
- Efficiëntie: professionals kunnen minstens dezelfde kwaliteit bieden tegen lagere kosten

De gemeente Almelo wil nagaan wat er van die uitgangspunten in de praktijk terecht is gekomen. Zo kan er worden vastgesteld in welke mate het beleid effectief en efficiënt is en kan de gemeente bepalen of er aanpassingen nodig zijn.

Het Verwey-Jonker Instituut nodigde voor dit evaluatieonderzoek medewerkers van de gemeente, inwoners en samenwerkingspartners uit om succesfactoren en knelpunten van het huidige beleid te benoemen en na te denken over de ingrediënten voor langdurige innovatie in het sociaal domein. Uit het onderzoek komen tien concrete aanbevelingen voor de gemeente Almelo om de komende jaren mee aan de slag te gaan.