



OP EIGEN KRACHT

Onderzoek naar voorwaarden voor doeltreffend en doelmatig functioneren van Sociale wijkzorgteams in Den Haag

REKENKAMER DEN HAAG

OP EIGEN KRACHT

OP EIGEN KRACHT

Onderzoek naar voorwaarden voor
doeltreffend en doelmatig functioneren van
Sociale wijkzorgteams in Den Haag

RIS 286267

REKENKAMER DEN HAAG

OP EIGEN KRACHT

Colofon

Rekenkamer

Rekenkamer Den Haag

Leden

de heer Watze de Boer, voorzitter
mevrouw Pauline Reeuwijk
de heer Wicher Schönau

Aan dit rapport hebben meegewerkt

mevrouw Mirjam Swarte, secretaris (tot 16 maart)
de heer Arjan Wiggers, secretaris (vanaf 16 maart)
de heer Rutger Smit, onderzoeker
mevrouw Leonie van der Plas, junior onderzoeker

Contactgegevens

Rekenkamer Den Haag
Postbus 19157
2500 CD Den Haag
Telefoon 070 - 353 20 48
www.rekenkamerdenhaag.nl

Bezoekadres

Stadhuis
Spui 70
2511 BT Den Haag

Datum

16 oktober 2015

Fotografie

Foto omslag: Nationale beeldbank / Wad Enzo

Ontwerp

Studio Buffalo
Fenêtre B.V.

REKENKAMER DEN HAAG

OP EIGEN KRACHT

VOORWOORD

REKENKAMER DEN HAAG

OP EIGEN KRACHT

Gemeenten zijn sinds begin dit jaar verantwoordelijk voor nieuwe taken op het gebied van werk, zorg en jeugd. De Participatiewet, de Jeugdwet en de nieuwe Wmo geven gemeenten meer verantwoordelijkheden en minder financiële middelen. Participatie en eigen kracht zijn de sleutelbegrippen. Sociale wijkteams worden in heel het land ingezet als instrument voor de decentralisatie van het sociale domein en beogen de activering en zelfredzaamheid van burgers te vergroten. Door vroegsignalering en de nadruk op het inzetten van eigen kracht van de burgers moeten er met minder middelen meer mensen kunnen worden geholpen.

Ook in Den Haag is gekozen voor het gebruik van het instrument sociale wijkteams, onder de noemer 'sociale wijkzorgteams'. In een sociaal wijkzorgteam werken specialisten van verschillende zorg- en welzijnsinstellingen in de wijk en de gemeente samen aan integrale oplossingen. De samenstelling van een sociaal wijkzorgteam verschilt per wijk en wordt bepaald door de samenstelling van de wijk en de (verwachte) hulpvraag.

Toen de rekenkamer Den Haag eind 2014 overwoog een onderzoek te starten naar sociale wijkzorgteams was zij zich ervan bewust dat er met de opzet en inrichting van de teams nog maar net was begonnen. We hebben ons de vraag gesteld of een onderzoek in dit stadium wel opportuun was. Vanuit de raad en college waren er echter signalen dat er behoefte was aan snel inzicht in de bijdrage van de sociale wijkzorgteams aan de decentralisatie van het sociale domein. Dat heeft ons doen besluiten in 2015 een 'quick scan' uit te voeren naar het functioneren van de sociale wijkzorgteams in Den Haag. Sinds begin 2015 is er veel veranderd: medio april 2015 waren er in 11 Haagse wijken sociale wijkzorgteams operationeel, in het najaar zijn daar 13 sociale wijkzorgteams bijgekomen. Gezien de decentralisatieopgave waar de gemeente voor staat is dat een hele prestatie.

In voorliggend rapport doen we verslag van ons onderzoek naar het functioneren van de sociale wijkzorgteams in Den Haag. Gezien de beperkte periode dat de sociale wijkzorgteams operationeel zijn en de stapsgewijze invoering van de teams in de hele gemeente, hebben we gekeken of de opzet en implementatie van sociale wijkzorgteams kansen biedt voor een doeltreffend en doelmatig functioneren.

Die vraag kunnen we positief beantwoorden. Bij de implementatie en het huidige functioneren van sociale wijkzorgteams plaatsen we op basis van ons onderzoek echter ook enkele kanttekeningen. Zo is in Den Haag gekozen voor een *organisch proces* van uitrol en ontwikkeling van de sociale wijkzorgteams, waarin ruimte is om gaandeweg te leren. Dat vraagt om een gestructureerd proces waarin leerervaringen worden verzameld en gedeeld en leerdoelen vastgelegd. Daarnaast is het van belang dat het doel en de beoogde prestaties van de sociale wijkzorgteams helder zijn; hoe leveren de sociale wijkzorgteams een bijdrage aan de vroegsignalering en de inzet van eigen kracht van burgers? Op beide punten zijn nog stappen te zetten, wat overigens niet betekent dat er geen ruimte moet zijn voor experimenteren, inspelen op nieuwe ontwikkelingen en corrigeren.

Pauline Reeuwijk
Lid van de Rekenkamer Den Haag

INHOUDSOPGAVE

REKENKAMER DEN HAAG

OP EIGEN KRACHT

Voorwoord	7
Inhoudsopgave	9
Deel 1: Bestuurlijk Rapport	11
1 Inleiding	13
1.1 Aanleiding	13
1.2 Doel van het onderzoek	13
1.3 Probleemstelling	14
1.4 Leeswijzer	14
2 Conclusies en aanbevelingen	15
2.1 Conclusies	15
2.2 Aanbevelingen	17
Bestuurlijke Reactie	19
Nawoord	25
Deel 2: Feitenrapport	27
1 Inleiding	29
1.1 Aanleiding	29
1.2 Doel van het onderzoek	29
1.3 Probleemstelling	30
1.4 Aanpak en afbakening	30
1.5 Leeswijzer	31
2 Doeltreffend- en doelmatigheid	33
2.1 Inleiding	33
2.2 Begripsbepaling	33
2.3 Normenkader	34

3 Decentralisatie WMO	39
3.1 Inleiding	39
3.2 Wettelijk kader	39
3.3 Financiële context	39
3.4 Beleidstheorie	40
4 Sociale wijkzorgteams in opzet	43
4.1 Inleiding	43
4.2 Vraag 1: Waarom is gekozen voor de inzet van het instrument sociale wijkzorgteams?	43
4.3 Vraag 2: Met welk doel worden de sociale wijkzorgteams opgezet/ingericht?	45
4.4 Vraag 3: Hoe worden de sociale wijkzorgteams opgezet/ingericht?	48
4.5 Vraag 4: Wat zijn de taken en wat wordt de werkwijze?	54
4.6 Vraag 5: Wat zijn prestaties die de teams moeten gaan leveren?	59
5 Sociale wijkzorgteams	63
5.1 Inleiding	63
5.2 Vraag 6: Wat zijn de praktijkervaringen van de teamleden tot dusver met sociale wijkzorgteams?	63
5.3 Vraag 7: Hoe worden de (leer)ervaringen gebruikt bij de verdere ontwikkeling van de sociale wijkzorgteams?	70
Bijlage 1: Literatuurlijst	73
Bijlage 2: Geïnterviewde personen	75
Bijlage 3: Feitenverificatie	76

DEEL 1: BESTUURLIJK RAPPORT

REKENKAMER DEN HAAG

OP EIGEN KRACHT

1 INLEIDING

REKENKAMER DEN HAAG

OP EIGEN KRACHT

1.1 Aanleiding

Sociale wijkteams worden in heel het land ingezet als instrument in het kader van de overheveling van taken uit de huidige AWBZ naar de Wmo. Ook in Den Haag is gekozen voor het gebruik van dit instrument, zij het dat Den Haag de teams 'sociale wijkzorgteams' heeft genoemd. Deze teams vormen één van de vernieuwingen waarmee de gemeente de nieuwe taken op het gebied van zorg goed en efficiënt wil organiseren. De sociale wijkzorgteams (SWT's) in Den Haag worden opgezet voor Hagenaars met meerdere ernstige problemen en beperkte eigen mogelijkheden om deze problemen op te lossen en/of de weg naar de hulpverlening te vinden. Daarnaast is als doel van de SWT's geformuleerd dat hulp en ondersteuning wordt gecoördineerd zodat problemen integraal kunnen worden aangepakt en een sluitend en volledig hulp- en ondersteuningsaanbod voor en met de klant kan worden gerealiseerd. De teams moeten snel en efficiënt gaan werken en op termijn kostenbesparend zijn (vanaf 2017). Belangrijke aanname die ten grondslag ligt aan de inzet van dit instrument is dat alle hierboven genoemde doelen ermee behaald kunnen worden.¹

Kennisinstituut Movisie heeft in 2014 een analyse gemaakt van 32 gemeentelijke nota's met betrekking tot sociale wijkteams. Doel was te achterhalen wat de veronderstellingen zijn over het functioneren van de wijkteams en of de verwachtingen plausibel zijn. Uitkomst was dat de meeste nota's onduidelijk zijn over de doelen en verwachte resultaten van de wijkteams en dat onvoldoende de keuze voor het instrument wordt beargumenteerd.² Verschillende andere publicaties onderschrijven deze boodschap en/of waarschuwen voor teveel optimisme over de inzet van wijkteams.³ Dit vormt voor de Haagse rekenkamer mede aanleiding tot het voornemen de Haagse ontwikkeling van het SWT instrument te onderzoeken. Daarnaast is de aanleiding voor een onderzoek naar de SWT's gebaseerd op het gemeentelijk voornemen SWT's als belangrijke spil binnen de 3D-aanpak te positioneren. De ontwikkeling, realisatie en functioneren van SWT's kan daarmee gevolgen hebben voor de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gemeentelijk beleid in het sociale domein.

1.2 Doel van het onderzoek

De rekenkamer stelt zich met dit onderzoek ten doel een bijdrage te leveren aan de implementatie en het functioneren van de sociale wijkzorgteams, door:

- Inzicht te bieden in de keuze voor, en de opzet en beoogde werkwijze en taken van de sociale wijkzorgteams in Den Haag;
- De eerste praktijkervaringen in beeld te brengen, en;
- Een oordeel te geven over de mate waarin hiermee voorzien wordt in de voorwaarden voor een doeltreffende en doelmatige uitvoering van de taken.

¹ Factsheet Haagse Sociale Wijkteams, april 2014, gemeente Den Haag, en brief 'Voortgang en planning sociale wijkzorgteams', 16 juli 2014, RIS 274410, gemeente Den Haag.

² Silke van Arum en Vasco Lub, 'Wat gemeenten van sociale wijkteams verwachten', februari 2014.

³ Bijvoorbeeld Frank van Steenbergen en Julia Wittmayer, 'Wijkteams als heilige graal?; zes aandachtspunten voor gemeenten in transitie', Drift, april 2014, en Freek de Meere et al., 'Waarom zouden wijkteams beter en goedkoper zijn?', 10 september 2013.

1.3 Probleemstelling

In hoeverre wordt voldaan aan de voorwaarden voor het doeltreffend en doelmatig functioneren van de sociale wijkzorgteams?

De probleemstelling is uitgewerkt in de volgende deelvragen:

1. Waarom is gekozen voor de inzet van het instrument sociale wijkzorgteams?
2. Met welk doel worden de sociale wijkzorgteams opgezet/ingericht?
3. Hoe worden de sociale wijkzorgteams opgezet/ingericht?
4. Wat zijn de taken en wat wordt de werkwijze?
5. Wat zijn prestaties die de teams moeten gaan leveren?
6. Wat zijn de praktijkervaringen van de teamleden tot dusver met sociale wijkzorgteams?
7. Hoe worden de (leer)ervaringen gebruikt bij de verdere ontwikkeling van de sociale wijkzorgteams?

1.4 Leeswijzer

Naast deze inleiding waarin de onderzoeksdoelen, probleemstelling en onderzoeksvragen zijn geïntroduceerd, bestaat dit bestuurlijk rapport uit de conclusies en aanbevelingen (hoofdstuk twee) en de reactie van het college van Burgemeester en Wethouders en het nawoord van de rekenkamer (hoofdstuk drie).

De basis voor de conclusies en aanbevelingen in dit bestuurlijk rapport vormt het feitenrapport. In het feitenrapport staan de bevindingen en antwoorden op alle onderzoeksvragen. Normaliter worden bestuurlijk rapport en feitenrapport separaat gepubliceerd. Omdat dit een compact onderzoek betreft heeft de rekenkamer omwille van de leesbaarheid ervoor gekozen om voor dit onderzoek bestuurlijk rapport en feitenrapport samen te brengen in één document.

2.1 Conclusies

Op basis van het onderzoek naar de sociale wijkzorgteams in Den Haag en de beantwoording van de probleemstelling *In hoeverre wordt voldaan aan de voorwaarden voor het doeltreffend en doelmatig functioneren van de sociale wijkzorgteams?* komt de rekenkamer tot de volgende conclusies:

2.1.1 Hoofdconclusie

De opzet en implementatie van sociale wijkzorgteams biedt kansen voor doeltreffend en doelmatig functioneren, echter niet aan alle voorwaarden voor het doeltreffend en doelmatig functioneren wordt op dit moment voldaan.

1. Conclusie: ontbrekende leerinfrastructuur

Het college heeft gekozen voor een organisch proces van uitrol en ontwikkeling van de sociale wijkzorgteams waarin ruimte is om gaandeweg te leren. De teams worden op basis van praktijkervaringen ingericht, aangepast en bijgestuurd. Vanaf de start ontbreekt het echter aan een leerinfrastructuur¹ waarin vorm wordt gegeven aan dit leerproces.

- Zo ontbreekt het vanaf de start van het traject aan een gestructureerd proces waarin leerervaringen worden verzameld.
- Worden er geen leerdoelen vastgelegd (zie ook conclusie 3).
- Laten praktijkervaringen (maart 2015) zien dat teamleden nog niet hebben ervaren dat hun feedback is meegenomen bij het verbeteren van de SWT opleiding (de leergang). Recent (juni 2015) is de leergang volgens de gemeente aangepast. Omdat dit een recente ontwikkeling betreft heeft de rekenkamer niet meer in de praktijk kunnen verifiëren in hoeverre de aanpassingen tot verbetering hebben geleid.
- De gemeente is in april 2015 gestart met het ontwikkelen van een kwaliteitsmanagementsysteem dat vanaf de zomer 2015 gereed moet zijn.

Met het ontbreken van een leerinfrastructuur is een belangrijke voorwaarde om te kunnen leren afwezig, namelijk de mogelijkheid om (snel) feedback te krijgen waardoor fouten en knelpunten zichtbaar worden. Dit vormt een risico voor de snelheid waarmee en mate waarin fouten en knelpunten kunnen worden gecorrigeerd.

2. Conclusie: onvoldoende uitwerking vroegsignalering en eigen kracht

Twee belangrijke pijlers van de SWT's zijn zorgen voor *vroegsignalering* (zodat op tijd hulp kan worden ingezet om erger te voorkomen), en uitvoering geven aan *eigen kracht* (waardoor burgers zo snel mogelijk weer regie over het eigen leven kunnen krijgen en aanspraak op voorzieningen verminderd).

¹ Een leerinfrastructuur bestaat uit alle ondersteuning bij leeractiviteiten (de inhoud van het leren) en regulatieactiviteiten (het vormgeven van het leerproces) en alle daarbij behorende condities die het leren beïnvloeden (Tjepkema, S., 'The learning infrastructure of self-managing work teams'. Enschede, Universiteit Twente, 2002).

Vroegsignalering en eigenkracht zijn echter onvoldoende uitgewerkt in SMART-C¹ doelen, prestatieafspraken, de opleiding en concrete taken/werkzaamheden:

- In theorie is onderbouwd hoe de opzet en inrichting van de SWT's moeten gaan bijdragen aan vroegsignalering en eigen kracht. Maar hoe de contacten buiten het team concreet worden gelegd en hoe de SWT's meer grip krijgen op de vroegsignalering is niet uitgewerkt. Daarnaast is niet uitgewerkt hoe de SWT's kunnen zorgen dat de aanspraak op voorzieningen wordt verminderd.
- Activiteiten op het gebied van vroegsignalering, inzetten eigen kracht en verminderen aanspraak op voorzieningen, zijn nog niet uitgewerkt in een concrete werkwijze of procedure.
- Samenwerking buiten het SWT (o.a. de vroegsignalering), in de wijk, met overige organisaties en burgers, staat nog in de kinderschoenen. De activiteiten die in opzet buiten het SWT moeten worden uitgevoerd, worden in de praktijk nog niet gerealiseerd.
- In de praktijk geven teamleden het aan lastig te vinden om de mate van zelfregie (= eigen kracht) te bepalen. Dit werd ook gemist in de SWT opleiding.

3. Conclusie: onvoldoende richtinggevende kaders

Inzicht in de prestaties en mate van doelrealisatie van de SWT's is niet goed mogelijk. Doelen en prestaties van het SWT instrument zijn namelijk niet of onvoldoende SMART-C geformuleerd. Hiermee ontbreekt het ook aan richtinggevende kaders die sturend zijn in de ontwikkeling van het SWT instrument en/of de uitvoering van SWT taken. Zo zijn bijvoorbeeld:

- geen inhoudelijke prestaties voor de SWT's geformuleerd die met de maatschappelijke doelen van de SWT's samenhangen;
- is het doel om in 2015 en 2016 te werken aan opbouw en (verdere) ontwikkeling van de SWT's, met de verwachting dat de aanpak vanaf 2017 moet gaan renderen, niet SMART-C (zo ontbreekt een indicator om het effect te meten);
- is de prestatie om in 2014 minimaal 10 teams in te richten en te vormen niet volledig SMART-C omdat niet is uitgewerkt wat precies wordt verstaan onder 'vormen en inrichten' en daarmee onduidelijk is of de teams vanaf dat moment ook daadwerkelijk starten met het behandelen van problematiek
- de gealloceerde middelen voor de SWT's niet gedefinieerd in de categorieën tijd/capaciteit, geld, mensen, kennis en goederen/instrumenten.

¹ SMART-C staat voor *Specifiek, Meetbaar, Afgestemd, Realistisch, Tijdsgebonden en Consistent*

2.2 Aanbevelingen

Om te kunnen voldoen aan de voorwaarden voor doeltreffend en doelmatig functioneren is het noodzakelijk om:

1. Te zorgen voor een leerinfrastructuur waarin actief (leer)ervaringen worden gesignaleerd, uniform en structureel worden vastgelegd en geanalyseerd, en de verbeterpunten gebruikt worden bij de doorontwikkeling van de teams en in het (bij)sturen van het leerproces. Met deze verbeteringen kan een leerinfrastructuur worden gerealiseerd voortbouwend en aansluitend op het bestaande organische proces.
2. De cruciale pijlers van de SWT's, vroegsignalering en eigen kracht, concreet en specifiek uit te werken waarmee duidelijk wordt hoe (in werkwijze en middelen) welke taken en activiteiten teamleden precies moeten uitvoeren.
3. Zowel ten aanzien van de (door)ontwikkeling van de SWT's als vroegsignalering, eigen kracht en ondersteuning SMART-C doelen te formuleren en SMART-C prestaties vast te leggen, en te zorgen dat de doelen en prestaties op elkaar aansluiten.

De rekenkamer doet daarom de volgende aanbevelingen aan de raad:

1. **Aanbeveling: leerinfrastructuur**

Draag het college op zorg te dragen voor een zo snel mogelijke implementatie van een leerinfrastructuur die voldoet aan bovenstaande voorwaarden.

2. **Aanbeveling: uitwerking richtinggevende kaders**

Draag het college op om zowel ten aanzien van de (door)ontwikkeling van de SWT's als vroegsignalering, eigen kracht en ondersteuning, te komen met een voorstel waarin de kaders voldoende concreet en SMART-C zijn uitgewerkt.



Gemeente Den Haag

Retouradres: Postbus 12600, 2500 DJ Den Haag

Rekenkamer Den Haag
T.a.v. de voorzitter de heer W.R. de Boer
Postbus 19 157
2500 CD DEN HAAG

Uw brief van
17 juli 2015
Uw kenmerk
RK/2015.16
Ons kenmerk
BOW/2015.384
Doorkiesnummer

E-mailadres

Aantal bijlagen

2

Datum

17 september 2015

Onderwerp

Reactie op bestuurlijk rapport 'Sociale wijkzorgteams Den Haag'

Geachte heer de Boer,

Met interesse hebben wij kennis genomen van uw rapport over de sociale wijkzorgteams Den Haag (SWT's). Uw onderzoek richt zich op drie onderdelen, waarvan alleen de doeltreffendheid en doelmatigheid van de SWT's terugkomen in uw conclusies en aanbevelingen. We nemen derhalve aan dat uw bevindingen ten aanzien van de keuze voor, de opzet en beoogde werkwijze en taken van de SWT's geen aanleiding geven voor nadere aanbevelingen.

Wij danken u voor dit onderzoek waarin u de vraag behandelt in hoeverre wordt voldaan aan de voorwaarden voor het doeltreffend en doelmatig functioneren van de sociale wijkzorgteams.

Uw onderzoek is in het eerste kwartaal van 2015 uitgevoerd. Op dat moment waren volgens planning 11 SWT's gevormd¹ en net gestart met het oppakken van casuïstiek. De periode 2015 wordt gebruikt om tot stedelijke dekking te komen en de teams stevig neer te zetten, te positioneren en te zorgen dat aan alle randvoorwaarden is voldaan om ze goed te laten functioneren. De periode vanaf 2016 wordt gebruikt voor borging.

In 2014 is veel werk verricht om de basis hiervoor te leggen. De volgende concrete producten zijn het resultaat:

- gebiedsbepaling inclusief onderzoek naar de vraag per gebied (DNA profielen) en de benodigde formatie en samenstelling van de teams per gebied;
- de planning voor de uitrol van de SWT's over de stad;
- de methodiek voor het vorm geven van de individuele SWT's;
- een stedelijk organisatiemodel;
- het financiële model voor de bekostiging van de teams;
- een privacy reglement dat de privacy impact assessment goed heeft doorstaan;

¹ Per september 2014 waren 4 SWT's gevormd, per januari 2015 7 SWT's gevormd, zie pagina 40 van het feitenrapport

Inlichtingen bij
G. de Jongh

Postadres: Postbus 12600, 2500 DJ Den Haag
Bezoekadres: Spui 70, Den Haag
Internetadres: www.denhaag.nl

Telefoon: 14070

BOW/2015.384

2

- ondertekende samenwerkingsconvenanten;
- een op maat gemaakt geautomatiseerd systeem (iSWT systeem);
- een leermodule die in samenwerking met de Haagse Hogeschool is ontwikkeld.

De projectaanpak is gebaseerd op de cyclus 'plan, do, check, act' die elkaar snel opvolgen. De afgelopen maanden heeft de uitrol en de ontwikkeling van de SWT's niet stilgestaan. Uw onderzoek is in het eerste kwartaal van 2015 uitgevoerd, dus in een zeer vroeg stadium. Daarom nodigen wij u graag uit over een jaar een tweede onderzoek uit te voeren. Onze reactie die hier volgt is gerelateerd aan de meest actuele stand van zaken.

Reactie op conclusies

Conclusie 1.

Gestructureerd proces waarin leerervaringen worden verzameld.

Wij delen deze conclusie niet. In 2014 is conform planning een basis leerinfrastructuur opgeleverd. Inmiddels is tevens conform planning eind tweede kwartaal 2015 het kwaliteitsplan opgeleverd en is de leerinfrastructuur goed ingericht en geborgd.

De lean-methodiek² wordt toegepast. 5 personen zijn hiervoor opgeleid en geven uitvoering aan 2 wekelijkse intervisies voor coördinatoren en een vakoverleg dat elke 2 weken plaatsvindt. De vergaderingen van het wijkteam worden gebruikt om input te krijgen voor het verbeteren van de aanpak. Via een verbeterbord worden alle leerpunten, knelpunten en aanbevelingen in beeld gebracht, de aanpak tot verbetering in gang gezet en gemonitord door de kwaliteitsmedewerker.

Ieder SWT formuleert een eigen ontwikkelopdracht en werkt deze uit in het eigen gebied. Deze worden gebundeld en gebruikt om stedelijk te bepalen wat werkt en wat niet. Ook worden ze herschreven vanuit de lean methodiek zodat ze vergelijkbaar zijn en makkelijker te implementeren.

Leerdoelen

Wij constateren dat inmiddels 5 leerdoelen expliciet zijn vastgesteld. De leerdoelen hebben betrekking op kennisvermeerdering en het toepassen van het leermateriaal. Het gaat over rol en positie, integraal werken, vaardigheden en samenwerking. De modules van de leergang worden continue aangepast op basis van de ervaringen die worden opgedaan tijdens het uitvoeren van de leergang, maar ook naar aanleiding van de praktijkervaringen die de reeds functionele SWT's opdoen.

Verwerken feedback teamleden in de leergang

Conform planning zijn op basis van de praktijkervaringen en verkregen feedback vanaf mei 2015 de onderwerpen casusregie; zelfredzaamheidsmatrix (ZRM) en Maatwerkvoorziening Ondersteuning (MVO) in de leergang opgenomen. Naast een kennisaspect omvat dit ook vaardigheidsaspecten en is er aandacht voor toepassing. Zo is een praktische leeromgeving voor het registratiesysteem iSWT en de online vergadertool Casemind (virtueel samenwerken) ontwikkeld zodat tijdens de leergang met de systemen kan worden geoefend. Er vindt intervisie plaats naar aanleiding van de praktijkervaring. De onderwerpen uit de leergang komen aan bod tijdens de teamvergaderingen, zoals de ZRM, het uitvragen op leefgebieden, privacy en het gebruik van iSWT.

Conclusie 2.

Vroegsignalering en eigen kracht

Vroegsignalering en eigen kracht zijn naar onze mening voldoende uitgewerkt in concrete werkwijzen en procedures. Het is geborgd in de aanpak SWT's zoals beschreven in het startdocument, het is onderdeel van de leergang en de werkwijze van de SWT's; onder regie van de coördinatoren. De professionele partijen en

² lean staat voor continue verbeteren. De lean methodiek richt zich op een manier van werken waarbij alles en iedereen zich richt op het creëren van waarden in alle processen en het elimineren van verspilling. Door de cliënt centraal te stellen creëer je maximaal toegevoegde waarde voor de klant tegen minimale inspanning. Hierdoor verbetert de kwaliteit en dalen de kosten. Verder resulteert het in hogere klanttevredenheid en meer betrokkenheid van medewerkers.

BOW/2015.384

3

andere structuren in de stad die zijn aangesloten bij de SWT's via de eerste ring zijn geselecteerd op basis van verschillende onderzoeken³. (Gebiedsverkenning, segmentatiemodel en DNA profiel van de verschillende wijken.) Er is duidelijkheid over de potentiële doelgroepen en meest voorkomende zorgvragen. Preventief denken is geïncorporeerd in de leergang SWT's langs de lijnen selectieve, geïndiceerde en universele preventie. De organisaties die deelnemen via de 2^e of 3^e ring⁴ zijn de ogen en oren van de wijk. Alle professionals hebben de verantwoordelijkheid signalen door te leiden naar de SWT's via de meldcode. Vanuit en door de SWT's zijn en worden samenwerkingsafspraken gemaakt met de 2^e en 3^e ring zoals de Servicepunten XL, het algemeen maatschappelijk werk, huisartsen, Veilig Thuis Teams, Meldpunt Bezorgd, Veiligheidshuis, e.d. Deze structuren dragen casussen over aan de SWT's. Ook het Meldpunt Bezorgd zal signalen naar de SWT's door leiden. Werkprocessen voor een goede aansluiting op de diverse structuren worden stapsgewijs ingericht.

Indicatoren voor vroegsignalering en eigen kracht zijn inmiddels benoemd. Voorbeeld is % van de potentiële doelgroep per gebied die door SWT's bereikt moeten worden. Wat betreft de eigen kracht meten we of de regio op het plan van aanpak wordt belegd bij de persoon zelf, het eigen netwerk of de professional. Dit vereist een kanteling in denken bij de zorgverlener en de zorgvrijwilliger. Deze kanteling wordt bewerkstelligd binnen de leergang, door de coördinator SWT's en de intervisiebijeenkomsten. De ervaringsgegevens worden gemeten, zoals met de ZRM, en systematisch verzameld zodat volgens planning vanaf 2017 concrete prestaties benoemd en gemeten kunnen worden.

We concluderen dat het alleen mogelijk is SMART-C doelen en prestatieafspraken te formuleren wanneer deze ervaringsgegevens er zijn.

Wijze van contacten leggen buiten het team

Wij zijn van mening dat het leggen van contacten buiten het team goed is uitgelijnd. Aansluiting 2^{de} en 3^{de} ring is onderdeel van de aanpak en is vorm gegeven in een inmiddels ontwikkelde routekaart. De belangrijkste organisaties, huisartsen, medewerker welzijn van het stadsdeel en de CJG coördinator worden gesproken en gevraagd naar hun visie op de wijk en wie in de teams zouden moeten komen. Na de start van een SWT leggen de coördinator en de wijkteamleden contact met de organisaties zowel binnen het formele en informele circuit. De keuze voor contacten komt voort uit de wens van de teamleden en de casuïstiek die in het SWT wordt gemeld. Ook krijgen de teamleden verschillende ontwikkelopdrachten mee om contact te leggen met huisartsen; de veilig thuis teams of jeugdteams. Er is een korte handreiking opgesteld over de verschillende wijzen waarop contact gelegd kan worden. Voor samenwerking met de huisartsen is een convenant opgesteld en ondertekend.

Vermindering aanspraak voorzieningen.

Het is geen primair doel van de SWT's om de aanspraak op voorzieningen te verminderen. Wel wordt veronderstelt dat door vroegsignalering, een snelle inzet van expertise in de wijk en zorgcoördinatie (met in principe één klant, één plan van aanpak en één casusregisseur) efficiënter wordt gewerkt en zwaardere problematiek wordt voorkomen. Dit levert een kostenreductie in de uitvoering en een vermindering van aanspraak op zwaardere voorzieningen. Verder wordt meer ingezet op de eigen kracht en de inzet van algemene voorzieningen in plaats van maatwerkvoorzieningen.

Omdat we inzicht willen hebben in de effectiviteit en efficiëntie van de inzet van de SWT's wordt in overleg met het Rijk eind 2015 een Maatschappelijke Kosten Baten Analyse (MKBA) uitgevoerd. Dit geeft zicht op de verminderde aanspraak op voorzieningen in brede zin en op de effecten van de inzet van de SWT's.

Bepalen mate van eigen kracht door teamleden

³ Eindrapportage terreinverkenning, Public Result, november 2013

Selectietool gebieden, Public Result 2014

Eindrapportage selectie en verantwoording sociale wijkteams, Public Result, 19 februari 2014

⁴ 2^e ring zijn de professionals in de wijk en de 3^{de} ring is de civil society

BOW/2015.384

4

Naar onze mening krijgen teamleden voldoende instrumenten aangereikt om de mate van eigen kracht te bepalen. Het handboek maatwerkvoorziening ondersteuning⁵ dat binnen de leergang SWT's wordt besproken behandelt het beoordelen van de zelfredzaamheid/eigen kracht van de burger in relatie tot het regelvermogen, de participatie en beschikbaar sociaal netwerk. Tevens biedt dit handboek de zorgverlenende partijen aanwijzingen hoe doelstellingen op de verschillende leefgebieden van de ZRM geformuleerd kunnen worden met in achtneming van het eigen kracht principe. De coördinatoren van de SWT's bewaken dat in het plan van aanpak het eigen kracht principe wordt betrokken. Ook krijgt dit onderwerp tijdens de intervisie de volle aandacht.

In het aanbestedingskader voor de maatwerk voorziening ondersteuning is expliciet aandacht voor de inzet van de eigen kracht van de cliënt. In de contracten met de aanbieders van MVO is vastgelegd dat zij zelf de kanteling in denken moeten inzetten, aan sturen en de culturomslag binnen de organisaties moeten bewerkstelligen.

Conclusie 3:

Inhoudelijke prestaties voor de SWT's die met maatschappelijke doelen van SWT's samenhangen.

De realisatie van de doelen zoals geformuleerd in de plannen van aanpak op casus niveau worden gemonitord. Dit geeft op termijn voldoende inzicht in de effectiviteit van de inzet van de SWT's en hulpverlening, ureninzet, doo-looptijd e.d. Het iSWT systeem genereert deze informatie.

De opbouw en verdere ontwikkeling van de SWT's .

Ten aanzien van de opbouw van de teams is in 2014 als resultaat verplichting afgesproken dat eind 2015 maximaal 27 teams zijn ingericht en operationeel zijn. In 2014 is een planning gemaakt voor de gefaseerde oprichting van de 11 SWT's die eind 2014 gevormd moesten zijn. Dit is conform planning verlopen. Voor de overige SWT's is ook een planning gemaakt voor 2015⁶.

Operationeel betekent dat de teams de casusregie van de casussen oppakken, een casemanager is aangewezen, een plan van aanpak met doelen en resultaten wordt opgesteld en gestart is met de hulpverlening. Op basis van de huidige kennis en ervaringen en wensen vanuit het netwerk is besloten om voorlopig 24 SWT's op te zetten die met elkaar zorgen voor een stedelijke dekking. In december 2015 vindt een evaluatie plaats waarbij o.a. wordt gekeken naar het meest wenselijke aantal SWT's. Jaarlijks vindt een evaluatie plaats op basis waarvan de resultaten worden bijgesteld.

De gealloceerde middelen voor de SWT's in categorieën tijd/capaciteit, geld, mensen, kennis en goederen/instrumenten.

Wij vinden dat onder het project een concreet financieel model bekostiging sociale wijkzorgteams is opgeleverd. Hierbij wordt onderscheid gemaakt in materiële kosten (automatisering; opleiding en training en doorontwikkeling van de leergang.); personeelslasten (benodigde formatie en inschaling) betreffende de opbouwfase en de structurele kosten op termijn. Ook is de benodigde inzet in uren vanuit de partnerorganisaties berekend. Er zijn functietaakomschrijvingen voor de verschillende profielen medewerkers gemaakt. We weten wat het benodigde budget en de uitputting op jaarbasis is. De informatie is verwerkt in de totale begroting van de Tijdelijke Uitvoeringsorganisaties voor de overkomende taken AWBZ.

Reactie op aanbevelingen

Uw onderzoek is in het eerste kwartaal van 2015 uitgevoerd, dus in een zeer vroeg stadium. Daarom nodigen wij u graag uit over een jaar een tweede onderzoek uit te voeren.

Hieronder geven we per aanbeveling onze reactie.

⁵ Dit handboek was in het voorjaar 2015 nog niet gereed.

⁶ de fasering 2014 en 2015 staan op pagina 40 van het feitenrapport

BOW/2015.384

5

Aanbeveling 1.: leerinfrastructuur

Draag het college op zorg te dragen voor een zo snel mogelijke implementatie van een leerinfrastructuur die voldoet aan bovenstaande voorwaarden. Actief (leer)ervaringen signaleren, uniform en structureel vastleggen en analyseren, en verbeterpunten gebruiken bij de doorontwikkeling van de teams en in het (bij)sturen van het leerproces.

Wij zijn van mening dat we vanaf 2014 over een leerinfrastructuur beschikken en dat deze in 2015 verder is en wordt ontwikkeld. Vanuit het kwaliteitsmanagement is een leerinfrastructuur opgezet waarbinnen leerervaringen worden gesignaleerd, vastgelegd en geanalyseerd op basis waarvan aanpassingen plaatsvinden. Op basis hiervan zijn al verbeterpunten binnen de leergang SWT's doorgevoerd.

Aanbeveling 2.: uitwerking richtinggevende kaders

Draag het college op om zowel ten aanzien van de (door)ontwikkeling van de SWT's als vroegsignalering, eigen kracht en ondersteuning, te komen met een voorstel waarin de kaders voldoende concreet en SMART-C zijn uitgewerkt.

Wij zijn van mening dat vroegsignalering en eigen kracht onderdeel zijn van de aanpak van de SWT's en geborgd in de leergang. De opgedane ervaring heeft in augustus 2015 geresulteerd in een handboek maatwerk ondersteuning waarin doelen en acties per leefgebied zijn uitgewerkt. Wat betreft de (door)ontwikkeling van de SWT's worden vanuit kwaliteitsmanagement meer concrete kaders en indicatoren uitgewerkt op basis van de praktijkervaring. De raad wordt in de voortgangsrapportages Wmo nader geïnformeerd.

Het college van burgemeester en wethouders,
de secretaris, de burgemeester,



mw. A.W.H. Bertram



J.J. van Aartsen

NAWOORD

REKENKAMER DEN HAAG

OP EIGEN KRACHT

In zijn reactie op het rapport dankt het college de rekenkamer voor haar onderzoek, maar legt de conclusies grotendeels naast zich neer en komt naar aanleiding van de aanbevelingen niet met vervolgstappen. Het college weerspreekt in zijn reactie de gepresenteerde feiten (zie onderstaande tabel). De ambtelijke organisatie heeft deze feiten bij het feitelijk wederhoor niet weerlegd. De ambtelijke reactie op het feitenrapport (zie bijlage 3) bestond uit één feitelijke opmerking die wij in het rapport hebben overgenomen. Wij merken op dat de inhoud van de deelconclusies, reeds als bevindingen in het feitenrapport waren opgenomen.

In onderstaande tabel gaat de rekenkamer nader in op de reactie van het college op de aanbevelingen van de rekenkamer.

Aanbeveling rekenkamer	Reactie college	Nawoord rekenkamer
<i>Draag het college op zorg te dragen voor een zo snel mogelijke implementatie van een leerinfrastructuur die voldoet aan onderstaande voorwaarden. Actief (leer)ervaringen signaleren, uniform en structureel vastleggen en analyseren, en verbeterpunten gebruiken bij de doorontwikkeling van de teams en in het (bij)sturen van het leerproces.</i>	<p>(1) Wij zijn van mening dat we vanaf 2014 over een leerinfrastructuur beschikken en dat deze in 2015 verder is en wordt ontwikkeld. Vanuit het kwaliteitsmanagement is een leerinfrastructuur opgezet waarbinnen leerervaringen worden gesignaleerd, vastgelegd en geanalyseerd op basis waarvan aanpassingen plaatsvinden.</p> <p>(2) Op basis hiervan zijn al verbeterpunten binnen de leergang SWT's doorgevoerd.</p>	<p>(1) De rekenkamer constateert in haar rapport dat weliswaar sinds 2014 leerervaringen zijn gebruikt bij de ontwikkeling van de SWT's, maar dat dit gebruik niet het resultaat is van een uniforme en structurele aanpak van monitoring en evaluatie. Hierover staat in de bevinding bij onderzoeksvraag 7 in paragraaf 5.3 het volgende: <i>“Hoewel de gemeente aangeeft dat de teams op basis van praktijkervaringen worden ingericht, aangepast en bijgestuurd was er vanaf het begin van het ontwikkeltraject geen gestructureerd proces waarin de leerervaringen werden verzameld. De gemeente is bezig met het ontwikkelen van een kwaliteitsmanagementsysteem, wat hier vanaf de zomer 2015 in moet voorzien.”</i> De ambtelijke organisatie heeft in haar feitelijke wederhoor reactie van 16 juli 2015 deze bevinding niet weersproken. In hoeverre vanuit het kwaliteitsmanagementsysteem voldoende wordt voorzien in een leerinfrastructuur heeft de rekenkamer niet kunnen beoordelen.</p> <p>(2) De rekenkamer constateert dat het doorvoeren van verbeterpunten in de leergang SWT's een recente ontwikkeling is. Bij de beantwoording van onderzoeksvraag 6 in paragraaf 5.2 melden wij hierover het volgende: <i>“Teamleden hebben nog niet ervaren dat hun feedback is meegenomen in het verbeteren van de leergang. Recent is de leergang aangepast en volgens de gemeente voldoet de leergang nu beter aan de kennisbehoeften. Omdat dit een recente ontwikkeling betreft heeft de rekenkamer dit niet meer in de praktijk kunnen verifiëren.”</i> De ambtelijke organisatie heeft in haar feitelijke wederhoor reactie van 16 juli 2015 deze bevinding niet weersproken.</p>

Draag het college op om zowel ten aanzien van de (door)ontwikkeling van de SWT's als vroegsignalering, eigen kracht en ondersteuning, te komen met een voorstel waarin de kaders voldoende concreet en SMART-C zijn uitgewerkt.

Wij zijn van mening dat vroegsignalering en eigen kracht onderdeel zijn van de aanpak van de SWT's en geborgd in de leergang. De opgedane ervaring heeft in augustus 2015 geresulteerd in een handboek maatwerk ondersteuning waarin doelen en acties per leefgebied zijn uitgewerkt. Wat betreft de (door)ontwikkeling van de SWT's worden vanuit kwaliteitsmanagement meer concrete kaders en indicatoren uitgewerkt op basis van de praktijkervaring. De raad wordt in de voortgangsrapportages Wmo nader geïnformeerd.

In het (feiten)rapport is in de bevinding bij onderzoeksvraag 4 in paragraaf 4.5 het volgende opgenomen: *“De werkwijze en het werkproces zijn uitgewerkt en er is onderbouwd hoe deze activiteiten bij moeten dragen aan de realisatie van een deel van de beoogde doelen. Activiteiten op het gebied van vroegsignalering, inzetten eigen kracht en verminderen aanspraak op voorzieningen, zijn nog niet uitgewerkt in een concrete werkwijze of procedure.”* De ambtelijke organisatie heeft in haar feitelijke wederhoor reactie van 16 juli 2015 niet aangegeven dat deze bevinding onjuist is en niet aangegeven dat de uitwerking in het handboek 'maatwerk ondersteuning' zou worden opgenomen. In hoeverre dit handboek van augustus 2015 voldoende tegemoet komt aan onze aanbeveling, hebben wij niet kunnen beoordelen.

DEEL 2: FEITENRAPPORT

REKENKAMER DEN HAAG

OP EIGEN KRACHT

1 INLEIDING

REKENKAMER DEN HAAG

OP EIGEN KRACHT

1.1 Aanleiding

Sociale wijkteams worden in heel het land ingezet als instrument in het kader van de overheveling van taken uit de huidige AWBZ naar de Wmo. Ook in Den Haag is gekozen voor het gebruik van dit instrument, zij het dat Den Haag de teams 'sociale wijkzorgteams' heeft genoemd. Deze teams vormen één van de vernieuwingen waarmee de gemeente de nieuwe taken op het gebied van zorg goed en efficiënt wil organiseren. De sociale wijkzorgteams (SWT's) in Den Haag worden opgezet voor Hagenaars met meerdere ernstige problemen en beperkte eigen mogelijkheden om deze problemen op te lossen en/of de weg naar de hulpverlening te vinden. Daarnaast is als doel van de SWT's geformuleerd dat hulp en ondersteuning wordt gecoördineerd zodat problemen integraal kunnen worden aangepakt en een sluitend en volledig hulp- en ondersteuningsaanbod voor en met de klant kan worden gerealiseerd. De teams moeten snel en efficiënt gaan werken en op termijn kostenbesparend zijn (vanaf 2017). Belangrijke aanname die ten grondslag ligt aan de inzet van dit instrument is dat alle hierboven genoemde doelen ermee behaald kunnen worden.¹

Kennisinstituut Movisie heeft in 2014 een analyse gemaakt van 32 gemeentelijke nota's met betrekking tot sociale wijkteams. Doel was te achterhalen wat de veronderstellingen zijn over het functioneren van de wijkteams en of de verwachtingen plausibel zijn. Uitkomst was dat de meeste nota's onduidelijk zijn over de doelen en verwachte resultaten van de wijkteams en dat onvoldoende de keuze voor het instrument wordt beargumenteerd.² Verschillende andere publicaties onderschrijven deze boodschap en/of waarschuwen voor teveel optimisme over de inzet van wijkteams.³ Dit vormt voor de Haagse rekenkamer mede aanleiding tot het voornemen de Haagse ontwikkeling van het SWT instrument te onderzoeken. Daarnaast is de aanleiding voor een onderzoek naar de SWT's gebaseerd op het gemeentelijk voornemen SWT's als belangrijke spil binnen de 3D-aanpak te positioneren. De ontwikkeling, realisatie en functioneren van SWT's kan daarmee gevolgen hebben voor de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gemeentelijk beleid in het sociale domein.

1.2 Doel van het onderzoek

De rekenkamer stelt zich met dit onderzoek ten doel een bijdrage te leveren aan de implementatie en het functioneren van de sociale wijkzorgteams, door:

- Inzicht te bieden in de keuze voor, en de opzet en beoogde werkwijze en taken van de sociale wijkzorgteams in Den Haag;
- De eerste praktijkervaringen in beeld te brengen, en;
- Een oordeel te geven over de mate waarin hiermee voorzien wordt in de voorwaarden voor een doeltreffende en doelmatige uitvoering van de taken.

¹ Factsheet Haagse Sociale Wijkteams, april 2014, gemeente Den Haag, en brief 'Voortgang en planning sociale wijkzorgteams', 16 juli 2014, RIS 274410, gemeente Den Haag.

² Silke van Arum en Vasco Lub, 'Wat gemeenten van sociale wijkteams verwachten', februari 2014.

³ Bijvoorbeeld Frank van Steenbergen en Julia Wittmayer, 'Wijkteams als heilige graal?; zes aandachtspunten voor gemeenten in transitie', Drift, april 2014, en Freek de Meere et al., 'Waarom zouden wijkteams beter en goedkoper zijn?', 10 september 2013.

1.3 Probleemstelling

In hoeverre wordt voldaan aan de voorwaarden voor het doeltreffend en doelmatig functioneren van de sociale wijkzorgteams?

De probleemstelling is uitgewerkt in de volgende deelvragen:

1. Waarom is gekozen voor de inzet van het instrument sociale wijkzorgteams?
2. Met welk doel worden de sociale wijkzorgteams opgezet/ingericht?
3. Hoe worden de sociale wijkzorgteams opgezet/ingericht?
4. Wat zijn de taken en wat wordt de werkwijze?
5. Wat zijn prestaties die de teams moeten gaan leveren?
6. Wat zijn de praktijkervaringen van de teamleden tot dusver met sociale wijkzorgteams?
7. Hoe worden de (leer)ervaringen gebruikt bij de verdere ontwikkeling van de sociale wijkzorgteams?

1.4 Aanpak en afbakening

Dit onderzoek kan worden opgevat als een audit van de SWT's. Een controle op de aanwezigheid van de voorwaarden voor doeltreffend en doelmatig functioneren. Bij audits wordt vaak getoetst op de termen 'opzet', 'bestaan' en 'werking'. Bij de toetsing van de opzet wordt gekeken naar de aanwezigheid van maatregelen op papier. Toetsing van het bestaan gaat over het vaststellen of de feitelijke situatie in overeenstemming is met de opzet. De werking wordt onderzocht door het vaststellen van het functioneren over een langere periode.

In de beantwoording van de onderzoeksvragen komt het onderscheid tussen 'opzet', 'bestaan' en 'werking' terug door allereerst de eerste vijf vragen te beantwoorden voor de situatie zoals die op papier bestaat (opzet). Vervolgens bieden de zesde en zevende onderzoeksvragen zicht op de eerste praktijkervaringen (bestaan en werking).

Het onderzoek naar de SWT's is een kwalitatief onderzoek en is uitgevoerd door middel van een documentstudie en interviews met verschillende betrokken actoren. In bijlage 1 en 2 zijn respectievelijk de literatuurlijst en lijst van geïnterviewde personen opgenomen.

De rekenkamer heeft het voornemen om in de komende jaren de decentralisaties binnen het sociale domein nauwlettend te gaan volgen met verschillende type onderzoeken. In september 2014 is als eerste het onderzoek afgerond naar de decentralisatie van de jeugdzorg. Dit betrof een breed ex-ante onderzoek naar de voorbereiding van de gemeente op de decentralisatie van de jeugdzorg en de kansen en risico's van het nieuwe Haagse jeugdstelsel. Een scherp afgebakend onderwerp als de SWT's leent zich goed voor een meer kleinschalig onderzoek. Vandaar dat de rekenkamer kiest voor een onderzoek op hoofdlijnen naar de opzet/inrichting van de SWT's waarbij de onderzoeksfocus ligt op één instrument en niet op de decentralisatie van de Wmo.

Ten opzichte van het oorspronkelijke onderzoeksplan heeft de rekenkamer ervoor gekozen het aantal onderzoeksvragen uit te breiden van vijf naar zeven. De huidige onderzoeksvragen twee en drie zijn een uitsplitsing van de oorspronkelijke tweede onderzoeksvraag. Dit is gedaan om deze vragen scherper te kunnen beantwoorden. Daarnaast is de vijfde onderzoeksvraag toegevoegd. Gedurende het onderzoeksproces

bleek dat dit aspect relevant is voor de beantwoording van de probleemstelling maar onvoldoende aan bod zou komen binnen de oorspronkelijke onderzoeksvragen.

1.5 Leeswijzer

Voordat ingegaan wordt op de beantwoording van de onderzoeksvragen worden in hoofdstuk twee van het feitenrapport de begrippen 'doeltreffendheid' en 'doelmatigheid' gedefinieerd en het normenkader uitgewerkt. Hoofdstuk drie gaat in hoofdlijn in op de decentralisatie van de Wmo en schetst daarmee de context waarbinnen de SWT's moeten functioneren. In het vierde hoofdstuk van het feitenrapport komen de eerste vijf onderzoeksvragen aan de orde. Dit biedt een blik op de situatie zoals die in 'opzet' bestaat. Ten slotte biedt het vijfde en laatste hoofdstuk zicht op de situatie van de SWT's in de praktijk. Hiermee wordt antwoord gegeven op de laatste twee onderzoeksvragen.

2.1 Inleiding

Doelgerichtheid en doelmatigheid zijn één van de zeven beginselen van deugdelijk overheidsbestuur zoals die zijn vastgelegd in de Nederlandse code voor goed openbaar bestuur. Verwacht mag worden dat het bestuur de doelen van de organisatie bekend maakt en de beslissingen en maatregelen neemt die nodig zijn om de gestelde doelen te behalen.¹ Alvorens te kijken naar de sociale wijkzorgteams wordt daarom in dit hoofdstuk allereerst het normenkader uitgewerkt.

2.2 Begripsbepaling

Voor het beantwoorden van de probleemstelling van dit onderzoek definiëren we allereerst de begrippen 'doeltreffend' en 'doelmatig' en stellen we vast wat precies voorwaarden voor doeltreffendheid en doelmatigheid zijn.

Doeltreffendheid

In de verordening doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek van de gemeente Den Haag is het begrip doeltreffendheid als volgt gedefinieerd:

“de mate waarin de geleverde producten en prestaties bijdragen aan het realiseren van de gestelde (beleids)doelen. Onderzoek naar doeltreffendheid richt zich op de vergelijking van het gerealiseerde en gewenste effect”²

Doeltreffendheid heeft te maken met de mate waarin de gewenste resultaten worden bereikt. Met andere woorden wat is de effectiviteit. Voor overheidshandelen is het van belang om hierbij een onderscheid te maken tussen doeltreffendheid van (beleids)prestaties en (beleids)effecten. Onder (beleids)prestaties vallen de resultaten en werkprocessen die binnen een organisatie worden doorlopen om een (beleids)doelstelling te realiseren. De zogenoemde output. Veelal is het doel van overheidsbeleid niet (alleen) gericht op het realiseren van beleidsprestaties. Het streven is om in de maatschappij een bepaald beleidseffect te realiseren. Dit is de outcome van het overheidshandelen.³

Doelmatigheid

In de verordening doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek van de gemeente Den Haag is het begrip doelmatigheid als volgt gedefinieerd:

“de mate waarin een maximale hoeveelheid producten en prestaties is gerealiseerd met een minimale hoeveelheid middelen of een hogere kwaliteit wordt bereikt bij een gelijkblijvende hoeveelheid van middelen. Onderzoek naar doelmatigheid richt zich met name op verbetering van de bedrijfsvoering”⁴

De Algemene Rekenkamer stelt dat doelmatigheid draait om de vraag:

¹ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Nederlandse code voor goed openbaar bestuur; beginselen van deugdelijk overheidsbestuur, 7 oktober 2008.

² Gemeente Den Haag, Verordening doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek, 10 juli 2008 (RIS 156034).

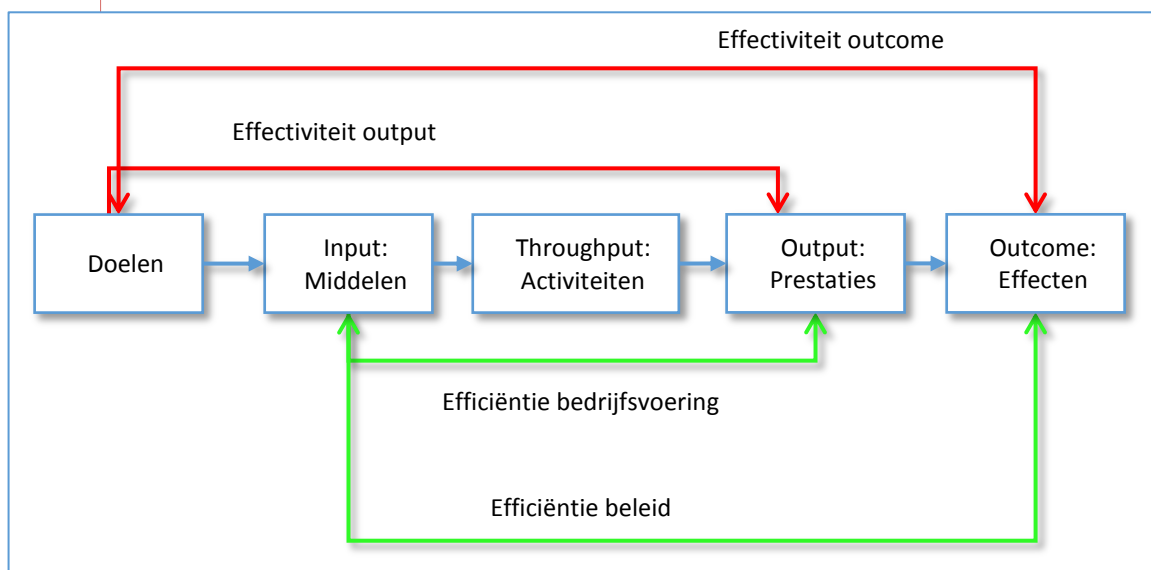
³ Algemene Rekenkamer, Handleiding meten van Doelmatigheid, oktober 2003; Algemene Rekenkamer, Handleiding DDO, januari 2005; en SVR-Studie, Efficiëntie en Effectiviteit in de publieke sector in de weegschaal, 2010.

⁴ Gemeente Den Haag, Verordening doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek, 10 juli 2008 (RIS 156034)

“Of de (beoogde resultaten) niet met de inzet van minder middelen gerealiseerd hadden kunnen worden; dan wel of niet méér (resultaten) verwezenlijkt hadden kunnen worden met dezelfde inzet van middelen”¹

Het onderscheid tussen prestaties (output) en effecten (outcome) maakt ook een verschil in het bepalen van de doelmatigheid. Doelmatigheid van de prestaties geeft inzicht in de efficiëntie van de bedrijfsvoering, terwijl doelmatigheid van effecten de efficiëntie van het beleid in beeld brengt.

Schematisch zijn doeltreffendheid en doelmatigheid als volgt weer te geven:



Figuur 1. Effectiviteit en efficiëntie in productieproces publieke sector.²

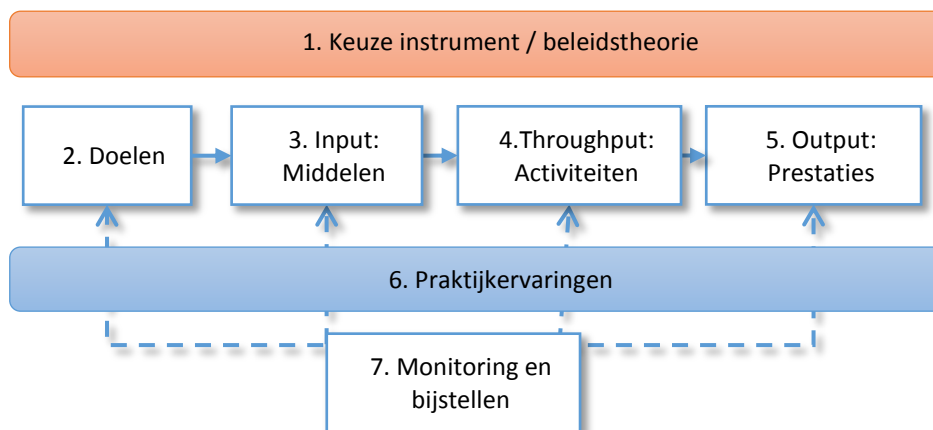
2.3 Normenkader

Per onderzoeksvraag is een normenkader³ opgesteld. De onderlinge verhouding tussen de zeven onderzoeksvragen kan als volgt worden gevisualiseerd:

¹ Algemene Rekenkamer, Handleiding DDO, januari 2005.

² Algemene Rekenkamer, Handleiding DDO, januari 2005; en SVR-Studie, Efficiëntie en Effectiviteit in de publieke sector in de weegschaal, 2010.

³ Normenkader op basis van Ministerie van Financiën: Handleiding government governance – een instrument ter toetsing van de governance bij de rijksoverheid, 2000; Algemene Rekenkamer, Tussen beleid en uitvoering, maart 2003; Algemene Rekenkamer, Handreiking meten van Doelmatigheid, oktober 2003; Algemene Rekenkamer, Handleiding DDO, januari 2005; SVR-Studie, Efficiëntie en Effectiviteit in de publieke sector in de weegschaal, 2010; Deloitte, Handboek Verbonden Partijen – Twee voeten in één sok, 2006; Ministerie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Aanbevelingen voor beleidsonderzoek, januari 2015.



Figuur 2. Overzicht onderzoeksvragen in onderlinge verhouding.

Vraag 1: Waarom is gekozen voor de inzet van het instrument sociale wijkzorgteams?

1. Keuze instrument / beleidstheorie	
Norm	Toelichting
De keuze voor de inzet van het SWT instrument is duidelijk	Er is onderbouwd waarom het SWT instrument zou werken. Er is onderbouwd hoe het instrument zich verhoudt tot overige instrumenten/(f)actoren/oplossingen.
De inzet van het SWT instrument staat in een logische relatie tot/past binnen het beleid en de beleidstheorie	De uitgangspunten/aannames (beleidstheorie) voor wat betreft het beleid en het SWT instrument zijn overeenkomstig.

Vraag 2: Met welk doel worden de sociale wijkzorgteams opgezet/ingericht?

2. Doelen	
Norm	Toelichting
De doelen van het SWT instrument zijn helder en sturend	De SWT instrumentdoelen zijn Specifiek, Meetbaar, Afgestemd, Realistisch, Tijdsgebonden en Consistent (SMART-C).
De doelen van het SWT instrument staan in een logische relatie tot de beleidsdoelen	De SWT instrumentdoelen sluiten aan bij de beleidsdoelen.

Vraag 3: Hoe worden de sociale wijkzorgteams opgezet/ingericht?

3. Input:
Middelen

Norm	Toelichting
De opzet/inrichting van het instrument heeft een logische relatie tot de realisatie van de instrumentdoelen	Er is onderbouwd hoe, en met welke middelen het instrument zou werken en hoe dit bijdraagt aan de doelrealisatie.
De gealloceerde middelen zijn duidelijk	De middelen zijn ten minste gedefinieerd in de termen tijd, geld, mensen, kennis en goederen/instrumenten.
De gealloceerde middelen staan in een logische relatie tot elkaar en de instrumentdoelen	Er is onderbouwd hoe en waarom de middelen (in deze combinatie/verhouding) toereikend zijn.

Vraag 4: Wat zijn de taken en wat wordt de werkwijze?

4.
Throughput:
Activiteiten

Norm	Toelichting
De activiteiten zijn duidelijk	De activiteiten zijn ten minste gedefinieerd in taken, werkwijze en werkproces/procedure.
De activiteiten staan in een logische relatie tot de gealloceerde middelen en instrumentdoelen	Er is onderbouwd hoe en waarom de activiteiten zouden werken en hoe dit bijdraagt aan de doelrealisatie.
De activiteiten worden aangestuurd en staan in een logische relatie tot elkaar	Er is onderbouwd hoe de activiteiten van alle betrokkenen op elkaar zijn/worden afgestemd.

Vraag 5: Wat zijn prestaties die de teams moeten gaan leveren?

5. Output:
Prestaties

Norm	Toelichting
De beoogde prestaties zijn duidelijk omschreven	De prestaties zijn Specifiek, Meetbaar, Afgestemd, Realistisch, Tijdsgebonden en Consistent (SMART-C).
De beoogde prestaties staan in een logische relatie tot de doelen	De prestaties sluiten aan op de doelen.

Vraag 6: Wat zijn de praktijkervaringen van de teamleden tot dusver met sociale wijkzorgteams?

6. Praktijkervaringen

Norm	Toelichting
De praktijkervaringen zijn in overeenstemming met de beschreven opzet.	De praktijkervaringen bevestigen de doelen, middelen, activiteiten en prestaties zoals die in opzet zijn beschreven.

Vraag 7: Hoe worden de (leer)ervaringen gebruikt bij de verdere ontwikkeling van de sociale wijkzorgteams?

7. Monitoring en bijstellen

Norm	Toelichting
De SWT organisatie gebruikt de (leer)ervaringen bij de ontwikkeling en verbetering van de SWT's	De (leer)ervaringen worden gesignaleerd. Verbeterpunten worden benoemd en belegd in doorontwikkeling.
De SWT organisatie legt op een uniforme en structurele wijze (leer)ervaringen vast	De (leer)ervaringen worden gesignaleerd De (leer)ervaringen worden uniform vastgelegd/geregistreerd. De (leer)ervaringen worden geanalyseerd en verbeterpunten komen hieruit naar voren.
De SWT organisatie zoekt actief naar (mogelijke) verbeterpunten	De voorwaarden zijn zodanig dat signaleren/bewaken van financiële en inhoudelijke risico's mogelijk is.

3 DECENTRALISATIE WMO

REKENKAMER DEN HAAG

OP EIGEN KRACHT

3.1 Inleiding

Sociale wijk(zorg)teams worden in heel het land ingezet als instrument in het kader van de overheveling van taken uit de huidige AWBZ naar de Wmo. Dit onderzoek richt zich niet op de gehele decentralisatie van de Wmo zoals in Den Haag wordt vormgegeven en uitgevoerd. Wel wordt voor een begrip van de context waarbinnen de sociale wijkzorgteams opereren in dit hoofdstuk kort ingegaan op het wettelijk kader, de financiële omvang van deze decentralisatie en de achterliggende beleidstheorie.

3.2 Wettelijk kader

De hervormingen vanaf 1 januari 2015 ten aanzien van zorg en ondersteuning in het sociale domein zijn het resultaat van nieuwe wetgeving. De Jeugdwet, de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015), de Zorgverzekeringswet (Zvw) en de Wet langdurige zorg (Wlz) voorzien in de nieuwe wet- en regelgeving.¹

Een van de grootste veranderingen die hiermee wordt gerealiseerd is de verdwijning van de AWBZ en de overheveling van de AWBZ functies naar de Wmo 2015, de Zvw en de Wlz. Voor de Wmo 2015 betekent dit dat gemeenten, naast de bestaande Wmo taken² de verantwoordelijkheid krijgen om passende (maatwerk)voorzieningen te treffen voor niet-medische vormen van ondersteuning³. Waar de AWBZ een recht op zorg kende door regels rond aanspraak, is met de invoering van de Wmo 2015 dit recht op zorg vervangen door een door gemeenten te beoordelen voorziening. Een beperkt deel van de AWBZ, de verpleging en verzorging zonder verblijf, komt niet over naar de Wmo 2015 maar wordt ondergebracht in het verplichte basispakket van de Zvw. De beschikbaarheid en bekostiging van de wijkverpleegkundige functie, bijvoorbeeld in een sociaal wijkteam, komt hiermee bij de zorgverzekeraars. De overige functies uit de AWBZ, die veelal zwaardere en langdurige zorg behelzen voor de meest kwetsbaren, worden opgenomen in de nieuwe Wlz. De behoefte aan Wlz-zorg wordt op basis van (nog nader te bepalen) zorginhoudelijke criteria vastgesteld. Wanneer een indicatie is afgeven voor zorg op grond van de Wlz, gaat de verantwoordelijkheid voor de zorg en ondersteuning over van de gemeente naar regionale zorgkantoren.⁴

3.3 Financiële context

Het Wmo takenpakket van de gemeente bestaat vanaf 2015 uit een deel waarvoor de gemeente voordien al verantwoordelijk was, en nieuwe taken. Op het extra budget dat de gemeente ontvangt van het Rijk voor deze nieuwe taken wordt gedeeltelijk een korting doorgevoerd die oploopt tot 25% in 2017. Het college heeft ervoor gekozen om deze bezuiniging ten dele ook te verzachten door zelf extra middelen beschikbaar te stellen. Het budget⁵ voor deze bestaande en nieuwe taken ziet er als volgt uit:

¹ Brief staatssecretaris VWS, 'Zorg en maatschappelijke ondersteuning', 4 maart 2014 (vergaderjaar 2013-2014, 29 538, nr. 152).

² Bestaande taken behelzen o.a. vervoersvoorzieningen en rolstoelen, woningaanpassing en hulp bij huishouden.

³ Hierbij gaat het o.a. om dagbesteding, inloopfunctie GGZ, kortdurend verblijf en beschermd wonen voor mensen met een psychiatrische aandoening.

⁴ Brief staatssecretaris VWS, 'Zorg en maatschappelijke ondersteuning', 4 maart 2014 (vergaderjaar 2013-2014, 29 538, nr. 152), brief staatssecretaris VWS, 'Behandeling Wmo 2015, 1 mei 2014 (vergaderjaar 2013-2014, 33 841), en Gemeente Den Haag, 'Beleidsplan Maatschappelijke Ondersteuning 2015-2016', november 2014 (RIS 278543).

⁵ Gemeente Den Haag, 'Beleidsplan Maatschappelijke Ondersteuning 2015-2016', november 2014 (RIS 278543).

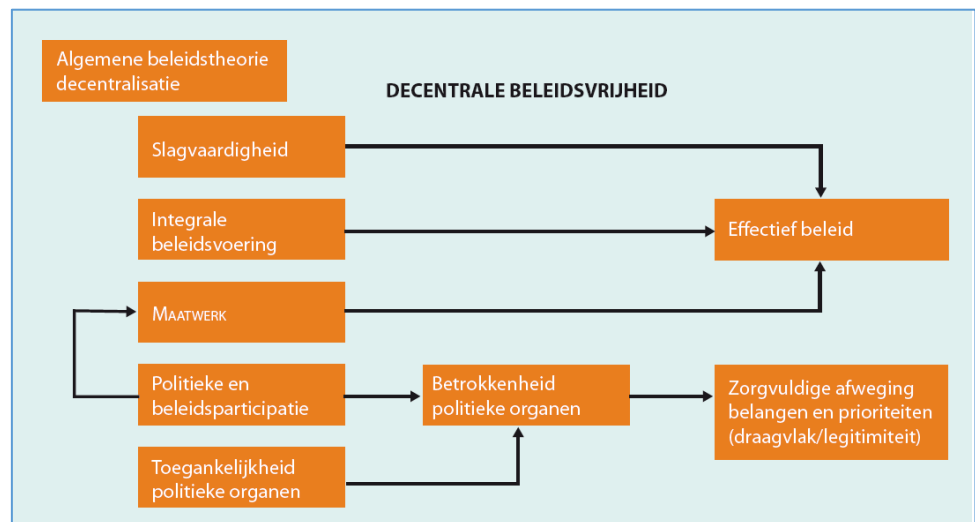
Bestaande taken		Nieuwe taken		Totaal budget	
2015	2016	2015	2016	2015	2016
€ 165.006.000	€ 168.254.000	€ 138.670.000	€ 135.246.000	€ 303.676.000	€ 303.500.000

Het Rijk, zorgverzekeraars en gemeente stellen budget beschikbaar voor de wijkteams:

- Via het gemeentefonds stelt het Rijk in 2015 € 10 mln. beschikbaar, oplopend tot € 50 mln. structureel in 2017 aan gemeenten en zorgverzekeraars. Den Haag ontvangt hiervan ongeveer € 0,3 mln.
- Zorgverzekeraars stellen in 2015 € 40 mln. beschikbaar, oplopend tot € 200 mln. structureel in 2017. De gemeente is nog in overleg met de zorgverzekeraars over de verdeling van het landelijk budget en de gevolgen hiervan voor Den Haag.¹
- Voor de 3 decentralisaties is in Den Haag een investeringsbudget beschikbaar van € 18,8 mln. voor 2014 en 2015. Voor het opzetten van 10 -12 SWT's wordt in 2014 een investering van € 0,8 mln. voorzien.²

3.4 Beleidstheorie

De centrale beleidstheorie achter decentralisaties, is dat door decentrale overheden op bepaalde terreinen meer taken, bevoegdheden en daaraan gekoppeld ook meer beleidsvrijheid te geven, deze overheden beter dan de rijksoverheid in staat zijn te komen tot effectief en efficiënt beleid. De veronderstelling is dat maatwerk en integrale beleidsvoering op lokaal niveau eenvoudiger zijn te realiseren. Daarnaast wordt van de lokale overheid verwacht dat, doordat de uitvoering dichterbij de burger plaatsvindt, deze sneller en adequater kan reageren op (maatschappelijke) veranderingen en de lokale situatie beter kent.³



Figuur 3. Algemene beleidstheorie decentralisaties⁴

¹ Brief 'Voortgang en planning sociale wijkzorgteams', 16 juli 2014, RIS 274410, Gemeente Den Haag, en Internetbericht Budget en verdeling WMO 2015, 30 mei 2014, Ministerie VWS.

² Geactualiseerde begroting 2014 voor investeringen 3 decentralisaties, 15 juli 2014, RIS 274427.

³ SCP, Decentralisatie en de bestuurskracht van de gemeente, oktober 2009; en CPB, 'Decentralisaties in het sociale domein', september 2013.

⁴ SCP, Decentralisatie en de bestuurskracht van de gemeente, oktober 2009.

Met de overdracht van verantwoordelijkheden op het gebied van werk, zorg en jeugd is de gemeente vanaf 1 januari 2015 verantwoordelijk voor het uitvoeren van verschillende nieuwe taken. Het centrale, gemeente brede uitgangspunt bij de uitvoering hiervan is dat burgers die zorg nodig hebben, deze zorg ook goed en snel kunnen krijgen.¹ De beleidstheorie voor de Wmo in Den Haag is niet als zodanig geëxpliciteerd. Wel heeft de gemeente tien uitgangspunten opgesteld die bij de uitvoering van het Wmo beleid gehanteerd moeten worden²:

1. Iedereen doet mee aan de samenleving
2. Eigenaarschap en zelfredzaamheid
3. Dicht bij de mensen in hun eigen omgeving
4. Voorkomen is beter dan genezen
5. Een solide en sociaal vangnet voor kwetsbare burgers
6. Veiligheid staat voorop
7. Vraaggericht
8. Minder regels en meer vertrouwen
9. Permanente innovatie
10. Inspraak van belangen- en cliëntenorganisaties

Voor de eventuele inzet van hulpverlening betekent dit dat de gemeente zich richt op preventieve ondersteuning, het voorkomen van escalatie van de hulpvraag en het behoud of herstel van zelfredzaamheid.³

¹ Gemeente Den Haag, 'Voortgang en planning sociale wijkzorgteams', 16 juli 2014 (RIS 274410).

² Gemeente Den Haag, 'Beleidsplan Maatschappelijke Ondersteuning 2015-2016', november 2014 (RIS 278543).

³ Gemeente Den Haag, 'Sociale Wijkzorgteams in Den Haag; Fundamenten, Inrichting & Werkwijze', maart 2015.

4.1 Inleiding

De SWT's in Den Haag zijn recent geformeerd en nog volop in ontwikkeling. Het traject om de SWT's in Den Haag te ontwikkelen en te komen tot de realisatie van goed functionerende teams door de gehele stad, wordt door de gemeente omschreven als een "groeimodel" en een "organisch proces" waarvoor twee jaar de tijd wordt genomen.¹ In dit hoofdstuk wordt gekeken naar de situatie ten aanzien van de SWT's zoals die in opzet bestaat.² De eerste vijf onderzoeksvragen komen daarmee in dit hoofdstuk aan de orde. Bij elke onderzoeksvraag worden eerst de normen vermeld die gebruikt worden bij het beoordelen en duiden van elk antwoord, daarna wordt een kort antwoord op de onderzoeksvraag gegeven waarna een uitgebreidere onderbouwing volgt.

4.2 Vraag 1: Waarom is gekozen voor de inzet van het instrument sociale wijkzorgteams?

1. Keuze instrument / beleidstheorie	
Norm	Toelichting
De keuze voor de inzet van het SWT instrument is duidelijk	Er is onderbouwd waarom het SWT instrument zou werken. Er is onderbouwd hoe het instrument zich verhoudt tot overige instrumenten/(f)actoren/oplossingen.
De inzet van het SWT instrument staat in een logische relatie tot/past binnen het beleid en de beleidstheorie	De uitgangspunten/aannames (beleidstheorie) voor wat betreft het beleid en het SWT instrument zijn overeenkomstig.

De keuze voor de inzet van sociale wijkzorgteams is grotendeels duidelijk. Er wordt met de inzet van sociale wijkzorgteams voortgebouwd op de ervaringen die zijn opgedaan met het Centrum voor Ouderen en het sociaal casemanagement. Door voort te bouwen op deze ingeslagen weg is er geen analyse gemaakt van de problematiek waarvoor het SWT instrument een oplossing wil bieden en mogelijk andere alternatieve instrumenten. Andere oplossingen zijn niet meer afgewogen. De uitgangspunten en aannames van het sociaal wijkzorgteam instrument passen binnen het gevoerde gemeentelijke beleid.

De keuze voor het instrument sociale wijkzorgteams is ingegeven door de ervaringen van de gemeente met het Centrum voor Ouderen (CvO) en het sociaal casemanagement.³ Door te werken met integrale wijkteams is volgens het college winst te behalen bij middelzware problematiek en levert een integrale aanpak synergie

¹ Factsheet Haagse Sociale Wijkteams, april 2014, gemeente Den Haag, en Brief 'Voortgang en planning sociale wijkzorgteams', 16 juli 2014, RIS 274410, gemeente Den Haag.

² Peildatum is april 2015.

³ Gemeente Den Haag, Plan van aanpak – Sociale Wijkteams, 20 december 2013; Gemeente Den Haag, 'Afdoening Motie Decentralisaties', 10 juni 2013, RIS 259732, Bijlage 2 Overkoepelende aanpak 3 decentralisaties; en interviews 9 en 12 januari 2015.

en efficiency op in afzonderlijke hulpverleningsketens.¹ Met het voortbouwen op de ervaringen van het CvO zijn, voorafgaand aan de keuze voor de inzet van het instrument SWT, andere alternatieve instrumenten niet afgewogen. Door voort te bouwen op deze ingeslagen weg is ook geen analyse gemaakt van de problematiek waarvoor het SWT instrument een oplossing wil bieden en mogelijk andere alternatieve instrumenten.

In het voorjaar van 2012 is de gemeente gestart met drie CvO pilots. Doel hiervan was om uit te vinden hoe de samenwerking tussen zorg, welzijn en gemeente beter vorm kon worden gegeven waardoor de toegang tot zorg, ondersteuning en welzijn voor 65-plussers zodanig kon worden georganiseerd dat ouderen snel en effectief geholpen konden worden en langer op eigen kracht op zichzelf konden blijven wonen. Elke pilot kende een andere regievorm. De organisatie van het centrum, de verantwoordelijkheid voor de gestelde doelen en kwaliteit van ondersteuning lag in elke pilot bij een andere partij: de gemeente, een marktpartner of een samenwerkingsverband.² Uit de evaluatie van de drie pilots die de gemeente heeft laten uitvoeren komt naar voren dat: *“met het CvO een manier van werken is ingezet waarmee meer kwetsbare ouderen eerder worden gevonden en zij een meer vraaggericht aanbod krijgen. Daarbij is er aandacht voor het versterken van de eigen kracht en het eigen netwerk (...).”* Het is in alle drie de pilots gelukt om een stadsdeelverantwoordelijke organisatie op wijkniveau, een sluitende integrale aanpak, en een minder gedifferentieerd (zorg)aanbod op te zetten. Ook wordt geconcludeerd dat niet één van de drie pilots qua aanpak of resultaten boven de anderen uitsteekt.³

Het college heeft ervoor gekozen om voort te bouwen met de SWT's op de pilot Haagse Hout: de CvO die onder gemeentelijke regie heeft gefunctioneerd.⁴ Wat precies de inhoudelijke afweging van de gemeente is geweest om voor deze vorm van regie en sturing te kiezen, heeft de rekenkamer niet kunnen achterhalen. De adviezen van zowel het DB CvO als de adviesraad met daarin vertegenwoordigers van cliënten waren positief ten aanzien van de uitvoering onder gemeentelijke regie. Beide adviesorganen vinden het namelijk wenselijk dat in het licht van de decentralisaties, de uitvoeringsregie bij de gemeente zou moeten komen te liggen.⁵

Sociaal casemanagement is in de gemeente Den Haag opgezet in 2008 om de hulpverlening aan huishoudens met problemen op meerdere terreinen, te verbeteren. Deze gezinnen worden door meerdere instanties voor verschillende problemen geholpen en ondersteund. Met de inzet van sociaal casemanagers wordt meer en betere coördinatie in deze hulpverlening beoogd. Centraal in de aanpak staat 1 gezin, 1 plan, 1 regisseur. Het gezin kent in de sociaal casemanager 1 centraal aanspreekpunt, er wordt 1 overkoepelend hulpplan gemaakt en de sociaal casemanager voorziet in de benodigde regie en coördinatie tussen alle hulpverlenende instanties.⁶

¹ Gemeente Den Haag, 'Afdoening Motie Decentralisaties', 10 juni 2013, RIS 259732, Bijlage 2 Overkoepelende aanpak 3 decentralisaties.

² Gemeente Den Haag, 'Voortgangsrapportage 2013 – Nota Oud is in! 2012-2104', 10 december 2013 (RIS 268893).

³ Panteia, 'Eindevaluatie pilots Centra voor Ouderen Den Haag', 27 juni 2013.

⁴ Interviews 9 en 12 januari 2015, en 10 juni 2015.

⁵ Advies Dagelijks Bestuur Centrum voor Ouderen, juni 2013; en Advies van de Adviesraad CvO, juni 2013.

⁶ LPBL, 'Rendement van sociaal casemanagement; resultaten van een indicatieve MKBA', februari 2011; en Gemeente Den Haag, 'Afdoening Motie Decentralisaties', 10 juni 2013, RIS 259732, Bijlage 2 Overkoepelende aanpak 3 decentralisaties, en interview 10 juni 2015.

Het instrument sociale wijkteams¹ komt in juni 2013 voor het eerst ter sprake in de notitie Overkoepelende aanpak 3 decentralisaties. Hierin schetst het college de decentralisatieopgave zoals die vanuit het Rijk naar de gemeentes overkomt, de uitgangspunten die hierbij worden gehanteerd en de gemeentelijke aanpak van de verschillende decentralisaties. De uitgangspunten die het college ziet (voor alle drie de decentralisaties) zijn een groter beroep op de eigen kracht van burgers en de ‘civil society’ en een efficiëntere en effectievere uitvoering van taken. Hetgeen in lijn is met de centrale beleidstheorie achter decentralisaties.² De overkoepelende aanpak is gericht op het stimuleren van preventie en zelfredzaamheid van burgers, inzetten op eigen kracht, het vergroten van de efficiëntie en de effectiviteit en zorg voor de meest kwetsbare groepen. Ten aanzien van de sociale wijkzorgteams wordt in de overkoepelende aanpak aangegeven dat het college de teams als de belangrijkste pijler beschouwd in de aanpak van (meervoudige) problematiek. Waardoor, volgens het college, tijdig signaleren en integraal oplossen van problemen van kwetsbare burgers binnen een bepaald geografisch gebied mogelijk is.³ Deze uitgangspunten passen ook binnen de uitgangspunten zoals die omschreven zijn voor het Wmo beleid.⁴

4.3 Vraag 2: Met welk doel worden de sociale wijkzorgteams opgezet/ingericht?

2. Doelen

Norm	Toelichting
De doelen van het SWT instrument zijn helder en sturend	De SWT instrumentdoelen zijn Specifiek, Meetbaar, Afgestemd, Realistisch, Tijdsgebonden en Consistent (SMART-C).
De doelen van het SWT instrument staan in een logische relatie tot de beleidsdoelen	De SWT instrumentdoelen sluiten aan bij de beleidsdoelen.

Met het inzetten van sociale wijkzorgteams heeft het college het doel om burgers met (meervoudige) problemen zo vroeg mogelijk op sporen en adequate hulp in zetten om erger te voorkomen. De hulp is erop gericht om de burger zo snel mogelijk weer regie over eigen leven te laten krijgen en waar mogelijk de aanspraak op voorzieningen te verminderen. In 2015 en 2016 moet gewerkt worden aan de opbouw en (verdere) ontwikkeling van de SWT's, en vanaf 2017 is de verwachting dat de aanpak moet gaan renderen. Dit doel is niet SMART-C geformuleerd. Zo ontbreekt bijvoorbeeld een indicator om het effect te kunnen meten. Het doel biedt zodoende weinig sturing en concrete kaders voor de uitvoering. Wel sluit het doel aan op het beleidsdoel.

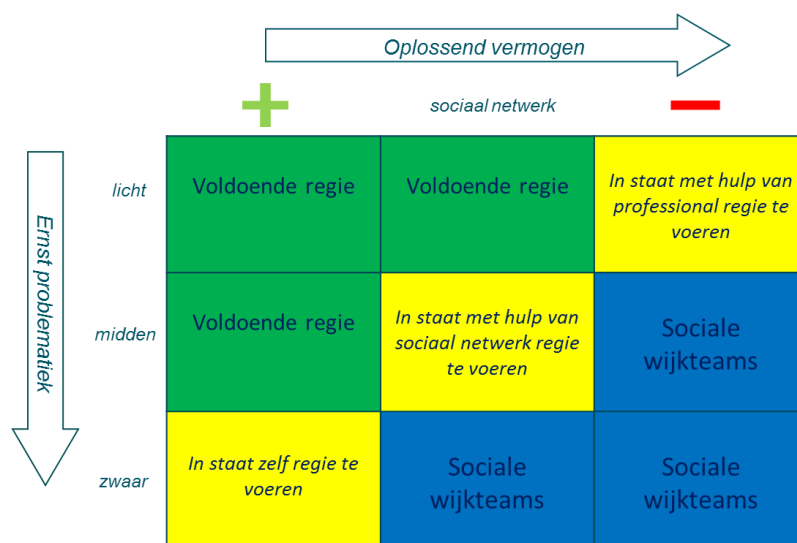
¹ Nu worden de teams aangeduid met de term ‘sociale wijkzorgteams’. Tot juni 2014 hanteerde de gemeente Den Haag de term ‘sociale wijkteams’.

² Zie ook hoofdstuk 3, paragraaf 3.3 Beleidstheorie.

³ Gemeente Den Haag, ‘Afdoening Motie Decentralisaties’, 10 juni 2013, RIS 259732, Bijlage 2 Overkoepelende aanpak 3 decentralisaties.

⁴ Zie ook hoofdstuk 3, paragraaf 3.3 Beleidstheorie.

Eind 2013 is de gemeente begonnen met het project Sociale wijkteams¹ met als doel “het inrichten van sociale wijkteams voor de 20% kwetsbare doelgroep in de stad, uitgaande van een versterking van de aanpak multi-problematiek (1gezin-1plan-1regisseur)”.² Uit het doel dat is gesteld voor de projectorganisatie blijkt dat de SWT’s er zijn voor de 20% kwetsbaren in de stad. In o.a. het beleidsplan maatschappelijke ondersteuning 2015-2016 wordt dit nader gespecificeerd. Daarin valt te lezen dat de teams zijn opgericht om met name de doelgroep kwetsbare, niet loketvaardige burgers te ondersteunen.³ Dat zijn volwassenen met multiproblematiek en het ontbreken van vaardigheden en/of sociaal netwerk om problemen zelfstandig op te lossen.⁴ Welke mate van problematiek en oplossend vermogen inzet van het SWT vereist, is als volgt gevisualiseerd:



Figuur 4. Mate van problematiek en mate van oplossend vermogen⁵

Met het inzetten van sociale wijkzorgteams heeft het college het doel om burgers met (meervoudige) problemen zo vroeg mogelijk op sporen en adequate hulp in zetten om erger te voorkomen. De hulp is erop gericht om de burger zo snel mogelijk weer regie over het eigen leven te laten krijgen en waar mogelijk de aanspraak op voorzieningen te verminderen.⁶ Het werken met sociale wijkzorgteams moet resulteren in een sluitend en volledig aanbod voor de cliënt.⁷ Doel is verder dat het werk van het SWT resulteert in integrale hulpverlening op verschillende leefgebieden, dat de problematiek sneller gestabiliseerd kan worden en dat ‘het kastje naar de muur’ voor

¹ Nu worden de teams aangeduid met de term ‘sociale wijkzorgteams’. Tot juni 2014 hanteerde de gemeente Den Haag de term ‘sociale wijkteams’.

² Gemeente Den Haag, Plan van aanpak – Sociale Wijkteams, 20 december 2013.

³ Gemeente Den Haag, ‘Beleidsplan Maatschappelijke Ondersteuning 2015-2016’, november 2014 (RIS 278543).

⁴ Gemeente Den Haag, ‘Afdoening Motie Decentralisaties’, 10 juni 2013, RIS 259732, Bijlage 2 Overkoepelende aanpak 3 decentralisaties; en Gemeente Den Haag, ‘Beleidsplan Maatschappelijke Ondersteuning 2015-2016’, november 2014 (RIS 278543).

⁵ Gemeente Den Haag, presentatie 3D sociale wijkzorgteams, juni 2014; Gemeente Den Haag, ‘Stand van zaken decentralisaties’, 18 februari 2014 (RIS 270278); Public Result, ‘Eindrapportage selectie en verantwoording sociale wijkteams’, 19 februari 2014

⁶ Gemeente Den Haag, ‘Afdoening Motie Decentralisaties’, 10 juni 2013, RIS 259732, Bijlage 2 Overkoepelende aanpak 3 decentralisaties.

⁷ Gemeente Den Haag, ‘Beleidsplan Maatschappelijke Ondersteuning 2015-2016’, november 2014 (RIS 278543).

de cliënt voorkomen wordt omdat er één duidelijk aanspreekpunt voor de cliënt is. Het college stelt dat op termijn de aanpak met de sociale wijkzorgteams moet gaan leiden tot een kostenbesparing doordat snel en adequaat wordt ingegrepen en overlap in de hulpverlening wordt voorkomen. In 2015 en 2016 moet gewerkt worden aan de opbouw en doorontwikkeling van de SWT's, en vanaf 2017 is de verwachting dat de aanpak moet gaan renderen.¹

Uit het voorgaande kan worden opgemaakt dat er wat betreft de inhoud voor het instrument SWT op hoofdlijnen een doel is geformuleerd dat ingaat op de doelgroep (inzet SWT voor 20% kwetsbare burgers met multi problematiek), en dat er doelen zijn geformuleerd die op hoofdlijnen in gaan op (gewenste) werkwijze en resultaat. Een concrete en gedetailleerde uitwerking van doelen op uitvoeringsniveau ontbreekt. De huidige doelen bieden zodoende weinig sturing.

Om te bepalen in hoeverre de doelen van de SWT's een logische relatie hebben met het beleidsdoel, volgt het doel dat specifiek voor de Wmo door het college is geformuleerd: *"Het algemene doel van de Wmo is dat burgers de regie behouden over hun eigen leven en zo lang mogelijk zelfstandig blijven wonen, ook als er sprake is van een beperking. Wie ondersteuning en zorg nodig heeft, krijgt deze zoveel mogelijk dichtbij huis, in de eigen leefomgeving. De ondersteuning en zorg zijn gericht op zelfredzaamheid van mensen en het versterken van hun zelfstandigheid. Burgers zoeken eerst zelf en met hun sociale omgeving naar een oplossing voor hun behoefte aan ondersteuning of zorg. Daarna kunnen zij een beroep doen op de gemeente en/of zorgverzekeraar. Voor mensen die door hun psychiatrische problematiek niet zelfstandig kunnen wonen, worden goede opvang en beschermd wonen geregeld."*² Het doel dat beoogd wordt met de inzet van de SWT's past binnen het hogere beleidsdoel.

¹ Gemeente Den Haag, 'Voortgang en planning sociale wijkzorgteams', 16 juli 2014 (RIS 274410).

² Gemeente Den Haag, 'Beleidsplan Maatschappelijke Ondersteuning 2015-2016', november 2014 (RIS 278543).

4.4 Vraag 3: Hoe worden de sociale wijkzorgteams opgezet/ingericht?

3. Input:
Middelen

Norm	Toelichting
De opzet/inrichting van het instrument heeft een logische relatie tot de realisatie van de instrumentdoelen	Er is onderbouwd hoe, en met welke middelen het instrument zou werken en hoe dit bijdraagt aan de doelrealisatie.
De gealloceerde middelen zijn duidelijk	De middelen zijn ten minste gedefinieerd in de termen tijd, geld, mensen, kennis en goederen/instrumenten.
De gealloceerde middelen staan in een logische relatie tot elkaar en de instrumentdoelen	Er is onderbouwd hoe en waarom de middelen (in deze combinatie/verhouding) toereikend zijn.

In de wijze waarop de sociale wijkzorgteams worden opgezet en ingericht is ten dele onderbouwd hoe de opzet en inrichting bijdragen aan de beoogde doelen. Met het inzetten van sociale wijkzorgteams heeft het college het doel om burgers met (meervoudige) problemen zo vroeg mogelijk op te sporen en adequate hulp in te zetten om erger te voorkomen. Dit is in theorie onderbouwd. Maar hoe de contacten met de tweede en derde schil concreet worden gelegd en hoe de SWT's meer grip krijgen op de vroegsignalering is niet uitgewerkt. Daarnaast is de hulp erop gericht om de burger zo snel mogelijk weer regie over eigen leven te laten krijgen en waar mogelijk de aanspraak op voorzieningen te verminderen. Het is niet uitgewerkt hoe de SWT's kunnen zorgen dat de aanspraak op voorzieningen wordt verminderd.

De gealloceerde middelen voor de SWT's zijn door de gemeente niet gedefinieerd in de categorieën tijd/capaciteit, geld, mensen, kennis en goederen/instrumenten. Desondanks is op basis van informatie uit gemeentelijke stukken, deze indeling wel grotendeels te reconstrueren. Daarnaast is ten dele onderbouwd hoe en waarom deze middelen in opzet toereikend zouden moeten zijn.

In de beantwoording van de derde onderzoeksvraag is allereerst aandacht voor de wijze waarop de teams worden geïmplementeerd door de projectorganisatie, alvorens in te gaan op de manier waarop de SWT's worden opgezet en ingericht.

Projectorganisatie

Het project Sociale wijkzorgteams is één van de zes projecten binnen het 3D programma. Het project kent een projectleider en projectmedewerkers afkomstig van diensten Publiekszaken (DPZ), Onderwijs, Cultuur en Welzijn (OCW), Sociale Zaken & Werkgelegenheidsprojecten (SWZ), en de sector GGD Haaglanden. Zo zijn binnen het project de diensten die binnen het sociaal domein actief zijn, vertegenwoordigd. Het project is onderverdeeld in elf deelprojecten. Dit zijn de volgende deelprojecten met daarbij de huidige status¹:

¹ Gemeente Den Haag, 'Implementatieplan 3D Sociale Wijkteams, 6 maart 2014; Mijlpalenplanning Sociale wijkzorgteams 3D 2014; interview 9 en 12 januari 2015; en informatieverzoek 9 april 2015.

Deelproject		Status
1	Financieel model bekostiging sociale wijkzorgteams	Gereed
2	Gebiedsbepaling	Gereed
3	Organisatiestructuur en regie	Gereed
4	Afstemming en integratie bestaande overlegstructuren	Nog in ontwikkeling
5	Preventie in relatie tot de sociale wijkzorgteams	Gereed
6	Opzet en uitrol sociale wijkzorgteams	Gereed eind 2015
7	Kwaliteitsborging	Gereed zomer 2015
8	Privacy en Registratie	Gereed
9	Informatievoorziening	Continu
10	Communicatie	Continu
11	Projectoverstijgende thema's	Continu nieuwe thema's (huidige thema's): <ul style="list-style-type: none"> • plusmodules leergang • aansluiting diverse participatie onderdelen • 'samen' wijkgericht werken

In de aanpak is gekozen voor een fade-in fade-out model. De deelprojecten die zijn afgerond binnen de projectorganisatie worden geleidelijk overgedragen naar de uitvoeringsorganisatie sociale wijkzorgteams.¹ De projectorganisatie heeft tot april 2015 gefunctioneerd. Vanaf 1 april 2015 zijn alle projecten overgedragen aan de uitvoeringsorganisatie sociale wijkzorgteams. Dit betekent niet dat alle projecten volledig zijn afgerond, maar wel dat de projecten zodanig zijn gevorderd dat verdere (continue) ontwikkeling binnen de uitvoeringsorganisatie kan plaatsvinden.²

Ten aanzien van het instellen van sociale wijkzorgteams geeft het college aan dat er gewerkt wordt met een groeimodel: in 2014 is gestart met het doel tien SWT's op te zetten en in de twee jaar daarna wordt dit aantal uitgebreid tot ongeveer 27.³ Daarbij wordt verder door het college aangegeven dat, om de opbouw, doorontwikkeling en gewenste resultaten van de SWT's te realiseren gewerkt wordt via een organisch proces. Daarmee beoogt de gemeente veel zaken in samenspraak met de partners in de stad via een participatief proces uit te werken.⁴ Hierdoor is ook de rol van het sociaal casemanagement veranderd. Zij richten zich op de klanten met multiproblematiek, die (nog) wel voldoende vaardig zijn om de regie zelf (weer) op te pakken. Hierbij ligt de focus op de financiële problematiek. Daarnaast zijn de sociaal casemanagers ook lid van het SWT.⁵

Opzet SWT

Het college geeft aan dat, in het kader van de decentralisaties een goede en efficiënte gemeentelijke infrastructuur van belang is om zorg en ondersteuning goed en snel te kunnen leveren. De sociale wijkzorgteams zijn één van de vernieuwingen die dit mogelijk moeten gaan maken.⁶ De opzet is dat de teams onder gemeentelijke regie

¹ Interviews 9 en 12 januari 2015.

² Interview 10 juni 2015.

³ Gemeente Den Haag, Plan van aanpak – Sociale Wijkteams, 20 december 2013; Gemeente Den Haag, 'Implementatieplan 3D Sociale Wijkteams, 6 maart 2014; en Gemeente Den Haag, 'Voortgang en planning sociale wijkzorgteams', 16 juli 2014 (RIS 274410).

⁴ Gemeente Den Haag, 'Voortgang en planning sociale wijkzorgteams', 16 juli 2014 (RIS 274410).

⁵ Gemeente Den Haag, 'Feitenverificatie onderzoek Sociale wijkzorgteams', 16 juli 2015.

⁶ Gemeente Den Haag, 'Voortgang en planning sociale wijkzorgteams', 16 juli 2014 (RIS 274410).

gaan functioneren en dat sociaal wijkzorgteamleden actief en zichtbaar zijn in de wijk. Eveneens is de opzet dat de teamleden direct te benaderen zijn door individuele burgers met vragen of problemen.¹ Burgers kunnen daarnaast het SWT (indirect) bereiken via servicepunten door de stad en de gemeentelijke website Advies op Maat.²

De SWT's worden opgezet volgens een 3-ringen model (zie figuur 5). De eerste, binnenste ring is de kern. Dit is het daadwerkelijk sociaal wijkzorgteam en bestaat uit de driehoek welzijn, zorg en gemeente (sociaal casemanagement). Deze drie organisaties zijn altijd in een sociaal wijkzorgteam vertegenwoordigd. De tweede ring bestaat uit de organisaties en professionals in de wijk zoals de politie, scholen en wooncorporaties. Deze tweede ring kan burgers aanmelden bij het sociaal wijkzorgteam en het sociaal wijkzorgteam kan de tweede ring inschakelen bij de ondersteuning en zorgverlening. Ten slotte is er nog een derde, buitenste ring de 'civil society'. Deze bestaat uit o.a. uit bewonersverenigingen, mantelzorgers, vrijwilligers en sportclubs. Ook vanuit de derde ring kunnen aanmeldingen worden gedaan bij het sociaal wijkzorgteam. Tezamen met de tweede ring vormt de buitenste ring de oren en ogen van het sociaal wijkzorgteam in de wijk. Het geheel van de drie ringen, zo is het idee, laat het sociaal wijkzorgteam in de wijk functioneren.³ Hoe de afstemming en doorverwijzing tussen de teams en de overige organisaties in de 2e en 3e ring plaatsvindt, is medebepalend voor de caseload van het SWT in de praktijk.⁴



Figuur 5. Drie ringen model SWT⁵

Inrichting SWT middelen

De gealloceerde middelen voor de SWT's zijn in de gemeentelijk documenten niet expliciet gemaakt in de categorieën tijd/capaciteit, geld, mensen, kennis en goederen/instrumenten. Desalniettemin is op basis van de beschikbare gemeentelijke informatie deze indeling wel te maken. De uitwerking per categorie volgt hieronder.

¹ Gemeente Den Haag, 'Beleidsplan Maatschappelijke Ondersteuning 2015-2016', november 2014 (RIS 278543); en Gemeente Den Haag, 'Voortgang en planning sociale wijkzorgteams', 16 juli 2014 (RIS 274410).

² Gemeente Den Haag, 'Sociale Wijkzorgteams in Den Haag; Fundamenten, Inrichting & Werkwijze', maart 2015.

³ Interview 9 en 12 januari 2015, en presentatie sociaal wijkzorgteam, oktober 2014. Gemeente Den Haag, Plan van aanpak – Sociale Wijkteams, 20 december 2013; Gemeente Den Haag, 'Implementatieplan 3D Sociale Wijkteams, 6 maart 2014; en Gemeente Den Haag, 'Voortgang en planning sociale wijkzorgteams', 16 juli 2014 (RIS 274410).

⁴ Public Result, 'Eindrapportage selectie en verantwoording sociale wijkteams, 19 februari 2014

⁵ Gemeente Den Haag, presentatie sociaal wijkzorgteam, oktober 2014

Tijd-Capaciteit

Bij het vaststellen van de capaciteit en omvang van de SWT's en het bepalen van de stadsdelen/wijken waar de teams (als eerste) worden opgezet, is gebruikgemaakt van een selectietool door Public Result. Doel hiervan was te komen tot een selectie van wijken waarbij het te verwachten aanbod aan kwetsbare burgers waarop de SWT's zich richten, aansluit bij de capaciteit van de teams.¹ Op basis van de selectietool is medebepaald dat Den Haag maximaal 27 SWT's nodig heeft om de gehele stad te kunnen bedienen.²

Bepalend voor de benodigde capaciteit in de SWT's is het aantal kwetsbare bewoners binnen een gebied. De gemeente hanteert een scenario waarmee ongeveer 20% van de populatie wordt beschouwd als kwetsbare burger (79.587³). Binnen deze groep wordt aangenomen dat 60% beperkt kwetsbaar is, 20% kwetsbaar en 20% zeer kwetsbaar is. De capaciteit en het werkgebied van de SWT's is op deze indeling afgestemd met een marge van 10%. Het idee hierbij is dat de groep (zeer) kwetsbaren (veel) inzet van de SWT's vergen en dat de groep beperkt kwetsbaren niet in het team aan de orde hoeven te komen. Aanname is dat registratie en monitoring van deze groep volstaat. In de selectietool wordt zodoende uitgegaan van een benodigde tijd voor een cliënt van 204 minuten op jaarbasis. Dit omvat alle SWT werkzaamheden van het teamlid.⁴ Er is vastgesteld dat elk teamlid tussen de zes en acht uur per week beschikbaar heeft voor het werk in het SWT.⁵ De teamleden moeten van hun moederorganisaties voldoende tijd, mandaat en regelruimte krijgen om hun werkzaamheden uit te kunnen voeren.⁶

Geld

De organisatie van het wijkteam wordt bij de start gefinancierd. Er is een budget beschikbaar voor 2014-2015 om de verschillende projecten/onderdelen in de projectorganisatie en voorbereiding van de teams te financieren. Achterliggende voorzieningen en dienstverlening, zoals de wijkverpleging en het maatschappelijk werk, blijven op de huidige wijze gefinancierd door middel van aanbesteding of subsidiering. Een financieringsmodel voor de SWT's moet nog worden uitgewerkt.⁷ De leden van de SWT's blijven dan ook in dienst bij de eigen organisatie.⁸

Mensen

Een SWT bestaat minimaal uit drie leden: professionals vanuit het maatschappelijk werk (welzijn), wijkverpleegkundige (zorg) en het sociaal casemanagement (gemeente)⁹. Maximaal kan het SWT bestaan uit tien leden. Alle teamleden zijn specialisten op een terrein zoals: ouderenwerk, maatschappelijk werk, wijkverpleging,

¹ Public Result, 'Eindrapportage selectie en verantwoording sociale wijkteams, 19 februari 2014.

² Gemeente Den Haag, 'Afdoening Motie Decentralisaties', 10 juni 2013, RIS 259732, Bijlage 2 Overkoepelende aanpak 3 decentralisaties. Presentatie Sociaal wijkzorgteam, oktober 2014; en interview 10 juni 2015

³ Op basis van inwoneraantal 1 januari 2013.

⁴ Public Result, 'Eindrapportage selectie en verantwoording sociale wijkteams, 19 februari 2014.

⁵ Interview 9 januari 2015.

⁶ Gemeente Den Haag, Plan van aanpak – Sociale Wijkteams, 20 december 2013; Gemeente Den Haag, 'Implementatieplan 3D Sociale Wijkteams, 6 maart 2014; en Gemeente Den Haag, 'Voortgang en planning sociale wijkzorgteams', 16 juli 2014 (RIS 274410).

⁷ Gemeente Den Haag, Plan van aanpak – Sociale Wijkteams, 20 december 2013, en interview 9 januari 2015.

⁸ Gemeente Den Haag, Plan van aanpak – Sociale Wijkteams, 20 december 2013; Gemeente Den Haag, 'Implementatieplan 3D Sociale Wijkteams, 6 maart 2014; en Gemeente Den Haag, 'Voortgang en planning sociale wijkzorgteams', 16 juli 2014 (RIS 274410).

⁹ Zie ook paragraaf 4.2 voor meer informatie over sociaal casemanagement.

(O)GGZ, sociaal casemanagement, casemanagement dementie en cliëntondersteuning. Het SWT als geheel kan gebruik maken van alle voorzieningen die door de deelnemende organisaties worden uitgevoerd. De bevolkingssamenstelling en het 'DNA' van de wijk bepalen hoe de teams precies worden samengesteld.¹ De invulling van het team kan dus verschillen naar gelang de specifieke problematiek in een wijk. Het achterliggende idee is dat op deze wijze in de SWT's altijd de benodigde expertise aanwezig is, die passend is voor de problematiek in de wijk. Elk sociaal wijkzorgteam heeft daarnaast een coördinator die in dienst is van de gemeente.²

Kennis

Voordat de teamleden aan de slag gaan in het SWT moeten zij een training volgen zodat de teams zijn toegerust met de benodigde kennis.³ De zogenoemde leergang. Dit leergangstraject bestaat uit verschillende onderdelen en duurt in zijn totaliteit zo'n 2 tot 2,5 maand.⁴ Het eerste deel is een opleiding aan de Haagse Hogeschool van in totaal vier dagdelen. In de syllabus van de opleiding is te lezen dat tijdens de opleiding o.a. een introductie wordt gegeven over SWT's, dat er wordt ingegaan op de methodiek vinden-verbinden-aanpakken, dat de werkwijze en het registratiesysteem iSWT en de online intervisietool Casemind worden toegelicht⁵, en dat de zelfredzaamheidsmatrix wordt behandeld.⁶ Na de opleiding bij de Haagse Hogeschool volgt een teambuildingsessie waarin o.a. gekeken wordt naar de 'goede' teamsamenstelling. Dan volgt een oefenperiode met een casus en verkennen van de werksystemen. Zoals bijvoorbeeld het registratiesysteem iSWT en de online intervisietool Casemind. Er is geen precieze tijdsduur voor deze oefenperiode. Wanneer het team klaar is wordt het daadwerkelijk ingezet.⁷ In de opzet van de leergang is gekozen voor een pragmatische aanpak. Het uitgangspunt is dat gaandeweg, op basis van opgedane ervaringen, de training inhoudelijk wordt aangepast en aangescherpt zodat uiteindelijk een samenhangend en bruikbaar opleidingsaanbod kan worden gerealiseerd.⁸ Ook wordt er gewerkt aan het uitbreiden van de leergang met o.a. de volgende thema's: Maatwerk Voorziening Ondersteuning, voorkomen huiselijk geweld en kindermishandeling, en preventie.⁹

¹ Interview 9 januari 2015 en Public Result, 'Eindrapportage selectie en verantwoording sociale wijkteams, 19 februari 2014; Gemeente Den Haag, 'Afdoening Motie Decentralisaties', 10 juni 2013, RIS 259732, Bijlage 2 Overkoepelende aanpak 3 decentralisaties. Gemeente Den Haag, Plan van aanpak – Sociale Wijkteams, 20 december 2013; Gemeente Den Haag, 'Implementatieplan 3D Sociale Wijkteams, 6 maart 2014; Gemeente Den Haag, 'Voortgang en planning sociale wijkzorgteams', 16 juli 2014 (RIS 274410); Gemeente Den Haag, 'Beleidsplan Maatschappelijke Ondersteuning 2015-2016', november 2014 (RIS 278543); en Gemeente Den Haag, 'Sociale Wijkzorgteams in Den Haag; Fundamenten, Inrichting & Werkwijze', maart 2015.

² Gemeente Den Haag, Plan van aanpak – Sociale Wijkteams, 20 december 2013; Public Result, 'Eindrapportage selectie en verantwoording sociale wijkteams, 19 februari 2014; Gemeente Den Haag, 'Implementatieplan 3D Sociale Wijkteams, 6 maart 2014; en Gemeente Den Haag, 'Voortgang en planning sociale wijkzorgteams', 16 juli 2014 (RIS 274410).

³ Gemeente Den Haag, 'Sociale Wijkzorgteams in Den Haag; Fundamenten, Inrichting & Werkwijze', maart 2015.

⁴ Interview 9 januari 2015

⁵ In paragraaf 4.4 wordt stilgestaan bij de aanpak en het iSWT.

⁶ Haagse Hogeschool/InHolland, 'Introductie – Leergang Sociale wijkzorgteams (SWT); READER', november 2014.

⁷ Interview 9 januari 2015.

⁸ Haagse Hogeschool/InHolland, 'Introductie – Leergang Sociale wijkzorgteams (SWT); READER', november 2014.

⁹ Gemeente Den Haag, 'Sociale Wijkzorgteams in Den Haag; Fundamenten, Inrichting & Werkwijze', maart 2015.

Het op niveau houden van de specialistische deskundigheid en vaardigheden van de teamleden zodat deze specialisten blijven op bepaalde terreinen, is de verantwoordelijkheid van de moederorganisatie waar het teamlid in dienst is.¹

Ten slotte is de opzet om elk SWT een ontwikkelopdracht mee te geven. Problemen die in de praktijk naar vorenkomen en die om een oplossing vragen, worden opgenomen in een ontwikkelagenda. Om te voorkomen dat elk team deze problemen separaat gaat oplossen, is het idee deze ontwikkelopdrachten onder de teams te verdelen. Ontwikkelopdrachten waaraan gedacht worden zijn o.a. de aansluiting bij bestaande overleggen in de wijk en samenwerking met woningcorporaties.²

Goederen-instrumenten

Voor het uitvoeren van het werk zijn de SWT's toegerust met een registratiesysteem iSWT waarin de voortgang van een casus kan worden gevolgd, en een online discussietool Casemind die de teamleden ondersteunt bij het maken van een integraal plan.³

Bij het ontwerpen van het iSWT systeem is gebruikgemaakt van een privacy impact assessment (PIA). Op basis van het werkproces en het toenmalige registratiesysteem Topdesk zijn privacy risico's geïdentificeerd.⁴ De gemeente geeft aan de adviezen uit de PIA te hebben gebruikt bij het ontwerpen en ontwikkelen van het iSWT.⁵ Zo heeft elke gebruiker slechts toegang tot de informatie die noodzakelijk is om het eigen werk adequaat te kunnen doen.⁶ Het systeem zoals dat nu is opgeleverd wordt omschreven als een voorziening met een basisfunctionaliteit waarmee het werkproces van SWT professionals ondersteunt kan worden. Het is een tijdelijke voorziening die in 2016 geëvalueerd moet gaan worden.⁷

Voor de huisvesting van het SWT is in opzet niks beschreven, anders dan het uitgangspunt dat het team binnen de wijk een plek moet hebben.⁸

¹ Gemeente Den Haag, 'Sociale Wijkzorgteams in Den Haag; Fundamenten, Inrichting & Werkwijze', maart 2015.

² Gemeente Den Haag, 'Sociale Wijkzorgteams in Den Haag; Fundamenten, Inrichting & Werkwijze', maart 2015.

³ Gemeente Den Haag, 'Sociale Wijkzorgteams in Den Haag; Fundamenten, Inrichting & Werkwijze', maart 2015.

⁴ PBLQ HEC, 'Privacy Impact Assessment Sociale Wijkteams Den Haag', 5 augustus 2014.

⁵ Interviews 12 januari 2015.

⁶ Gemeente Den Haag, 'Sociale Wijkzorgteams in Den Haag; Fundamenten, Inrichting & Werkwijze', maart 2015.

⁷ Gemeente Den Haag, 'Presentatie Informatiesysteem iSWT', oktober 2014.

⁸ Interview 10 juni 2015.

4.5 Vraag 4: Wat zijn de taken en wat wordt de werkwijze?

4.Throughput:
Activiteiten

Norm	Toelichting
De activiteiten zijn duidelijk	De activiteiten zijn ten minste gedefinieerd in taken, werkwijze en werkproces/procedure.
De activiteiten staan in een logische relatie tot de gealloceerde middelen en instrumentdoelen	Er is onderbouwd hoe en waarom de activiteiten zouden werken en hoe dit bijdraagt aan de doelrealisatie.
De activiteiten worden aangestuurd en staan in een logische relatie tot elkaar	Er is onderbouwd hoe de activiteiten van alle betrokkenen op elkaar zijn/worden afgestemd.

De taken die het SWT uitvoert zijn niet als zodanig expliciet benoemd, maar zijn wel af te leiden uit de gemeentelijke informatie. De werkwijze en het werkproces zijn uitgewerkt en er is onderbouwd hoe deze activiteiten bij moeten dragen aan de realisatie van een deel van de beoogde doelen. Activiteiten op het gebied van vroegsignalering, inzetten eigen kracht en verminderen aanspraak op voorzieningen, zijn nog niet uitgewerkt in een concrete werkwijze of procedure. De afstemming en aansturing van de SWT's is in opzet geregeld.

Taken

Zoals uit het antwoord op de tweede onderzoeksvraag is gebleken, is het doel van de SWT's om de kwetsbare, niet loketvaardige burgers met multiproblematiek te ondersteunen. Onder meer door te zorgen voor vroegsignalering, preventieve ondersteuning, inzet van eigen kracht/netwerk en het verminderen van aanspraak op voorzieningen. De taken die in het SWT hiervoor moeten worden uitgevoerd zijn niet als zodanig expliciet benoemd. Maar er zijn taken af te leiden uit de gemeentelijke bronnen en dat zijn de volgende:

1. Signaleren van problematiek en kwetsbare burgers (onder wie zorgmijders) in een zo vroeg mogelijk stadium.
2. Problematiek en hulpvraag verkennen en verhelderen.
3. Voorzien in toegang tot de Wmo-maatwerkvoorzieningen.¹
4. Als team, met één contactpersoon voor de hulpvrager, zorgen voor een afgestemd plan.
5. Indien nodig regelt het SWT snelle en adequate specialistische hulp, of zorgt voor een doorverwijzing.²

Dit moet o.a. gebeuren door middel van integrale diagnostiek, huisbezoeken, regievoering, intervisie en monitoring.¹ Er is geen blauwdruk beschikbaar voor de

¹ Omdat de SWT's nog niet stedelijk dekkend zijn, wordt deze taak in eerste instantie uitgevoerd door een tijdelijk stedelijk team. De gemeente spreekt de verwachting uit dat in de loop van 2015 deze taak bij het SWT komt te liggen (Gemeente Den Haag, 'Sociale Wijkzorgteams in Den Haag; Fundamenten, Inrichting & Werkwijze', maart 2015).

² Gemeente Den Haag, 'Beleidsplan Maatschappelijke Ondersteuning 2015-2016', november 2014 (RIS 278543).

uitvoering van deze activiteiten, maar de gemeente geeft wel aan dat er kaders zijn voor de werkwijze.² De kaders die genoemd worden zijn:

1. Het casemanagement krijgt vorm op basis van integrale vraagverkenning (één klant, één plan van aanpak, één casusregisseur)
2. De teams ontwikkelen methodisch één uniforme werkwijze, op basis van gedeelde Wmo uitgangspunten.
3. In plaats van een leeftijd-, problematiek- en domeingebonden benadering van problematiek, wordt gewerkt vanuit een gebiedsgerichte aanpak.³

Werkwijze

Bij het uitvoeren van de taken wordt gebruikgemaakt van de aanpak die omschreven wordt als Vinden-Verbinden-Aanpakken.⁴ Vinden staat voor het vinden van de doelgroep. Het idee is dat het team daarvoor gebruik kan maken van bestaande netwerken en vindplaatsen in de wijk. Vindplaatsen zoals de huisarts, corporaties, het UWV, politie en verenigingen.⁵ Doel is daarbij om 'outreaching'⁶ te werken waarmee getracht wordt om burgers (onder wie zorgmijders) in een zo vroeg mogelijk stadium te kunnen helpen.⁷

Verbinden heeft met name te maken met de samenwerking binnen het SWT en met betrokkenen in de wijk. Onder regie van een aangewezen teamlid worden teamleden en andere betrokkenen bij een hulpvraag (zoals de huisarts of wijkagent) met elkaar 'verbonden'. De opzet is dat zij elkaar zo weten te vinden en gezamenlijk kunnen meedenken met de hulpvraag. Het idee is dat hiermee invulling wordt gegeven aan de integrale aanpak en het principe van één gezin, één plan en één casemanager. Dit alles moet resulteren in een sluitend en volledig aanbod voor de cliënt.⁸

¹ Interviews teams Bouwlust en Schilderswijk-West, interviews 9 en 12 januari 2015 Gemeente Den Haag, 'Beleidsplan Maatschappelijke Ondersteuning 2015-2016', november 2014 (RIS 278543); en Gemeente Den Haag, 'Voortgang en planning sociale wijkzorgteams', 16 juli 2014 (RIS 274410).

² Presentatie Sociale wijkzorgteams, oktober 2014.

³ Gemeente Den Haag, Plan van aanpak – Sociale Wijkteams, 20 december 2013; Gemeente Den Haag, 'Implementatieplan 3D Sociale Wijkteams, 6 maart 2014; en Gemeente Den Haag, 'Voortgang en planning sociale wijkzorgteams', 16 juli 2014 (RIS 274410).

⁴ Gemeente Den Haag, 'Afdoening Motie Decentralisaties', 10 juni 2013, RIS 259732, Bijlage 2 Overkoepelende aanpak 3 decentralisaties.

⁵ Gemeente Den Haag, 'Afdoening Motie Decentralisaties', 10 juni 2013, RIS 259732, Bijlage 2 Overkoepelende aanpak 3 decentralisaties.

⁶ De term 'outreaching' die de gemeente hanteert staat voor naar buitengericht werken waarbij teamleden zoveel mogelijk actief en zichtbaar zijn in de wijk.

⁷ Gemeente Den Haag, 'Beleidsplan Maatschappelijke Ondersteuning 2015-2016', november 2014 (RIS 278543).

⁸ Gemeente Den Haag, 'Afdoening Motie Decentralisaties', 10 juni 2013, RIS 259732, Bijlage 2 Overkoepelende aanpak 3 decentralisaties; Gemeente Den Haag, 'Beleidsplan Maatschappelijke Ondersteuning 2015-2016', november 2014 (RIS 278543); en Gemeente Den Haag, 'Voortgang en planning sociale wijkzorgteams', 16 juli 2014 (RIS 274410); en interview 10 juni 2015

Bij het aanpakken van problematiek richten de sociale wijkzorgteams zich op de volgende onderdelen in het sociaal domein (zoals genoemd in de zelfredzaamheidsmatrix)¹:

1. Financiën (o.a. inkomen, werk, schulden, armoedebestrijding, administratie)
2. Dagbesteding
3. Huisvesting (o.a. woningaanpassing, dakloosheid)
4. Huiselijke relaties
5. Geestelijke gezondheid
6. Verslaving
7. Activiteiten Dagelijks Leven
8. Sociaal netwerk
9. Maatschappelijke participatie (o.a. dagbesteding, mantelzorg, vrijwilligerswerk)
10. Justitie

Het team stuurt zoveel mogelijk aan op het oplossen van problemen binnen de eigen sociale omgeving van de burger. Beroep op informele zorg en eigen kracht staan centraal in deze aanpak, waarbij het idee is dat voor een beperkte groep de inzet van formele zorg altijd noodzakelijk zal blijven.² Bij de bespreking van een casus in het SWT is het uitgangspunt om zoveel als mogelijk de eigen mogelijkheden van de klant en zijn of haar sociale netwerk te betrekken bij de analyse en het opstellen van het plan van aanpak. Waar mogelijk worden de burgers ook zelf betrokken bij het opstellen van het plan van aanpak.³ Op weg naar het oplossen van de hulpvraag worden in onderstaande volgorde, de volgende acties ingezet:

1. Wat kan de klant nog zelf (eigen kracht)
2. Waar kan de directe sociale omgeving bij helpen (eigen kracht netwerk)
3. Welke hulp en ondersteuning is verder beschikbaar (informele ondersteuning van bijv. wijkcentrum)
4. Welke maatwerkvoorziening is nodig (formele ondersteuning)⁴

Op welke wijze de teamleden concreet en precies moeten zorgen voor vroegsignalering en eigen kracht lijkt niet uitgewerkt. De beginselen worden wel herhaald, maar het is verder aan het team om hieraan concreet invulling en uitvoering te geven. Dit is niet uitgewerkt in een concrete werkwijze of procedure.

Aansturing

De SWT's vallen onder de tijdelijke uitvoeringsorganisatie doorontwikkeling Wmo. De uitvoeringsorganisatie zorgt voor de operationele aansturing en is verantwoordelijk voor het organiseren en faciliteren van de taakuitvoering.⁵ Een stedelijk manager is verantwoordelijk voor de algehele operationele uitvoering. De stedelijk manager geeft leiding aan de coördinatoren van de SWT's en is verantwoordelijk voor de uitrol,

¹ Gemeente Den Haag, 'Projectkaart', november 2013; en Gemeente Den Haag, 'Voortgang en planning sociale wijkzorgteams', 16 juli 2014 (RIS 274410).

² Gemeente Den Haag, 'Afdoening Motie Decentralisaties', 10 juni 2013, RIS 259732, Bijlage 2 Overkoepelende aanpak 3 decentralisaties.

³ Gemeente Den Haag, 'Voortgang en planning sociale wijkzorgteams', 16 juli 2014 (RIS 274410).

⁴ Gemeente Den Haag, 'Sociale Wijkzorgteams in Den Haag; Fundamenten, Inrichting & Werkwijze', maart 2015.

⁵ Interviews 9 en 12 januari 2015 en Gemeente Den Haag, 'Sociale Wijkzorgteams in Den Haag; Fundamenten, Inrichting & Werkwijze', maart 2015.

voortgang en het functioneren van de SWT's. De SWT coördinatoren zijn op hun beurt verantwoordelijk voor de aansturing van de eigen teams, het toewijzen van casuïstiek aan de casusregisseurs, het bewaken van de integrale aanpak en het leggen van de verbanden in de wijk. De SWT coördinatoren hebben zelf geen caseload, het werken aan de cases is een taak van de teamleden. De teamleden hebben een rol in het signaleren van problematiek en dit inbrengen in het team, het inbrengen van kennis bij de gezamenlijke analyse van een casus, en als casusregisseur is een teamlid verantwoordelijk voor de (coördinatie van de) uitvoering van een casus.

Er bestaat geen hiërarchische verhouding tussen de coördinatoren en de wijkteamleden/ casusregisseurs. De teamleden moeten, omdat zij in dienst blijven van hun moederorganisatie, verantwoording afleggen aan hun eigen leidinggevendenden.¹ Door afspraken die vastgelegd zijn in het convenant sociale wijkzorgteams, de subsidierelatie van de gemeente met het welzijnswerk en de wijkverpleegkundige inzet in een coöperatie, heeft de gemeente de samenwerking met het welzijnswerk en de wijkverpleging geborgd.²

Werkproces

Omdat de teams divers zijn samengesteld is het van belang dat zij methodisch op een gemeenschappelijke manier werken.³ Hiervoor is registratiesysteem iSWT ontwikkeld dat het werkproces voor het SWT grotendeels ondersteunt. De werk/procesbeschrijving van het SWT is gebruikt bij het ontwerpen van het iSWT. De gemeente Den Haag heeft de volgende indeling gemaakt in de werkstappen⁴:

1. Preventie (geen onderdeel iSWT en niet beschreven in werkproces)
2. Signaleren (geen onderdeel iSWT en wel beschreven in werkproces)
3. Melden
4. Routeren en verrijken
5. Classificeren en toewijzen
6. Analyseren
7. Uitvoeren plan
8. Bewaken voortgang en evalueren resultaat
9. Afsluiten casus

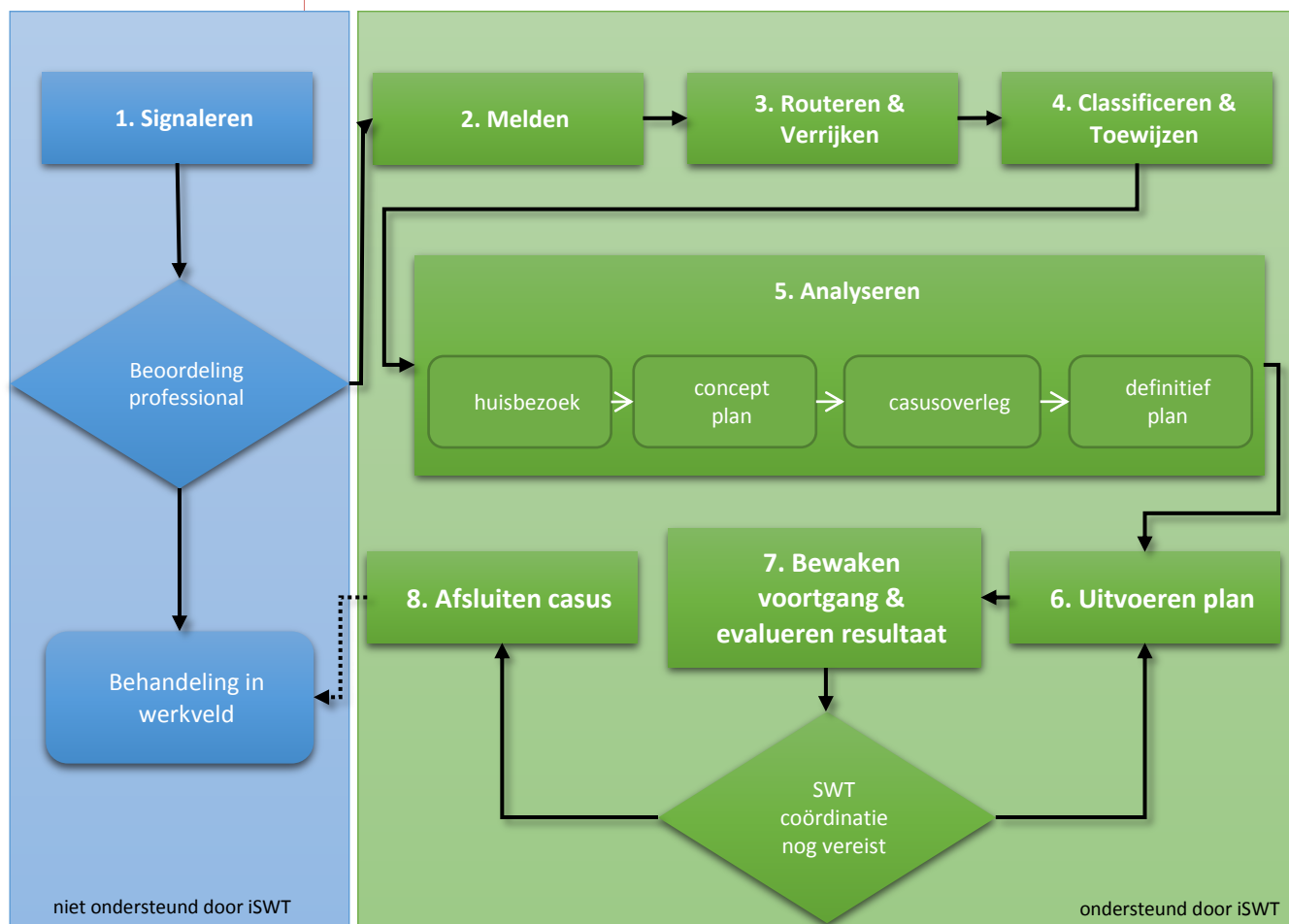
¹ Gemeente Den Haag, 'Voortgang en planning sociale wijkzorgteams', 16 juli 2014 (RIS 274410), Gemeente Den Haag, 'Sociale Wijkzorgteams in Den Haag; Fundamenten, Inrichting & Werkwijze', maart 2015, en Interview 9 januari 2015.

² Interviews 9 en 12 januari 2015. Gemeente Den Haag, 'Privacy Sociaal Wijkzorgteam en Jeugdteam', 5 januari 2015 (RIS279667); en Coöperatie Wijkverpleegkundige Praktijk et al., 'Convenant Sociale Wijkzorgteams', 16 december 2014.

³ Gemeente Den Haag, 'Afdoening Motie Decentralisaties', 10 juni 2013, RIS 259732, Bijlage 2 Overkoepelende aanpak 3 decentralisaties.

⁴ PBLQ HEC, 'Privacy Impact Assessment Sociale Wijkteams Den Haag', 5 augustus 2014, Gemeente Den Haag, 'Sociale Wijkzorgteams in Den Haag; Fundamenten, Inrichting & Werkwijze', maart 2015, en iSWT registratiesysteem.

Een casus komt bij het SWT binnen via een melding. De melding kan zijn gedaan door een professional (bijvoorbeeld een teamlid, iemand uit de 2^e of 3^e ring) die hiervoor de gemeentelijke meldcode gebruikt. De melding kan ook zijn gedaan door een burger met een hulpvraag, bijvoorbeeld via de website Advies op Maat. De melding wordt in het iSWT systeem gezet door een meldingsformulier in te vullen. Daarbij kan direct



Figuur 6. Werkproces SWT¹

worden aangegeven op welke leefgebieden de problematiek zich (waarschijnlijk) manifesteert. Vervolgens gaat de melding naar het intermediair contactpunt (ICP). Het ICP analyseert de melding door o.a. te inventariseren wat het werkelijke probleem is, en reeds bekende informatie aan de melding toe te voegen (bijvoorbeeld reeds bekende problematiek of actieve hulpverleners). Wanneer sprake is van multiproblematiek wordt de casus vervolgens in het systeem doorgezet naar het SWT dat actief is in het stadsdeel van de betrokken kwetsbare burger. Vervolgens wijst de coördinator van dit SWT een regisseur/casemanager aan die op huisbezoek kan gaan. De melding wordt in een 'keukentafelgesprek' door het teamlid verrijkt. Dat wil zeggen dat getracht wordt de hulpvraag en de problematiek beter en vollediger in beeld te krijgen. Vraagverheldering staat hierbij centraal. Na het huisbezoek wordt de casus verder verrijkt en er wordt expliciet toestemming gevraagd aan de cliënt om de

¹ Gemeente Den Haag, 'Presentatie Informatiesysteem SWT', oktober 2014; Gemeente Den Haag, 'Sociale Wijkzorgteams in Den Haag; Fundamenten, Inrichting & Werkwijze', maart 2015, en iSWT registratiesysteem.

melding/casus binnen het wijkteam te mogen bespreken. Op dit moment is pas echt sprake van een SWT casus en wordt de casus besproken in het team. Er kan ook nog gekozen worden om via de online intervisie tool Casemind de casus te bespreken met collega's. Er wordt een team samengesteld voor de behandeling/ondersteuning en een gezamenlijk plan van aanpak opgesteld. Dit plan van aanpak wordt ook met de cliënt besproken. Het plan van aanpak wordt in het systeem gezet en zodoende kan de voortgang van het traject worden bewaakt. Wanneer uiteindelijk de doelen uit het plan van aanpak zijn gerealiseerd, kan de casus worden afgesloten.¹

Vanaf het moment dat een regisseur/casemanager is aangewezen totdat een plan van aanpak is opgesteld, is er sprake van de analysefase. Daarin wordt gekeken naar de problematiek op de verschillende leefgebieden en de scores die ten aanzien van de mate van de problematiek en zelfredzaamheid daar aan kunnen worden toegekend. Doordat de casus in het team wordt besproken wordt een gedeelde analyse en een gedeeld plan van aanpak gemaakt. Hiermee wordt bepaald welke doelen kunnen worden bereikt. In de uitvoeringsfase volgt elke 3 maanden een melding van het systeem om te checken of doelen/acties behaald en gedaan zijn. Zodoende is het mogelijk terug te kijken op de doelen en de realisatie daarvan.²

4.6 Vraag 5: Wat zijn prestaties die de teams moeten gaan leveren?

5. Output: Prestaties

Norm	Toelichting
De beoogde prestaties zijn duidelijk omschreven	De prestaties zijn Specifiek, Meetbaar, Afgestemd, Realistisch, Tijdsgebonden en Consistent (SMART-C).
De beoogde prestaties staan in een logische relatie tot de doelen	De prestaties sluiten aan op de doelen.

Voor de implementatie van sociale wijkzorgteams is als doel geformuleerd het inrichten van sociale wijkzorgteams voor de 20% kwetsbare burgers in de stad, uitgaande van een versterking van de aanpak multi-problematiek. Als prestaties is gedefinieerd dat in 2014 minimaal tien teams moeten worden gevormd en ingericht, en in de twee jaar daarna moet het implementatieproject zijn afgerond met maximaal 27 teams in Den Haag. De prestatie is niet volledig SMART-C omdat niet is uitgewerkt wat precies wordt verstaan onder 'vormen en inrichten' van de teams en niet duidelijk is of de teams vanaf dat moment ook daadwerkelijk starten met het behandelen van problematiek van kwetsbare burgers.

Prestatie was het vormen en inrichten van minimaal tien SWT's in 2014. Eind 2014 waren er elf teams gevormd. Deze teams waren in 2014 nog niet allemaal operationeel. In 2014 waren er uiteindelijk vier teams die al functioneerden met echte hulpvragen van burgers.

¹ iSWT, interview 9 januari 2015, Gemeente Den Haag, 'Beleidsplan Maatschappelijke Ondersteuning 2015-2016', november 2014 (RIS 278543); en Gemeente Den Haag, 'Voortgang en planning sociale wijkzorgteams', 16 juli 2014 (RIS 274410).

² iSWT, interview 9 januari 2015, Gemeente Den Haag, 'Beleidsplan Maatschappelijke Ondersteuning 2015-2016', november 2014 (RIS 278543); en Gemeente Den Haag, 'Voortgang en planning sociale wijkzorgteams', 16 juli 2014 (RIS 274410).

Er zijn geen inhoudelijke prestaties voor de SWT's geformuleerd die met de maatschappelijke doelen van de SWT's samenhangen.

Eind 2013 is de gemeente begonnen met het project Sociale wijkteams¹ met als doel “het inrichten van sociale wijkteams voor de 20% kwetsbare doelgroep in de stad, uitgaande van een versterking van de aanpak multi-problematiek (1gezin-1plan-1regisseur)”.² De opdracht die bij de start werd meegegeven door het college was het vormen en inrichten van minimaal tien sociale wijkzorgteams in 2014.³ Daarna moet dit aantal gestaag worden uitgebreid zodat na twee jaar het project geheel kan zijn afgerond en in Den Haag maximaal 27 teams actief zijn.⁴ In de meest recente planning is de verwachting dat 24 teams voldoende moeten zijn om heel de stad te kunnen bedienen. Volgens de huidige planning kan dit aantal teams voor het einde van het jaar volledig in bedrijf zijn.⁵

	Sociaal wijkzorgteam	Planning ⁶		Realisatie	
		Start	Operationeel	Start leergang	Start hulpverlening
1	Bouwlust	Zomer 2014	September 2014	Mei 2014 ⁷	September 2014
2	Laak Noord	Zomer 2014	September 2014	Mei 2014	September 2014
3	Moerwijk	Zomer 2014	September 2014	September 2014	September 2014
4	Bezuidenhout/Benoordenhout	Zomer 2014	September 2014	Mei 2014	September 2014
5	Mariahoeve/Marlot/Haagse Bos	September 2014	Januari 2015	September 2014	Januari 2015
6	Leidschenveen/Ypenburg	Juni 2014	Januari 2015	Oktober 2014	Januari 2015
7	Scheveningen/Duindorp	Juni 2014	Januari 2015	Oktober 2014	Januari 2015
8	Regentesse- Valkenboskwartier/Heesterbuurt	Oktober 2014	Januari 2015	November 2014	Najaar 2015
9	Bohemen/Waldeck/Meeren Bos/Kijkduin	Juni 2014	Januari 2015	November 2014	Januari 2015
10	Schilderswijk West	September 2014	Januari 2015	December 2015 ⁸	Januari 2015
11	Schilderswijk Midden-Oost	September 2014	Januari 2015	December 2014	Januari 2015

¹ Nu worden de teams aangeduid met de term ‘sociale wijkzorgteams’. Tot juni 2014 hanteerde de gemeente Den Haag de term ‘sociale wijkteams’.

² Gemeente Den Haag, Plan van aanpak – Sociale Wijkteams, 20 december 2013.

³ Interview 12 januari 2015. Gemeente Den Haag, Plan van aanpak – Sociale Wijkteams, 20 december 2013; Gemeente Den Haag, ‘Implementatieplan 3D Sociale Wijkteams, 6 maart 2014; en Gemeente Den Haag, ‘Voortgang en planning sociale wijkzorgteams’, 16 juli 2014 (RIS 274410).

⁴ Gemeente Den Haag, ‘Afdoening Motie Decentralisaties’, 10 juni 2013, RIS 259732, Bijlage 2 Overkoepelende aanpak 3 decentralisaties. Presentatie Sociaal wijkzorgteam, oktober 2014, en interview 10 juni 2015.

⁵ Interview 10 juni 2015.

⁶ Op basis van planning juni 2014. Gemeente Den Haag, presentatie 3D sociale wijkzorgteams, juni 2014, en de gewenste routekaart voor de uitrol (informatieverzoek 9 april 2015).

⁷ Groepsgesprek SWT Bouwlust

⁸ Groepsgesprek SWT Schilderswijk-West

12	Oostduinen /Belgisch Park /Westbroekpark/ Duttendel / van Stolkwijkparkpark en Scheveningse Bos /Duindorp / Geuzen en Statenkwartier	Mei 2015	September 2015	Mei/juni 2015	September 2015
13	Bomen-/Vruchten-/bloemenbuurt/vogelwijk	Mei 2015	September 2015	Mei/juni 2015	September 2015
14	Kraayenstein / Loosduinen	Mei 2015	September 2015	Mei/juni 2015	September 2015
15	Laakkwartier /Binckhorst	Mei 2015	September 2015	Mei/juni 2015	September 2015
16	Spoorwijk	Juni 2015	Oktober 2015	Juli/augustus 2015	Oktober 2015
17	Transvaal / Groente- en Fruitmarkt	Juli 2015	November 2015	September 2015	November 2015
18	Archipelbuurt / Zeeheldenkwartier / Willemsbuurt	Juni 2015	Oktober 2015	Juli/augustus 2015	Oktober 2015
19	Stationsbuurt / Rivierenbuurt	Mei 2015	September 2015	Mei/juni 2015	September 2015
20	Centrum	Juni 2015	Oktober 2015	Juli/augustus 2015	Oktober 2015
21	Morgenstond	Juli 2015	November 2015	September 2015	November 2015
22	Vrederust	Juli 2015	November 2015	September 2015	November 2015
23	Wateringse veld	Juni 2015	Oktober 2015	Juli/augustus 2015	Oktober 2015
24	Leyenburg / Zuiderpark / Rustenburg / Oostbroek	Juni 2015	Oktober 2015	Juli/augustus 2015	Oktober 2015
25	Evaluatie Schilderswijk (2 teams i.p.v. 3 teams)	Najaar 2015			
26	Evaluatie Regentesse-Valkenboskwartier (1 team i.p.v. 2 teams)	Winter 2015			
27	Evaluatie Rustenburg/Oostbroek/Leyenburg (1 team i.p.v. 2 teams)	Winter 2015			

Doel was het vormen en inrichten van minimaal tien SWT's in 2014. Onduidelijk is of met het vormen en inrichten van minimaal tien SWT's ook beoogd was dat de teams in 2014 al volledig actief waren. Zo wordt bijvoorbeeld in één brief aan de raad¹ deze doelstelling omschreven met de term 'starten met' terwijl in het beleidsplan Wmo² de term 'zijn operationeel' wordt gehanteerd. Dit maakt dat de prestatie niet volledig SMART-C is. De temen die worden gebruikt zijn niet eenduidig en niet voldoende specifiek. Eind 2014 waren er elf teams gevormd. Deze teams waren in 2014 nog niet allemaal operationeel. In 2014 waren uiteindelijk vier teams die functioneerden met hulpvragen van burgers. Omdat niet geheel duidelijk is of de doelstelling ook betrekking heeft op het realiseren van teams die al volledig functioneren, is het niet duidelijk of de doelstelling gehaald is. Wel is zeker dat er gewerkt is aan de realisatie van de doelstelling door de teams in Den Haag op te zetten en in te richten.

Zoals in paragraaf 4.3 is aangegeven heeft het college met het inzetten van sociale wijkzorgteams het doel om burgers met (meervoudige) problemen zo vroeg mogelijk op te sporen en adequate hulp in te zetten om erger te voorkomen. De hulp is erop gericht om de burger zo snel mogelijk weer regie over eigen leven te laten krijgen en waar mogelijk de aanspraak op voorzieningen te verminderen.³ Het werken met sociale wijkzorgteams moet resulteren in een sluitend en volledig zorg- en ondersteuningsaanbod voor de cliënt.⁴ Doel is verder dat het werk van het SWT resulteert in integrale hulpverlening op verschillende leefgebieden, dat de problematiek sneller gestabiliseerd kan worden en dat 'het kastje naar de muur' voor de cliënt voorkomen moet worden omdat er één duidelijk aanspreekpunt voor de cliënt is. Het college stelt dat op termijn de aanpak met de sociale wijkzorgteams moet gaan leiden tot een kostenbesparing doordat snel en adequaat wordt ingegrepen en overlap in de hulpverlening wordt voorkomen. Er zijn echter geen prestaties voor de SWT's geformuleerd die met deze inhoudelijke doelen samenhangen.

¹ Gemeente Den Haag, 'Voortgang en planning sociale wijkzorgteams', 16 juli 2014 (RIS 274410)

² Gemeente Den Haag, 'Beleidsplan Maatschappelijke Ondersteuning 2015-2016', november 2014 (RIS 278543).

³ Gemeente Den Haag, 'Afdoening Motie Decentralisaties', 10 juni 2013, RIS 259732, Bijlage 2 Overkoepelende aanpak 3 decentralisaties.

⁴ Gemeente Den Haag, 'Beleidsplan Maatschappelijke Ondersteuning 2015-2016', november 2014 (RIS 278543).

5 SOCIALE WIJKZORGTEAMS

REKENKAMER DEN HAAG

OP EIGEN KRACHT

5.1 Inleiding

In het voorgaande hoofdstuk lag de focus op de opzet van de SWT's. Er is gekeken naar de aanwezigheid van de voorwaarden voor doeltreffend en doelmatig functioneren zoals die in opzet aanwezig zijn. In dit hoofdstuk ligt de nadruk op de praktijk. Dit op basis van gesprekken met teamleden van twee verschillende SWT's. Door het beantwoorden van de zesde en zevende onderzoeksvraag ontstaat zo een eerste indruk van het functioneren van de SWT's.

5.2 Vraag 6: Wat zijn de praktijkervaringen van de teamleden tot dusver met sociale wijkzorgteams?

6. Praktijkervaringen

Norm	Toelichting
De praktijkervaringen zijn in overeenstemming met de beschreven opzet.	De praktijkervaringen bevestigen de doelen, middelen, activiteiten en prestaties zoals die in opzet zijn beschreven.

Het is nog te vroeg om een uitspraak te kunnen doen over de doelrealisatie. Praktijkervaringen laten enerzijds de potentie zien binnen de SWT's om de doelen te kunnen realiseren. Anderzijds zijn er nog verschillende belemmeringen voor het realiseren van de doelen, zoals onderstaande bevindingen illustreren.

In opzet is nu voor elk SWT teamlid zes tot acht uur beschikbaar voor de werkzaamheden per week. In de praktijk wordt nog geworsteld met de beschikbare tijd. Op dit moment is voor (een deel van) de teamleden zes tot acht uur ontoereikend. Of deze beschikbare tijd uiteindelijk toereikend is of kan zijn, is nu nog niet duidelijk.

Teamleden weten elkaar te vinden en de diverse achtergronden/deskundigheid die in het SWT aanwezig zijn, worden de door de teamleden als een voordeel ervaren bij het uitvoeren van het werk.

De ervaringen ten aanzien van de leergang zijn wisselend. In die zin is de kennis die wordt aangeboden nog niet toereikend voor het functioneren binnen een SWT. Positief zijn de teamleden over het leren kennen van elkaar en het oefenen met casussen uit de praktijk. Teamleden zijn minder te spreken over het lesmateriaal. Dit voldeed veelal niet aan de verwachtingen en behoefte. Teamleden hebben nog niet ervaren dat hun feedback is meegenomen in het verbeteren van de leergang. Recent is de leergang aangepast en volgens de gemeente voldoet de leergang nu beter aan de kennisbehoeften. Omdat dit een recente ontwikkeling betreft heeft de rekenkamer dit niet meer in de praktijk kunnen verifiëren. Wel zijn voorbeelden geconstateerd van extra ingebrachte expertise in het team wanneer in de praktijk bleek dat deze deskundigheid nog ontbrak in het SWT.

Ondanks dat iSWT nog in ontwikkeling is, wordt het ervaren als een bruikbaar systeem. Problemen worden nog ondervonden met de dubbelregistraties.

Samenwerking binnen het SWT verloopt in de praktijk goed, en het is mogelijk om conform doel en opzet te werken. Samenwerking buiten het team (o.a. de vroegsignalering), in de wijk, met overige organisaties en burgers, staat nog in de

kinderschoenen. De activiteiten die in opzet binnen de 2^e en 3^e ring moeten worden uitgevoerd, worden in de praktijk nog niet gerealiseerd. Met de geplande samenwerkingsconvenanten bestaat de kans om een stap te zetten naar een concrete uitwerking van activiteiten op het gebied van vroegsignalering, inzetten eigen kracht en verminderen aanspraak op voorzieningen.

De juiste (multi-) problematiek komt terecht binnen de SWT's. Voor de teamleden is het goed mogelijk om de multiproblematiek te bepalen. Lastiger wordt het gevonden om de problemen binnen de leefgebieden goed en volledig in te schatten. Daarnaast geven teamleden aan het lastig te vinden om de mate van zelfregie te bepalen (=eigen kracht). Ook geven teamleden aan verschillende, aan privacy gerelateerde activiteiten, lastig te vinden. Door regels omtrent privacy worden ook verschillende risico's gesignaleerd door teamleden die hulpverlening mogelijk in de weg kunnen staan.

Omdat de inhoudelijke prestaties die van de teamleden en van de SWT's worden verwacht niet zijn gedefinieerd, heeft de rekenkamer niet kunnen nagaan of de praktijk en opzet overeenkomen.

Voor een eerste indruk van het functioneren in de praktijk heeft de rekenkamer met de teamleden van twee SWT's (Bouwlust en Schilderswijk-West) in februari en maart 2015 een groepsgesprek gevoerd. Om zicht te hebben op de meest recente stand van zaken heeft ook nog een interview plaatsgevonden in juni met de stedelijk manager SWT's. Uit deze gesprekken zijn verschillende aspecten naar voren gekomen die goed gaan, en er zijn punten genoemd die nog verbetering behoeven. Ook heeft de rekenkamer gekeken naar de voortgang van de SWT implementatie. Deze bevindingen en de verschillende ervaringen die in de gesprekken genoemd zijn, zijn onderverdeeld in de volgende categorieën:

- De doelen
- De inrichting/middelen
- De taken/werkwijze
- De prestaties

Deze categorieën corresponderen met de indeling uit het vorige hoofdstuk met betrekking tot de beantwoording van de tweede, derde en vierde onderzoeksvraag. In de bevindingen en ervaringen worden de uitkomsten van deze onderzoeksvragen betrokken om zodoende zicht te krijgen op de mate waarin de opzet overeenkomt met de praktijk.

5.2.1 De doelen

Met het inzetten van sociale wijkzorgteams heeft het college het doel om burgers met (meervoudige) problemen zo vroeg mogelijk op te sporen en adequate hulp in te zetten om erger te voorkomen. De hulp is erop gericht om de burger zo snel mogelijk weer regie over eigen leven te laten krijgen en waar mogelijk de aanspraak op voorzieningen te verminderen. Het is nu nog te vroeg, gezien het feit dat er eind 2014 slechts vier teams operationeel waren, om een uitspraak te kunnen doen over het behalen van deze doelen. Enerzijds hebben enkele teamleden in de praktijk ervaren dat het binnen het SWT mogelijk is om cliënten te helpen met problematiek die niet goed past binnen de regels en indicaties van de 'reguliere' hulpverlening. Het SWT biedt de ruimte om deze problemen op te pakken, uit te zoeken en te werken aan een oplossing. Het oplossen van dit soort problematiek past goed bij het SWT. Wel is het noodzakelijk dat de teamleden het mandaat hebben en houden om dit uit te kunnen voeren. Aan de andere kant wijzen de bevindingen erop dat teamleden mogelijk te

weinig tijd hebben, de teams nog niet zijn toegekomen aan de vroegsignalering en dat zij met het bepalen van de eigen kracht nog moeite hebben.

5.2.2 De inrichting/middelen

Tijd

Uit de ervaringen van de teamleden blijkt tot nu toe dat zij nog worstelen met de beschikbare tijd. Een deel van deze ervaren problemen zijn van praktische aard. Een aantal leden geeft bijvoorbeeld aan het in de praktijk lastig te vinden om de juiste verhouding te vinden tussen de werkzaamheden voor het SWT en de werkzaamheden van de moederorganisatie. Er wordt een voorbeeld gegeven dat bij het plannen van een huisbezoek men flexibel wil zijn zodat het huisbezoek snel kan plaatsvinden, maar dit kan juist weer botsen met werkzaamheden voor de moederorganisatie.

Ook geven teamleden aan soms tijdsdruk te ervaren die voortkomt uit de meer voorbereidende werkzaamheden voordat hulp kan worden verleend. Zij geven aan dat, omdat er veel casussen op de teamleden afkomen en daarbij meer wordt verwacht van de teamleden (ook werken aan vroegsignalering, inzetten op preventie en eigen kracht), zij het lastig vinden dit allemaal binnen de beschikbare tijd te doen.

Teamleden geven aan dat het veel tijd kost om huisbezoeken af te leggen, alles voor te bereiden, het vertrouwen te winnen van de cliënt en alle plannen uit te werken. Er wordt door een deel van de teamleden een spanningsveld gevoeld tussen enerzijds burgers goed willen helpen en anderzijds de noodzaak om productie te draaien.

Ten slotte maken verschillende teamleden zich zorgen over het moeten laten ondertekenen van het plan van aanpak. De intentie hierachter (de cliënt committeren aan het plan) wordt gezien en onderschreven. In de praktijk betekent het ondertekenen dat er een extra huisbezoek moet worden afgelegd terwijl een toelichting ook telefonisch kan worden gegeven. Zeker wanneer in de loop der tijd een plan wordt aangepast, bijvoorbeeld omdat de situatie van een cliënt verandert, is het efficiënter om af te zien van ondertekening, zo is de gedachte van verschillende teamleden.

Mensen

Teamleden ervaren het als een voordeel dat ieder teamlid een andere achtergrond heeft. Daardoor is verschillende expertise binnen het team aanwezig. Bij de gedeelde analyse van de problematiek brengt iedereen zijn eigen deskundigheid in, en dat wordt ervaren als een meerwaarde.

Inmiddels is het team van gemeentelijke SWT coördinatoren compleet. Er zijn in totaal twaalf SWT coördinatoren geworven.¹

Kennis

De ervaringen ten aanzien van de leergang zijn wisselend. Positief zijn de teamleden onder meer over het beter leren kennen van elkaar en het werken met oefencases. Hierdoor werd duidelijk dat iedere professional een andere achtergrond heeft en dat ieder teamlid vanuit zijn of haar eigen werkveld naar een hulpvraag kijkt. Door samen aan oefencases te werken werden deze verschillen duidelijk en leerde de teamleden ook van elkaar. Teamleden zijn minder te spreken over de training die door de gemeente samen met de Haagse Hogeschool wordt gegeven. Het lesmateriaal werd ervaren als algemeen, niet verrassend en veelal bekend. De indruk van verschillende teamleden is dat de Haagse Hogeschool geen goed zicht had op de kennisbehoefte van

¹ Interview 10 juni 2015.

de SWT's. Teamleden hadden de verwachting dat meer praktische en concrete informatie onderdeel uit zou maken van het cursusmateriaal. Voorbeelden van gemiste/verwachte informatie zijn o.a. specifieke informatie over de wijk, het virtueel samenwerken, de zelfredzaamheidsmatrix en het uitvragen op leefgebieden, en (meer) informatie over privacy en het gebruik van iSWT en ICT. Verschillende teamleden geven specifiek aan digitaal communiceren binnen teamverband lastig te vinden. Hier had in de leergang meer aandacht voor mogen zijn. Het voordeel van het digitaal vastleggen wordt door teamleden (h)erkend: namelijk dat stapsgewijs pijnpunten in een casus duidelijk kunnen worden en dat alle processtappen inzichtelijk en te achterhalen zijn.

De teamleden hebben na afloop van de leergang hun ervaringen en feedback over de training kenbaar kunnen maken. De intentie is om deze ervaringen te gebruiken bij het verbeteren van de leergang voor nieuwe teams. De ervaringen van enkele teamleden die recent een (inhaal)training hebben gevolgd, lijken er op te wijzen dat deze aanpassingen nog niet zijn doorgevoerd.

Uit een recente review van de SWT uitvoeringsorganisatie is ook naar voren gekomen dat de leergang nog niet voldeed aan de kennisbehoeften. De gemeente heeft aangegeven dat de leergang inmiddels is aangepast: de leergang bestaat nu o.a. uit zes in plaats van vier dagdelen, specifieke kennis wordt ingebracht vanuit de praktijk en docenten hebben meer aandacht voor vaardigheden, competenties en reflectie. Volgens de gemeente zijn SWT teamleden nu goed te spreken over de inhoud van de leergang.¹ Omdat dit een recente ontwikkeling betreft heeft de rekenkamer dit niet in de praktijk kunnen verifiëren.

Wanneer bepaalde kennis in een SWT ontbreekt en de geconstateerde problematiek in een wijk vraagt om deze specifieke deskundigheid, dan kan op incidentele (casusniveau) of structurele basis deze expertise binnen het team worden gebracht. Dit is in de praktijk inmiddels ook gebeurd. In het team Bouwlust bleek in de praktijk dat het ontbrak aan specifieke kennis over psychiatrie en financiële problematiek. Teamleden met kennis over deze materie zijn daarom nu toegevoegd aan het SWT. Het team heeft nog niet de maximale omvang. Het komende jaar staat nog in het teken van pionieren, zo geven teamleden aan, en deze ervaringen worden ook gebruikt om te bepalen welke expertise nog meer nodig is binnen het team.

Goederen-instrumenten

Op dit moment wordt met twee systemen gewerkt: iSWT en Casemind². Het iSWT wordt over het algemeen ervaren als goed functionerend, bruikbaar en een prettig systeem om in te werken. Kleine punten van kritiek zijn er wel. Zo is het niet makkelijk om vanuit iSWT te printen en zijn de tekstvakken te klein voor de registraties en beschrijvingen. Er is aangegeven dat dit laatste punt wordt aangepast. Casemind wordt ervaren als een minder gebruiksvriendelijk systeem. Naast het werken in iSWT en Casemind moeten verschillende teamleden ook gebruik maken van het registratiesysteem vanuit hun moederorganisatie. Het wordt als nadelig ervaren dat gewerkt moet worden met verschillende systemen. Op termijn wordt dit ten dele opgelost doordat Casemind geïntegreerd wordt in iSWT. Voor zover de rekenkamer heeft kunnen vaststellen is het op dit moment nog onbekend of en hoe het probleem

¹ Interview 10 juni 2015.

² Casemind is een online overlegtool.

van de dubbelregistratie in iSWT en het systeem van de moederorganisatie wordt opgelost.

Sommige teamleden geven aan dat het registreren in iSWT wat meer tijd kost. Tijdens een huisbezoek worden aantekeningen gemaakt en die moeten nadien in worden gevoerd in iSWT. Een mogelijkheid om tijdens het huisbezoek direct digitaal aantekeningen te maken, wordt door enkele teamleden geopperd als een gewenste oplossing.

Het iSWT systeem is nog in ontwikkeling, maar de basis is klaar. Meldingen/cases komen nog niet automatisch in het systeem binnen en bij beëindiging gaan ze er ook nog niet automatisch uit. Dit moet nu nog handmatig gebeuren. De bedoeling is dat dit op termijn wel automatisch gaat.¹

De ervaring van teamleden is dat de locatie in de wijk waar het SWT is gehuisvest, medebepalend is voor de doelgroep qua cliënten. Een team dat in huist bij een huisartsenpraktijk ziet bijvoorbeeld dat cases vanuit de huisartsen makkelijker in het team terecht komen.

SWT's worden op verschillende soorten locaties gevestigd (zoals bijvoorbeeld een buurthuis, een sportvereniging, of een huisartsenpraktijk). In opzet is hierover niks vastgelegd. Gaandeweg het opzetten en uitrollen van de teams in de praktijk is ervoor gekozen om het vinden van huisvesting in samenspraak met de partners in de wijk te laten plaatsvinden. Het idee is dat op die manier iedereen verantwoordelijk is voor een plek waar vergaderd wordt. Het heeft de voorkeur van de gemeente dat de teams ook niet altijd op dezelfde locatie in de wijk blijven. Zodoende kan de zichtbaarheid van het team in de wijk worden vergroot.²

5.2.3 De activiteiten

Binnen de 1^e ring

De allereerste ervaringen ten aanzien van de samenwerking binnen het team zijn positief. Op casusniveau wordt samengewerkt en weten de teamleden elkaar goed en snel te vinden. Voordelen hiervan zoals die door de teamleden genoemd worden zijn dat de lijntjes kort zijn, specifieke kennis makkelijk te vinden en te gebruiken is, en dat het fijn is om van elkaar feedback (vooraf) te ontvangen.

Door het werken in het SWT, zo geven teamleden aan, is het ook mogelijk om zaken sneller op te pakken en door te kunnen zetten naar de juiste personen of instanties. Teamleden afkomstig van niet-gemeentelijke organisatie geven ook aan dat het erg prettig is om, via de gemeentelijke vertegenwoordigers in het SWT, duidelijke contactpersonen bij de gemeente te hebben.

Samenwerking met de 2^e en 3^e ring

De samenwerking buiten het team met de 2^e en 3^e ring staat nog in de kinderschoenen. Naar het oordeel van de teamleden loopt de samenwerking die er is in principe goed. Maar op dit moment wordt er nog niet veel gebruik gemaakt van de partners in de 2^e ring. Er moet nog bekendheid in de wijk gegenereerd worden en er wordt ook gewerkt aan het opbouwen van een netwerk (zo worden bijvoorbeeld de huisartsen in een wijk uitgenodigd voor een kennismaking met het SWT).

¹ Interview 9 januari 2015.

² Interview 10 juni 2015.

In het kader van de samenwerking met de 2^e en 3^e ring geeft de gemeente aan dat naar verwachting in juli en september samenwerkingsconvenanten worden gesloten. De planning is dat in juli met huisartsen(koepels) in Den Haag een convenant wordt gesloten en in september met partners die actief zijn op het terrein van sport en beweging (o.a. fysiotherapeuten).¹ Deze convenanten zijn nog niet gereed en de precieze inhoud is voor de rekenkamer nog onbekend. Maar mogelijk bieden deze convenanten de kans om een stap te zetten naar een concrete uitwerking van activiteiten op het gebied van vroegsignalering, inzetten eigen kracht en verminderen aanspraak op voorzieningen.

Door een enkel teamlid wordt als knelpunt gesignaleerd dat in de huidige manier van werken veel nadruk nog legt op de hulpvraag. Er zou meer actief onderzoek moeten worden gegaan in de wijk bij vindplaatsen. Zorgmijders kunnen dan ook beter in beeld komen. De ervaring op dit moment is dat de locatie van het SWT in de wijk medebepalend is voor de populatie van cliënten. Door een bepaalde locatie komt de ene doelgroep makkelijker in beeld dan een andere doelgroep. Wat dat betreft is meer en betere samenwerking met de 2^e en 3^e ring erg belangrijk. Team coördinatoren geven aan dat de komende jaren (“pioniersjaren”) worden gebruikt en nodig zijn om de contacten met de 2^e en 3^e ring op te bouwen. Ook is de intentie om de verschillende teams van verschillende organisatie die actief zijn in een wijk naast het SWT, te verminderen of samen te voegen.

Ook wordt door enkele teamleden als knelpunt in de samenwerking, doorkruisende interventies vanuit de Sociale Dienst genoemd. De ervaring is dat het maatregelenbeleid vanuit de Sociale Dienst er voor kan zorgen dat het hele traject waaraan een teamlid werkt, teniet wordt gedaan. In de praktijk merken teamleden dat het protocol van de Sociale Dienst zeer strikt wordt gevolgd. Aan de ene kant probeert de gemeente via het SWT te helpen, maar aan de andere kant werkt diezelfde gemeente de hulpverlening juist tegen. Dit kost meer tijd en geld.

Werkproces

Op dit moment komen de meeste cases via de teamleden en via de meldcode / het intermediaire contactpunt (ICP) binnen. Over het algemeen komen de juiste cases bij het team terecht. Dat wil zeggen zaken waarin meervoudige problematiek speelt. Enkelvoudige problematiek moet niet in het team worden behandeld. Dit gaat veelal goed, maar teamleden signaleren wel risico's. Enkele teamleden zien het mogelijke risico van (onterechte) toestroom via het ICP waardoor het SWT snel vol zou kunnen lopen. Soms lijkt bij een casus op het eerste gezicht sprake te zijn van enkelvoudige problematiek, maar na een huisbezoek wordt vaak duidelijk dat achter het gemelde probleem meer problemen schuil gaan. Teamleden geven wel aan dat gewaakt moet worden voor het afleggen van teveel huisbezoeken. Een goede check aan de voorkant is nodig zodat enkelvoudige cases niet in het SWT worden opgepakt.

De ervaring tot nu toe is dat het inschatten van multiproblematiek en de problemen binnen verschillende leefgebieden redelijk lukt. Al vinden verschillende teamleden het in de praktijk lastig om goed en volledig uit te vragen op alle leefgebieden. Hierdoor wordt in de praktijk vooral gevraagd naar zaken die passen bij de ervaring en expertise van het teamlid. Daarnaast wordt het door teamleden een stuk lastiger gevonden om de mate van zelfregie van een cliënt te beoordelen. Ook kan het lastig zijn om de inschatting te maken of men bij het SWT aan het juiste adres is of dat bijvoorbeeld

¹ Interview 10 juni 2015.

doorverwezen moet worden naar reguliere zorg. Met betrekking tot het uitvragen op leefgebieden en het inschatten van de mate van zelfregie geven enkele teamleden ook aan dat deze onderdelen naar hun opvatting onvoldoende aan bod zijn gekomen in de leergang. Ook komt voor dat de regels die in een moederorganisatie worden gehanteerd (bijvoorbeeld bij de wijkverpleging waarbij binnen twee dagen na aanmelding contact moet zijn gelegd met cliënt), het lastig maken om casuïstiek (vooraf) te bespreken in het SWT.

Privacy en privacy regels zijn in de leergang aan de orde gekomen. In de praktijk is privacy voor verschillende teamleden een lastig onderwerp. Bijvoorbeeld omdat bij elke casus een toestemmingsformulier getekend moet worden, maar dit in de praktijk bij een hulpvraag makkelijker te doen is dan bij bemoeizorg. Het winnen van vertrouwen van de cliënt is dan van belang en dit kost veel tijd. De ervaring is ook dat een cliënt pas toestemming geeft wanneer hij/zij verbetering ziet optreden. Dan ontstaat er vertrouwen. Sommige teamleden vragen zich af of cliënten wel alle consequenties kunnen overzien van het geven van toestemming. Ook constateren teamleden dat cliënten belangrijke zaken verzwijgen om op deze manier sneller hulp te kunnen krijgen. Dit maakt het voor de hulpverlening lastig. Per casus wordt bekeken wat met wie gedeeld kan worden.

De SWT organisatie heeft ervoor gekozen om het werkproces scherper te definiëren en vast te leggen. Deze ontwikkeling is de uitkomst van een inventarisatie van ervaren problemen/verbeterpunten. Het werkproces dat wordt beschreven beslaat het specifieke taakveld van het SWT: het casustraject van melding tot aanpak en afronding. Doel is om op deze manier scherper in beeld te brengen wat precies binnen het werkproces gedaan moet worden.¹

5.2.4 De prestaties

Eind 2013 zijn in Den Haag de eerste stappen gezet met het ontwerpen en opzetten van SWT's. De SWT's worden, zoals het college het omschrijft, in de komende periode middels een organisch proces (door)ontwikkeld. Dat betekent dat op dit moment nog beperkt ervaring is opgedaan met SWT's in de praktijk. Dat komt ook omdat, na oprichting van een SWT, eerst een periode van training nodig is (de leergang) voordat gestart wordt met de hulpverlening.

¹ Interview 10 juni 2015.

5.3 Vraag 7: Hoe worden de (leer)ervaringen gebruikt bij de verdere ontwikkeling van de sociale wijkzorgteams?

7. Monitoring en bijstellen

Norm	Toelichting
De SWT organisatie gebruikt de (leer)ervaringen bij de ontwikkeling en verbetering van de SWT's	De (leer)ervaringen worden gesignaleerd. Verbeterpunten worden benoemd en belegd in doorontwikkeling.
De SWT organisatie legt op een uniforme en structurele wijze (leer)ervaringen vast	De (leer)ervaringen worden gesignaleerd De (leer)ervaringen worden uniform vastgelegd/geregistreerd. De (leer)ervaringen worden geanalyseerd en verbeterpunten komen hieruit naar voren.
De SWT organisatie zoekt actief naar (mogelijke) verbeterpunten	De voorwaarden zijn zodanig dat signaleren/bewaken van financiële en inhoudelijk risico's mogelijk is.

Leerervaringen zijn gebruikt tijdens verschillende stadia in de ontwikkeling van de SWT's en er wordt actief gezocht naar verbeterpunten. Hoewel de gemeente aangeeft dat de teams op basis van praktijkervaringen worden ingericht, aangepast en bijgestuurd was er vanaf het begin van het ontwikkeltraject geen gestructureerd proces waarin de leerervaringen werden verzameld. De gemeente is bezig met het ontwikkelen van een kwaliteitsmanagementsysteem, wat hier vanaf de zomer 2015 in moet voorzien.

De SWT's zijn opgezet op basis van verschillende aannames en uitgangspunten. De keuze is gemaakt om de komende periode de SWT's via een organisch proces te ontwikkelen. Het idee is dat gaandeweg de teams moeten worden ingericht, aangepast en bijgestuurd op basis van praktijkervaringen.¹

Een deel van de informatie die nodig is voor de monitoring van de aannames op basis waarvan de SWT's zijn opgezet, moet voortkomen uit informatie uit het iSWT systeem. Een deel van die informatie is beschikbaar in het iSWT. Mogelijke complicaties kunnen zich voordoen omdat het iSWT meer een administratie- en regiesysteem is, en geen rapportagesysteem.² Wel zijn rapportages mogelijk op aantallen cases, uitgesplitst op stad en SWT niveau. Rapportages op aantallen problemen op leefgebieden is echter niet mogelijk. Een ander mogelijk probleem is dat bij de invoering van gegevens geen standaardisatie is vereist. Het is dan aan casemanager om bepaalde informatie, al dan niet uitgebreid, op te nemen in het iSWT. Deze punten kunnen een probleem zijn voor het signaleren van (mogelijke) verbeterpunten.

Tijdens verschillende stadia in de ontwikkeling van de SWT's is gebruik gemaakt van eerdere (leer)ervaringen. Zo zijn bij het opzetten van de SWT's lessen gebruikt uit de evaluatie van de Centra voor Ouderen.³ In de korte periode dat de SWT's actief zijn, zijn ook ervaringen van de teamleden gebruikt om de teams aan te passen. Te denken

¹ Interview 12 januari 2015.

² Interview 9 januari 2015

³ Panteia, 'Eindevaluatie pilots Centra voor Ouderen Den Haag', 27 juni 2013; en Panteia, 'Drie pilots Centra voor Ouderen; Verslag van de procesevaluatie', 7 juni 2013. Zie ook paragraaf 4.2.

valt daarbij bijvoorbeeld aan het inbrengen van teamleden met expertise waarvan in de praktijk bleek dat deze ontbrak.¹ Met betrekking tot de leergang is ook aangegeven dat de ervaringen van de cursisten gebruikt worden om het opleidingstraject te verbeteren.² Projecten die door de projectorganisatie zijn afgerond en overgedragen aan de uitvoeringsorganisatie SWT, worden volgens de gemeente door middel van een continu verbeterproces gemonitord zodat kan worden voorzien in eventuele bijstelling.³ Hoe dit in de praktijk precies vorm krijgt heeft de rekenkamer niet kunnen nagaan omdat de concrete invulling van het continue verbeterproces een recente ontwikkeling betreft.

Het inzetten en gebruiken van deze verschillende ervaringen bij de ontwikkeling van de SWT's, is niet het resultaat van een uniforme en structurele aanpak van monitoring en evaluatie gedurende het gehele traject. Met andere woorden, er is geen sprake van een structurele vorm van een leerinfrastructuur waarin (leer)ervaringen vanaf de start van het ontwikkeltraject worden vastgelegd en geanalyseerd. De intentie is wel om een kwaliteitssysteem op te zetten en in te richten dat ook aansluit bij reeds bestaande kwaliteitsinstrumenten van SZW.⁴

Het project om een kwaliteitsmanagementsysteem te ontwerpen en te implementeren voor de doorontwikkeling en verbetering van de SWT's is in april 2015 opgestart en de afronding van het project wordt voorzien rond de zomer van 2015.⁵ In opzet kent dit systeem een 'plan-do-check-act' cyclus. Doelstelling van het kwaliteitsmanagementsysteem is om *"meer en beter helpen van hulpbehoevende burgers met onvoldoende zelfregie"* mogelijk te maken door continue een hoog niveau van professionaliteit en bereidheid tot leren en verbeteren te bewerkstelligen. De basis van het kwaliteitssysteem moet worden dat leren en implementeren gelijktijdig plaatsvinden. Medewerkers moeten in staat zijn om de juiste tools te krijgen waarmee zij hun eigen werk kritisch kunnen beschouwen en verbeteren. Het kwaliteitssysteem moet zich daarbij richten op operationeel management procesoptimalisatie, en vaardigheden, houding en gedrag.⁶ Omdat het systeem in ontwikkeling is en ten dele enkel in opzet bestaat, is het nog niet mogelijk voor de rekenkamer de ervaringen met dit systeem mee te nemen in dit onderzoek.

Recent, juni 2015, heeft de SWT uitvoeringsorganisatie aangegeven dat dit het kwaliteitssysteem in ontwikkeling is en dat instrumenten hieruit gebruikt worden binnen de SWT uitvoeringsorganisatie. Borging van het kwaliteitssysteem is daarmee volgens de gemeente (bijna) een feit. De borging van de kwaliteit is als volgt ingevuld:⁷

- Er wordt gewerkt met de lean methodiek om continue verbetering in te kunnen bedden in het werkproces. Er zijn vijf mensen opgeleid tot lean expert.
- Er is één kwaliteitsmedewerker aangesteld die verantwoordelijk is voor de inventarisatie van verbeterpunten en de kwaliteitsborging.

¹ Zie ook paragraaf 5.2.2.

² Interview 12 januari 2015.

³ Informatieverzoek 9 april 2015

⁴ Interview 9 januari 2015

⁵ Interview 10 juni 2015

⁶ Interview 9 januari 2015 en Gemeente Den Haag, 'Sociale Wijkzorgteams in Den Haag; Fundamenten, Inrichting & Werkwijze', maart 2015.

⁷ Interview 10 juni 2015

- Er worden faciliteiten geboden aan de teams en de SWT organisatie om invulling te geven aan het continue verbetering proces. Dit zijn instrumenten zoals bijvoorbeeld intervisiebijeenkomst en verbeterborden.
- Er worden (driemaandelijks) bijeenkomsten gehouden waarin de SWT's specifiek opzoek gaan naar problemen. Dit zijn echt problemen die op inrichtings- en organisatieniveau zitten. Uit de lijst met problemen wordt een top 4 gedestilleerd. Voor deze problemen wordt een plan van aanpak door de lean experts gemaakt. Er wordt uitgesplitst wat het probleem is, voor wie het een probleem is en hoe urgent het probleem is. Op dit moment staat het verbeteren van de doorlooptijd op nummer één.

Het ligt in de planning van de SWT uitvoeringsorganisatie om voor het einde van het jaar 2015 alle teams te evalueren. Hierbij is de insteek om in ieder geval in beeld te krijgen of de capaciteit van de teams en de verdeling over de stad, passend is voor het aanbod aan (multi)problematiek.¹

In de overeenkomst die aan de basis ligt van de samenwerking tussen de partijen die in de SWT's deelnemen, wordt aangegeven dat de samenwerking minstens eenmaal per jaar wordt geëvalueerd op initiatief van de gemeente. Deze evaluatie vormt de basis voor mogelijke aanpassing van de wijze waarop wordt samengewerkt. Hoe en wanneer deze evaluatie plaatsvindt, is nog niet bekend.²

Ten slotte is, naast het voorgaande dat specifiek gericht is op de SWT's, ook de Haagse Integrale Aanpak (HIA) een instrument om (leer)ervaringen te gebruiken bij het realiseren van verbeteringen. De HIA is een (leer)infrastructuur om, door middel van meldingen, (structurele) knelpunten van de gemeentelijke dienstverlening in kaart te brengen en op te lossen. Voor de SWT's betekent dit dat de HIA knelpunten op twee niveaus in beeld kan krijgen: structurele knelpunten in het werkproces en/of samenwerking in en tussen organisaties, en (mogelijk structurele) knelpunten op casusniveau.³ Of en hoe vaak dit met betrekking tot de SWT's vanuit de HIA is gebeurd, is de rekenkamer niet bekend.

¹ Interview 10 juni 2015.

² Coöperatie Wijkverpleegkundige Praktijk et al., 'Convenant Sociale Wijkzorgteams', 16 december 2014.

³ Gemeente Den Haag, 'Sociale Wijkzorgteams in Den Haag; Fundamenten, Inrichting & Werkwijze', maart 2015; en Gemeente Den Haag, 'Kwartaalrapportage HIA', 4 april 2014.

BIJLAGE 1: LITERATUURLIJST

REKENKAMER DEN HAAG

OP EIGEN KRACHT

- Advies Dagelijks Bestuur Centrum voor Ouderen, juni 2013
- Advies van de Adviesraad CvO, juni 2013
- Algemene Rekenkamer, Tussen beleid en uitvoering, maart 2003
- Algemene Rekenkamer, Handreiking meten van Doelmatigheid, oktober 2003
- Algemene Rekenkamer, Handleiding DDO, januari 2005
- Arum, S. van, en Vasco Lub, 'Wat gemeenten van sociale wijkteams verwachten', februari 2014
- CPB, 'Decentralisaties in het sociale domein', september 2013
- Coöperatie Wijkverpleegkundige Praktijk et al., 'Convenant Sociale Wijkzorgteams', 16 december 2014
- Deloitte, Handboek Verbonden Partijen – Twee voeten in één sok, 2006
- Haagse Hogeschool/InHolland, 'Introductie – Leergang Sociale wijkzorgteams (SWT); READER', november 2014
- Gemeente Den Haag, Verordening doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek, 10 juli 2008 (RIS 156034)
- Gemeente Den Haag, 'Afdoening Motie Decentralisaties', 10 juni 2013 (RIS 259732), Bijlage 2 Overkoepelende aanpak 3 decentralisaties
- Gemeente Den Haag, 'Projectkaart', november 2013
- Gemeente Den Haag, 'Voortgangsrapportage 2013 – *Nota Oud is in! 2012-2104*', 10 december 2013 (RIS 268893)
- Gemeente Den Haag, Plan van aanpak – Sociale Wijkteams, 20 december 2013
- Gemeente Den Haag, Mijlpalenplanning Sociale wijkzorgteams 3D 2014
- Gemeente Den Haag, 'Stand van zaken decentralisaties', 18 februari 2014 (RIS 270278)
- Gemeente Den Haag, 'Implementatieplan 3D Sociale Wijkteams, 6 maart 2014
- Gemeente Den Haag, Factsheet Haagse Sociale Wijkteams, april 2014
- Gemeente Den Haag, 'Kwartaalrapportage HIA', 4 april 2014
- Gemeente Den Haag, presentatie 3D sociale wijkzorgteams, juni 2014
- Gemeente Den Haag, Geactualiseerde begroting 2014 voor investeringen 3 decentralisaties, 15 juli 2014, (RIS 274427)
- Gemeente Den Haag, brief 'Voortgang en planning sociale wijkzorgteams', 16 juli 2014, (RIS 274410)
- Gemeente Den Haag, Presentatie sociaal wijkzorgteam, oktober 2014
- Gemeente Den Haag, 'Presentatie Informatiesysteem iSWT', oktober 2014
- Gemeente Den Haag, 'Beleidsplan Maatschappelijke Ondersteuning 2015-2016', november 2014 (RIS 278543)
- Gemeente Den Haag, 'Privacy Sociaal Wijkzorgteam en Jeugdteam', 5 januari 2015 (RIS279667)
- Gemeente Den Haag, 'Sociale Wijkzorgteams in Den Haag; Fundamenten, Inrichting & Werkwijze', maart 2015
- Gemeente Den Haag, Informatieverzoek rekenkamer 9 april 2015
- Gemeente Den Haag, 'Feitenverificatie onderzoek Sociale wijkzorgteams', 16 juli 2015
- LPBL, 'Rendement van sociaal casemanagement; resultaten van een indicatieve MKBA', februari 2011
- Meere, F, de, et al., 'Waarom zouden wijkteams beter en goedkoper zijn?', 10 september 2013

- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Nederlandse code voor goed openbaar bestuur; beginselen van deugdelijk overheidsbestuur, 7 oktober 2008.
- Ministerie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Aanbevelingen voor beleidsonderzoek, januari 2015
- Ministerie van Financiën: Handleiding government governance – een instrument ter toetsing van de governance bij de rijksoverheid, 2000
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, brief staatssecretaris, 'Zorg en maatschappelijke ondersteuning', 4 maart 2014 (vergaderjaar 2013-2014, 29 538, nr. 152)
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, brief staatssecretaris, 'Behandeling Wmo 2015, 1 mei 2014 (vergaderjaar 2013-2014, 33 841)
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Internetbericht Budget en verdeling WMO 2015, 30 mei 2014
- Panteia, 'Drie pilots Centra voor Ouderen; Verslag van de procesevaluatie', 7 juni 2013
- Panteia, 'Eindevaluatie pilots Centra voor Ouderen Den Haag', 27 juni 2013
- PBLQ HEC, 'Privacy Impact Assessment Sociale Wijkteams Den Haag', 5 augustus 2014
- Public Result, 'Eindrapportage selectie en verantwoording sociale wijkteams, 19 februari 2014
- SCP, Decentralisatie en de bestuurskracht van de gemeente, oktober 2009
- Steenbergen, F. van, en Julia Wittmayer, 'Wijkteams als heilige graal?; zes aandachtspunten voor gemeenten in transitie', Drift, april 2014
- SVR-Studie, Efficiëntie en Effectiviteit in de publieke sector in de weegschaal, 2010
- Tjepkema, S., 'The learning infrastructure of self-managing work teams'. Enschede, Universiteit Twente, 2002

BIJLAGE 2: GEÏNTERVIEWDE PERSONEN

REKENKAMER DEN HAAG

OP EIGEN KRACHT

In het kader van dit onderzoek heeft de rekenkamer met de volgende personen gesproken:

- Mevr. P. van der Hoeven, projectleider Sociale Wijkzorgteams
- Mevr. S. Oostrom, stedelijk manager Sociale Wijkzorgteams

Daarnaast hebben in totaal twee groepsgesprekken plaatsgevonden met:

- Sociaal wijkzorgteam Bouwlust
- Sociaal wijkzorgteam Schilderswijk-West



Gemeente Den Haag

Retouradres: Postbus 12640, 2500 DN Den Haag

.....
Rekenkamer Den Haag

Uw brief van
22 juni 2015
Uw kenmerk
RK/2015.13
Ons kenmerk
SZW/2015.552
Doorkiesnummer
070 - 3537260
E-mailadres

Aantal bijlagen

Datum
16 juli 2015

Onderwerp
Feitenverificatie onderzoek Sociale wijkzorgteams

Geachte heer Wiggers,

In het kader van het ambtelijk wederhoor hebben wij uw het feitenrapport 'Sociale wijkzorgteams', ontvangen waarin u de concept-bevindingen uit het onderzoek heeft vastgelegd.

Wij hebben uw concept feitenrapport op feitelijke onjuistheden geverifieerd. Zoals u ook in het rapport opmerkt is het inrichten en ontwikkelen van sociale wijkzorgteams een organisch proces. In die zin is sprake van voortdurende verandering/verbetering. Het feitenrapport beschrijft de actuele situatie voor de sociaal wijkzorgteams tot de interview datum 10 juni 2015.

De ontwikkeling van sociale wijkzorgteams tot 10 juni jl. is in uw rapport vermeld en er zijn ons daarbij geen feitelijke onjuistheden opgevallen, behalve in paragraaf 4.4 op pagina 21 onderaan doorlopend op pagina 22 bovenaan.

De zin:

'In de periode van twee jaar vervangen de SWT's gaandeweg het bestaande gemeentelijke hulp- en ondersteuningsaanbod zoals dat wordt geboden door het sociaal casemanagement'

is feitelijk onjuist.

We stellen u voor deze zin als volgt te herformuleren:


"Hierdoor is ook de rol van het sociaal casemanagement veranderd. Zij richten zich op de klanten met multiproblematiek, die (nog) wel voldoende vaardig zijn om de regie zelf (weer) op te pakken. Hierbij ligt een focus op de financiële problematiek. Daarnaast zijn de sociaal casemanagers ook lid van het SWT waarbij ze de casusregie voeren voor klanten met multiproblematiek en onvoldoende eigen regie."

.....
Inlichtingen bij
Marjolein Weitenberg

Dienst SZW
Postadres: Postbus 12640, 2500 DN Den Haag
Bezoekadres: Spui 70, Den Haag
Internetadres: www.denhaag.nl
SZW.Alg.043.2002

Telefoon: 070 - 353 25 32
Fax: 070 - 353 35 55

Met vriendelijke groet,
Tijdelijke uitvoeringsorganisatie doorontwikkeling Wmo


Fred Dukel
Plv algemeen directeur SZW


Ilma Merx
plv algemeen directeur OCW