

De transformatie in het sociale domein in Noardeast Fryslân en Dantumadiel

*‘De beloften en stand van zaken van de transformatie
door de ogen van de sociaal werkers’*

Onderzoeksteam (Rekenkamer Leeuwarden)

Miranda Domenie
Joop Roebroek
Bert Lokhorst
Reina Duijtshoff

Telefoon:
E-mail:

058-751 2630
rekenkamer@leeuwarden.nl

1. Inleiding

In januari 2019 heeft het Fries Platform van Rekenkamers en Rekenkamercommissies als vervolg op het gezamenlijke Wmo-onderzoek uit 2015 ingezet op een verdere verkenning van de decentralisaties binnen het sociale domein. Het Fries Platform van Rekenkamers en Rekenkamercommissies is een informeel platform waar alle rekenkamer(commissie)s van Friesland een aantal keer per jaar bij elkaar komen om elkaar te informeren over het rekenkamerwerk en elkaars onderzoeken. De Rekenkamer van Leeuwarden heeft vervolgens een onderzoeksopzet geschreven met als hoofdvraag op welke manier de sociaal werkers in de wijk-, dorps- en gebiedsteams¹ aankijken tegen de stand van zaken van de transitie in het sociaal domein in Friesland. Hoe verhoudt die stand van zaken zich tot de opdracht en tot de centrale doelstellingen (de beloftes) van de transitie en de daaropvolgende transformatie?

Uiteindelijk hebben zes gemeenten besloten deel te nemen aan dit onderzoek, die gezamenlijk ongeveer de helft van het aantal sociaal werkers in Friesland in huis hebben. Dat zijn de gemeenten Harlingen, Heerenveen, Noardeast-Fryslân en Dantumadiel, Leeuwarden, en Waadhoeke. Deze rapportage bevat de uitkomsten van dit onderzoek voor de gemeenten Noardeast-Fryslân en Dantumadiel. Ook voor Leeuwarden en Heerenveen is een afzonderlijke rapportage geschreven. En ter afsluiting van het onderzoek is ook nog een rapport uitgebracht met de gezamenlijke uitkomsten. (Dit rapport wordt samen met deze rapportage aangeboden)

Zoals de titel van het onderzoek aanduidt, gaat het om de vraag hoe de sociaal werkers tegen de transformatie aankijken. De transformatie is een gezamenlijke opgave waarbij ook zorgaanbieders, huisartsen, scholen, vrijwilligersorganisaties et cetera een rol spelen. Zij zijn niet bij dit onderzoek betrokken. Ondanks dat biedt dit onderzoek toch een belangrijk inzicht in de transformatie, omdat vooral door de sociaal werkers aan de doelstellingen van de transformatie wordt gewerkt.

In dit onderzoek wordt met de doelstellingen van de transformatie – ook wel uitgangspunten of beloftes genoemd – specifiek gerefereerd aan zes doelstellingen: laagdrempelig werken, integraal op basis van het leveren van maatwerk (één gezin, één plan, één regisseur), multidisciplinair werken, het stimuleren van eigen regie en eigen verantwoordelijkheid van burgers (eigen kracht) en het benutten van de potenties van de sociale basis, met nadruk op preventie en vroegsignalering. En daarnaast leeft de verwachting dat dit alles ook tot kostenefficiëntie leidt.

Doelstelling van het onderzoek

De doelstelling van het onderzoek luidt: *zicht te bieden op het draagvlak voor de beloftes van de transformatie (de opdracht die gebiedsteams bij de transitie mee hebben gekregen), de stand van zaken van de transformatie en de succesfactoren en belemmeringen waar de sociaal werkers en de gemeentelijke organisatie mee te maken hebben*. De rekenkamer(commissie)s willen hiermee een bijdrage leveren aan het verbeteren van de bestaande praktijk van de gebiedsteams. Door het gelijktijdig uitvoeren van het onderzoek in verschillende Friese gemeenten ontstaat ook een beeld van de diversiteit en de overeenkomsten in resultaten met betrekking tot de belemmeringen en succesfactoren aangaande de beloftes van de transformatie.

Opzet van het onderzoek en onderzoeksvragen

In alle deelnemende gemeenten is een online enquête gehouden onder alle sociaal werkers van de gebiedsteams. In de enquête zijn vragen gesteld naar het draagvlak voor en de stand van zaken rond de zes beloftes. En naar de succesfactoren en belemmeringen in de uitvoering. Tijdens de uitvoering van het onderzoek was er in Noardeast-Fryslân en Dantumadiel veel te doen rondom de gebieds-

¹ In het vervolg wordt de term 'gebiedsteam' gebruikt.

teams. Er was een verbeterprogramma opgestart² en er stond een reorganisatie gepland. Als onderdeel van het verandertraject zijn door de projectleiders van het verandertraject 25 intensieve gesprekken gevoerd met de medewerkers van het gebiedsteam, waarbij veel aandacht was voor de belemmeringen in de uitvoering. Voor dit onderzoek is er daarom voor gekozen om de medewerkers van Noardeast-Fryslân en Dantumadiel niet opnieuw naar deze belemmeringen te vragen, maar de bestaande informatie hierover te gebruiken.

Tegen het einde van het onderzoek zijn twee groeps gesprekken gehouden met sociaal werkers uit de verschillende gemeenten. In het ene groeps gesprek waren uitsluitend sociaal werkers met een Wmo-achtergrond aanwezig en in het andere uitsluitend sociaal werkers met een jeugd-achtergrond. Ook vanuit Noardeast-Fryslân en Dantumadiel heeft een sociaal werker aan de groeps gesprekken deelgenomen.

Ten slotte zijn in Noardeast-Fryslân interviews afgenomen bij de projectleiders van het verandertraject (februari 2021) en met twee teamleiders (maart 2021) om de uitkomsten van de enquête nog eens nader tegen het licht te houden.

De centrale vraagstelling van het onderzoek luidt:

Wat is in de ogen van de sociaal werkers de stand van zaken van de transformatie in het sociaal domein in Friesland?

De centrale vraag is voor Noardeast-Fryslân en Dantumadiel vertaald naar drie deelvragen:

- Wat houdt elke belofte volgens de sociaal werkers in?
- In hoeverre wordt elke belofte van de transformatie in het sociaal domein herkend en onderschreven?
- Wat is de stand van zaken op het gebied van elke belofte?

Respons en representativiteit enquête

De enquête is afgenomen in april 2020. Het gebiedsteam van Noardeast-Fryslân en Dantumadiel bestond toen uit ongeveer 60 medewerkers. De enquête kon via een weblink ingevuld worden. De weblink is verspreid via de teamleiders. In totaal hebben 22 medewerkers de enquête helemaal ingevuld (ongeveer 35 procent van de medewerkers). Op basis van deze 22 enquêtes, in combinatie met de twee interviews, kunnen we een beeld schetsen van hoe de sociaal werkers van het gebiedsteam ruim een jaar geleden over de transformatie dachten, maar er moet wel met enige voorzichtigheid naar de uitkomsten worden gekeken worden.³

Leeswijzer

Deze rapportage is als volgt opgebouwd. Allereerst wordt de bredere context geschetst waarbinnen het gebiedsteam van Noardeast-Fryslân en Dantumadiel opereert. Om te beginnen betreft dat de maatschappelijke context. In een aantal tabellen worden een aantal populatiekenmerken van de gepresenteerd en wordt de zorg- en ondersteuningsvraag in het sociaal domein in beeld gebracht. De blik wordt daarbij wat verruimd door de situatie van Noardeast-Fryslân en Dantumadiel ook af te zetten tegen de andere gemeenten die in het onderzoek zijn opgenomen, en daarnaast ook tegen het Nederlandse gemiddelde. Daarnaast komt de maatschappelijke context aan bod met informatie over de uitgaven aan de verschillende ondersteuningsprogramma's in het sociaal domein in 2019,

² Later genoemd: 'De wending'.

³ Tijdens het interview geven de teamleiders aan dat de niet-respons waarschijnlijk wel willekeurig is: elke sociaal werker heeft voor zichzelf de afweging gemaakt of hij/zij er tijd aan wilde en kon besteden. De teamleiders herkenden de uitkomsten van de enquête.

het jaar waarin het onderzoek startte. Daaropvolgend wordt nader ingegaan op de organisatorische inbedding van de teams en hun opdracht.

In het volgende deel worden de antwoorden van de sociaal werkers uit Noardeast-Fryslân en Dantumadiel op de enquêtevragen beschreven. Eerst wordt ingegaan op wat de uitgangspunten van de transformatie volgens de sociaal werkers inhouden, dan op het draagvlak voor de doelstellingen van de transformatie. Daarna wordt ingegaan op de mate waarin de sociaal werkers de manier van werken ook als opdracht ervaren en in hoeverre in het team ook volgens de uitgangspunten gewerkt wordt.

In de slotparagraaf worden een aantal conclusies aan de hand van de onderzoeksvragen geformuleerd.

2. De omgeving waarin het gebiedsteam van Noardeast-Fryslân en Dantumadiel opereert

Zoals gezegd wordt om te beginnen ingegaan op de bredere context waarbinnen het gebiedsteam van Noardeast-Fryslân en Dantumadiel opereert. Dat betreft om te beginnen de maatschappelijke context.

Demografische en sociaaleconomische indicatoren

Onderstaande twee tabellen geven een overzicht van een aantal relevante indicatoren die een beeld geven van de demografische en sociaaleconomische omgeving waarin de gebiedsteams opereren.

Tabel 1: Demografische indicatoren in beeld (2019)

Indicator	Leeuwarden	Heerenveen	Waadhoeke	Harlingen	NE-Fryslân	Dantumadiel	Nederland
% 18-minners	18,2	19,7	19,7	19,1	20,9	20,2	19,2
% jong volwassenen (18-27 jaar)	14,9	9,6	9,4	8,8	9,9	10,2	11,4
% 68-plussers	15,2	18,1	18,6	21,2	17,5	18,3	16,0
% Alleenstaande huishoudens	47,0	36,1	33,5	39,6	33,1	29,5	38,5
% Samenwonend met kinderen	19,3	26,1	27,0	22,2	29,4	32,3	25,4
% Eenoudergezin	7,4	7,2	6,6	7,6	6,3	5,6	7,3

Bron: www.waarstaatjegemeente.nl

Tabel 2: Sociaaleconomische indicatoren in beeld (2019)

Indicator	Leeuwarden	Heerenveen	Waadhoeke	Harlingen	NE-Fryslân	Dantumadiel	Nederland
% Huishoudens met laag inkomen	14,0	9,0	9,0	12,0	10,0	10,0	--
% Huishoudens met bijstand	9,0	5,4	4,9	6,8	4,7	5,3	5,2
% Alleenstaanden met bijstand (2018)	14,9	11,0	9,4	12,1	9,4	12,3	9,4
% Werkloosheid	4,6	3,4	3,2	3,5	3,0	3,1	3,4
% Kinderen in uitkeringsgezin	11	5	6	7	4	5	7
% Huishoudens met zorg en ondersteuning ^[1]	24,0	21,8	20,3	24,6	21,9	23,1	19,6

Bron: www.waarstaatjegemeente.nl

Tabel 1 laat zien dat Noardeast-Fryslân en Dantumadiel een relatief hoog aandeel kinderen jonger dan 18 jaar hebben (de ‘groene druk’), hoger dan de andere Friese gemeenten en het Nederlandse gemiddelde. Datzelfde geldt voor gezinnen met kinderen, waarbij vooral Dantumadiel met 32,3 procent echt veel hoger scoort dan de andere Friese gemeenten en het landelijk gemiddelde. Daar staat tegenover dat Dantumadiel beduidend lager scoort op het aantal alleenstaande huishoudens en een-oudergezinnen. Waar het de sociaaleconomische indicatoren betreft, scoren Noardeast-Fryslân en Dantumadiel gelijk aan de andere Friese gemeenten. Waarbij wel opvalt dat het aantal alleenstaanden met bijstand in Dantumadiel) en huishoudens met zorg en ondersteuning in Noardeast-Fryslân en Dantumadiel duidelijk boven het landelijke gemiddelde liggen. Het is duidelijk dat Leeuwarden in sociaaleconomisch opzicht echt een (negatieve) uitzonderingspositie inneemt. Daar is de sociale problematiek en de mate van ondersteuning veel groter dan in de andere Friese gemeenten en het landelijke gemiddelde.

Het gebruik van maatwerkvoorzieningen in het sociale domein

In Tabel 2 wordt het percentage huishoudens weergegeven dat gebruik maakt van zorg en ondersteuning in de vorm van een maatwerkvoorziening in het sociaal domein. In deze paragraaf wordt ingezoomd op het type maatwerkvoorzieningen waarvan gebruik wordt gemaakt. In Tabel 3 wordt het gebruik geschetst van de individuele maatwerkvoorzieningen in het sociaal domein voor de tweede helft van 2019.

Tabel 3 maakt duidelijk dat het relatief hoge aandeel huishoudens dat gebruik maakt van een maatwerkvoorziening op grond van de Wmo, Jeugdwet of Participatiewet in de zes gemeenten in het onderzoek vooral voortkomt uit een relatief hoog beroep op Wmo-voorzieningen. Dat is wellicht het gevolg van de (net wat) hogere grijze druk in combinatie met relatief beperkte OV-diensten in de vijf kleinere gemeenten in het onderzoek, en in het geval van Leeuwarden als gevolg van de centrumfunctie voor beschermd wonen. Gemiddeld genomen hebben de huishoudens van Leeuwarden en

Tabel 3: Percentage huishoudens dat gebruik maakt van een of meer individuele maatwerkvoorzieningen in het sociaal domein (data tweede helft 2019)

Indicator	Leeuwarden	Heerenveen	Waadhoeke	Harlingen	NE-Fryslân	Dantumadiel	Nederland
Jeugdwet	2,6	3,1	2,4	2,7	3,2	2,9	3,0
WMO	10,5	11,2	11,5	13,4	12,4	13,5	9,9
Participatiewet	7,5	5,2	4,4	6,2	4,2	4,9	4,4
P & Wmo	2,4	1,6	1,4	1,9	1,5	1,7	1,5
Andere combinaties	1,0	0,7	0,5	0,4	0,6	0,1	0,8
Totaal	24,0	21,8	20,3	24,6	21,9	23,1	19,6

Bron: www.waarstaatjegemeente.nl

Harlingen een wat zwakkere sociaaleconomische status, hetgeen een hoger beroep op maatwerkvoorzieningen in kader van de participatiewet met zich meebrengt. Voor Noardeast-Fryslân en Dantumadiel geldt dat het totaal aantal huishoudens dat gebruik maakt van een maatwerkvoorziening met 21,9 en 23,1 procent duidelijk hoger ligt dan het landelijke gemiddelde.

In Tabel 3 is het gebruik van maatwerkvoorzieningen op huishoudenniveau aangegeven. Omdat juist het aandeel huishoudens met kinderen nogal sterk verschilt tussen de gemeenten in het onderzoek, van iets meer dan 19 procent in Leeuwarden tot iets meer dan 32 procent in Dantumadiel, geven deze cijfers met betrekking tot het gebruik van jeugdzorgvoorzieningen een vertekend beeld. Tabel 4, waar het percentage jeugdigen dat gebruik maakt van de verschillende typen jeugdmaatwerkvoorzieningen in de gemeenten is opgenomen, geeft dan ook een ander beeld dan dat uit Tabel 3.

Tabel 4: Percentage jeugdigen (0-19 jaar) dat gebruik maakt van een individuele jeugdhulpvoorziening, tweede helft 2019

Type jeugdhulp	Leeuwarden	Heerenveen	Waadhoeke	Harlingen	NE-Fryslân	Dantumadiel	Nederland
Jeugdhulp	12,6	8,9	7,1	8,2	8,1	8,6	10,1
Jeugdhulp met verblijf	1,6	1,5	1,3	1,1	1,3	1,4	1,1
Jeugd-bescherming	1,7	1,1	1,2	1,1	1,3	1,1	1,1
Totaal	13,1	9,7	7,8	8,9	8,8	9,7	10,6

Bron: www.waarstaatjegemeente.nl

Uit Tabel 4 wordt duidelijk dat het percentage jeugdigen dat gebruik maakt van een maatwerkvoorziening op grond van de jeugdwet in Leeuwarden juist het hoogst is, ook ruim hoger is dan het Nederlandse gemiddelde. In de andere gemeenten, Noardeast-Fryslân en Dantumadiel niet uitgezonderd, ligt het percentage jeugdigen dat gebruik maakt van jeugd-maatwerkvoorziening juist ruim onder het Nederlandse gemiddelde. Opvallend is verder dat met uitzondering van de gemeente Harlingen het gebruik van de relatief dure jeugdhulp-met-verblijf voorzieningen in de andere gemeenten, dus ook Noardeast-Fryslân en Dantumadiel, (ruim) boven het landelijke gemiddelde ligt. Onduidelijk is of de oorzaken daarvan gelegen zijn in de zwaarte en complexiteit van de vraag naar jeugdhulp, in onvoldoende lokaal aanbod van passende jeugdhulp of in andere oorzaken gelegen is.

Dat beeld van doorverwijzing naar relatief dure vormen van jeugdzorg blijkt ook uit onderstaande tabel, Tabel 5, waarin per gemeente de verdeling van jeugdzorgtrajecten naar de diverse vormen van jeugdzorg is gegeven.

Tabel 5: Lopende jeugdzorgtrajecten naar type in procenten van het totaal aantal trajecten, tweede helft 2019

Type traject	Leeuwarden	Heerenveen	Waadhoeke	Harlingen	NE-Fryslân	Dantumadiel	Nederland
Algemeen	78,5	73,2	70,9	72,2	73,3	71,3	82,0
Met verblijf	9,1	14,8	13,9	13,0	13,1	13,8	8,5
Jeugdbescherming	10,7	11	14,6	11,1	12,5	13,8	8,0
Jeugdreclassering	1,5	1,0	0,6	(2018) 3,6	1,1	(2017) 3,5	1,4

Bron: www.waarstaatjegemeente.nl

Ook hier blijkt weer dat in alle gemeentes relatief vaak zwaardere jeugdhulp met verblijf en jeugdbescherming trajecten worden ingezet. Opvallend is ook het relatief grote aandeel jeugdreclassering trajecten in de gemeenten Harlingen en Dantumadiel.

Tabel 6: Percentage inwoners met een bijstandsuitkering en/of lopende re-integratievoorziening (RV) (18-75 jaar) per einde 2019

Indicator	Leeuwarden	Heerenveen	Waadhoeke	Harlingen	NE-Fryslân	Dantumadiel	Nederland
% Personen met bijstandsuitkering	6,92	3,98	3,48	4,88	3,43	3,86	3,82
% Personen met re-integratie voorziening	3,47	0,99	1,96	2,65	1,26	1,5	1,33

Bron: www.waarstaatjegemeente.nl

Uit Tabel 6 wordt ook duidelijk dat er een aanzienlijk verschil is tussen de gemeentes in het onderzoek als het gaat om de inspanningen om mensen met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt te

ondersteunen naar werk of voor behoud van werk. In lijn met het relatief hoge aantal huishoudens met een laag inkomen en/of uitkering en het relatief hoge werkloosheidspercentage, is het gebruik van voorzieningen op grond van de Participatiewet relatief hoog in Leeuwarden en Harlingen. Noardeast-Fryslân en Dantumadiel scoren rond het landelijke gemiddelde. De rol van de gebiedsteams is op het terrein van voorzieningen op grond van de participatiewet beperkt. Dit blijft vooral het domein van de gemeenten zelf met hun sociale diensten, sociale werkplaatsen en eventueel ingeschakelde re-integratiebureau's.

Ook op het gebied van het gebruik van Wmo-voorzieningen bestaan grote verschillen tussen de gemeenten, zoals onderstaande tabel, Tabel 7, laat zien.

Tabel 7: Het percentage personen dat gebruik maakt van een of meer Wmo-voorzieningen (eerste helft 2020)

% Inwoners met voorziening voor	Leeuwarden	Heerenveen	Waadhoeke	Harlingen	NE-Fryslân	Dantumadiel	Nederland
Hulp bij huishouden	2,8	3,4	2,7	3,3	3,0	3,1	2,4
Hulpmiddelen en diensten	4,9	3,4	4,4	6,0	3,8	4,1	4,1
Ondersteuning thuis	2,4	2,0	1,5	1,8	1,8	1,7	1,7
Verblijf en opvang	1,1	0	0	0	0	0	0,2
Totaal	8,3	6,5	6,3	8,0	6,8	7,1	6,2

Bron: www.waarstaattjegemeente.nl

De tabel maakt duidelijk dat het percentage inwoners dat gebruik maakt van enige vorm van Wmo-voorziening in de alle gemeenten boven het landelijk gemiddelde ligt. In de gemeenten Leeuwarden, Harlingen en Dantumadiel is het gebruik van Wmo-voorzieningen het hoogst, in Waadhoeke het laagst. In alle gemeenten ligt het gebruik van de voorzienig hulp-bij-het-huishouden ruim boven het landelijk gemiddelde en ook bij andere typen Wmo-ondersteuning is er in een deel van de gemeenten sprake van een ruim bovengemiddeld gebruik. Voor de vijf kleine gemeenten hangt dit wellicht samen met de hogere mate van vergrijzing en beperktere beschikbaarheid van OV-diensten

Uit de Wmo-cliëntervaringsonderzoeken blijkt dat de inwoners in de onderzochte gemeenten die gebruik maken van een Wmo-voorziening deze ook bovengemiddeld positief waarderen. Dat geldt voor alle gemeenten in het onderzoek zoals blijkt uit onderstaande tabel, Tabel 8, waarin de waardering op een aantal aspecten van de Wmo-dienstverlening in beeld is gebracht. Hoewel de verschillen niet heel groot zijn, lijken met name de inwoners van Heerenveen zeer tevreden over de ondersteuning die geboden wordt. Maar ook de bewoners van Noardeast-Fryslân en Dantumadiel scoren bovengemiddeld goed. Op alle onderdelen zijn de scores beter dan het landelijke gemiddelde.

Tabel 8: Waardering Wmo-dienstverlening: % cliënten dat dienstverlening als goed typeert (2019).

	Leeuwarden	Heerenveen	Waadhoeke	Harlingen	NE-Fryslân	Dantumadiel	Nederland
Kwaliteit ondersteuning	87	89	87	87	89	90	83
Samen oplossing gezocht	81	85	82	82	82	80	79
Ondersteuning past bij hulpvraag	86	90	87	87	89	88	84
Met ondersteuning kan ik dingen beter doen	82	82	83	86	81	86	80

Bron: www.waarstaatjegemeente.nl

De organisatorische context waarin gebiedsteams opereren

In Nederland bestaat een grote variatie wat betreft de organisatievormen, positionering en taken van de gebiedsteams.

In veel gemeenten vormen gebiedsteams of sociale gebiedsteams een antwoord op de decentralisaties per 1 januari 2015. De gedachte achter de decentralisaties was dat de ondersteuning voor kwetsbare burgers beter, minder versnipperd, efficiënter en goedkoper zou worden en dat er meer mensen mee zouden kunnen doen in de samenleving. Uit een onderzoek dat in 2017 uitgevoerd is door het landelijk programma 'Integraal Werken in de Wijk'⁴ blijkt dat de volgende vier argumenten voor gebiedsteams het meest genoemd worden:

- Laagdrempelig werken: dicht bij mensen en hun vragen;
- integrale aanpak: één huishouden, één plan, één regisseur;
- multidisciplinair werken: diverse hulpverleners, korte lijnen, uitwisseling expertises;
- preventie en vroeg signalering: eerder signaleren, vroegtijdig ingrijpen, voorkomen van erger, outreachend werken.

Uit de laatste landelijke peiling van Movisie uit 2020 blijkt dat 83 procent van de gemeenten werkt met gebiedsteams. Dat begrip is echter niet eenduidig. Elke gemeente richt de teams weer anders in, hetgeen nogal eens tot spraakverwarring leidt. In de praktijk kiezen gemeenten voor verschillende inrichtingsvormen voor zowel de organisatie als de positionering van de teams. Ook zijn er nogal wat verschillen in teams als het gaat om het bedienen van doelgroepen, de taken die zij uitvoeren, samenstelling en aansturingsconstructies. Onderstaand wordt eerst een overzicht gegeven van de bestaande organisatievormen voor gebiedsteams en de varianten die er in den lande bestaan in positionering.

⁴ Movisie, NCJ, NJi, Vilans en de Werkplaatsen Sociaal Domein hebben in 2017 samengewerkt in het programma Integraal werken in de wijk (IWW).

Organisatievormen

Een gemeente baseert de keuze voor een organisatie- of inrichtingsvorm meestal op de breedte en intensiteit van de vragen waarop de gebiedsteams in de gemeente zich dienen te richten. Zo kiezen sommige gemeenten ervoor om vanuit de 'één-loket-gedachte' één team voor alle hulpvragen in te richten. Andere gemeenten maken bijvoorbeeld de keuze om de teams in te zetten op complexe hulpvragen of om de teams in te richten gericht op specifieke doelgroepen. (Bijlage 1 geeft een overzicht van de verschillende organisatie- en positioneringsmodellen.)

Positionering

De gebiedsteams in Nederland verschillen ook in positionering. Waar bij de organisatievorm de relatie gebiedsteam-burger centraal staat (de organisatie van de toegang tot zorg en ondersteuning), is dat bij de positionering de relatie tussen wijkteam en de gemeente als opdrachtgever. Ook hier zijn weer verschillende modellen ontwikkeld met als centrale punt van onderscheid of sprake is van uitvoering in eigen beheer door de gemeente of van uitbesteding aan één of meer aanbieders. (Zie ook hier Bijlage 1.)

Hybride vormen en wisselende taken

De keuzes die individuele gemeenten maken, kunnen dus zeer divers zijn. En de modellen doen ook nog niet geheel recht aan de diversiteit die in de praktijk bestaat. Op grond van de specifieke uitgangssituatie en praktijkervaring zijn ook hybride vormen in organisatie en positionering ontstaan, bijvoorbeeld in het geval dat de gemeente naast andere, private partijen ook zelf een (uitvoerings)rol heeft in de gebiedsteams of dat er voor het domein jeugd en de nieuwe Wmo-taken een ander organisatie- en positioneringsmodel wordt gekozen dan voor de oude Wmo-taken. Zo zijn er ook gemeenten waar er naast de brede integrale gebiedsteams ook specialistische teams (voor de hele gemeente) opereren. Bovendien kan op grond van ervaringen met de gebiedsteams in de loop der tijd gekozen worden voor een andere organisatievorm en positionering van de gebiedsteams en/of een andere taakin-vulling. Zo kan er een verschuiving plaatsvinden van een focus op het bieden van toegang tot zorg naar het bieden van eerstelijns ondersteuning en versterken van de sociale basis. In die zin is er bij de gebiedsteams sprake van veel dynamiek.

Andere dimensies waarop de gebiedsteams van gemeenten van elkaar verschillen zijn de wijze van financiering (eigen beheer, subsidie of aanbesteding), de breedte van de werkzaamheden (vooral loket voor toegang tot zorg en ondersteuning of ook zelf bieden van basisondersteuning en lichte zorg) en tenslotte de manier van werken (aansturing, werkwijzen, monitoring en verantwoording). Op al deze dimensies kunnen de gebiedsteams van gemeenten van elkaar verschillen. En ook hier geldt dat er geen sprake is van een statisch geheel, maar dat er in veel gemeenten juist sprake is van een dynamisch ontwikkelingsproces.

De gebiedsteams in het onderzoek

Tabel 10 geeft een overzicht van de verschillen tussen de gebiedsteams op een aantal kenmerken. De gemeenten Noardeast-Fryslân en Dantumadiel werken, net als Harlingen en Waadhoeke, samen in het sociaal domein. Zo hebben zij een gezamenlijke website www.noordoosthelpt.nl met informatie over onderwerpen in het sociaal domein, waaronder ook de gebiedsteams. De gemeenten hebben volgens de website ieder hun eigen gebiedsteam, waarbij Noardeast-Fryslân is onderverdeeld in 4 regio's. De gebiedsteams maken onderdeel uit van de gemeentelijke organisatie (uitvoering in eigen beheer), maar zijn tot voor kort allemaal gevestigd in het gemeentehuis in Damwâld. Op het moment dat het onderzoek werd uitgevoerd was geen schriftelijke informatie beschikbaar over de wijze waarop de gebiedsteams zijn georganiseerd en welke taken worden uitgevoerd. Maar volgens de website zouden de inwoners van beide gemeenten er terecht kunnen voor informatie, advies en ondersteuning bij opvoeden en opgroeien, leven met een beperking, gezins- en relatieproblemen, ouder

Tabel 10: Enkele kenmerken van de gebiedsteams in het onderzoek

Kenmerken	Leeuwarden	Heerenveen	Waadhoeke	Harlingen	NE-Fryslân	Dantumadiel
Positionering	St. Amaryllis	gemeente	gemeente	gemeente	gemeente	gemeente
Doelgroepenteams	nee	Jeugd en volwassenen	nee	Jeugd en volwassenen	Transitie van doelgroepenteams naar integrale gebiedsteams	
Specialistische teams	nee	Ja	ja	ja	nee	nee
Fysieke toegankelijkheid in alle woonkernen	ja	nee	ja	nee	nee	nee
Focus op toegang tot zorg	+/-	++	++	+/-	++	++
Eerstelijns zorg en ondersteuning	+/-	--	--	+/-	--	--
Samenwerking met voorveld/preventie	++	++	+/-	++	--	--

worden/zelfstandig wonen, zorgen voor een ander (mantelzorg), dagbesteding, op orde krijgen van financiën, vervoer en mobiliteit, wonen en woonvoorzieningen.

De gemeenten zijn al enige tijd bezig met een verandertraject. Het is de bedoeling dat er vier integrale gebiedsteams komen die hulpvragen op het gebied van jeugd, Wmo, werk, inkomen, schuldhulpverlening en welzijn kunnen afhandelen. De bedoeling is om aan te sluiten bij de plaatselijke wezijnsorganisaties. Verder wil de organisatie inzetten op het snel administratief afdoen van eenvoudige hulpvragen via de backoffice.

3. De transformatie door de ogen van de sociaal werkers

In deze paragraaf worden de antwoorden van de sociaal werkers uit Noardeast-Fryslân en Dantumadiel op de enquêtevragen beschreven. Eerst wordt ingegaan op wat de uitgangspunten van de transformatie volgens de sociaal werkers inhouden, dan op het draagvlak voor de doelstellingen van de transformatie. Als laatste wordt ingegaan op de mate waarin de sociaal werkers de manier van werken ook als opdracht ervaren en in hoeverre in het team ook volgens de uitgangspunten gewerkt wordt.

De definities van de uitgangspunten van de transformatie

De eerste vraag in de enquête luidt: Wat houdt 'laagdrempelig werken' volgens jou in? Deze vraag is voor alle zes uitgangspunten van de transformatie herhaald: laagdrempelig werken, maatwerk leveren, stimuleren eigen regie en zelfredzaamheid, multidisciplinair werken, preventie en vroegsignalering, en kostenefficiënt werken.

Laagdrempelig werken

Laagdrempelig werken gaat volgens de sociaal werkers in Noardeast-Fryslân en Dantumadiel om het wegnemen van drempels voor de bewoners om (tijdig) hulp te durven en kunnen vragen. Om dat zo goed mogelijk te faciliteren, helpt het om vindbaar, bereikbaar, toegankelijk en dichtbij te zijn. Ook is het belangrijk dat de medewerkers benaderbaar zijn (vertrouwd, een bekend gezicht). Laagdrempeligheid betekent ook het slechten van immateriële drempels (regels, procedures). Als er contact is tussen een bewoner en het gebiedsteam, dan is onderdeel van laagdrempeligheid dat de inzet snel gebeurt, dat er aangesloten wordt bij de beleving van bewoners en dat de vraag serieus opgepakt wordt.

Maatwerk leveren

Maatwerk begint met het goed luisteren naar de bewoner en het doorvragen door de sociaal werker. De vraag achter de vraag in beeld brengen. Vanuit dat perspectief brengt de sociaal werker – samen met de bewoner – in kaart wat de specifieke situatie van de bewoner is en wat de bewoner nodig heeft, zodat het aanbod daarop afgestemd kan worden. Als de hulp die de bewoner nodig heeft niet beschikbaar is, moet creatief en buiten bestaande paden en kaders gezocht worden naar de oplossing. Opvallend is dat vier keer genoemd wordt dat dit wel in samenhang met beleid en regels gebeuren moet. Kort samengevat: maatwerk houdt in dat niet het bestaande aanbod en de bestaande wetten het vertrekpunt van de hulpverlening vormen, maar de situatie van de bewoner.

Stimuleren eigen regie en zelfredzaamheid

Veel meer dan bij de andere beloftes, gaan sociaal werkers bij 'stimuleren van eigen regie en zelfredzaamheid' in op het doel van de belofte. Het doel is dat bewoners 'in hun kracht staan', 'regie over het eigen leven hebben' en 'hun eigen netwerk gebruiken'. De kern is dat bewoners zelf doen wat ze zelf kunnen, al dan niet met steun van hun directe sociale netwerk, en dat zij worden ondersteund bij de rest. Om dat te kunnen bereiken wordt door de sociaal werker de eigen verantwoordelijkheid van bewoners aangesproken, met de vraag: 'wat kunt u zelf doen?'. De sociaal werker ondersteunt daarbij, maar neemt niet over. De sociaal werker moet 'op de handen zitten: geen problemen of taken overnemen'.

Multidisciplinair werken

Multidisciplinair werken houdt volgens de sociaal werkers in dat expertise van verschillende disciplines bij elkaar gebracht wordt om samen te werken aan een oplossing voor de bewoner. Multidisciplinair werken houdt ook in dat er samengewerkt wordt met vrijwilligers.

Preventief werken

Bij preventie wordt door sociaal werkers vooral ingestoken op 'vroegsignalering'. Het is het voorkomen dat probleempjes problemen worden. Daarbij wordt het belangrijk gevonden dat het wijkteam bereikbaar en benaderbaar is voor mensen die zichzelf willen melden en dat contact onderhouden wordt met bewoners, zodat mensen niet afhaken.

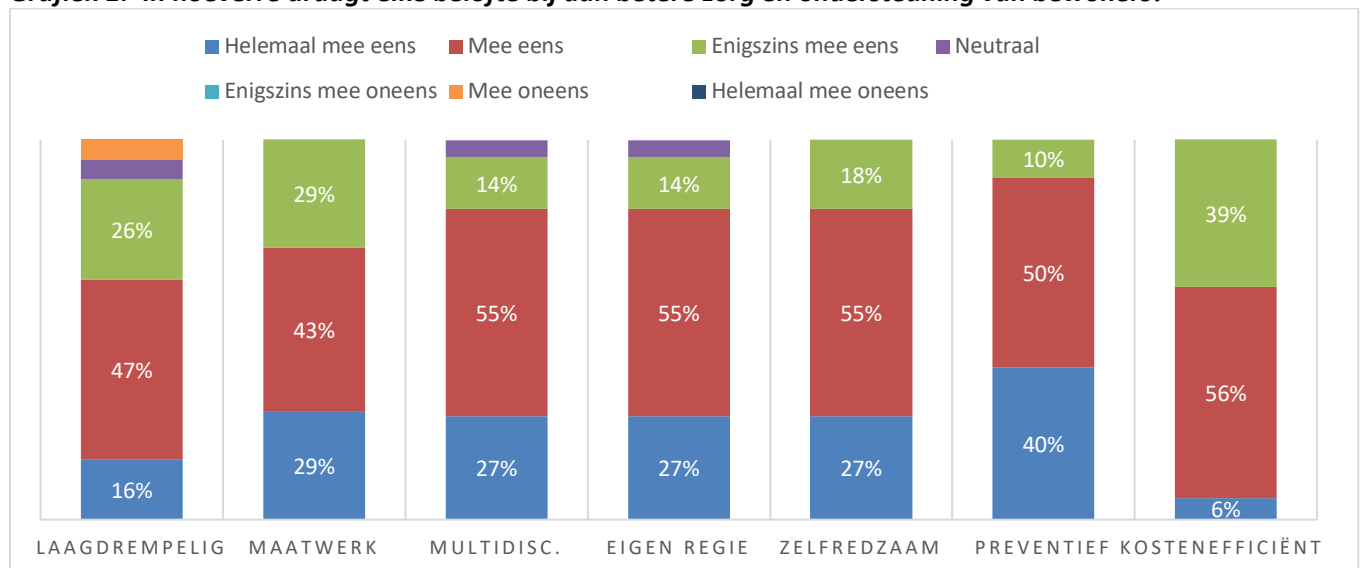
Kostenefficiënt werken

Kostenefficiënt werken houdt in dat naar de meest passende, adequate oplossing wordt gezocht en dat goed nagedacht wordt over de kosten. Een aantal medewerkers wijst erop dat inzetten op goedkope oplossingen op termijn juist duur kan uitpakken. Verder worden manieren genoemd waarop kosten bespaard kunnen worden: niet te veel tijd kwijt zijn aan bureaucratie, inzetten op preventie, kritisch zijn op profielen en je als professionals bewust zijn van de kosten.

Draagvlak voor de doelstellingen van de transformatie is groot

Van alle zes beloftes is gevraagd 'in hoeverre deze bijdraagt aan betere zorg en ondersteuning van bewoners'. Uit Grafiek 1 blijkt dat de medewerkers vertrouwen hebben in de doelstellingen van de transformatie. Voor elke uitgangspunt geldt dat 60 procent of meer van de medewerkers van mening is dat de genoemde manier van werken bijdraagt aan een goede manier van zorg en ondersteuning of, in het geval van kostenefficiëntie, belangrijk is. Zij antwoorden 'helemaal mee eens' of 'mee eens'. Met de stellingen over 'preventief werken (90%)', 'multidisciplinair werken' (83%) eigen regie' (83%) en 'zelfredzaamheid' (83%) is meer dan 80 procent het (helemaal) eens. Deze antwoorden zijn goed te vergelijken met de sociaal werkers van de andere gemeenten, alleen 'maatwerk leveren' draagt volgens sociaal werkers van Noardeast-Fryslân en Dantumadiel iets minder bij aan betere ondersteuning van bewoners dan volgens sociaal werkers van andere gemeenten.

Grafiek 1: 'In hoeverre draagt elke belofte bij aan betere zorg en ondersteuning van bewoners?'



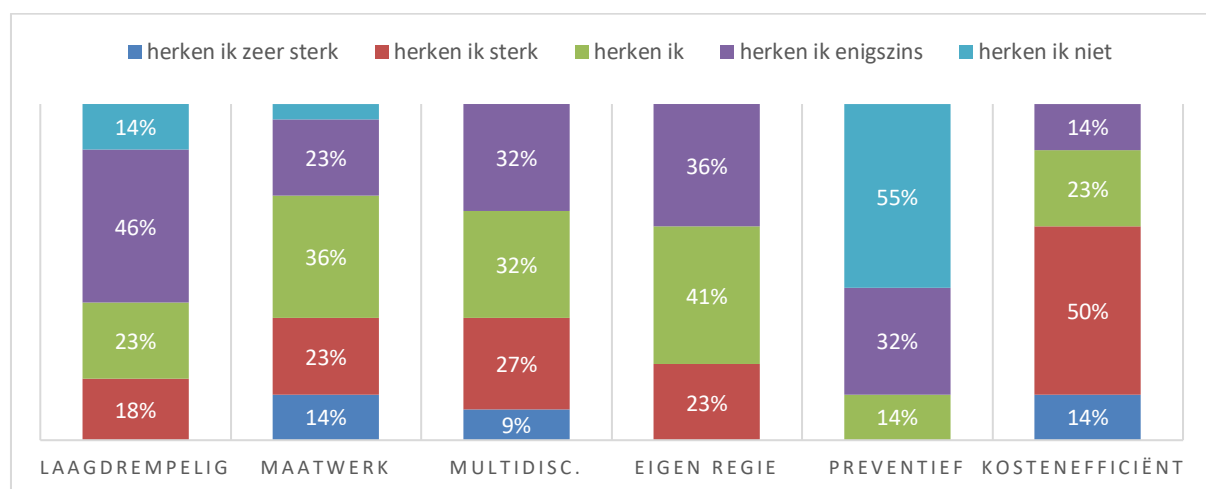
In de praktijk wordt nog amper getransformeerd gewerkt

Er is gevraagd in hoeverre elk uitgangspunt herkend wordt als opdracht van het gebiedsteam. Uit Grafiek 2 blijkt dat geen enkel uitgangspunt door meer dan 15 procent van de medewerkers zeer sterk herkend wordt als opgave van het gebiedsteam. Het uitgangspunt dat het sterkst herkend wordt, is 'kostenefficiënt werken': ruim 60 procent van de respondenten herkent dit uitgangspunt

(zeer) sterk en nog eens ruim 20 procent herkent het. 'Preventief werken' wordt door 14 procent van de respondenten herkend als opdracht van het gebiedsteam, de rest herkent dit uitgangspunt enigszins of niet als opgave van het gebiedsteam. Ook 'laagdrempelig werken' wordt door meer dan de helft van de medewerkers niet of nauwelijks herkend als opgave van het gebiedsteam. Het leveren van 'maatwerk', 'multidisciplinair werken' en het 'stimuleren van de eigen regie en zelfredzaamheid' worden door ongeveer tweederde van de respondenten (sterk) herkend.

Deze antwoorden wijken heel sterk af van die van sociaal werkers in andere gemeenten. Daar worden alle beloftes (behalve kostenefficiënt en preventief werken) door ruim 80 procent herkend als opdracht en kostenefficiënt werken juist door minder (60%).

Grafiek 2: 'In hoeverre herken je het uitgangspunt als opdracht voor jouw gebiedsteam?'



In de enquête is vervolgens gevraagd in hoeverre in het team ook gewerkt wordt volgens de uitgangspunten. Medewerkers die hebben aangegeven het uitgangspunt niet als taak te herkennen, hebben deze vragen niet voorgelegd gekregen. Dat verklaart het lage aantal respondenten bij 'preventief werken'. Medewerkers die 'geen mening' hebben aangekruist zijn in de grafiek buiten beschouwing gelaten. Dat was telkens maximaal 1 respondent. Het aantal respondenten die de vraag wel hebben beantwoord, is opgenomen in de derde kolom van Tabel 11.

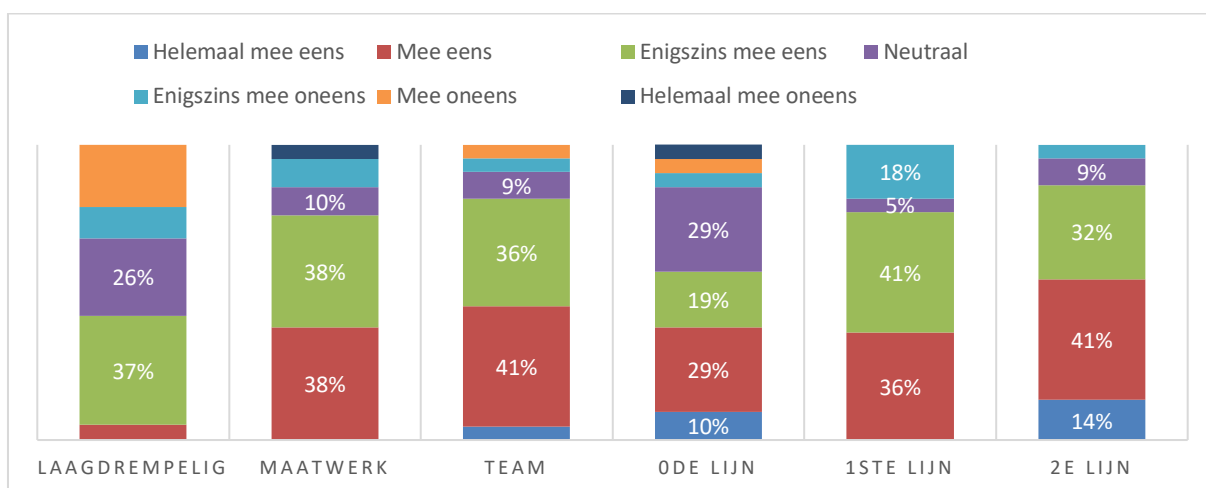
Tabel 11: Aantal antwoorden op de enquêtevragen over de stand van zaken van de transformatie

De belofte	De vraag in de enquête	De belofte
Laagdrempelig werken	Mijn team werkt laagdrempelig.	19
Maatwerk leveren	Mijn team levert maatwerk.	21
Multidisciplinair werken	Binnen mijn team wordt multidisciplinair gewerkt.	22
Multidisciplinair werken	Mijn team werkt nauw samen met nuldelijks voorzieningen.	21

Multidisciplinair werken	Mijn team werkt nauw samen met andere eerstelijns voorzieningen.	22
Multidisciplinair werken	Mijn team werkt nauw samen met tweedelijns voorzieningen.	22
Preventief werken	Mijn team werkt preventief.	10
Stimuleren eigen regie en zelfredzaamheid	Mijn team stimuleert de eigen regie van inwoners.	22
Stimuleren eigen regie en zelfredzaamheid	Mijn team stimuleert de zelfredzaamheid van inwoners.	22
Kostenefficiënt werken	Ik ben als professional kostenbewust.	19
Kostenefficiënt werken	Mijn team werkt kostenefficiënt.	18

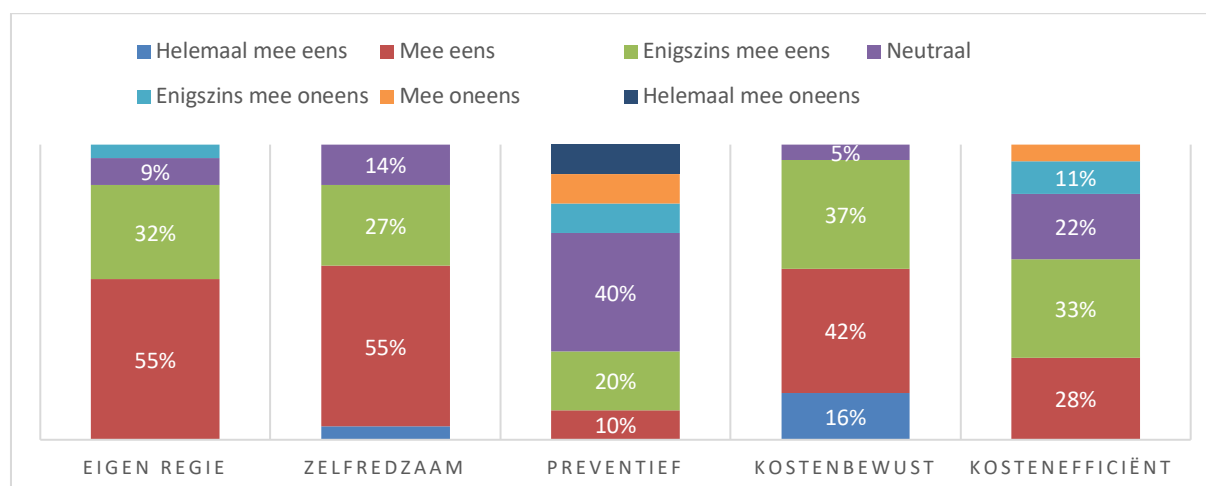
In Grafieken 3a en 3b zijn de antwoorden op de vragen uit Tabel 11 opgenomen.

Grafiek 3a: Wordt in het gebiedsteam volgens het uitgangspunt gewerkt?



Wanneer de grafieken bestudeerd worden, vallen twee uitgangspunten direct op: 'laagdrempelig werken', en 'preventief werken'. Slechts 5 procent (1 respondent) is het (helemaal) eens met de stelling 'mijn team werkt laagdrempelig', nog eens een derde van de respondenten is het enigszins eens met de stelling. Dat betekent dat meer dan de helft van de respondenten het niet met de stelling eens is of neutraal antwoordt.

Grafiek 3b: Wordt in het gebiedsteam volgens het uitgangspunt gewerkt?



Meer dan de helft van de respondenten heeft bij de vraag over taakopvatting al aangegeven het 'preventief werken' niet als opdracht van het gebiedsteam te beschouwen. Van de respondenten die preventief werken wel (enigszins) als opdracht zien, geven 3 respondenten aan dat er (enigszins) preventief gewerkt wordt, de rest is het niet met de stelling eens, of antwoordt neutraal.

Meer dan de helft van de respondenten is het (helemaal) eens met de stellingen: 'mijn team werkt nauw samen met tweedelijns-voorzieningen', 'mijn team stimuleert de eigen regie van inwoners', 'mijn team stimuleert de zelfredzaamheid van inwoners' en 'ik ben als professional kostenbewust'.

De scores van de sociaal werkers van Noardeast-Fryslân en Dantumadiel wijken op nagenoeg alle uitgangspunten sterk negatief af van de antwoorden die in andere gemeenten gegeven worden. De grootste afwijkingen zijn gemeten bij:

- laagdrempelig werken;
- preventief werken;
- maatwerk leveren en
- samenwerking nuldelijns (voorliggende, algemene voorzieningen)

De teamleiders is in het interview gevraagd of zij hiervoor een verklaring kunnen geven. Zij geven aan dat het gebiedsteam voor de bewoners nog niet laagdrempelig is: de bewoners moeten eerst bellen, er is geen open inloop en er zijn geen plekken in de dorpen waar bewoners naar toe kunnen. Ook zijn er nog veel bureaucratische drempels om ondersteuning te kunnen vragen. Over preventie merken zij op dat daar nog geen ruimte voor is geweest door de werkdruk en de waan van de dag (maatwerkvoorzieningen), maar dat zij hier wel graag op zouden willen inzetten. Het gebrek aan tijd voor preventie is ook herkenbaar voor de andere gemeenten, maar in Noardeast-Fryslân en Dantumadiel speelt dit probleem nog sterker.

Op drie uitgangspunten zijn geen grote verschillen met de andere gemeenten gevonden:

- stimuleren eigen regie en zelfredzaamheid;
- samenwerking met zorgaanbieders (jeugd en wmo);
- kostenbewustzijn medewerkers.

De teamleiders leggen desgevraagd uit dat er in de 2020-2021 veel aandacht is geweest voor kostenbewustzijn, het efficiënt inzetten van ondersteuning en het stimuleren van zelfredzaamheid (al dan niet met inzet van het netwerk). Dat verklaart dat de medewerkers van mening zijn dat zij nu kostenbewust handelen: Er valt hier volgens de teamleiders evenwel nog wel wat te verbeteren: "Medewer-

kers hebben het gevoel dat ze wel kostenbewust bezig zijn omdat je er toch met elkaar over praat. Maar of zij het ook al echt zijn, is de vraag. Het afgelopen jaar denken zij er in ieder geval wel meer over na. Vier jaar geleden werd gezegd, 'je moet doen wat nodig is', nu wordt meer gekeken naar een netwerk. Wat is daar mogelijk? Men is zich er wel meer bewust van dan twee jaar geleden. Maar men heeft ook wel door dat het nog kostenefficiënter kan."

In het interview met de projectleiders van de Wending wordt bevestigd dat getransformeerd werken in Noardeast-Fryslân en Dantumadiel nog maar mondjesmaat van de grond is gekomen. De teamleiders geven aan dat de medewerkers wel willen, maar dat het vertrouwen in de organisatie is zoekgeraakt. *"De medewerkers hebben wel het enthousiasme om daar naartoe te werken. De manier waarop we daar naartoe gaan duurt alleen te lang. Het vertrouwen is weg in de organisatie en de manier waarop die dat aanpakt."*

4. Conclusies en enkele lessen uit de uitkomsten in andere Friese gemeenten

De uitkomsten voor Noardeast-Fryslân en Dantumadiel meer specifiek

Om te beginnen is de bredere context waarbinnen de gebiedsteams in Noardeast-Fryslân en Dantumadiel opereren nagenoeg gelijk aan die van de andere Friese gemeenten, en regelmatig boven het landelijk gemiddelde uitkomt – Leeuwarden als centrumgemeente en gemeente met een zwaardere sociaaleconomische problematiek uitgezonderd. Daarbij valt wel op – let wel, de gegevens zijn enigszins, tweede helft 2019, gedateerd – dat:

- Noardeast-Fryslân en Dantumadiel een relatief hoger aandeel kinderen jonger dan 18 hebben dan de andere gemeenten en het landelijk gemiddelde;
- Dantumadiel beduidend meer gezinnen met kinderen heeft dan de andere gemeenten en het landelijk gemiddelde;
- Dantumadiel minder alleenstaande huishoudens en eenoudergezinnen kent;
- Dantumadiel meer alleenstaanden met een bijstandsuitkering heeft;
- Noardeast-Fryslân en Dantumadiel meer huishoudens hebben met zorg en ondersteuning, dan het landelijke gemiddelde;
- de huishoudens, die gebruik maken van een of meerder individuele maatwerkvoorzieningen in het sociaal domein, scoren Noardeast-Fryslân en Dantumadiel, evenals de andere Friese gemeenten, hoger dan het landelijk gemiddelde op Wmo-voorzieningen;
- voor Noardeast-Fryslân en Dantumadiel geldt dat het totaal aantal huishoudens dat gebruik maakt van een maatwerkvoorziening – alle voorzieningen tezamen – duidelijk hoger ligt dan het landelijke gemiddelde;
- het percentage jeugdigen dat gebruik maakt van een jeugd-maatwerkvoorziening in Noardeast-Fryslân en Dantumadiel ruim onder het landelijk gemiddelde ligt, terwijl het gebruik van relatief dure jeugd-hulp-met-verblijf juist (ruim) boven het landelijk gemiddelde ligt; onduidelijk is of de oorzaken daarvan gelegen zijn in de zwaarte en complexiteit van de vraag naar jeugdhulp, in onvoldoende lokaal aanbod van passende jeugdhulp of in andere oorzaken gelegen is; voor de Dantumadiel geldt dat hier een relatief hoog aantal jeugdreclasseringstrajecten loopt;
- inzake de cliëntervaringsonderzoeken Noardeast-Fryslân en Dantumadiel scoren bovengemiddeld goed; op alle onderdelen zijn de scores beter dan het landelijke gemiddelde.

Wat de bevindingen betreft inzake de stand van zaken van de transformatie, zoals de werkers van het gebiedsteam dat zien, maken de uitkomsten van de enquête duidelijk dat het draagvlak voor de

doelstellingen van de transformatie, de zes beloftes uit dit onderzoek, groot is. Alleen op het punt van 'maatwerk leveren' achten de werkers van het gebiedsteam in Noardeast-Fryslân en Dantumadiel de bijdrage van de transformatie aan een betere ondersteuning van de bewoners minder toe dan volgens de werkers van de andere gemeenten. Op de vraag in hoeverre zij de doelstellingen, de beloftes, als opdracht voor het gebiedsteam herkennen, worden 'preventief werken' en 'laagdrempelig werken' nauwelijks herkend. Het leveren van 'maatwerk', 'multidisciplinair werken' en het 'stimuleren van de eigen regie en zelfredzaamheid' worden door ongeveer tweederde van de respondenten (sterk) herkend. Het sterkst wordt 'kostenefficiënt werken' als uitgangspunt beschouwd. Op de vraag in hoeverre binnen het team ook op basis van de doelstellingen, de beloftes, gewerkt wordt, geven de werkers aan dat 'laagdrempelig werken' nauwelijks als uitgangspunt geldt. Ook 'preventief werken' scoort evenmin hoog. Op de beloftes 'multidisciplinariteit' (het samenwerken met tweedelijns-voorzieningen), het 'stimuleren van eigen regie en zelfredzaamheid' en 'kostenbewust werken' liggen de scores in de buurt van de andere gemeenten.

Enkele bredere conclusies uit het onderzoek met relevantie voor de situatie in Noardeast-Fryslân en Dantumadiel

Wanneer in het onderzoek, in dit geval aan de medewerkers in de vijf andere gemeentes, gevraagd wordt naar succesfactoren, dan gaan sociaal werkers vooral in op twee beloftes die volgens sociaal werkers de randvoorwaarden zijn om getransformeerd te kunnen werken: laagdrempelig toegang en multidisciplinair werken. Zij noemen dan daarbij als succesfactoren en *good practices* allerlei zaken die drempels wegnemen en samenwerking vergroten: (inloop)sprekuren, bereikbaarheid, benaderbaarheid, bekende/aste gezichten, et cetera voor zowel inwoners als andere professionals en vrijwilligers. En verder multidisciplinair overleg, casuïstiekbesprekingen en dergelijke om de kennis rondom een casus te bundelen. Sociaal werkers zien een belangrijke rol voor zichzelf bij laagdrempeligheid en multidisciplinair werken: zij zijn met hun vaardigheden en hun communicatiestijl de olie in de machine.

Verder zien sociaal werkers veel heil in het ontwikkelen van voorliggende voorzieningen. Daarbij zien zij voor zichzelf vooral een rol als doorverwijzer, het ontwikkelen laten zij graag aan andere organisaties over.

De meest genoemde belemmering is werkdruk of tijdsdruk. Sociaal werkers zijn veel tijd kwijt met maatwerktrajecten, waardoor er te weinig tijd beschikbaar is voor samenlevingsopbouw en lichte ondersteuning. En ook het stimuleren van eigen kracht staat onder druk. Getransformeerd werken kost op de korte termijn meer tijd, en de instroom is onverminderd hoog. Teams die lichte ondersteuning niet zelf uitvoeren en/of geen taak hebben in samenlevingsopbouw, ervaren minder werkdruk.

Als tweede belangrijke belemmering wordt de bureaucratie genoemd. Door (tegenwerkende) regelgeving, administratieve rompslomp en tegengestelde belangen tussen zorgaanbieders en teams is het tijdrovend en soms ook bijna onmogelijk om vlot een traject op maat te ontwikkelen voor de inwoner. Bureaucratie werkt ook drempelverhogend voor de inwoner. Hulp vragen is al niet gemakkelijk, en al helemaal niet aan de overheid. Als een inwoner dan ook nog met (voor de inwoner onbegrijpelijke) bureaucratie geconfronteerd wordt, dan kan het contact de inwoner en de relatie inwoner-overheid zelfs eerder schaden dan goed doen. De drempel om (opnieuw) aan te kloppen wordt dan nog hoger.

Als laatste wordt de aanname dat het stimuleren van eigen kracht de inzet en dus kosten van zorg vermindert, betwijfeld. Niet elke inwoner kan zelfredzaam worden en niet iedereen heeft een netwerk beschikbaar.

Waar staan de Friese gemeentes met de transformatie? Het globale beeld

Het antwoord van de sociaal werkers op deze vraag over alle gemeenten bekeken, is heel realistisch en duidelijk: 'Wij zijn echt wel een eind op weg, maar er liggen nog stevige uitdagingen voor ons'. Sociaal werkers hebben nieuwe methoden, nieuwe vaktermen en nieuwe netwerken opgebouwd waarmee op een gekantelde manier gewerkt wordt. Vooral het stimuleren van zelfredzaamheid en het multidisciplinair werken hebben het dagelijkse werk voor de hulpverleners van karakter veranderd. Sociaal werkers willen niet terug naar de oude situatie en geloven dat de gekantelde manier van werken kan bijdragen aan betere zorg en ondersteuning.

Dat geldt niet alleen voor de sociaal werkers die aan dit onderzoek hebben meegewerkt. Zo oordeelt het SCP in zijn rapport *Sociaal domein op koers? Verwachtingen en resultaten van vijf jaar decentraal beleid*⁵ dat de mogelijkheden voor burgers om (snel) hulp te krijgen toegenomen lijken te zijn. Maar vervolgens volgt een lange serie van kanttekeningen, die ook door de sociaal werkers in Friesland worden aangestipt: 'het outreachend werken blijft achter', 'het is onduidelijk of hulp vroegtijdiger dan voorheen beschikbaar komt', 'integraal werk kent zijn beperkingen (knelpunten: gegevensuitwisseling/ privacywetgeving, verschillen in doelstellingen en uitgangspunten van wetten', samenwerking nog onvoldoende)', 'het beroep op eigen kracht en eigen netwerk kent de nodige belemmeringen', en 'de complexiteit van het stelsel van voorzieningen in het sociale domein is nauwelijks minder geworden'. Het SCP formuleert op basis van zijn onderzoek een aantal korte aanbevelingen: 'wees realistisch over zelfredzaamheid en zorgzame samenleving', 'reken jezelf niet rijk' 'hanteer een brede definitie van het sociaal domein (dus inclusief schuldhelpverlening, passend onderwijs en medische langdurige zorg)', 'meer prioriteit voor kwetsbare groepen' en 'verminder complexiteit van regelgeving'. En vergelijkbare beelden zijn op te tekenen in het rapport van Movisie, *Sociale (wijk)teams: vijf jaar later*⁶. Het rapport stelt vast dat de teams te weinig toekomen aan taken als preventief werken en vroegsignalering, gevolgd door outreachend werken en het doorontwikkelen van veelvoorkomende problematiek naar een meer collectieve aanpak. Er gaat nog steeds (te) veel tijd zitten in de individuele aanpak, waarbij de nadruk lijkt te liggen op intake, indicatiestelling/verwijzing en het bieden van kortdurende passende zorg en ondersteuning. Vraagverheldering of keukentafelgesprekken, casusregie en het maken van een plan met de cliënt behoren tot de taakstelling van het overgrote deel van de teams en vragen tevens de meeste tijd. Door de hoge caseload van individuele hulpvragen en de hoge werkdruk blijft er nauwelijks of geen tijd over voor het bieden van kortdurende, passende zorg en ondersteuning, het faciliteren van collectieve voorzieningen en het outreachend en preventief werken.

Dit zijn ook voor de situatie in Friesland geen verrassende beelden. Zij bevestigen de uitkomsten van de enquêtes. Kort samengevat: de voorwaarden voor het verder waarmaken van de beloftes zijn zondermeer voor handen. Er is een stevig draagvlak bij de sociaal werkers, de teams in hun geheel, de gemeente en de maatschappelijke organisaties voor de beloftes. De beloftes vormen ook de grondslag voor het werken in het sociaal domein. Toch bestaan er nog de nodige uitdagingen om de uiteindelijke doelstellingen van de transformatie waar te maken.

⁵ SCP, *Sociaal domein op koers? Verwachtingen en resultaten van vijf jaar decentraal beleid*, SCP, Den Haag, 2020.

⁶ Movisie, *Sociale (wijk)teams: vijf jaar later*. Vierde landelijke peiling onder gemeenten (zomer 2019), Movisie, Utrecht, april 2020.

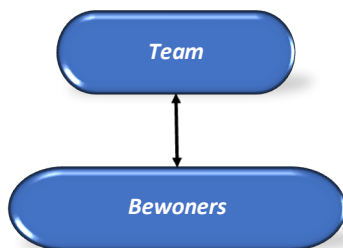
Bijlage 1: organisatie- en positioneringsmodellen van gebiedsteams in Nederland

In het in 2017 uitgevoerd onderzoek door het landelijk programma 'Integraal Werken in de Wijk'⁷ worden verschillende organisatie- en positioneringsmodellen onderscheiden voor de gebiedsteams in Nederland.

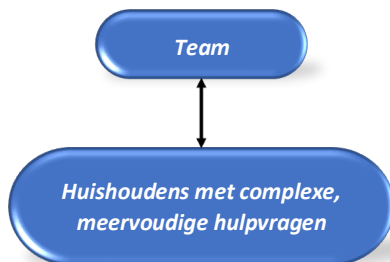
Organisatiemodellen

Model A is een breed integraal team, dat zoveel mogelijk hulpvragen, ook specialistische, oppakt. Zo nodig vliegt het team kennis van specialisten van buiten in. De doelgroep omvat iedereen, ongeacht de leeftijd. Binnen dit model zijn er twee hoofdvarianten.

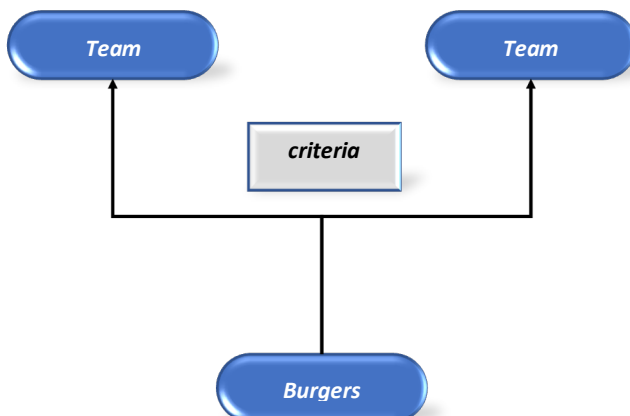
Model A1 voor alle hulpvragen van enkelvoudige tot meervoudige problematiek.



Model A2 uitsluitend voor complexe en meervoudige problematiek.

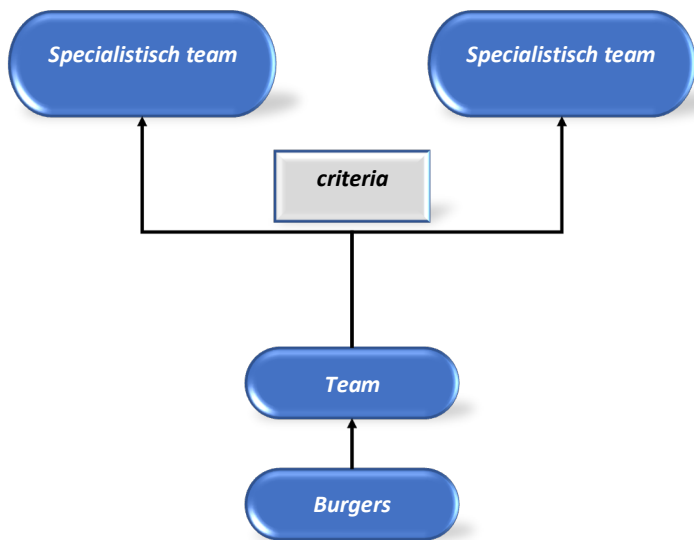


Model B zijn domein- of doelgroep specifieke teams. Meerdere teams functioneren naast elkaar op afgebakende domeinen of voor specifieke doelgroepen. Heldere werkafspraken voorkomen overlap. Soms werken de teams als voorpost.



⁷ Movisie, NCJ, NJi, Vilans en de Werkplaatsen Sociaal Domein hebben in 2017 samengewerkt in het programma Integraal werken in de wijk (IWW).

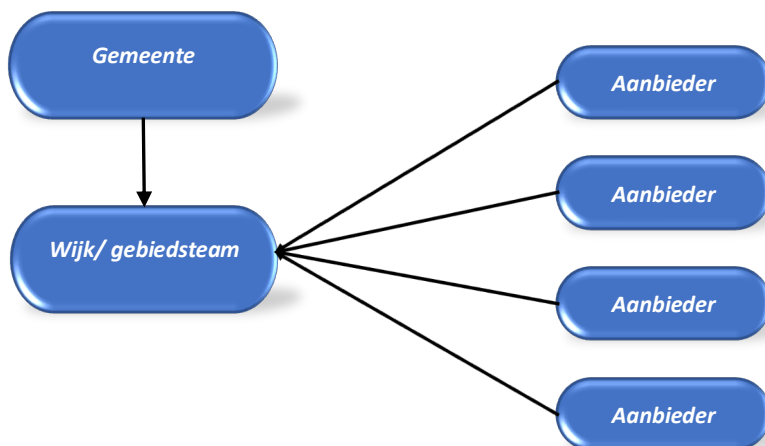
Model C is een generalistisch team dat functioneert als voorpost voor de daarachter liggende, meer gespecialiseerde teams. Het generalistische team kan verwijzen naar één van de specialistische teams. Er zijn meerdere teams, maar voor de burger is er maar één toegangspunt.



Positioneringsmodellen

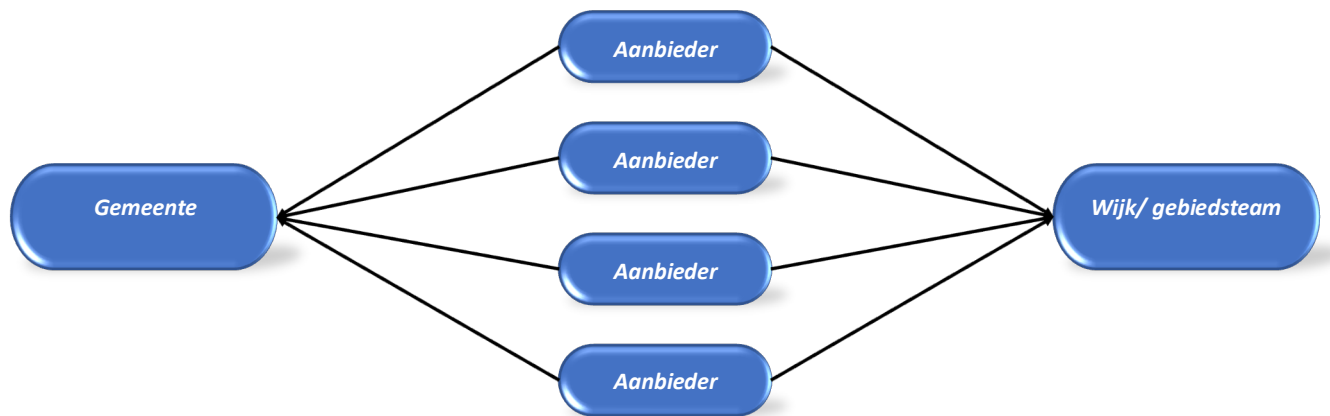
Naast de *organisatievorm* verschillen de gebiedsteams in Nederland ook in *positionering*. Waar bij de organisatievorm de relatie wijkteam-burger centraal staat (de organisatie van de toegang tot zorg en ondersteuning), is dat bij de positionering de relatie tussen wijkteam en de gemeente als opdrachtgever. Ook hier zijn weer verschillende modellen ontwikkeld met als centrale punt van onderscheid of sprake is van uitvoering in eigen beheer door de gemeente of van uitbesteding aan één of meer aanbieders. In het onderzoekprogramma Integraal Werken in de wijk worden de volgende positioneringsmodellen onderscheiden.

In *Model 1* maakt het (wijk)team onderdeel uit van de gemeentelijke organisatie (uitvoering van de toegang in eigen beheer).

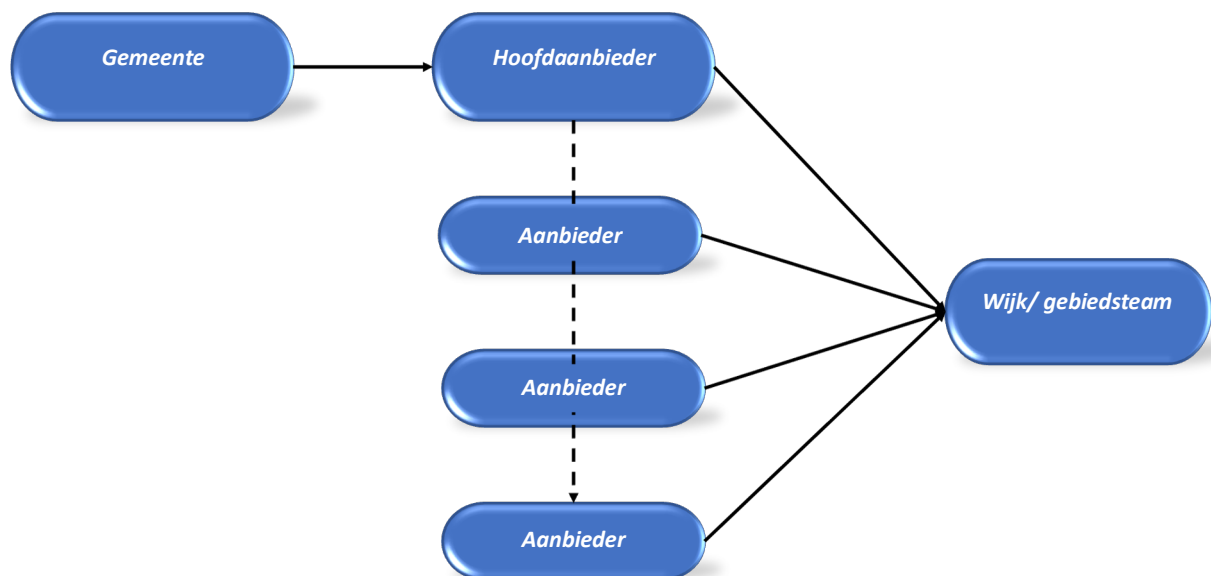


De gemeente kan het (wijk)team ook uitbesteden aan één of meer aanbieders of aan een speciaal opgerichte rechtspersoon. In dat geval zijn er drie varianten mogelijk: *model 2*, 3 of 4.

Model 2 is een samenwerking tussen de verschillende aanbieders die dan samen het wijkteam vormen. De gemeente gaat dan een subsidie- of inkooprelatie aan met de aanbieders waaruit rechten en plichten met betrekking tot samenwerking volgen.



In *Model 3* geeft de gemeente één hoofdaanbieder de opdracht een multidisciplinair (wijk)team op te zetten en daarbij andere aanbieders te betrekken.



In *Model 4* ten slotte richt de gemeente een rechtspersoon op, veelal een stichting. Deze rechtspersoon heeft als taak om een of meer multidisciplinair(e) team(s) op te zetten, te coördineren en aan te sturen.

