



Analyse integrale opdracht WIJeindhoven: na versnellen weer vertragen



Analyse integrale opdracht WIJeindhoven: na versnellen weer vertragen

Auteurs

Andrew Britt

Anneke Brock

Frouke Sondejker

Utrecht, juli 2022



Inhoud

1	Inleiding en vraag	4
1.1.	Schets van de aanleiding en onderzoeksvraag	4
1.2.	Achtergrond WIJeindhoven	5
1.3.	Aanpak van het onderzoek	6
1.4.	Meerwaarde (Waar is WIJeindhoven van?)	7
2	Probleemanalyse en aanbevelingen	9
2.1.	Kader voor probleemanalyse	9
2.2.	Stelselfactoren: aandachtspunten	10
2.3.	Stelselfactoren: aanbevelingen	16
2.4.	Randvoorwaardelijke factoren (intern): aandachtspunten	22
2.5.	Aanbevelingen randvoorwaardelijke factoren	24
2.6.	Teamfactoren, aandachtspunten	26
2.7.	Aanbevelingen Teamfactoren	29

1 Inleiding en vraag

1.1. Schets van de aanleiding en onderzoeksvraag

Onafhankelijke stichting WIJeindhoven is continu bezig de kwaliteit van de dienstverlening aan inwoners te verbeteren. En geeft zo uitvoering aan de opdracht de sociale basis te verstevigen. Dat is een complex proces, omdat er na de transitie in 2015 in Eindhoven voor is gekozen om de wetten (Jeugdwet, Wmo, Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) en Participatiewet) samen te voegen. In het rapport dat verscheen na de eerste evaluatie van de Jeugdwet staat het volgende over de Eindhovense constructie: *'WIJeindhoven kan gezien worden als 1e-lijnszorg en dient als middelpunt, waar alles omheen draait. Zij geeft na het gesprek met de inwoner (waarbij de afweging is gemaakt wat deze zelf of zijn netwerk kan bijdragen) adviezen aan de gemeente over de noodzakelijke zorg die nodig is om te kunnen (blijven) participeren.'*

De hulpvragen voor WIJeindhoven komen uit alle wijken en zijn erg divers. Mede naar aanleiding van de coronacrisis is het aantal complexe zorgvragen¹ toegenomen. Een interne analyse van de (ervaren) werkdruk laat zien dat de generalisten en verbinders van WIJeindhoven het te druk hebben. Hun caseload is te hoog en het huidige personeelsbestand is niet op orde.² Hierdoor ontstaan er wachtlijsten. Naast een hoge caseload en het ontstaan van wachtlijsten wordt er een gebrek aan stabiliteit binnen de teams ervaren.

Werknemers worden bij ziekte of verlof niet volledig vervangen, waardoor de werklast tijdelijk oploopt en casussen over de rest van het team worden verdeeld. Daarbovenop komt de aanhoudende focus op ontwikkeling en professionalisering, die hard nodig is, maar ook zorgt voor meer stress.

Door de hoge (ervaren) werkdruk ontstaan er bij WIJeindhoven vragen over de benodigde expertise bij medewerkers, over de rolverdeling tussen 'generalisten', 'specialisten' en 'verbinders'. En vraagt WIJeindhoven zich af hoe eventuele ontwikkelingen zich verhouden tot de oorspronkelijke opdracht die WIJeindhoven sinds 2012 van de gemeente Eindhoven heeft gekregen.

Met andere woorden, komt de visie van WIJeindhoven op hun eigen meerwaarde nog wel overeen met de opdracht van de gemeente? En hoe heeft de opdracht van de gemeente invloed op wat er financieel en inhoudelijk mogelijk is?

Met dit onderzoek probeerden we antwoord te krijgen op de volgende vragen:

1. Wat is het (huidig) doel en de beoogde meerwaarde van WIJeindhoven?
2. Wat zijn de randvoorwaarden om de beoogde meerwaarde te realiseren?
3. Kan er een eerste inschatting worden gemaakt van wat dit betekent voor de bandbreedte qua caseload, en de (vorm van) financiering?

De probleemanalyse en hieruit voortkomende aanbevelingen dienen vervolgens bruikbaar te zijn in de gesprekken die WIJeindhoven en de gemeente met elkaar voeren.

1 Brief Onderwerp: voorlegger bij subsidieaanvraag, 30 september 2021

2 Interne analyse werkdruk WIJeindhoven (2021).

1.2. Achtergrond WIJeindhoven

Wij zetten eerst kort de achtergrond, de ontstaansgeschiedenis en visie uiteen, zodat de lezer meer zicht heeft op de context waarbinnen WIJeindhoven opereert.

'Eindhoven, de sociaalste' (2011)

De gemeente Eindhoven ging het als een van de eerste gemeenten in het sociaal domein 'echt anders doen'. Het College van B&W deelde in 2011 al de analyse van de Rekenkamer en besloot om tot een fundamenteel andere manier van werken in het sociaal domein te komen. De uitgangspunten luiden als volgt: 1. Vraaggestuurd en wijkgericht werken 2. Aanspraak van de eigen kracht en het zelforganiserend vermogen van inwoners en 3. Effectiviteit en beperking van bureaucratie staat centraal bij de uitvoering.³

Aan een extern comité werd in 2011 vervolgens de opdracht gegeven om één of meerdere organisatievormen en op hoofdlijnen de werkwijze te beschrijven voor de toekomstige Eindhovense uitvoeringspraktijk van het sociaal domein. Eind 2011 presenteerde de commissie het rapport *'Eindhoven, de sociaalste: ontwikkeling van samenkracht'*, waarin de conclusie werd getrokken dat er een fundamentele innovatie van het huidige sociale systeem nodig was. Dit document is zeer ingrijpend geweest voor het denken en doen binnen het sociaal domein in Eindhoven: bestaande organisaties in het sociaal domein moesten hun eigen bestaansrecht ter discussie stellen.

Van start met de visie (2012-2015)

De gemeente werkte vervolgens het rapport uit tot een visiedocument onder de naam *'Visie WIJeindhoven'*, dat bijna unanieme steun van de gemeenteraad ontving. Het is ook de landingsbaan voor de drie decentralisaties: Jeugdwet, Wmo en Participatiewet, waarbij er per huishouden wordt gekeken welke mate van ondersteuning (op het gebied van het sociaal domein) nodig is. Tussen 2012 en 2015 startten op basis van deze visie gefaseerd in alle wijken van Eindhoven generalistisch werkende wijkteams. Ze krijgen de opdracht te 'doen wat nodig is', vanuit de leefwereld van de inwoner te werken en zo min mogelijk te registreren om bureaucratie te voorkomen. Het handelingsrepertoire voor de generalisten van WIJeindhoven bestaat onder andere uit het concretiseren van, en in de praktijk vormgeven aan, grote begrippen zoals eigenkracht, samenkracht en wederkerigheid. Daarbij is het genereren van samenkracht en eigenkracht de essentie van de dienstverlening van de generalisten. Deze concretisering bestaat uit inhoudelijke componenten en bijbehorende oplossingsgerichte vragen waarmee werknemers focus kunnen houden en de hulpverlenersreflex kunnen doorbreken.

Van commissie naar uitvoeringsorganisatie (2015-heden)

De Stichting WIJeindhoven wordt medio 2015 de uitvoeringsorganisatie voor het in de praktijk brengen van de Visie WIJeindhoven. De 'WIJteams' zetten in samenwerking met onder andere huisartsen, ggz, woningcorporaties en scholen de kracht van het sociale netwerk van een huishouden in en verstevigen deze waar nodig. Daarmee versterkt de gemeente het netwerk van de stad.

De Visie WIJeindhoven gaat met betrekking tot de generalisten en verbinders uit van een gefaseerde overname van de 1^e-lijns werkzaamheden van de gespecialiseerde aanbieders door de WIJteams: van 20% overname in 2015 tot 60% in 2016 en 100% vanaf 2017.

3 Gemeente Eindhoven (2011). *Eindhoven, de sociaalste: Ontwikkeling van samenkracht*.

De verwachte verlaging van zorgkosten wordt verwerkt in de taakstellingen aan de generalistentteams om te zorgen dat zij 'binnen de financiële kaders zo effectief mogelijk zijn'.⁴ Ook zullen volgens het akkoord de maatschappelijke effecten in relatie tot gemaakte kosten nauw worden gemonitord, zodat de gemeente al lerend steeds effectiever wordt in haar aanpak: meer rendement en kwaliteit van leven voor deze inwoners binnen de gemeentelijke financiële mogelijkheden. Het College is van mening dat met de Visie WIJeindhoven beter wordt aangesloten bij de echte vraag van inwoners en vraagstukken in samenhang worden aangepakt.

'Eigen regie' staat centraal, en dat is meer dan eigen kracht. Het gaat over het herstel van het normale leven (waaronder wonen, werken, gezondheid en financiën) samen met en vanuit het perspectief van de inwoner. Dit concept wordt echter verder in het document niet concreter uitgewerkt.

Afhankelijkheid van personen maakt kwetsbaar, en forse financiële tekorten leiden af van de inhoud

Verder zijn nog drie punten belangrijk om mee te nemen voor de context. Deze komen niet uit de documenten maar zijn genoemd in gesprekken zowel tijdens dit onderzoek als eerdere onderzoeken. De toenmalige directeur sociaal domein van de gemeente Eindhoven was een groot voorstander en uitdrager van de Visie WIJeindhoven. Toen deze vertrok, bleek echter dat niet iedereen binnen de gemeentelijke organisatie zijn enthousiasme deelde.

Dit in combinatie met de grote financiële tekorten die de gemeente heeft doorgemaakt, deed de verhoudingen veranderen. Jarenlang is er geen ruimte geweest (of ervaren) om het over de inhoud te hebben. Financiën waren (te) leidend zo beamen meerdere belanghebbenden zowel binnen als buiten de gemeentelijke organisatie.

4 WIJeindhoven (2019). *WIJeindhoven aan de keukentafel*. Eindhoven.

In 2019 is het Servicebureau ingericht. Het servicebureau toetst de aanvragen van de generalist voor 2^e-lijnsondersteuning en zoekt een aanbieder voor de inwoner.⁵ Het beoogde doel hiervan was het helpen terugdringen van de grote tekorten op jeugd en Wmo en de stijgende (specialistische) zorgvraag.

1.3. Aanpak van het onderzoek

De vraag 'wat is onze meerwaarde' werd gesteld vanuit de wetenschap dat de werkdruk de laatste jaren al hoog was en nog steeds stijgt. Het is goed om de werkdruk concreter in beeld te brengen; 'hoe hoog is hoog'? Tegelijkertijd is het nodig zelf de mogelijkheden in kaart te brengen om de werkdruk te verlagen en hiermee regie te houden op de oplossingsrichtingen. Dat kan betekenen dat dingen efficiënter kunnen, dat de caseload realistischer in beeld gebracht kan en moet worden, dat je ergens 'iets minder' moet gaan doen: Wat zijn de randvoorwaarden die de organisatie nodig heeft om het vak van de generalist en de verbinder goed uit te voeren? Door deze fundamentele vraag niet te stellen, zouden we voorbij gaan aan de basis van de uitdaging.

Om deze vragen helder te krijgen, hebben wij zeven groepsgesprekken gevoerd met generalisten met diverse T-profielen, kwaliteitsborgers, ontwikkelaars, het MT, teamleiders en verbinders. Daarnaast hebben wij een documentanalyse gedaan aan de hand van interne- en externe bronnen. Onze tussentijdse bevindingen en aanbevelingen in concept hebben wij voorgelegd aan betrokkenen tijdens twee 'toetsgesprekken'.

5 Een 'specialist jeugd of Wmo' bij het servicebureau controleert het verslag en beoordeelt in hoeverre inzet van 2e-lijnszorg nodig is in zijn/ haar optiek. Waar nodig stelt de medewerker aanvullende vragen aan de generalist en het gezin. Ook kan de specialist jeugd vragen aan een van de gedragswetenschappers die het servicebureau heeft om mee te denken en advies te geven op de aanvraag. Ten slotte kan een generalist overleggen met de gedragswetenschapper bij een jeugdcasus.

1.4. Meerwaarde (Waar is WIJeindhoven van?)

Over het algemeen zijn werknemers van WIJeindhoven in de groepsgesprekken redelijk duidelijk en consequent over de meerwaarde van de organisatie en hun manier van werken.

De generalist als altijd aanwezig aanspreekpunt, spin in het web, in staat om een doorbraak te forceren in het systeem

De geïnterviewden in de gesprekken zien een grote meerwaarde van het generalistisch werken en de rol die de generalist kan vervullen voor de inwoner. 'Generalisten+' nemen meer intensieve jeugdcasussen op zich die heel veel tijd kosten. Hierdoor hebben zij ook een beperktere caseload. Soms wordt dit ook anders vormgegeven:

'Complexe jeugdcases worden door alle generalisten opgepakt, en twee generalisten+ gaan coachend met die anderen mee.'

Geïnterviewden ervaren een groot belang van het 'versterkt matchen'. Dat er een betere koppeling wordt gemaakt tussen de generalist en de inwoner/het gezin op basis van de vraag van de inwoner, en de expertise en vakmanschap van de generalist.

Hiernaast wordt het bij de inwoner thuis komen (aan de 'keukentafel') van de generalisten gezien als een belangrijk aspect van de waarde van WIJeindhoven. Door de Coronamaatregelen is de uitwerking van die rol de afgelopen jaren wel lastiger geweest. Het bij inwoners thuis komen, blijft echter een essentieel onderdeel van het systemisch kijken naar de doelgroepen en wijken:

'Je komt bij mensen thuis, je ziet veel meer waar ze vandaan komen. Dat maakt een wezenlijk verschil. (...) Zo kunnen we kijken hoe we kunnen bouwen op wat er al systemisch speelt in de wijk.'

Ten slotte ervaren werknemers ook dat zij kijken naar mogelijkheden i.p.v. problemen, en kijken naar hoe specialistische hulp kan worden ingezet. Betrokken blijven als er 2^e-lijns ondersteuning geboden wordt:

'Jij bent [als generalist] het aanspreekpunt op zoveel vlakken, jij kunt als enige die doorbraak in het systeem forceren.'

Aan de andere kant kan men zich afvragen of inwoners ervaren dat generalisten op bepaalde vlakken te weinig weten om hen te helpen, door het generalistisch karakter van de generalist. (Dit kwam in enkele diepte-interviews uit *Jeugdhulp in beweging*⁶ als aandachtspunt naar voren van sommige ouders). Uit de groepsgesprekken blijkt dat generalisten ervaren dat dit wel meevalt, als je maar het gesprek hier op een juiste manier en tijdig aangaat:

'Tijdig aangeven dat je iets niet kan. Wij zijn niet voor niets "WIJeindhoven", en niet "JIJeindhoven"... Ik weet iets niet, maar mijn collega wel. De inwoner hoeft hiermee niet naar een andere organisatie. Dus het hoeft niet als een gemis te worden ervaren als je het expliciet maakt.'

De verbinder als gemiste sociale basis

Binnen het programma gericht op sociale basis, zijn medewerkers aangenomen in de rol van verbinder. Het is een functie geworden los van het werk als generalist. Elke wijk heeft een aantal verbinders. Geïnterviewden zien dat de rol van de verbinder als in het gat springen van de ondergesneeuwde sociale basis en het wegbezuinigde opbouwwerk. Het grote verschil met het oude opbouwwerk is echter dat WIJeindhoven de inwoner faciliteert om initiatieven op te zetten in plaats van deze zelf te organiseren. Ook gaat WIJeindhoven actief op zoek naar ontwikkelplekken en inwonersnetwerken die de samenkracht in de wijk

6 Britt, et al 'Jeugdhulp in beweging', Utrecht, 2021.

versterken. Je voert als verbinder niet de taken vanuit de vier wetten uit, maar maakt vanuit een andere invalshoek contact met inwoners in de wijk en met stichtingen: in plaats van dat je uitgaat van een vraag, die is ingegeven door problematiek, ga je op zoek naar wensen en talenten. Die wensen en talenten probeer je als verbinder te matchen aan inwoners met een vraag. Of je probeert dat talent tot bloei te laten komen bij een organisatie:

'In de ene wijk cirkel je rond bestaande initiatieven, en in andere wijken ben je initiatieven aan het opbouwen en lijkt het op opbouwwerk.'

Deze vorm van verbinding is niet nieuw. Bij WIJeindhoven ervaren ze dat het onderschatten van die sociale basis veel schade oplevert in de samenleving. De rol van de verbinders is een logisch gevolg van dit gemis.

Tegelijkertijd geven geïnterviewden aan dat zeker de rol van 'generalist' nog volop in ontwikkeling is. Veel gesprekspartners zien WIJeindhoven als voorloper en pionier op dit vlak: er wordt immers een brede definitie van het sociaal domein gehanteerd, waardoor samenwerking over die schotten heen kan worden gerealiseerd.⁷ Andere (sociale) teams in bekende Nederlandse gemeenten zijn volgens geïnterviewden 'anders' dan WIJeindhoven en werken 'niet echt generalistisch'. Daar wordt bijvoorbeeld wel een knip gemaakt tussen inwoners met en zonder kinderen, of worden delen van de Participatiewet door andere organisaties uitgevoerd.

Relatie tot opdracht van gemeente Eindhoven

Op papier sluit de meerwaarde van WIJeindhoven, zoals de organisatie deze voor zich ziet en de opdracht van de gemeente, in hoofdlijnen op elkaar aan. Er wordt echter aan alle kanten aan de tijd en middelen van WIJeindhoven getrokken. Dit wordt onder meer zichtbaar als wij kijken naar het jaarplan van 2021: Binnen WIJeindhoven is er gewerkt aan een jaarplan om een overzicht te krijgen in alle beoogde plannen, zowel intern als extern, en in hoeverre deze zijn geslaagd, en wat er is uitgevoerd wat niet aanvankelijk in de planning stond.

Als je de acties in het jaarplan bekijkt, valt een aantal zaken op:

- Ongeveer de helft van de beoogde plannen/ acties zijn extern.
- Van de zaken die in 2021 zijn gedaan die niet in het jaarplan stonden is meer dan de helft extern.
- Van de zaken die niet gelukt zijn uit het jaarplan, is meer dan de helft intern.

Dit roept de vraag op in hoeverre het eigen werk en ambities worden verdrongen door externe impulsen.

Daarnaast zijn er om de gemeentelijke opdracht te vervullen een aantal zaken nodig. Zowel aan de kant van de gemeente, als bij WIJeindhoven en bij haar partners in de stad. Waar op papier de gemeente zich aansluit bij de visie, worden er in de praktijk keuzes gemaakt, die het succesvol uitvoeren van de visie wel degelijk belemmeren. Dit werken wij verder uit in het volgende hoofdstuk.

⁷ SCP (2020). *Sociaal domein op koers?* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

2 Probleemanalyse en aanbevelingen

2.1. Kader voor probleemanalyse

Voor het analyseren van de informatie hanteren wij het onderscheid naar 'meewegende factoren'⁸ zoals gebruikt door Integraal Werken in de Wijk.⁹ Deze handreiking biedt een denkkader om caseloads te bepalen voor lokale teams en is daarmee ook goed toepasbaar op de casus WIJeindhoven. De factoren zijn:

1. Stelselfactoren
2. Randvoorwaardelijke factoren
3. Teamfactoren

Wij ordenen de informatie uit de documentanalyse en de groepsgesprekken langs deze factoren. Deze factoren hangen met elkaar samen en sommige knelpunten en aanbevelingen kunnen onder meerdere vallen. Voor de aanbevelingen maken wij gebruik van de zelf aangedragen ideeën vanuit de groepsgesprekken, goede voorbeelden van andere gemeenten uit 'Eigenwijs transformeren' (zie kader) en andere literatuur.

⁸ Een meewegende factor is 'gezinsfactoren', maar deze zijn gezien de vraag minder relevant en laten wij achterwege.

⁹ Caseload voor lokale (wijk)teams, Handreiking en denkkader om werklust te bepalen, evalueren en bij te stellen, 2021.

Eigenwijs Transformeren

Het Verwey-Jonker Instituut en Radboud University onderzochten in opdracht van het Ministerie van VWS hoe de jeugdzorg is georganiseerd in een aantal gemeenten die aangeven hier succesvol in te zijn. Het ging in dit onderzoek om de gemeenten Deventer, Peel en Maas, Roosendaal, Utrecht en Zaltbommel. Het onderzoek *Eigenwijs transformeren* laat zien dat er niet één overkoepelende succesfactor aan te wijzen is voor het regelen van goede jeugdzorg. Het gaat om een combinatie van bijvoorbeeld investeren in vroegsignalering en preventie, het toegankelijk organiseren van de eerstelijns hulp én een groot vertrouwen in de kennis en kunde van jeugdhulpprofessionals. Hoewel het samenkomen van deze factoren geen blauwdruk is, bieden de conclusies van het onderzoek diverse aanknopingspunten voor gemeenten om van elkaar te leren en de jeugdzorg op een duurzame manier in te vullen. Een aantal van de belangrijkste factoren die uit het onderzoek naar voren kwamen zijn:

- Er is sprake van *politiek-sociale stabiliteit* in de gemeenten. Dat wil niet zeggen dat zich geen wisselingen in politieke kleur of bestuurder voordoen. Het betekent wel dat visie, waarden en leidende principes in de loop der tijden redelijk stabiel blijken en dat ambtenaren, college van B&W en gemeenteraad goed op elkaar zijn aangesloten.
- Er is op een *lerende manier* gewerkt, waarbij altijd de inhoud voorop stond en de organisatie daaruit afgeleid en volgend was. Dit gebeurde met pilots en experimenten gebaseerd op vertrouwen. Wetend dat zaken anders zouden lopen dan verwacht maar uitgaande van samen leren en ontwikkelen.
- In alle gemeenten is een *sterke basis in de eerste lijn* gevormd. Een basis uitgaande van wederkerigheid en veelal langdurige samenwerking.

- De professionals in de lokale basis- of toegangsteams hebben in al deze gemeenten een groot mandaat. Gemeenten hebben *vertrouwen in hun kwaliteit en kunde*. Na het opstellen van een gezinsplan of arrangement zijn in deze gemeenten meestal geen afzonderlijke procedures rondom beschikkingen meer nodig voor het leveren van (specialistische) ambulante ondersteuning.
- De visies van de onderzochte gemeenten, die al vroegtijdig zijn ontwikkeld, worden consequent en consistent doorgevoerd. Ze ontwikkelen deze visies door en operationaliseren deze in de lokale praktijken.
- De betrokken gemeenten vullen hun rol als opdrachtgever (...) stevig in, maar op een betrouwbare en rechtvaardige wijze. De gemeenten realiseren zich dat ze voor inhoudelijke kennis en kunde afhankelijk zijn van professionele aanbieders. Ze voelen zich *procesverantwoordelijk en richten zich ook op de lange termijn*. (...) Het risico is dat – zeker in tijden van financiële schaarste – er een risico-regel reflex optreedt en gemeenten meer controle willen. De onderzochte gemeenten leren dat juist doorbouwen op vertrouwen van belang is.
- *Monitoring* speelt in alle geportretteerde gemeenten een grote rol, waarbij er steeds sprake is van een cyclisch proces met aandacht voor zowel data als duiding (tellen en vertellen) zowel binnen de gemeenten als in samenwerking met jeugdhulpaanbieders.

2.2. Stelselfactoren: aandachtspunten

In deze paragraaf gaan we in op een aantal knelpunten en dilemma's die te maken hebben met hoe het stelsel is ingericht. Achtereenvolgens komen de volgende punten aan bod:

- Bekostiging (wijze van financieren).
- Rijpheid van de keten (vertrouwen, kennis van elkaar, sluitende afspraken).
- Souplesse in samenwerking met gemeentelijke diensten.
- Beschikbaarheid en overzicht van juiste zorg (wachttijden, wachtlijsten).
- KPI's, en andere (mogelijk perverse) prikkels zowel binnen de organisatie als in de samenwerking tussen organisaties.

We sluiten af met een aantal aanbevelingen gericht op beschreven stelselfactoren in paragraaf 2.3.

Wijze van bekostiging en hoogte financiering

De financiering van WIJeindhoven is gebaseerd op een maatschappelijke kosten-batenanalyse (mkba) uit 2013. De op de mkba-gebaseerde financiering groeit niet mee met stijgende inwonersaantallen,¹⁰ en ook niet met bijvoorbeeld het aantal hulpvragen dat WIJeindhoven verwerkt, en niet op basis van de sociaaleconomische kengetallen per wijk/voor de stad als geheel. Daarnaast wordt WIJeindhoven incidenteel gefinancierd voor verschillende

¹⁰ Ter illustratie: In 2013 had de gemeente Eindhoven 218.430 inwoners, in 2021 is de dit gegroeid naar 235.691 inwoners (Bron: <https://allecijfers.nl/gemeente/eindhoven/>)

projecten (bijvoorbeeld GGZ in de wijk, LEA VO-scholen, Projecten zittings-vertegenwoordiging, SMI). Ook ontvangt WIJ Eindhoven soms subsidiëring voor bijzonderheden als het extra werk dat voortkwam en -komt uit de opname-stop van Jeugdbescherming Brabant.¹¹

Verder worden de subsidies niet meerjarig verstrekt, maar jaarlijks. Deze jaarlijkse wijze van financiering geeft continue onzekerheid over het beschikbare budget voor het komende jaar. Dit bemoeilijkt het uitwerken en vooruitplannen van lange termijn investeringen van de organisatie.

Opereren binnen ontoereikende financiële kaders drukt vervolgens op verschillende deelaspecten: de kwaliteit van de hulpverlening, langere wachtlijsten, de beschikbare tijd voor inwoner, tijd voor expertise-ontwikkeling en vakmanschap.

Een nieuwe mkba wordt in de gesprekken vaak genoemd als nieuwe oplossing om de onzekerheid en druk weg te nemen en tot voldoende financiering te komen. Het is maar de vraag of een nieuwe mkba passend, en nodig, is om te komen tot voldoende financiële middelen. Een mkba is een (potentieel) langdurig traject. Bovendien berusten mkba's op het stapelen van aannames. In het sociaal domein is gebleken dat deze aannames vaak niet (genoeg) blijken te kloppen. (Denk hierbij aan de aannames van het rijk achter de transities van 2015).¹² Ook biedt een nieuwe mkba weinig bewegingsruimte voor veranderingen in de gemeentelijke opdracht aan generalisten en verbinders, waar

11 Op 21 juni 2021 kondigde Jeugdbescherming Brabant een instroomstop af. Die is op 15 december 2021 opgeheven. De reden voor het instellen van de instroomstop was dat door toenemend personeelstekort de werkdruk te hoog was, waardoor de veiligheid van de gezinnen die onder de hoede van Jeugdbescherming Brabant waren, gevaar dreigde te lopen. (bron <https://www.jeugdbeschermingbrabant.nl/clientenstop-jbb/>)

12 Zie onder andere 'Sociaal domein op koers? Verwachtingen en resultaten van vijf jaar decentraal beleid,'

door de mogelijke baten lastig hard te maken zijn. Hiernaast is er ook weinig ruimte om meer grip te krijgen op de veranderende complexiteit en duur (en daarmee kosten) van de hulpvragen van inwoners.

Gemeenten uit 'Eigenwijs transformeren' pakken het anders aan:

- *'De Deventer werkwijze berust op een bedrijfsmatige aanpak waar op basis van kennis over de populatie en over de kosten van de zorg (backoffice; tarieven*aantal uren/ etmalen, weten wat je uitgeeft) vroegtijdig (kan worden) bijgestuurd.'*¹³
- *'In de gemeente Utrecht is er sprake van een op populatiebekostiging gebaseerde lumpsum financiering ('vierkantbekostiging') met langjarige contracten. Hierbij wordt eenvoudig belangrijk gevonden, zowel in het zorglandschap als in de afspraken met de partners.'*¹⁴

Uit onze gesprekken blijkt dat de gemeente Eindhoven langzaam maar zeker steeds meer open staat voor een andere vorm van bekostiging. Deze heroverweging biedt kansen.

2.2.1. Rijpheid van de samenwerking in de keten

Uit de groepsgesprekken komen een aantal ontwikkelpunten naar voren als het gaat om het vertrouwen en de 'rijpheid' binnen de ketensamenwerking. In *Eigenwijs transformeren* wordt vertrouwen zelfs gezien als de basis voor een goede samenwerking.

13 Sondeijker et al 'Eigenwijs Transformeren' p 48.

14 Sondeijker et al 'Eigenwijs Transformeren', p104.

We zien over het algemeen dat er over en weer nog te weinig kennis wordt gedeeld, dat afspraken tussen ketenpartners nog niet goed sluitend zijn en dat de samenwerking daardoor stroperig kan zijn. Hoewel de samenwerking met de meeste partijen over het algemeen goed is, en de afgelopen jaren is verbeterd¹⁵, zijn er nog steeds een aantal specifieke aandachtspunten:

- Er wordt soms nog te veel 'geschoven' met inwoners. Welke inwoner hoort waar met welke hulpvraag? Dit heeft deels te maken met mogelijke prikkels vanuit de KPI's van de verschillende organisaties. Dan kan het gebeuren dat organisaties vooral inwoners 'aan willen nemen' die makkelijk binnen de 'eigen KPI's' zijn te helpen.
- Grenzen van het werk (en de bijbehorende taakverdeling) zijn tussen organisaties op hoofdlijnen aanwezig, maar er is een groot grijs gebied. Dat grijze gebied kan enerzijds ruimte geven om te doen wat nodig is en maatwerk te leveren. Anderzijds maakt grijs gebied 'nee zeggen' of bepalen waar de verantwoordelijkheid van WIJeindhoven ligt lastiger. Wij constateren uit de gesprekken dat in de gevallen waar andere partijen 'hun grenzen' kunnen bewaken, de inwoner per definitie bij WIJeindhoven terecht komt.

'Soms is het zo'n gedoe dat we het vaak naar onszelf toetrekken'.

- Ten slotte zijn er veel verschillende partijen actief in de gemeente. En er is hiermee ook (te) weinig kennis van elkaar, en twijfels over of andere partijen wel voldoende weten wat WIJeindhoven doet. De onbekendheid laat beelden bestaan en bemoeilijkt daardoor goede samenwerking en vertrouwen in elkaar.

Beperkingen van de sociale basis: discrepantie tussen ambities en aanbod

Uit de gesprekken blijkt dat niet alle hulpvragen opgelost kunnen worden in de sociale basis. Dit spreekt voor zich. De vraag is daarom meer in hoeverre deze ambitie zich leent om als KPI te formuleren (in dit geval om 30% van de hulpvragen meteen door te verwijzen naar de sociale basis). Dit vraagt iets van het type hulpvraag, en het vraagt iets van het aanbod in de sociale basis. In hoeverre liggen de middelen die partijen in de sociale basis hebben in lijn met de (gemeentelijke) ambitie?

Uit de gesprekken blijkt dat waar een generalist gaandeweg het (ondersteunings)proces met een inwoner een mogelijke ondersteuning / een oplossing ziet in de sociale basis, zij soms aanlopen tegen erg hoge wachttijden voor de inzet. Daardoor verdwijnt soms het momentum bij de inwoner. Hierdoor schieten generalisten regelmatig in de reflex 'dan doe ik het maar zelf'. Tot slot geven generalisten aan dat zij vaak – ondanks ondersteuning vanuit de sociale basis – betrokken moeten blijven bij een inwoner/gezin.

'In hoeverre is de sociale basis maakbaar en realistisch?'

Het 'dan maar zelf doen' bij veel hulpvragen kan op korte termijn nuttig zijn, geredeneerd vanuit de presentietheorie, maar lijkt op de lange termijn niet houdbaar. Dit vraagt om een open gesprek (eerst intern, en vervolgens de inwoner en met partners) over waar WIJeindhoven niet (meer) van moet zijn. Met inwoners praten over wederzijds verwachtingen hoort in onze optiek tot een kerncompetentie van een generalist. Het eerst goed intern bespreken biedt de generalist het gevoel gesteund te worden in dit gesprek met inwoners (en eventueel partners).

¹⁵ Britt, et al 'Jeugdhulp in beweging', Utrecht, 2021.

Vertrouwen in de kennis en expertise van de generalist, en de behoefte aan een vast iemand om een professionele werkrelatie mee op te bouwen

Uit een van de toetsgesprekken kwam het signaal naar voren dat andere partijen soms (te) weinig vertrouwen hebben in WIJeindhoven, doordat ze te weinig vertrouwen hebben in de kennis en/of vakmanschap van de generalisten. Professionals in andere werkvelden ervaren soms dat generalisten te weinig weten over een bepaald (inhoudelijk) veld om als serieuze samenwerkingspartner te fungeren. Als voorbeeld werd genoemd dat een gezinsvoogd een generalist moet uitleggen wat een GI is.¹⁶

Om een goede werkrelatie op te bouwen met wederzijds vertrouwen is er een bepaalde continuïteit van medewerkers nodig. WIJeindhoven kiest ervoor om de generalist van een inwoner/het gezin het aanspreekpunt te laten zijn voor andere samenwerkingspartners. En bij een een-op-een relatie tussen professionals die rond een inwoner of gezin werken is dit logisch. (Je werkt samen met een inwoner/ gezin aan doelen). Daarnaast is het belangrijk om ook op organisatieniveau een aanspreekpunt te hebben, waar professionals vertrouwen en een werkrelatie mee op kunnen bouwen. Net als de behoefte van WIJeindhoven aan (een kleiner aantal) vaste gezichten en aanspreekpunten bij de gemeente. (Hierover meer in paragraaf 2.2.3).

Werkrelatie met het Servicebureau

De relatie met de gemeente vraagt op verschillende niveaus aandacht. Hier focussen wij op de relatie met 'de gemeentelijke dienst' het Servicebureau. Hoewel de samenwerking met het Servicebureau al beter is dan vroeger, komt uit de gesprekken naar voren dat er een ongelijkwaardige samenwerking

tussen generalisten en de medewerkers van het Servicebureau (specialisten Wmo en specialisten Jeugd genoemd) wordt ervaren. Generalisten ervaren het Servicebureau als een onnodige en soms belemmerende schakel tussen de inwoner en de aanvraag voor 2^e-lijnshulp. De generalist heeft geen inzage in de voortgang van en aanvraag in een systeem, en inwoners kunnen zelf niet rechtstreeks contact opnemen met het Servicebureau. Als de inwoner (en/of generalist) vragen hebben over de voortgang, moet de generalist dus zelf elke keer contact opnemen met de Servicebureau-medewerker.

Door de werkwijze met het Servicebureau als loket tussen de inwoner en 2^e-lijnshulp wordt van de generalist wel verwacht regie te voeren, maar zonder mandaat. Generalisten ervaren tijdsverlies door extra werk (aanvraag schrijven, contact met Servicebureau, geen zicht op voortgang aanvraag, et cetera). Dit druist ook in tegen het derde uitgangspunt van *'Eindhoven de sociaalste'*. De gemeentelijke aanname dat het Servicebureau voor de generalist minder werk betekent, is niet goed te onderbouwen. Wel zijn er (financiën voor) fte's afgestaan van WIJeindhoven aan het Servicebureau. Tegelijkertijd is het – door het niet op hoofdlijnen schrijven van tijd voor bepaalde acties – niet makkelijk te onderbouwen dat het Servicebureau de generalisten ook daadwerkelijk structureel meer tijd kost.

Overzicht op, en beschikbaarheid van, juiste zorg

Het gemak waarmee de generalist overzicht houdt op (de beschikbaarheid) van de juiste zorg is deels iets waar alle professionals (in sociale teams) mee te maken hebben. In de Eindhovense situatie hangt dit echter ook samen met de rol van het Servicebureau. Het overzicht houden op het 2^e-lijns aanbod is een taak van het Servicebureau, net als het zoeken naar een passende plek bij een 2^e-lijnsaanbieder. De grenzen tussen deze taakverdeling blijkt in de praktijk

¹⁶ Gecertificeerde instelling. De organisatie die van overheidswege gecertificeerd is om maatregelen in het kader van de jeugdreclassering en jeugdbescherming uit te voeren.

poreus. Soms ervaren generalisten dat zij alsnog het werk doen wat bij het Servicebureau hoort, bijvoorbeeld het afbellen van aanbieders op zoek naar een plek. Generalisten hebben door deze taakverdeling minder gevoel bij wat er allemaal is aan aanbod, en wat mogelijk meest passend zou zijn voor een inwoner of gezin. Dit ervaren zij als een gemis.

Beperkte beschikbaarheid van sommige zorg resulteert in wachtlijsten. Tijdens de wachttijden blijft de generalist betrokken bij de inwoner of het gezin. Dit is logisch en hoeft (of hoort) ook geen probleem te zijn. Behalve als de generalist hierdoor onvoldoende tijd vrij kan maken om nieuwe casussen op te pakken.

2.2.2. Relatie met de gemeente op niveau van opdrachtgever – opdrachtnemer

Hoe is op verschillende niveaus de relatie met de gemeente? Uit deze gesprekken en ook eerdere onderzoeken¹⁷ komt het beeld naar voren dat ook de gemeente Eindhoven zoekt naar meer samenwerking vanuit partnerschap en een consistente visie, maar dat er in de praktijk actoren bij de gemeente op de verschillende niveaus hier nog (te) weinig daadwerkelijk naar handelen. Daarnaast gaan samenwerkingen vanuit partnerschap meestal gepaard met langlopende contracten, waarin een ontwikkelproces qua partnerschap is opgenomen in de taakstelling. Dit zien wij in de gemeentelijke stukken niet terug.

Cultuurveranderingen zijn altijd een proces met een lange adem. Dat vraagt van de partners van de gemeente dat zij de gemeente helpen deze rol op zich pakken (in wederkerigheid). Partners dienen proactief in gesprek te blijven over de inhoud vanuit een stevige partnerrol. Idealiter stimuleert en faciliteert de gemeente dit. Maar je hoeft hier als partner geen afwachtende houding in aan te nemen. Die rol stelt de deelnemende organisaties in staat om duidelijk te zijn

over wat zij wel kunnen, over wat zij niet kunnen en wat nog grijs gebied is: Wat zij weliswaar kunnen, maar waar niet hun grootste toegevoegde waarde ligt – waardoor het dus eventueel door iemand anders gedaan kan worden.

Integraal werken in een verkokerd systeem

Wat het niet makkelijker maakt, is dat de gemeente vanuit de kokers van verschillende afdelingen bezig is met de eigen prioriteiten. Onderling bestaat er ook geen hiërarchische relatie tussen kokers, waardoor het moeilijk is voor afdelingen om elkaar over en weer aan te spreken op het opdrachtgeverschap naar WIJeindhoven. Dit betekent voor de kwaliteitsborgers en ontwikkelaars van WIJeindhoven dat zij te maken hebben met veel verschillende contactpersonen vanuit de gemeente. Wanneer iets gesignaleerd wordt, wat raakt aan (en/of knelt tussen) verschillende beleidsvelden en afdelingen, moet WIJeindhoven dit aankaarten bij veel verschillende beleidsambtenaren. Zij kijken ieder elk vanuit hun eigen perspectief naar het opdrachtgeverschap voor WIJeindhoven. Het belang van één afdeling kan bijvoorbeeld niet stroken met het belang van een andere afdeling. Die variatie in perspectieven kan voor de werknemers van WIJeindhoven verwarrend zijn en het vertrouwen in de samenwerking negatief beïnvloeden over en weer. Tot slot kost het bij WIJeindhoven medewerkers veel tijd en energie op deze wijze.

Niet alleen veel gesprekspartners vanuit verschillende afdelingen bemoeilijken de relatie. Er is de afgelopen jaren ook veel verloop geweest in de gemeentelijke organisatie, wat het opbouwen van een werkrelatie met gezond vertrouwen hindert. Wij krijgen uit de ervaringen van medewerkers van WIJeindhoven in de gesprekken het beeld dat er op (te veel) verschillende plekken binnen de gemeentelijke organisatie onvoldoende vertrouwen is in WIJeindhoven als organisatie en de visie erachter. Deels heeft dit in hun ervaring te maken met onbekendheid van wat WIJeindhoven doet en waar WIJeindhoven goed in is. Deels komt het gebrek aan vertrouwen voort uit de eerder genoemde geschiedenis: er is heel enthousiast gewerkt aan de visie door een beperkt

¹⁷ Britt et al 'Jeugdhulp in beweging', en Kwakernaak et al 'Pre-programma onderzoek sociaal domein gemeente Eindhoven'.

aantal mensen binnen de gemeente. Toen deze betrokkenen weggingen bij de gemeente, bleek dat grote delen van de organisatie minder bekend (en/of minder enthousiast) waren over de visie.

Een aantal rode draden hierover uit de gemeenten in 'Eigenwijs transformeren', waarin partnerschap op basis van vertrouwen centraal staat:

*'Er is op een lerende manier gewerkt, waarbij altijd de **inhoud voorop** stond en de organisatie daaruit afgeleid en volgend was. Dit gebeurde met pilots en experimenten **gebaseerd op vertrouwen**. Wetend dat zaken anders zouden lopen dan verwacht maar uitgaande van samen leren en ontwikkelen. Leren krijgt op verschillende manieren maar steeds op alle niveaus vorm.'*

*'De betrokken gemeenten vullen hun rol als opdrachtgever (...) stevig in, maar op een betrouwbare en rechtvaardige wijze. De gemeenten realiseren zich dat ze voor inhoudelijke kennis en kunde afhankelijk zijn van professionele aanbieders. Ze **voelen zich procesverantwoordelijk en richten zich ook op de lange termijn**. De gemeenten nemen zo een sterke rol in het netwerk. Ook zijn de gemeenten zich ervan bewust dat de transformatie ook een verandering qua gemeentelijke organisatie vraagt. Het risico is dat – zeker in tijden van financiële schaarste – er een risico-regel reflex optreedt en gemeenten meer controle willen. **De onderzochte gemeenten leren dat juist doorbouwen op vertrouwen van belang is.***

'Wat ook lijkt te werken, is om de organisaties samen verantwoordelijkheid te geven voor het te besteden budget en regie te laten nemen voor het proces om samen het beste voor mensen te organiseren. Gemeenten kunnen dit proces faciliteren middels het organiseren van gesprekken en intensieve kennisuitwisseling en reflectie op basis van cijfers en casuïstiek.'

Rol van gemeente als regisseur op netwerk van partijen (en hiermee op de samenwerking)

De samenwerking met andere organisaties, en met de verschillende afdelingen van de gemeente, en wijze van opdrachtgeverschap raken elkaar in de prikkels die de gemeente (onbedoeld) meegeeft aan WIJeindhoven en de andere organisaties in het sociaal domein. Bijvoorbeeld in de selectie van KPI's en de mogelijke kosten van het al dan niet behalen hiervan.¹⁸ Wij constateren dat sommige KPI's buiten de beïnvloedingssfeer van WIJeindhoven liggen, en de onderlinge samenwerking tussen verschillende organisaties in de stad niet stimuleren. KPI's en het bijbehorend instrumentarium horen de essentie te raken van het werk van een organisatie, en de missie en visie van de organisatie te weerspiegelen. Alleen al om die reden is het goed om de KPI's van WIJeindhoven (en wellicht andere organisaties in het netwerk) kritisch tegen het licht te houden.

Het hanteren van KPI's die buiten de directe beïnvloedingssfeer liggen van de organisatie is niet zinvol. Een concreet voorbeeld hiervan, dat ook meteen raakt aan samenwerking is deze: 'Aanmelden van 80% van nieuwe aanvragers P-uitkering bij Participatiebedrijf.' Of een inwoner die zich meldt voor een uitkering geschikt is voor het Participatiebedrijf ligt buiten de beïnvloedingssfeer van WIJeindhoven. Verder heeft het Participatiebedrijf een KPI dat stelt dat zij een bepaald percentage van de aanmeldingen binnen drie maanden moet doorleiden naar werk. Hiermee loont het voor het Participatiebedrijf niet om inwoners aan te nemen waarvan te verwachten is dat zij meer inzet nodig hebben.

¹⁸ Waarbij wel geldt dat met een goede onderbouwing kan worden afgezien van de 5% subsidie-inhouding.

2.3. Stelselfactoren: aanbevelingen

Hier volgen een aantal aanbevelingen die raken aan de gesignaleerde knelpunten qua stelselfactoren. Het is belangrijk bewust te zijn dat dit traject plaatsvindt in een omgeving waar veel interne en externe factoren continu in beweging zijn. Het kan hierdoor zijn dat sommige aanbevelingen in meer of mindere mate al aandacht krijgen. In deze gevallen moeten de aanbevelingen niet gelezen worden als kritiek dat er te weinig op dit vlak gebeurt, maar eerder gelezen worden als een aanmoediging om (sterker) door te gaan hiermee.

1. Ga het gesprek aan met de gemeente hoe samen vast te houden aan de visie en tegelijkertijd (samen) in kunnen spelen op (onverwachte) ontwikkelingen

Het gaat hierbij niet alleen om het vasthouden aan visie, maar deze ook consequent en consistent uitdragen en er naar handelen in de dagelijkse praktijk. Tegelijkertijd moeten WIJeindhoven en de gemeente de ruimte hebben om (gezamenlijk) in te spelen op (onverwachte) ontwikkelingen. Voor alle gemeenten uit Eigenwijs transformeren blijkt dat: *‘De visies van de gemeenten, (...) consequent en consistent (worden) doorgevoerd. Ze ontwikkelen deze visies door en operationaliseren deze in de lokale praktijken. De wijze waarop de visie de basis vormt voor de interactie tussen professionals en gezinnen geldt ook voor de omgang van gemeenten met professionals en organisaties. Dit resulteert in korte lijnen, snel schakelen en een cultuur van betrokkenheid en flexibiliteit.’*

Om dit goed te kunnen doen en ook vast te houden op de lange termijn, is een open cultuur nodig, waarbij een stevige basis van vertrouwen het fundament is en men elkaar over en weer van feedback voorziet bij het afwijken van de visie. Vaak werkt het goed om deze feedback vragend te formuleren en uitleg te vragen aan de ander. Bijvoorbeeld: *‘In de visie staat dat we werken vanuit de eigen kracht en zelfredzaamheid van inwoners. Nu zie ik dat jullie deze keuze maken, hoe verhoudt zich dat tot de visie? Zou je me dat willen uitleggen?’*

Het doel is samen tot afspraken te komen hoe in te spelen op de (onverwachte) ontwikkelingen die er zijn, zonder de gezamenlijke visie uit het oog te verliezen (‘mission drift’).

Een aanknopingspunt hiervoor is mogelijk de aanbeveling uit het pre-programma Sociaal Domein: *‘Door het vele bijsturen – met name door de tekorten – lijkt [de gemeentelijke] beleidstheorie niet meer actueel. (...) Een herijking van de beleidstheorie is hiervoor nodig. Na deze herijking kan bekeken worden in hoeverre er in de huidige verzamelde data/stuurinformatie er ook informatie verzameld wordt dat inzicht geeft in hoe ingezette interventies en werkwijzen aansluiten op de beleidstheorie.’*

Grijp dit aan en probeer de gemeente hiertoe te bewegen en voed deze theorie met de eigen kennis en ervaring uit de praktijk. Kennisgedreven werken kan heel helpend zijn. Waarbij het van belang is dat verschillende soorten kennis benut en bij elkaar gebracht wordt. Denk hierbij aan wetenschappelijke kennis uit onderzoek en data, praktijkkennis van professionals, van beleidsmakers en managers en ervaringskennis van inwoners.

2. Werk aan vertrouwen door het gesprek te voeren vanuit de inhoud

Uit onze gesprekken blijkt dat er soms onvoldoende vertrouwen wordt ervaren tussen (verschillende actoren binnen de) gemeente en WIJeindhoven. Voldoende vertrouwen is een noodzakelijke voorwaarde voor de mogelijke oplossingen op veel van de andere aandachtspunten, blijkt ook uit *Eigenwijs transformeren*. Het lijkt nodig om in gesprek te gaan met de kritische gesprekspartners van de gemeente: wat kunnen WIJeindhoven en de gemeente samen doen om een solide basis van vertrouwen te creëren? Dit vraagt om meerdere gesprekken, waarbij ook de uitvoering wordt meegenomen. Praktijksituaties zoals het onderzoeksprogramma Sociaal Domein, en de discussie rond de mono-multi-methodiek kunnen hier een mooi startpunt voor zijn. In een aantal van de regio's van *Eigenwijs transformeren* is er zelfs een uitwisseling tussen gemeente en

aanbieder gestart, waarbij een aanbieder tijdelijk in de schoenen van de gemeente kwam te staan en vice versa. Dit uitwisselingstraject heeft in deze gemeenten erg geholpen bij het vormen van wederzijds begrip.

Het voeren van deze gesprekken blijft echter lastig, immers vertrouwen kan je niet eisen of afdwingen. Vertrouwen bouw je op door (meer) met elkaar te (blijven) praten over de inhoud: De inhoud van het werk, de ontwikkelingen in de stad en de hulpvragen van inwoners, en ten slotte wat dit (mogelijk) betekent voor het benodigde vakmanschap van de professionals en de organisatie van hulp. Hieruit volgen een aantal richtlijnen voor bij deze gesprekken:

- Blijf op verschillende niveaus het gesprek voeren aan de hand van de inhoud, zowel intern als met externe partners. Welke (ontwikkelingen in) hulpvragen zie je in de stad en gebieden? Wat vraagt dat van WIJeindhoven en wat vraagt dat van andere partners?
- Benut de beweging die geadviseerd is aan de gemeente in het *'Pre-programma onderzoek sociaal domein gemeente Eindhoven'* en verbind het praten hierover aan de sporen 'Sessies 'kennisbenutting': van onderzoek naar praktijk' en de 'Halfjaarlijkse sessie inhoud en agendering (vraagarticulatie).
- Blijf redeneren vanuit wat het beste is voor een inwoner/het gezin. En waak hiermee voor in de reflex schieten 'maar hier zijn wij van' / 'maar dit doen wij al'. (Het kan zomaar zijn dat een andere partij iets ook en/of beter kan).
- Opper daarnaast bij de gemeente het werken met een soort kernteam van vaste contactpersonen die (idealiter) met een zelfde visie naar WIJeindhoven kijken op hoofdlijnen. Waar nu de ontwikkelaars en kwaliteitsborgers contact onderhouden met soms wel 13 tegenhangers vanuit de gemeente, wil je toe naar regelmatig contact met een beperkter aantal vaste gezichten, op verschillende niveaus van de gemeente. Juist in het belang van de werkrelatie en vertrouwen daarin opbouwen.
- Maak hierin ook duidelijk dat er van WIJeindhoven terecht wordt verwacht dat de organisatie ontschot werkt, maar dat dit vanuit de gemeente op deze

wijze niet gefaciliteerd en zelfs belemmerd wordt door de manier waarop het sociaal domein is ingericht binnen de gemeentelijke organisatie.

- Tot slot en wellicht overbodig: ga in deze gesprekken uit van de algemene feedbackregels. En realiseer je dat over en weer feedback geven – hoewel soms lastig – wel degelijk gewaardeerd wordt. De ontvanger van feedback realiseert zich wel degelijk dat het moed vraagt om vrijuit te spreken.

De feedbackregels

- Beschrijf concreet, specifiek & veranderbaar gedrag dat je zelf hebt gezien of gehoord.
- Gebruik een ik-boodschap.
- Geef aan welk effect dat gedrag op jou of de taak waar je samen voor staat heeft.
- Laat je gesprekspartner reageren.
- Vraag om het gewenste gedrag en wat daar voor nodig is.
- Verken samen oplossingen of achtergronden.

Houdt de KPI's kritisch tegen het licht

De KPI's moeten in samenspraak met elkaar kritisch tegen het licht worden gehouden. Zowel binnen WIJeindhoven, als tussen WIJeindhoven en de gemeente. Het formuleren van ambities die je (samen) waar wilt maken blijft een grote uitdaging, net als vervolgens aangeven wat je kunt monitoren om te zien in hoeverre je als organisatie bijdraagt aan deze ambities. Dit is een ontwikkeling die niet van de een op de andere dag zal plaatsvinden.

- Zorg daarom in de tussentijd dat de KPI's die gemeente Eindhoven en WIJeindhoven hanteren aansluiten op de ambities, missie en visie waar zowel gemeente als WIJeindhoven zich aan committeren.
- Zorg dat de gekozen KPI's daadwerkelijk binnen de beïnvloedingssfeer van de organisatie liggen.

- Stimuleer de gemeente om vanuit zijn rol in het netwerk dit met andere (grote) netwerkpartners te doen. Hierbij is het ook van belang dat er aandacht uitgaat naar de wisselwerking tussen de KPI's van de verschillende partijen, en de mogelijke positieve en negatieve gevolgen hiervan (op de samenwerking). Een mogelijk helpend instrument hierbij is het Kwaliteitskompas.¹⁹ Het Kwaliteitskompas helpt bij het maken van de beweging van maatschappelijke resultaten die men wenst te bereiken in een gemeente naar outcome indicatoren die elke aanbieder zelf kan monitoren.

3. De kunst van 'ja, mits...'

Formuleer intern sterkere randvoorwaarden, zodat je beter in staat bent om 'ja, mits...' te zeggen. Dit vraagt om gesprekken intern waarin uiteindelijk duidelijke(re) keuzes worden gemaakt over waar je (meer) van wil zijn, en waar je niet (meer) van moet willen zijn.

- Om dit te kunnen doen is het nodig intern het gesprek te voeren over welk deel van de hulpvragen WIJeindhoven 'binnen het team' wil oplossen? Dit is ook nodig voor een koppeling met aan de financiering op basis van kenmerken van en hulpvragen binnen de gebieden. (Zie aanbeveling 6).
- Dat WIJeindhoven 'van alles' wil zijn klinkt mooi, maar is niet haalbaar. En wellicht zelfs niet wenselijk. Je kunt (zowel als professional als organisatie) niet uitblinken in alles.
- Als organisatie en professional wil je richting gemeente, partners en inwoners kunnen zeggen 'hier zijn wij wel van, hier zijn wij niet van'. Uiteraard met ruimte om maatwerkkeuzes te blijven maken. Maar je moet af willen van de nu ervaren situatie dat iedereen zijn of haar grenzen kan bewaken, behalve WIJeindhoven zelf.

- Dit betekent overigens niet dat je per se afstand neemt van het uitgangspunt 'wij zijn er voor de inwoner als anderen niet thuis geven'. Dat is richting de inwoner een zeer waardevolle rol. Maar die rol heeft ook randvoorwaarden waaraan voldaan moet worden om deze goed te vervullen. Omschrijf deze rol concreet, ook om helder te kunnen maken welke randvoorwaarden nodig zijn om deze te vervullen. Diverse andere teams in Nederland gebruiken hier bijvoorbeeld een 'regiepakket'²⁰ voor.
- Formuleer intern scherper waar je (qua ontwikkelingen, pilots, etc.) aan mee wilt en moet doen *vanuit jouw meerwaarde* en waar je je *verplicht voelt* mee te doen, omdat je bang bent dat iets wordt 'afgepakt'. Dit intern expliciet maken helpt het verantwoorden van keuzes naar buiten toe.

4. De kracht van herhaling en herkenbaarheid

- **Breng vaker de boodschap 'waar WIJeindhoven voor staat' en de successen hiervan voor het voetlicht.** Zo is WIJeindhoven nu bijvoorbeeld bezig met het ontwikkelen van zeven gezamenlijke uitgangspunten rond de visie en samenwerking. Toch is er nog een kleine club actief om een bredere groep in beweging te krijgen. Het is nu noodzaak om deze groep groter te maken: de eerste volgers / schil daaromheen zijn cruciaal om anderen te enthousiasmeren. En blijf zorgen dat de (interne en externe) uitingen van de successen de tijd en aandacht krijgt die ze nodig hebben.
- **Erken het belang dat er vanuit samenwerkingspartners behoefte is aan 'één aanspreekpunt' voor WIJeindhoven.** Niet per se ter vervanging van de individuele contacten die er zijn op casusniveau, maar in aanvulling hierop.

¹⁹ <https://www.nji.nl/transformatie-jeugdhulp/kwaliteitskompas>

²⁰ Het gaat er bij dergelijke 'pakketten' over dat er tijd wordt vrijgemaakt (en dus gefinancierd) voor expliciet de taak van regievoeren met (en voor) een inwoner over de verschillende domeinen en hulpvragen.

5. Zet in op een gelijkwaardige samenwerking tussen generalisten en Servicebureau-medewerkers redenerend vanuit de behoefte van de inwoner

Zorg bijvoorbeeld dat generalist en Servicebureau-medewerkers vanuit eenzelfde dossier of systeem werken. En/of faciliteer rechtstreeks contact tussen Servicebureau en inwoner (waarbij de generalist meegenomen wordt, maar niet als 'doorgeefluik' dient).

Het blijven doorontwikkelen van de werkrelatie tussen Servicebureau en generalist is ook aan de gemeente geadviseerd in het 'Jeugdhulp in beweging': *'Blijf taken en rollen van beide organisaties verder uitwerken waar nodig op basis van ervaringen. Haal het beste uit beide functies door hier blijvend alert op te zijn, en met elkaar over in gesprek te gaan.'*²¹

Uit *Eigenwijs transformeren* over partnerschap, niet alleen tussen gemeente en aanbieders, maar tussen aanbieders onderling:

'Expertisetenten' als vorm van partnerschap. Gemeente Peel en Maas.

De fysieke tent staat symbool voor gelijkwaardig partnerschap. 'Om de inrichting van de jeugdhulp (verder) door te ontwikkelen zijn beroepskrachten, beleidsmedewerkers, managers, financiële experts en andere experts uit de gemeente Peel en Maas begin 2019 gestart met de pilot Hendig. Binnen Hendig worden vragen van gezinnen samen met hen, partners van de pilot en gezinscoaches in een 'open tent' besproken, waarin zij elkaar ontmoeten en samen bepalen wat nodig is. De tent staat symbool voor de samenwerking die gebaseerd is op ieders expertise en kwaliteiten en veel minder op in welke organisatie iemand werkt. Waar en hoe ze elkaar ontmoeten is een keuze van de beroepskrachten zelf.'

Een belangrijk kenmerk van Hendig is dat alle partners gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor de hulp, de kaders en de inzet van het budget. De gemeente schetst dit vaak aan de hand van het 1-euro principe, die je maar één keer kunt uitgeven en waarvan je gezamenlijk moet bepalen waaraan. Dit principe staat ook centraal in de meedenkgroep financiën, waarin de financiële experts van de aanbieders zitten, en in de meedenkgroep inhoud, waarin de managers van de aanbieders zitten.'

²¹ Paragraaf 3.4 pagina 36-37.

6. Naar een andere vorm van bekostiging toe, met meerjarige afspraken

Waar financiën knellen, kan dit te maken hebben met: a) de hoogte van het bedrag, b) dat de wijze waarop financiering plaatsvindt niet logisch is geredeneerd vanuit de inhoud van het werk, en c) de duur van financiële afspraken. Wij concluderen dat de wijze waarop financiering plaatsvindt niet (meer) logisch is vanuit de aard van het werk.

- Ga toe naar een vorm van bekostiging dat gebaseerd is op een analyse van relevante kenmerken van de wijken/stadsdelen. Bij deze manier van bekostiging betalen gemeenten de aanbieders op basis van de omvang en kenmerken van een bepaalde doelgroep of de populatie in een bepaald gebied.²² Gebruik hiervoor combinatie van de gegevens die WIJeindhoven zelf verzamelt over de hulpvragen die zij binnenkrijgen. Bijvoorbeeld het aantal hulpvragen, de onderwerpen, de duur en intensiteit van de ondersteuning, het aandeel hulpvragen waar een aanvraag voor tweedelijnszorg voor wordt geschreven, et cetera. En daarnaast natuurlijk gemeentelijke data, waaronder in ieder geval de type indicaties en misschien duur van 2^e-lijnszorg, maar denk ook aan andere gegevens zoals inkomen, opleidingsniveau, politiemeldingen, leeftijd, et cetera.

- Met de populatiebekostiging past een gemeente een model van inkoop aan, tegen de achtergrond van de langeretermijn ambitie en de erkenning dat men al lerende verder moet komen. Daarbij is de eerste stap het gezamenlijk gesprek aangaan over een afbakening van de populatie en het type zorg wat daaronder valt. Er zijn landelijk veel voorbeelden²³ van (varianten op) populatiebekostiging, waarbij WIJeindhoven in gesprek kan gaan met hun peers en de gemeente ook kan praten met de desbetreffende gemeenten. Hierdoor wordt het een gezamenlijk proces wat cruciaal is voor het slagen hiervan.
- Benut voor de dataverzameling de mogelijkheden die ontwikkeld zijn en worden in het kader van de Buurtkijker hiervoor. Deze analyse is daarnaast helpend in het in de gaten houden van trends, zicht krijgen op verschillende hulpvragen (en mogelijk collectief aanbod hierop) per wijk/ stadsdeel. En goed bruikbaar in de gesprekken over de inhoud met de gemeenten (zie aanbeveling 2).
- Zet in de tussentijd in op meerjarige financiering. Dit zodat er een bepaalde basiszekerheid is over de financiën, wat het doen van investeringen voor de lange termijn aantrekkelijker maakt. Binnen deze meerjarige financiering dient er ruimte te zijn om mee te bewegen met grootschalige ontwikkelingen die van invloed zijn op de hulpvragen en/of de relevante achtergrondkenmerken van inwoners.

²² Zie o.a. *Handreiking kiezen voor een taakgerichte uitvoeringsvariant*.

²³ Zoals Lelystad, Haarlem, Heerlen, Utrecht, Alphen aan de Rijn, Tilburg, Eemland, Nijmegen en Leiden.

Voorbeeld: 'Het Utrechts model'. Gemeente Utrecht hanteert in haar model een taakgerichte bekostiging:

'Taakgericht bekostigen onderscheidt zich van andere varianten doordat de bekostiging van zorg en verantwoording over de geleverde zorg niet op inwonerniveau plaatsvindt. Dit in tegenstelling tot de inspanningsgerichte- en outputgerichte uitvoeringsvariant (p*q). Volgens de definitie van de VNG betekent taakgericht bekostigen dat de gemeente een aanbieder de taak geeft de zorg en/of ondersteuning voor een (deel)populatie uit te voeren. De aanbieder heeft daarbij de vrijheid om deze taak in te vullen in samenspraak met cliënten en naar eigen professioneel inzicht. Concreet maken we met een zorgaanbieder afspraken over het budget en het gemiddeld aantal cliënten dat gedurende het jaar zorg gaat ontvangen. Dit budget noemen we in Utrecht een vierkant. Het gaat er bij deze bekostigingswijze om dat aanbieders kunnen doen wat nodig is voor de inwoners met een ondersteuningsvraag. Zij kunnen bijvoorbeeld - in afstemming met de gemeente - schuiven met het budget als de behoefte aan de ene hulp- of ondersteuningsvorm stijgt en aan de andere vorm daalt. Zo geven we niet alleen invulling aan het leidende principe 'doen wat nodig is' maar ook aan 'ruimte voor de professional', en 'eenvoud'.²⁴

De gemeente Utrecht put hier uit de principes van Taakgericht werken, zoals omschreven in de *'Handreiking: kiezen voor de taakgerichte uitvoeringsvariant'*.²⁵ Binnen het taakgericht werken zijn er (combinaties van) verschillende bekostigingsvormen mogelijk: *'Populatiebekostiging, functiebekostiging, capaciteitsbekostiging of eventueel een combinatie van Bovenstaande'*.

- Let wel: Geen model is heilig of een oplossing *an sich*. De kern is dat de gemeente en WIJeindhoven vanuit de inhoud van het werk, en de gezamenlijke ambities voor de inwoners, samen moeten zoeken naar een vorm die dit (het beste) mogelijk maakt.
- Voor de verwachte hulp aan inwoners en gezinnen zal WIJeindhoven scherpere richtlijnen moeten formuleren, rekening houdend met complexiteit, duur, intensiteit van de tijdsinvestering. Het huidige 'licht, middel en zwaar' doet onvoldoende recht aan de factoren die er toe doen.
- Tegelijkertijd vraagt een andere bekostigingsvorm ook voldoende mate van vertrouwen (zie aanbeveling 2). In bijvoorbeeld Utrecht is er een lage registratielast omdat het vertrouwen er is. Zonder voldoende vertrouwen is het ene bekostigingssysteem vervangen door een ander geen oplossing.
- Tot slot raden wij op dit punt aan ook (meer) te gaan praten met *peers* in andere gemeenten (bijvoorbeeld Incluzio, Lokalis, UniK en OIDOS), om ervaringen uit te wisselen over hoe zij omgaan met deze vraagstukken.
- We raden aan om hierin als aanbieder en gemeente samen op te trekken en ook echt samen op pad te gaan. Dit om er zorg voor te dragen dat beide perspectieven belicht worden en alle vragen beantwoord kunnen worden, zowel de vragen van de gemeente als de vragen waar WIJeindhoven mee worstelen.

²⁴ De Utrechtse aanpak in het sociaal domein, Model en werking in de praktijk, 2020, p 54.

²⁵ 'Handreiking: kiezen voor de taakgerichte uitvoeringsvariant Op weg naar succesvol taakgericht (samen)werken', Stuurgroep iSociaal Domein, April 2021, p6.

2.4. Randvoorwaardelijke factoren (intern): aandachtspunten

In deze paragraaf gaan wij in op de interne randvoorwaardelijke factoren en de aandachtspunten die wij zien. Wij gaan achtereenvolgens in op de stabiliteit en gebruiksvriendelijkheid van registratiesystemen, de aanwezigheid en kwaliteit van administratieve ondersteuning, werkafspraken onderling. In paragraaf 2.5 doen wij aanbevelingen voor deze randvoorwaardelijke knelpunten en dilemma's.

2.4.1. Gebruiksvriendelijkheid van registratiesystemen

De gebruiksvriendelijkheid van registratiesystemen is een helpende factor. Uit de gesprekken komen gemengde signalen over in hoeverre WIJS als ondersteunend wordt ervaren. Uit de groepsgesprekken met generalisten komt het beeld naar voren dat WIJS, hoewel verre van perfect, als ondersteunend wordt ervaren. Uit de gesprekken om de tussentijdse bevindingen te toetsen komt het beeld naar voren dat het voor medewerkers een worsteling is en daarom zaken niet worden geregistreerd, en/of dat er bepaalde informatie op meerdere plekken moet worden geregistreerd, wat tot veel 'kopieer en plakwerk' leidt. Eerder is al genoemd dat WIJindhoven en het Servicebureau in verschillende dossiers en systemen werken.

In de gesprekken wordt weinig ingegaan op het belang van goede dossiervorming. Zowel voor de inwoner als voor de generalist. Landelijk gezien is dit echter – met name maar niet alleen binnen de jeugdhulp – een groot aandachtspunt. Waar het in de gesprekken over registratie ging, was dit vaak in de context van ervaren 'last'. En uiteraard zijn er een aantal zaken wettelijk verplicht te registreren. Dat ligt buiten de invloedssfeer van de organisatie. De kunst is om daarnaast juist die zaken te registreren die in het proces met inwoners relevant zijn. Dus gegevens die je kunt gebruiken als professional in jouw werkproces met inwoners en die op een hoger abstractieniveau ook relevante inzichten geven voor de gemeente.

2.4.2. Weinig overhead, maar de taken verdwijnen niet

De officiële overhead in de organisatie is klein. Deels komt dit vanuit eisen van de gemeente en deels vanuit de gedachte dat er met weinig overhead meer tijd vrij wordt gespeeld voor de inwoner. Een bepaalde mate van ondersteuning is echter nodig, en taken verdwijnen niet door ze anders te noemen. Nu lijkt het in de praktijk dat verschillende 'overhead'-taken worden opgepakt door deels de generalisten en verbinders zelf, en door kwaliteitsborgers en teamleiders.

Er is mede hierdoor een ervaren gebrek aan sturing en 'onderhoud' op uniformiteit en heldere afspraken. Ook belemmert de beperkte overhead het inbedden en bijhouden van afspraken in het dagelijks werk van de generalisten en de verbinders.

'Wat je bijhoudt, moet helpend zijn voor jou als professional én voor de inwoner. [...] Maar het bijhouden zit niet ingebed in je lerende processen.'

De ervaringen met de sturing en leiderschap vanuit het MT zijn wisselend. Er lijkt soms meer behoefte aan consistente sturing, helpen aanbrengen van focus, en het verdiepen in de dagelijkse werkpraktijk van de teamleiders, generalisten en verbinders. Bijvoorbeeld door actief kennis te nemen van het handelingsrepertoire.

'Ik kan mijn rol niet goed vervullen met zoveel mensen in mijn team. Moet ik sturen op beleid, of coachen op inhoud. Is dat mijn rol?'

'Gebrek aan overzicht maakt het heel lastig om te monitoren wat prioriteiten. Je gaat overal mee aan de slag, omdat je druk voelt'

Door (te) weinig sturing en 'onderhoud' op uniformiteit is het zeker voor nieuwe medewerkers lastig zoeken naar hoe dingen werken, en waar zij 'wel en niet van zijn'. Het feit dat WIJindhoven de laatste jaren sterk gegroeid is qua personeel maakt dit aandachtspunt extra prangend. Verder is er – net als bij soortgelijke organisaties in het land – sprake van personeelsverloop, een andere belemmerende factor.

2.4.3. Weerstand tegen registreren

Uit de gesprekken blijkt dat generalisten veel zaken voor zichzelf bijhouden. Wat zij precies bijhouden en zeker de manier waarop wisselt echter sterk. Sommigen houden via hun eigen digitale agenda bij waar zij mee bezig zijn: de contacten met de inwoners, de interne overleggen, trainingen en intervisie-bijeenkomsten en ten slotte ook bijeenkomsten met externen. Anderen werken nog met een papieren agenda. Twee generalisten vertellen:

'Mijn agenda is leidend; ik vul alles in, in mijn agenda. Als ik wil kan ik alles terug leiden van scholing, mailen et cetera.'

'Ik probeer mijn agenda heel goed bij te houden. Voor mijn eigen overzicht kleurtjes in Outlook; inwonerstijd, opleidingstijd en teamaangelegenheden en diversen.'

Zodra wij in de groepsgesprekken echter beginnen over mogelijk meer centraal registreren van de wekelijkse werkzaamheden op hoofdlijnen (bijvoorbeeld inwoner gebonden tijd, opleidingstijd, verplichte interne overleggen, externe overleggen, algemene uren), schieten medewerkers in een weerstandmodus.

'Ik denk dat dan de pleuris uitbreekt.'

Verder blijkt dat de zaken die wel centraal geregistreerd (moeten) worden, verschillend geïnterpreteerd en gebruikt worden. Bijvoorbeeld de statussen 'inactief' versus 'afgerond' dossier. Hier zijn wel centrale richtlijnen voor, zoals het document 'Registreren doe je zo'.

Bijkomend complicerende factor in het eenduidig gebruiken van dergelijk termen, is dat bepaalde dossiers (bijvoorbeeld van klanten met een bijstands-uitkering) volgens afspraken met de gemeente op 'actief' moeten blijven staan, ongeacht hoeveel tijd een generalist per jaar aan de inwoner kwijt is. Hierdoor verliest zo'n registratiestatus aan betekenis in de werkpraktijk. Hoewel de casussen wel worden geregistreerd naar tijdslast (licht, midden, zwaar) is de variatie van hoe medewerkers dit in de praktijk registreren zeer groot, waarbij medewerkers zelf ook aangeven deze categorisering niet helpend te vinden. Door deze combinatie van externe afspraken en interne onduidelijkheid over de betekenis van dergelijke registratiegegevens verliezen zij hun waarde.

Tot slot wordt er (te) weinig structureel gebruik gemaakt van mogelijk relevante managementinfo. Bijvoorbeeld informatie uit 'Wat telt' over het aantal doelen, aard van doelen, afgeronde doelen, et cetera. Deze informatie is wel te genereren, maar dit moet tot op heden gebeuren op aanvraag bij een extern IT-bedrijf. Het is niet een structureel onderdeel van de managementinfo op team- of organisatieniveau.

Dit roept vragen op over hoe om te gaan met de 'beroepseigenwijsheid' van professionals die 'niet afgebakend' willen worden. Want uit de gesprekken blijkt ook dat er wel degelijk een behoefte is aan sturing, kaders en instrumenten om medewerkers te helpen in het dagelijks werk.

2.4.4. (Te) veel gevraagd in de 'niet-inwoner-gebonden tijd'

Er is intern een globale indeling gemaakt naar tijd die generalisten aan de inwoner (dienen te) besteden, en tijd voor overleggen, scholing, et cetera. In meerdere gesprekken wordt deze verdeling aangeduid met '80-20'. Uit de gesprekken blijkt dat niet alleen inwoners soms veel vragen, er wordt ook veel gevraagd en verwacht van de generalisten in de '20%' niet-inwoner-gebonden tijd. In de praktijk doen generalisten en verbinders allerlei neventaken en zijn betrokken bij allerlei pilots. Daarnaast zijn er de overleggen, intervisies, scholing, et cetera. Bijvoorbeeld:

'Bij iedere school één generalist is betrokken. Bij iedere huisartsenpraktijk één generalist is betrokken. Casuïstiek, intervisie. Teamoverleg, caseload overleg, T-profieler overleg, themabijeenkomsten, gesprekken met de huisartsen.'

Het is tot op heden een grote uitdaging om de invulling van deze tijd op hoofdlijnen goed in kaart te brengen en er hiermee ruimte aan te geven (ook in uren). Dit raakt ook aan het aandachtspunt rond kennisontwikkeling (paragraaf 2.6.2). Verder geldt dat hoe hoger de part-timefactor, hoe meer de '20%' niet-inwoner-gebonden-tijd zowel de inwoner-gebonden-tijd, als de ruimte voor de uitdaging om de invulling van deze tijd op hoofdlijnen goed in kaart te brengen en er hiermee ruimte aan te geven (ook in uren). Dit raakt ook aan het aandachtspunt rond kennisontwikkeling (paragraaf 2.6.2). Verder geldt dat hoe hoger de part-timefactor, hoe meer de '20%' niet-inwoner-gebonden-tijd zowel de inwoner-gebonden-tijd, als de ruimte voor (aanvullende) persoonlijke ontwikkeling in de praktijk verdrukt. Een verplicht teamoverleg krijgt hierbij dan vaak voorrang boven vrijwillige scholing.

Let wel: het is hierbij van belang dat de beoogde verdeling tussen tijd voor de inwoner (zowel direct als indirect) en tijd voor kennisontwikkeling, overleggen intern, en overleggen extern, houvast geeft. Het is een middel en richtlijn die waardevol hoort te zijn, en niet een doel op zich. Allerlei uitwassen als 'creatief boekhouden', zodat tijd op papier wel of juist niet binnen de ene of andere categorie valt dient vermeden te worden.

2.5. Aanbevelingen randvoorwaardelijke factoren

Voor de aandachtspunten in de randvoorwaardelijke factoren doen wij de volgende aanbevelingen:

7. Werk toe naar een cultuur van registreren om te leren, in het belang van inwoner en professional

- Om te laten zien waar het knelt in de dagelijks praktijk is onderbouwing nodig. Via (relatief) makkelijk, en periodiek op te vragen, management-informatie. Ook in de voorbeeldgemeenten van *Eigenwijs transformeren* is registratiebelasting een aanhoudend aandachtspunt. Wel ervaren medewerkers dat zij uiteindelijk niet op het schrijven van uren worden afgerekend. Wat wordt bijgehouden in dossiers wordt gebruikt voor de eigen kwaliteitsverbetering en voor de inwoners. Een ander voorbeeld hiervan is het Samen1Plan in de gemeente Groningen, waarbij meerdere hulpverleners toegang hebben tot hetzelfde hulpverleningsdossier. Het gezin is eigenaar van dat plan en heeft inzage in het dossier en dat plan kan hij meenemen naar andere hulpverlener.
- Belangrijk is dat registratie de inwoner (en de hulpverlener) moet dienen. Uit onderzoek van onder andere Movisie²⁶ blijkt dat professionals best dingen willen bijhouden, zolang ze zien hoe het de inwoner (en henzelf) helpt. Professionals houden nu al individueel veel bij voor zichzelf.
- Sluit hierop aan zodat zij niet meer bijhouden, maar dat wat zij bijhouden (vanuit hun eigen werk en informatiebehoefte) gecentraliseerd kan worden. Denk hier bijvoorbeeld aan elementen uit 'Wat telt' informatie opnemen in de reguliere managementinformatie. Dit sluit ook aan op aanbeveling 3 over het nadenken over en formuleren van nieuwe KPI's.

²⁶ Monitoring moet de inwoner dienen, dan krijg je de professional mee Hoe omgaan met het vastleggen van informatie, Movisie (2020).

- Het volgen en vastleggen van de resultaten kan helpend zijn in het ondersteunen van inwoners:
 - Het kan overzicht bieden waar je als professional met de inwoner aan werkt, zowel wat betreft doelen als acties om deze doelen te bereiken.
 - Het kan focus en koers in de ondersteuning bieden.
 - Het kan de voortgang van de ontwikkeling van de inwoner inzichtelijk maken.
 - Het kan inzicht geven in de vraag of jouw inzet als professional bijdraagt aan het realiseren van het doel van de inwoner.
 - Het kan zorgen voor overdraagbaarheid van het werk.²⁷

‘Voorop staat dat professionals het nut moeten ervaren van de informatie die ze vastleggen. Als ze het idee hebben dat monitoring waardevolle inzichten oplevert, dan zal hun houding tegenover het vastleggen van informatie positief zijn. Dat lukt alleen als de monitoring daadwerkelijk vanuit die bedoeling wordt aangestuurd. ‘Vanuit de intentie om de ondersteuning te verbeteren, zodat inwoners er beter van worden.’²⁸

- Ook (wetenschappelijk) onderzoek bevestigt dat waar professionals zelf mogen meedenken over wat er toe doet om inzicht in te krijgen, zij eerder geneigd zijn om deze ook bij te houden. En dat het moeten registreren van (in hun optiek) waardevolle informatie, zelfs van invloed is op de mate waarin zij hun eigen werk als waardevol zien.²⁹

²⁷ Verweij et al, ‘Monitoring in het sociaal domein, bekeken vanuit de praktijk Hoe volgen professionals de resultaten van hun werk en wat betekent dit voor zinvolle monitoring?’ (2020).

²⁸ Monitoring moet de inwoner dienen, dan krijg je de professional mee Hoe omgaan met het vastleggen van informatie, Movisie (2020).

²⁹ Micheli et al. ‘Meaning, Mission, and Measurement: How Organizational Performance Measurement Shapes Perceptions of Work as Worthy’.

- Registraties (van relevante informatie) geven verder inzicht in trends en ontwikkelingen. Dit zijn waardevolle inzichten voor zowel gemeente, als voor WIJindhoven in het inspelen op vragen en werven van bepaalde expertises.
- Verder helpt inzicht in waardevolle zaken niet alleen bij het voeren van het inhoudelijk gesprek, het helpt ook in het laten zien waar het knelt als het ergens knelt (onderbouwing). Immers, waar onvoldoende vertrouwen is, zal je bepaalde dingen ook gewoon hard moeten kunnen maken. Ook dit kan een motivatie voor het registreren zijn: Dat het daarmee mogelijk is (te hoge) werkdruk goed te kunnen onderbouwen.

‘Prima om dingen bij te houden als het iets oplevert en je het kan staven.’

- Draag duidelijk en herhaaldelijk uit wat het doel is van verschillende zaken bijhouden. Waar medewerkers onduidelijkheid ervaren, of ervaren dat het komt vanuit bijvoorbeeld controle, zorgt dit voor weerstand.

‘Cultuur veranderen is moeilijk. Spreek mensen aan op het gedrag wat een uiting is van die cultuur.’³⁰

- Ook hier de tip om in gesprek te gaan met organisaties die druk bezig zijn met zich ontwikkelen op dit onderwerp. Bijvoorbeeld de LEVGroep.³¹

³⁰ Citaat directeur bedrijfsvoering van een grote zorginstelling.

³¹ <https://www.movisie.nl/artikel/alleen-sociaal-werkers-nut-zien-registreren-wordt-zinnig>

8. Meer aandacht voor goede dossiervorming. Voor, met en van de inwoner

Dit raakt aanbeveling 7. Het gaat echter om meer.

- Hier horen de doelen in te staan waar de generalist met de inwoner (en eventuele andere professionals of vrijwilligers) aan werken. Deze hoeven niet uitputtend te zijn, mogen soms inderdaad klein zijn, kunnen worden bijgesteld, maar zij moeten er zijn als focus waar naartoe gewerkt wordt. (En hiermee ook wanneer kan worden afgeschaald en/of losgelaten).
- Dit dossier, met de doelen, de inzet en de ervaringen hiermee horen ook van de inwoner te zijn. Veel organisaties werken met systemen waar zowel professional als inwoner samen in kunnen. Idealiter is dit te combineren met de huidige systemen (WIJS en/of 'Wat telt').

9. Erken de behoefte aan goede ondersteunende rollen en faciliteer deze ook

Tot slot verdwijnt (de behoefte aan) ondersteunende overheadtaken niet door ze anders te noemen.

- Zorg voor ondersteuning waardoor de generalisten en verbinders (meer) tijd hebben voor de inwoners, en voor bijhouden vakmanschap. Een (te) kleine overhead hebben mag geen doel op zich zijn.

2.6. Teamfactoren, aandachtspunten

Hier behandelen wij de aandachtspunten van de factor 'Teamfactoren' die naar voren komen in de gesprekken en documenten. Wij gaan in op: vakvolwassenheid (aanwezige kennis en ervaring), bezetting (mix ervaren en startende teamleden), consequente en duidelijke aansturing, ruimte voor reflectie, verdieping en overleg, mate van deskundigheid en ervaring. Wij sluiten in paragraaf 2.7 af met aanbevelingen voor deze knelpunten.

2.6.1. Grote variëteit tussen teams, collegialiteit is hoog

Uit de gesprekken blijkt een grote variëteit, 'hoe dingen werken', in verschillende teams. Bijvoorbeeld hoe de rol van verbinder wordt vormgegeven, hoe vaak bepaalde overleggen (zoals intervisie) plaatsvinden, welke rol de teamleider heeft naar het team toe, et cetera. Deels is dit wellicht te verklaren door grote variatie in de omvang van teams. Deze grote verschillen maken het echter moeilijker om helder te krijgen waarom je bepaalde dingen wel of niet doet zoals je ze doet.

Collegialiteit is leidend. Ook in het oppakken van casussen waar je misschien het te druk voor hebt

Uit de gesprekken komt het beeld naar voren dat waar vroeger vooral (of te veel) gestuurd werd op het oppakken van casussen om de wachtlijsten binnen de perken te houden, er nu ruimte wordt ervaren om 'nee' te zeggen. Doordat de collegialiteit groot is, pakken professionals werk op waar ze het misschien ook te druk voor hebben (omdat anders een collega het moet doen).

Ook maken collega's veel tijd om elkaar te helpen en mee te denken vanuit hun eigen specialisme. Dit is zeer waardevol en cruciaal om te kunnen functioneren als team naar de inwoner toe (en de meerwaarde waar je voor staat waar te maken).

2.6.2. Niveau van kennis en ervaring wordt als goed ervaren, maar staat ook onder druk door ervaren tijdsdruk

Uit de groepsgesprekken ontstaat het beeld dat het niveau van kennis en ervaring door de generalisten zelf als goed wordt ervaren, en dat er in principe voldoende ruimte om deze door te ontwikkelen. Dit gebeurt met name aan de hand van wekelijkse intervisie en casuïstiek. Wel staan deze momenten onder druk door de ervaren werkdruk, door de wachtlijsten, en de overige taken waar generalisten en verbinders in meer of mindere mate geacht worden aan mee te doen. Bij drukte trekt persoonlijke en professionele ontwikkeling altijd aan het kortste eind.

'Ik heb het te druk om het allemaal te lezen'.

Door deze druk komt het ook voor dat sommige professionals gaan afwijken van die visie op hulp en juist gaan 'versnellen in plaats van vertragen'. Tegelijk zijn er ook generalisten, die aangeven dat bij drukte zij juist makkelijker even wat langer wachten met reageren op vragen, en dat de inwoner het soms daarmee in de tussentijd zelf heeft opgelost. Het is niet zwart-wit.

In paragraaf 2.2.2. (Rijpheid van de samenwerking in de keten) is het aandachtspunt genoemd dat partners vanuit hun eigen expertise soms ervaren dat het kennisniveau van generalisten op een specifiek vlak te laag is. Dit roept de vraag op **hoe hoog het basisniveau qua kennis sociaal domein breed moet zijn voor generalisten om hun werk goed te kunnen doen.**

Maar ook de realisatie dat je niet een expert kan zijn op alle terreinen. Moet elke generalist een specialisatie (of T-profiel) kiezen en hebben? En moet dit dan een inhoudelijk terrein zijn? Of kan het ook een bepaald vakmanschap zijn, bijvoorbeeld 'regievoeren'?

Behoefte aan meer aandacht voor het actief en herhaaldelijk inbedden van werkwijzen en ondersteuning hierbij

Afhankelijk van wie je spreekt, komt de behoefte naar voren aan meer aandacht voor actief en consequent inbedden van werkwijzen, in plaats van alleen 'aanbieden van'. Dit sluit deels ook aan bij het punt dat er door (te) weinig ondersteunde overhead onvoldoende sturing en onderhoud is op uniformiteit en heldere werkafspraken.

Het is belangrijk **voldoende tijd te maken voor reflectie, verdieping en overleg** over het dagelijks werk op verschillende niveaus. Zeker in organisaties die zoekende zijn in 'waar ben ik wel van en waar ben ik niet van'. Wat betekent een T-profiel specialisme voor mij en mijn collega's in de dagelijks praktijk? De betekenis en bruikbaarheid van labels die er nu zijn (zoals 'licht'/'midden'/'zwaar'). Ook om hieruit volgend jezelf beter te kunnen profileren naar gemeente, partners en inwoners toe. Wanneer ben je ergens níét meer van en trek je een grens?

Dit geldt voor vele organisaties natuurlijk, maar juist in een organisatie die snel is gegroeid, en waar er van alle kanten getrokken wordt aan de schaarse tijd en middelen, is het een noodzaak.

Over het belang van ruimte voor reflectie uit Eigenwijs Transformeren:

'We hebben in de gesprekken gemerkt dat de professionals het reflecteren en leren van casuïstiek als één van de belangrijkste succesfactoren zien van het Utrechtse model. Er wordt vol ingezet op het leren van casuïstiek en het stellen van de juiste vragen over de integrale pak waarbij de schotten lijken te zijn weggepoetst: 'Ben ik hier eigenlijk nog van, als professional?'. Het vraagt van professionals om deze overweging te zien als onderdeel van het normale werkproces.'

Door de aanwezige (maar ook sterk uiteenlopende) kennis en ervaring bij generalisten, is de grens tussen Oe-lijn, 1e-lijn en 2e-lijn zowel een individuele vakinhoudelijke grens, als een 'inkoopgrens'

De combinatie van onduidelijke afbakeningen van de rol van generalisten (en verbinders) met de zeer uiteenlopende (mate en soort) specialisme leidt ertoe dat waar voor de één generalist een bepaalde vraag snel '2°-lijnszorg' is, dat voor de ander niet zo is. Ergens is dit logisch, ook vanuit de ambitie om dingen die in de 1°-lijn op te lossen zijn, ook in de 1°-lijn op te lossen.

Maar het maakt het beeld naar buiten toe (naar inwoners, naar partners en naar gemeente) over waar WIJindhoven van is, zeer diffuus. Het kan hiermee ook leiden tot onrealistische verwachtingen (zowel te hoog als te laag).

'Hoe breder je de definitie van de 1e-lijn maakt, hoe meer je inwoners moet ondersteunen. We blijven maar vasthouden en dan komen er steeds meer nieuwe casussen bij, maar je kunt niets loslaten.'

In aanvulling hierop blijkt uit de toets gesprekken dat sommige medewerkers wel degelijk ervaren dat het (ook) een inkoop-grens is, en dat deze grens ook is verschoven in de tijd. Immers, als het Servicebureau een aanvraag voor 2°-lijns-hulp afwijst, betekent het de facto dat het dan dus 1°-lijns hulp is. Medewerkers geven in de gesprekken aan dat zij ook ervaren dat hun werk over het algemeen kwalitatief gezien meer opschuift richting 2°-lijnswork.

'Er staan geen paaltjes rond een 1e-lijn/ 2e-lijn. Volgens de letters doen wij nooit 2e-lijns werk, alleen ons werk schuift kwalitatief gezien steeds meer op naar die 2e-lijn. Dat is misschien ook goed, maar dat vraagt wel wat van een organisatie.'

Wij concluderen dat veel van de manieren³² waarop je kan proberen de mate van werkdruk inzichtelijk te meten en dus te staven, onvoldoende bruikbaar zijn. Dit door:

- De grote variëteit tussen hoe teams werken en tussen medewerkers (qua niveau en onderwerp van specialisme);
- de variëteit van hoe bepaalde dingen worden geregistreerd;
- de verschillende mate van 'registratie-discipline'.

Een inschatting van een caseload bandbreedte, die werkelijk van toegevoegde waarde is, is pas mogelijk als voldaan wordt aan een bepaalde mate van uniformiteit in werkwijzen, definities en registraties. Waarbij ook hier het belangrijk is om bewust te zijn dat inzicht in een gemiddelde caseload en middel is en niet een doel op zich.

32 Denk aan gemiddelde caseload, statussen van dossiers, indeling in verwachte tijdsinzet.

2.7. Aanbevelingen Teamfactoren

10. Besteed meer aandacht aan het implementeren van werkwijzen, het uniform gebruiken van instrumenten, en op het versterken van de discipline om hier in het dagelijks werk trouw aan te zijn

- Over het belang van het slimmer bijhouden van zaken die er toe doen (in plaats van bijhouden van meer zaken) hebben wij aandacht besteed in aanbeveling 7.
- Het gaat hier vooral om het belang structureel tijd en aandacht te hebben voor het implementeren van werkwijzen.
- Zorgen dat instrumenten goed aansluiten op de behoefte van de medewerkers, maar zeker ook het consequent voorlichten, trainen en stimuleren van medewerkers in het gebruik hiervan. Belangrijk om medewerkers niet te laten 'zwemmen'.
- Het simpelweg 'aanbieden' van systemen en werkwijzen, inclusief een spreekwoordelijke handeling en er vanuit gaan dat medewerkers het vervolgens zelf wel allemaal gaan doen gaat niet op. Het is een kwestie van herhalen, herhalen, herhalen. En bijvoorbeeld het oefenen op verschillende manieren en op verschillende momenten (zoals tijdens team-overleggen, themabijeenkomsten, werkbijeenkomsten, in caseloadbesprekingen, casuïstiekbesprekingen).
- Laat het praten over en duiden van wat je ziet in registraties terugkomen in de team-overleggen, intervisie/supervisie, casuïstiekbesprekingen et cetera.

11. Het met collega's overleggen over een vraag van een inwoner is een cruciaal onderdeel van het werk en hoort zichtbaar te zijn (zodat het erkend wordt, en hiermee ook voldoende ruimte ontvangt)

De ruimte om elkaar over en weer te bevragen en mee te denken met collega's vanuit je specialisme, is een substantieel deel van je werk. Het is belangrijk dat dit niet altijd 'even tussendoor' moet omdat het tussen wal en schip valt. Zowel voor de generalist of verbinder die de vraag stelt, als degene die meedenkt.

Wij betwijfelen of dit een aparte post zou moeten krijgen in een registratiesysteem. Maar waar het onder een andere post zou vallen, zou dit in onze optie onder 'inwoner-gebonden-tijd' moeten vallen voor beiden (vraagsteller en meedenker).

12. Basisniveau kritisch in de gaten houden, en iedereen minimaal een specialisatie (qua kennis of vakmanschap)

- Wees kritisch maar ook realistisch op wat je moet en mag verwachten qua basisniveau dat alle generalisten moeten beheersen.
- Stimuleer dat alle generalisten minimaal één specialisatie hebben waar zij zich sterker in door ontwikkelen (dit mag op inhoud zijn, maar kan ook raken aan een bepaald vakmanschap).
- Verder ontwikkelt elke professional natuurlijk bepaalde expertise en ervaring op diverse vlakken door het werk. Herken en waardeer deze ook, zonder dat ze allemaal tot 'specialisatie' hoeven te worden vastgesteld. Het lijkt ons immers onwenselijk dat de generalist aansluit bij te veel T-profiel overleggen en bijbehorende scholingstrajecten. Maak deze expertise en ervaring wel zichtbaar zodat deze generalist wel gevonden en benaderd kan worden door collega's om mee te denken met vragen over zijn/haar expertise.

Tot slot

Het is duidelijk dat er een aantal ontwikkelingen gelijktijdig in gang moeten worden gezet om tot wezenlijke verandering te komen binnen WIJeindhoven en in de samenwerking met de gemeente Eindhoven. Terwijl er een gesprek met de gemeente wordt gevoerd over de inhoud van het werk en wat dit betekent voor de nodige randvoorwaarden, over vertrouwen en over meerjarige financiering, dient er ook nog gebouwd te worden aan de vertrouwensrelatie met de gemeente. Een proces dat een lange adem vraagt. Tegelijkertijd is het raadzaam dat WIJeindhoven niet wacht op die gesprekken met de gemeente, maar alvast aan de slag gaat met het verbeteren van de registratie en de kunst van 'ja, mits...'

Onze aanbevelingen vragen dat WIJeindhoven als het ware tegelijkertijd naar binnen en buiten gaat kijken. Daarbij helpt het om te kijken naar hoe andere aanbieders in andere gemeenten dit aanpakken: hoe pakken zij dat gezamenlijke gesprek met de gemeente op en brengen zij met de gemeente gezamenlijk prioritering aan?

Wij hopen dat de aanbevelingen handvatten bieden waarmee WIJeindhoven intern en extern het gesprek aan kan gaan zodat de meerwaarde sterker naar voren komt. Wij zien de aanbevelingen als een totaalpakket wat in samenhang en gelijktijdig opgepakt zou moeten worden om te werken.

COLOFON

Opdrachtgever	Stichting WIJeindhoven
Auteurs	Drs. A.E. Britt A.L. Brock, MSc Dr. F.E.P.L. Sondeijker
Foto omslag	ANP, Joyce van Belkom/Hollandse Hoogte, 9747962
Uitgave	Verwey-Jonker Instituut Kromme Nieuwegracht 6 3512 HG Utrecht T (030) 230 07 99 E secr@verwey-jonker.nl I www.verwey-jonker.nl

De publicatie kan gedownload worden via onze website:
<http://www.verwey-jonker.nl>

ISBN 978-94-6409-209-7

© Verwey-Jonker Instituut, Utrecht, juli 2022.

Het auteursrecht van deze publicatie berust bij het Verwey-Jonker Instituut. Gedeeltelijke overname van teksten is toegestaan, mits daarbij de bron wordt vermeld.

The copyright of this publication rests with the Verwey-Jonker Institute. Partial reproduction of the text is allowed, on condition that the source is mentioned.