expertise centrum

Evaluatie toegangsproces

in het bijzonder daarbij ingaand op ‘Stichting De Toegang’

Opdrachtbeschrijving

Opdrachtnaam
Evaluatie toegangsproces Sociaal Domein
in het bijzonder ingaand op 'Stichting De Toegang'

Opdrachtnummer
2020-11

Opdrachtgever
- Bestuurlijk opdrachtgever:
  wethouder dhr. G. Rink
- Ambtelijk opdrachtgever:
  teamleider Account, Beleid en Bedrijfsvoering sociaal domein (ABS) mevr. R. Sterkenburgh en concernmanager Sociaal Domein, dhr. P. Klaassen

Opdrachtnemers (Opstellers rapport)
Expertisecentrum, sr. adviseur, mevr. J. van den Berg
Expertisecentrum, sr. adviseur, mevr. G. Seinen

Adres:
Expertisecentrum
Postbus 30.001
7800 RA Emmen
T 0591- 6 85 776
E expertisecentum@emmen.nl

Datum:
2 februari 2021

Inhoudsopgave

Samenvatting

Op 31 maart 2016 heeft de gemeente Emmen haar visie op het sociaal domein vastgesteld. De notitie 'Samen verder in het sociaal domein 2017-2021' geeft de ambitie van de gemeente op hoofdlijnen weer. De bedoeling was en is om de zorg en ondersteuning laagdrempelig, dichtbij en onafhankelijk te organiseren.

Nu anno 2020/21 wil de gemeente Emmen meer zicht op de wijze waarop bewoners met een hulp of zorgvraag in Emmen toegang hebben tot voorzieningen in het sociaal domein. De gemeente Emmen heeft een deel van de toegang tot zorg en ondersteuning neergelegd in een daarvoor opgerichte stichting De Toegang. Per 1 januari 2017 is een overeenkomst aangegaan met deze stichting voor bepaalde tijd. De overeenkomst heeft een looptijd van zes jaar. Deze eindigt van rechtswege op 31 december 2022. In dit kader wilde de gemeente een evaluatie van het toegangsproces ruim voor het verstrijken van de gestelde einddatum van de overeenkomst met De Toegang.

Het Expertisecentrum heeft in opdracht van de gemeente Emmen het onderzoek uitgevoerd. Er is in beeld gebracht hoe het toegangsproces tot zorg- en ondersteuning in de praktijk verloopt. Daarbij is op basis van uitgevoerd vooronderzoek met name gekeken naar de toegangspoort voor de Wmo, Jeugd en Schuldhulpverlening zoals die wordt uitgevoerd door De Toegang. De toegangspoorten Jeugd die via de huisarts en de gecertificeerde instellingen loopt en de toegang tot de Participatiewet is niet nader onderzocht. Het deel van het toegangsproces dat binnen de gemeente zelf wordt uitgevoerd (afgeven van de indicatie) is wel onderzocht op de genoemde onderdelen.

Het uit te voeren onderzoek betreft in hoofdzaak het evalueren van de werking van De Toegang vanuit de oorspronkelijke bedoeling, taken en verantwoordelijkheden op basis van geformuleerde beleidsdoelen vertaald in de opgestelde overeenkomst(en). Daarbij zijn de beleidsdoelen die centraal staan in de gemeentelijke visie 'Samen verder in het Sociaal 2017- 2021' op uitwerking in de praktijk beoordeeld.
Alhoewel het zo is dat met name de werkwijze van De Toegang onderwerp van onderzoek is, is ook de context waarbinnen De Toegang haar taken uitvoert, meegewogen in het onderzoek.

De vraag die centraal staat in dit onderzoek is:
Hoe doelmatig is het toegangsproces ingericht en hoe effectief en efficiënt werkt De Toegang aan de aan haar gestelde opdracht?

De beleidsdoelstellingen zoals: 'zorgen voor een integrale werkwijze, samenwerking organiseren in het sociaal domein, onafhankelijk onderzoek uit laten voeren, eenduidig regievoering beleggen en transformerend werken' zijn op de werking in de praktijk onderzocht. Uit het onderzoek komt naar voren dat de genoemde beleidsdoelstellingen na de decentralisatie in 2015 zijn overgenomen vanuit het Rijk, maar dat de gemeente het nog te weinig doordacht en vertaald heeft naar de specifiek Emmense opgave en betekenis voor de partners in het veld anno 2021. Rollen en verantwoordelijkheden van organisaties zijn niet scherp genoeg (ten opzichte van elkaar en ten opzichte van de gemeente) beschreven.

Specifiek ingaand op de opdracht van De Toegang kan gesteld worden dat deze veelomvattend is. De prioritering die de gemeente wenst in uitvoering van taken en verwachte prestaties is onvoldoende duidelijk gemaakt. De gemeente koos ervoor om de nieuwe toegangstaken in 2017 via een quasi-inbesteding bij een specifiek daartoe opgerichte organisatie te beleggen, omdat expertise in de eigen organisatie ontbrak. De Toegang op haar

beurt heeft getracht deze nieuwe organisatie in te richten met de benodigde professionals. Met vallen en opstaan en de nodige gemeentelijke ondersteuning is ze nog op weg naar de gewenste taakvolwassen organisatie. Geconcludeerd kan worden dat zowel de gemeente als De Toegang organisaties zijn die in termen van organisatieontwikkeling nog in een pioniersfase zitten voor wat betreft de nieuwe taken en rollen.

Het antwoord op de centrale vraag of de huidige inrichting van het toegangsmodel doelmatig is, is niet eenduidig te beantwoorden. De cliënt wordt op maat bediend, de kwaliteit van de op te stellen ondersteuningsplannen verbetert, cliënt ervaringsonderzoeken zijn overwegend positief. De andere kant is dat De Toegang nog niet goed in staat is het bedrijfsproces efficiënt en effectief te organiseren. De aandacht richt zich met name op individuele casussen en niet op het grote geheel en er blijven wachtlijsten ontstaan. Ook de wettelijke termijnen of streeftermijnen voor afhandeling van meldingen worden niet gehaald. Vanwege het grotendeels ontbreken van prestatieafspraken is de doeltreffendheid van de bedrijfsvoering lastig objectief meetbaar. De kosteneffectiviteit (doelmatigheid) van de bedrijfsvoering is evenmin te objectiveren. Er liggen geen vastgelegde normen aan ten grondslag in termen van caseload, tijdsbesteding etc. Een constatering vanuit het uitgevoerde deelonderzoek door bureau HHM is dat in vergelijking met enkele andere gemeenten er in Emmen geen grote afwijkingen zijn te constateren. Conclusie is dat De Toegang in principe binnen de goedgekeurde begroting moet kunnen werken en beschikt over voldoende menskracht om haar taak te kunnen doen.

In het onderzoek is tot slot ook gekeken naar de wijze van (aan)sturing van De Toegang.
Als het gaat om besturing en aansturing van De Toegang wordt duidelijk dat de bestuurlijke verwachtingen over en weer (gemeente, Raad van Toezicht Toegang en directeur bestuurder Toegang) uit een lopen. De verhouding tussen college en Raad van Toezicht is delicaat te noemen. De relatie gemeente en Toegang mist nog de nodige zakelijkheid.

Tot slot

De bevindingen en conclusies uit dit onderzoek laten zien dat er sinds de decentralisaties voortgang geboekt is, maar dat er nog het nodige te doen is in het aanscherpen van de beleidsintenties, in het doelmatig en doeltreffend organiseren van het toegangsproces en in de sturing en aansturing van De Toegang. Belangrijk bij het verder richting geven aan het toegangsproces is dat het in samenhang met andere disciplines in het sociaal domein gebeurt en dat er met enige mildheid gekeken wordt naar de ontwikkelingen in het sociaal domein en haar spelers. Het blijkt voor nagenoeg alle gemeenten een moeilijke opgave te zijn om de zorg- en ondersteuningsvraag goed te organiseren.

1 Inleiding en doel onderzoek

1.1 Inleiding

Op 31 maart 2016 heeft de gemeente Emmen haar visie op het sociaal domein vastgesteld. De notitie 'Samen verder in het sociaal domein 2017-2021' geeft de ambitie van de gemeente op hoofdlijnen weer. De bedoeling was en is om de zorg en ondersteuning laagdrempelig, dichtbij en onafhankelijk te organiseren.

Nu anno 2020 wil de gemeente Emmen meer zicht op de wijze waarop bewoners met een hulp of zorgvraag in Emmen toegang hebben tot voorzieningen in het sociaal domein. Aanleiding om dit nader te onderzoeken is gelegen in het volgende. De gemeente Emmen heeft een deel van de toegang tot zorg en ondersteuning neergelegd in een daarvoor opgerichte stichting De Toegang. Per 1 januari 2017 is een overeenkomst aangegaan met deze stichting voor bepaalde tijd. De overeenkomst heeft een looptijd van zes jaar. Deze eindigt van rechtswege zonder dat een opzegging nodig is, op 31 december 2022. In dit kader wil de gemeente een evaluatie van De Toegang ruim voor het verstrijken van de gestelde einddatum.

Het uit te voeren onderzoek betreft in hoofdzaak het evalueren van de werking van De Toegang vanuit de oorspronkelijke bedoeling, taken en verantwoordelijkheden op basis van geformuleerde beleidsdoelen vertaald in de opgestelde overeenkomst(en). Sinds de inwerkingtreding half 2016 is er een aantal onderzoeken uitgevoerd naar De Toegang die worden meegenomen in dit onderzoek. Hierbij kan worden gedacht aan een rapport van de Rekenkamercommissie Emmen (april 2018), een evaluatie van de bedrijfsvoering (augustus 2018), het Inspectierapport Toezicht naar stichting De Toegang (februari 2020).

Alhoewel het zo is dat met name de werkwijze van De Toegang onderwerp van onderzoek is, zal ook de context waarbinnen De Toegang haar taken uitvoert meegewogen worden in het onderzoek. Daarbij wordt gekeken naar het samenspel tussen het voorliggend veld, de aanbieders van zorg- en ondersteuning en de gemeente.

1.2 Uitgevoerd vooronderzoek

Om te komen tot een relevante vraagstelling voor het uit te voeren onderzoek, is in de maanden april t/m juli 2020 een vooronderzoek uitgevoerd. Daarvoor zijn in totaal 28 (telefonische) interviews afgenomen bestaande uit 10 zorgaanbieders, een deel van het college, de directeur van De Toegang, interne gemeentelijke medewerkers en samenwerkingspartners uit het veld van onderwijs, werk, welzijn, politie en huisartsen. De basisvraag was de vraag naar de ervaringen met (en in) De Toegang en welke punten er naar hun mening relevant zijn voor het onderzoek.

Het vooronderzoek heeft geleid tot inzichten over waar de meeste urgentie gevoeld wordt. Naast inrichting en werkwijze van De Toegang kwam de breedte van het speelveld van actoren in het zorgdomein in Emmen aan de orde. Terugkerende thema's waren de onduidelijkheid over rollen en taken van De Toegang en andere spelers, de inzet op transformatie en de verschillen in perceptie op regievoering. Ook het feit dat er in Emmen sprake is van meerdere toegangen in het sociaal domein was gespreksthema, evenals de diversiteit in werkzaamheden. In relatie tot de gemeente kwam het thema onafhankelijkheid aan de orde

(De Toegang in relatie tot de gemeente), maar ook de invulling van de financiële en inhoudelijke (aan)sturing.

1.3 Doelen onderzoek en afbakening

De input uit het vooronderzoek en een eerste grove documentenanalyse hebben geleid tot het formuleren van de in 1.4 uitgewerkte hoofd- en deelvragen.

Doel van het onderzoek is om inzicht te krijgen in de werking van het huidige toegangsmodel en meer in het bijzonder de daartoe opgerichte organisatie. Dit inzicht is van belang, omdat ruim voor afloop van het contract met De Toegang keuzes gemaakt kunnen worden voor het vervolg.

De inrichting van het systeem van toegangsverlening in brede zin (er zijn immers meerdere toegangspoorten) heeft invloed op de uitvoering van de dienstverlening van De Toegang. De positie van De Toegang wordt beschouwd binnen de context waarin ze moet opereren. De focus van het onderzoek ligt echter op de opdracht van stichting De Toegang. Tot de scope behoren de doelgroepen die bediend worden vanuit de Wmo, Jeugdwet en de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening.

Uit het vooronderzoek is naar voren gekomen dat er geen noodzaak is om het toegangsproces voor de doelgroepen van de Participatiewet nader te onderzoeken.

1.4 Hoofdvraag en deelvragen

In het onderzoek wordt een antwoord gegeven op de volgende hoofdvraag en deelvragen.

Hoofdvraag:
Hoe doelmatig is het toegangsproces ingericht en hoe effectief (doeltreffend) en efficiënt (doelmatig) werkt stichting De Toegang aan de aan haar gestelde opdracht?

Deelvragen:

1. In hoeverre realiseert stichting De Toegang (mede) de beleidsdoelen?
2. Is het huidige toegangsproces doelmatig ingericht?
3. Is er sprake van een doeltreffende uitvoering van de opdracht door De Toegang?
4. Is er sprake van een doelmatige uitvoering van de opdracht door De Toegang?
5. Hoe wordt (be)sturing en leiderschap beleefd?

1.5 Aanpak onderzoek

De instrumenten die ingezet zijn ten behoeve van het onderzoek zijn:

- een vooronderzoek;
- een documentenanalyse (incl. cliënttevredenheidsonderzoeken);
- diverse interviews (groepsinterviews);
- diverse diepte-interviews (individueel);
- casestudies (een 30-tal);
- benchmark;
- een enquête onder medewerkers Toegang, ambtenaren, voorliggend veld, zorgaanbieders, de Wmo raad en de Ombudsman Emmen.

Methoden matrix
Onderstaand wordt een overzicht gegeven van de ingezette instrumenten per deelvraag.

	Documenten-analyse	Interviews	Enquête	Casus-onderzoek	Benchmark
Deelvraag 1	X	X	X		
Deelvraag 2	X	X		X	
Deelvraag 3	X	X			
Deelvraag 4	X	X			X
Deelvraag 5	X	X			

De enquête heeft geleid tot een hoge respons. In totaal hebben 174 aangeschreven de enquête ingevuld. In het bijlagenboek is een verantwoording over de respons opgenomen.

Voor beantwoording van de bovenstaande deelvragen 3 en 4 is Bureau HHM ingeschakeld. Onderdeel van hun opgave was het uitvoeren van een benchmark om antwoord te krijgen op de vraag hoe de formatie van De Toegang zich verhoudt tot de formatie van andere vergelijkbare toegangsorganisaties (wijkteams).

Het onderzoeksvoorstel 'Evaluatie toegangsproces gemeente Emmen' is in juli 2020 door het college vastgesteld. De vastgestelde opzet met bijbehorende vragen zijn hierboven in hoofdstuk 1.4 weergegeven. Een meer gedetailleerde uitwerking van de deelvragen is in de het bijlagenboek te vinden.

1.6 Normenkader

Het onderzoek naar de beleidsdoelstellingen (deelvraag 1) kan getypeerd worden als een exploratief of verkennend onderzoek. Bij een dergelijk onderzoek gaat het met name om het verkennen van het onderzoeksgebied om het beter te begrijpen. Dat is ook hier het geval. Het gaat om zicht krijgen op de uitwerking van de beleidsdoelstellingen in de praktijk; er is voor dit onderdeel niet van tevoren een omlijnde set van eenheden bepaald in de vorm van een normenkader. De beleidsdoelstellingen zoals onafhankelijk werken, samen werken, integraal werken etc. laten zich niet precies afbakenen en zijn als zodanig ook niet precies te meten. Door te lezen, te luisteren, te kijken en vragen te stellen, zijn we als onderzoekers tot een eindconclusie gekomen. Voor de overige vragen is een normenkader in het bijlagenboek opgenomen. Hierin wordt aangegeven of aan de norm niet, deels of wel voldaan wordt.

1.7 Leeswijzer

In dit rapport treft u een tweedeling aan. Het eerste deel start met een samenvatting. Daarna volgen een toelichting op het onderzoek (hoofdstuk 1), conclusies en aanbevelingen (hoofdstuk 2) en een theoretische beschouwing op verschillende inrichtingsmodellen die gemeenten in Nederland hanteren om de toegangsfunctie in te vullen (hoofdstuk 3). In het tweede deel worden de bevindingen op de gestelde deelvragen nader onderbouwd (hoofdstuk 4). De bevindingen op deelvragen 3 en 4 over de bedrijfsvoering van De Toegang zijn door HHM opgesteld. De gehele rapportage van HHM is opgenomen in het bijlagenboek. In hoofdstuk 4 zijn ook de hoofdpunten van de HHM-rapportage opgenomen. Het bijlagenboek is als apart document opgesteld.

2 Conclusies & aanbevelingen

2.1 Conclusies

2.1.1 Hoofdconclusie

Context
Stichting De Toegang voert sinds 1 januari 2017 toegangstaken uit voor de gemeente Emmen. Een relatief jonge en kleine organisatie die bij de start een aantal forse opdrachten mee kreeg. Het is een organisatie waar hard gewerkt wordt, maar in een dynamiek van nieuwe taken met een onervaren opdrachtgever is het niet eenvoudig om een soepel lopend bedrijf te worden waar efficiënt en effectief gewerkt wordt. Leg daar bovenop de afhankelijkheid van andere partners in het veld, dan is het niet verwonderlijk dat de organisatie nog niet in balans is of in control is. Vanuit de theorie weten we dat startende organisaties verschillende fasen moeten doorlopen (en crises) om tot wasdom te komen. Niet alleen De Toegang is te duiden als een startende organisatie, ook de gemeente kan in deze als startende organisatie gezien worden en dan specifiek op het nieuwe takenpakket. De conclusies in dit onderzoek dienen te worden bezien door de bril van startende, lerende organisaties.

Valse start
Met recht kan gesteld worden dat de organisatie bij aanvang een valse start heeft gemaakt. Er is in de fasering van overdracht van taken door de gemeente aan de stichting onvoldoende rekening gehouden met de benodigde implementatietijd en organisatiekracht. De organisatie was er medio 2017 nog niet aan toe om de toegangstaken Jeugd over te nemen. Ook het aanvankelijke gevoerde personeelsbeleid, de keuze voor veel flexibele medewerkers met relatief weinig ervaring, leidde ertoe dat er geen stabiele personele basis ontstond. Daarbij kwam dat er sprake was van een groeiend aantal meldingen en intensievere hulpvragen, waarbij meer inzet op regievoering nodig bleek. Een ander punt wat spanning in de organisatie veroorzaakte was de gehanteerde managementstijl. In 2018 leidde dit tot een bestuurscrisis. Al met al dus een roerige start van een jonge organisatie. De nieuwe directeur-bestuurder heeft na 2018 rust gebracht. Anno 2021 worden er wel vraagtekens gezet bij de vraag of het management van De Toegang in staat is om de volgende fase richting een volwassen organisatie vorm te geven. Er zijn met name stappen te zetten in het organiseren van een effectieve en efficiënte bedrijfsvoering.

De gemeentelijke visie sociaal domein
De Emmense visie op het sociaal domein is geschreven met de kennis van toen. Beleidsdoelen zijn min of meer overgenomen uit het vocabulair van het Rijk (bij de start van de decentralisatie) zonder dat daar voldoende scherpte in is aangebracht om richting te geven aan gecontracteerde partners. Dit geldt zeker voor De Toegang. Kijkend naar het beleidsplan en het startdocument De Toegang zijn er (te) hoog gespannen verwachtingen van de nieuwe organisatie. Ambities worden neergelegd ter invulling als opdracht aan De Toegang. De opdracht is veelomvattend, zonder dat er voldoende duidelijk gemaakt wordt wie waarvoor in het hulp- en ondersteuningslandschap verantwoordelijk is. De ketenverantwoordelijkheid is onvoldoende uitgewerkt. In het zorglandschap ontbreken tussen ketenpartners samenwerkingsovereenkomsten, waarin duidelijk wordt gemaakt wat ieders rol en verantwoordelijkheid is. De visie op het sociaal domein is niet tussentijds geëvalueerd en aangescherpt.

Opdracht De Toegang

De opdracht aan De Toegang is via de quasi-inbestedingsmethodiek één op één gegund aan De Toegang. Bijgevolg is er ook geen inkooptraject doorlopen. De uitvraag aan De Toegang in termen van te leveren diensten en verwachte prestaties zijn (mede), door het niet doorlopen van een dergelijk traject, niet expliciet gemaakt. De Toegang is een algemene voorziening waar men terecht kan voor informatie, advies en hulpvragen. Het is ook een organisatie die onderzoek doet ten behoeve van het leveren van maatwerk. Daarnaast heeft de organisatie een spin in het webfunctie in de gebieden[1], heeft ze een opdracht om samenwerking tussen partners te versterken en dient ze een bijdrage dient te leveren aan de transformatieopgave. Het is onduidelijk in welke verhoudingen de taken uitgevoerd moeten worden, dus waar de prioriteiten liggen en waar de organisatie op afgerekend wordt. In het uitgevoerde onderzoek komt naar voren dat de inzet van De Toegang meer gericht zou moeten worden op daar waar de organisatie echt van toegevoegde waarde kan zijn. Dat betekent dat ze aanwijzingen moet krijgen over de (beleidsmatige) prioriteiten in het te verrichten werk. Hierbij mag uiteraard van De Toegang zelf ook verwacht worden hierop een visie te hebben.

De interne organisatie en aansturing van De Toegang

Het management van De Toegang is nog te weinig zichtbaar. Een organisatie die nog niet taakvolwassen is vraagt stevig leiderschap, een duidelijke koers en ambitie, een proactieve houding van het management en een betrokken leiding die medewerkers steunt als ze in een lastige situatie geraken. Dat wordt nu onvoldoende gevoeld door medewerkers van De Toegang. Ook de gemeente constateert gebrek aan leiderschap. Het management heeft te weinig oog voor de bedrijfsvoering/procesgang; sturing op doorlooptijden, kwaliteit, caseload, eenduidigheid in werkprocessen en ontwikkelen van managementinformatie. De focus van het management is met name op inhoud, op casuïstiek. Het lukt De Toegang niet goed om in control te komen, een stabiel kwalitatief personeelsbestand op te bouwen en zakelijk te opereren.

Bedrijfsvoering

In vergelijking met andere gemeenten lijkt de formatie passend bij de caseload van De Toegang. In vergelijking met andere gemeenten vallen geen grote afwijkingen op. De kwaliteit van dienstverlening was in 2018 een zorgpunt waar ook de Inspectie melding van gemaakt heeft. De kwaliteit is sindsdien sterk verbeterd (Inspectie februari 2020), maar het blijft wel een aandachtspunt. Dit hangt samen met het kunnen behouden van een stabiel en kwalitatief personeelsbestand en de kwetsbaarheid van een relatief kleine organisatie.
De gemiddelde doorlooptijden zijn hoger dan de streeftermijnen. Of een cliënt daadwerkelijk binnen de gestelde termijnen een besluit op zijn aanvraag ontvangt, wordt niet bijgehouden. Ook ontbreekt inzicht in de caseload van de medewerkers (er wordt geen tijd geschreven). Geconcludeerd kan worden dat er nog niet wordt voldaan aan de gestelde rechtmatigheidseisen. Er is zowel bij De Toegang als bij de gemeente weinig urgentie om te voldoen aan de gestelde streeftermijnen (beleidsregels) of wettelijk termijnen.

Aansturing/besturing

De gemeente en De Toegang zijn nog zoekende als het gaat om de invulling van hun rollen als opdrachtgever-opdrachtnemer in het toegangsproces. De gemeente brengt als opdrachtgever nog te weinig scherpte aan in de relatie met De Toegang door geringe focus in de

[1] Emmen is ingedeeld in 6 geografische gebieden waarbinnen dienstverlening georganiseerd wordt.

opdracht aan De Toegang, rolonduidelijkheid in de eigen interne organisatie, incident gedreven invulling van accountbeheer, met name financiële aansturing van De Toegang en weinig expliciet geformuleerde eisen ten aanzien van verantwoording. De gemeente zorgt in haar rol van regievoerder te weinig voor alignment (uitlijning) van de totale opgave in het sociaal domein.

De ontevredenheid over het 'construct' lijkt voornamelijk te zitten in de bestuurlijke invulling en in mindere mate in het gekozen juridisch model. De stijl van toezicht houden door de Raad van Toezicht (RvT) sluit niet aan bij de verwachtingen van het college. Meer in algemene zin is de relatie tussen gemeente en Toegang als te weinig zakelijk te typeren.

Hoofdvraag: Hoe doelmatig is het toegangsmodel ingericht en hoe effectief en efficiënt werkt stichting De Toegang aan de aan haar gestelde opdracht?

Antwoord: Een doelmatige inrichting van het toegangsmodel is niet goed te meten. Uiteindelijk doel van het toegangsproces is om de cliënt op maat ondersteuning te bieden. Dat doel wordt bereikt: er zijn weinig bezwaren en de cliënt ervaringsonderzoeken zijn positief. De huidige vormgeving van het toegangsmodel, de wijze van sturing op stichting De Toegang en de dienstverlening door De Toegang bevindt zich vanuit organisatie-ontwikkelingsperspectief bekeken nog in een pioniersfase. Er is nog veel te leren en te ontwikkelen om te komen tot een lean georganiseerd toegangsproces.

2.1.2 Deelconclusies

Deelvraag 1 - Realisering beleidsdoelen

1. Integraliteit

Eén van de centrale doelstellingen van de decentralisaties was één gezin, één plan, één regisseur. Het streven is om met een integrale werkwijze de hulpverlening aan de inwoner te verbeteren. De gemeente Emmen wil de mogelijkheden en kansen benutten om dwarsverbanden te leggen tussen de Wmo, de jeugdzorg en het domein van werk en inkomen. Maatschappelijke dienstverlening is als regel integraal, zo stelt Emmen.

Het adagium 'één gezin, één plan, één regisseur' en het streven naar een integrale werkwijze is overgenomen uit rijksbeleid, maar de wijze waarop dat in Emmen z'n beslag zou moeten krijgen is te weinig doordacht in termen van organisatie, opdrachtverlening, verwachte werkwijze/ verantwoording en monitoring. Ook de Rekenkamer Emmen komt in 2018 tot een vergelijkbare conclusie namelijk dat de geformuleerde doelstellingen abstract zijn en weinig basis bieden voor het afleggen van een integrale verantwoording.

Om het uitgangspunt 'integraal werken' te realiseren richt Emmen De Toegang op met de intentie om te komen tot een toegangspoort voor alle hulp -en ondersteuningsvragen waarin een bundeling van de drie wetten beoogd wordt. Verder was de intentie om te komen tot t-shaped professionals, kortweg allrounders (van specialist naar generalist met kennis van alle drie de domeinen). In de praktijk is de P-wet niet opgenomen in De Toegang en is ook de t-shaped professional er niet gekomen. De directie van De Toegang noemt een

t-shaped professional een utopie. De aanname dat bundeling van diensten in één organisatie tot integraliteit leidt is niet juist. De Toegang werkt met separate teams voor Jeugd en Wmo. Op nationaal niveau komt men er steeds meer achter dat de wetten te weinig op elkaar aansluiten en dat de uitvoering op verschillende (regionale) tafels besproken wordt.

Samenvattend is een integrale werkwijze zoals beoogd bij de start van De Toegang er niet gekomen. Overigens is de gemeente zelf ook niet integraal ingericht. Er is onvoldoende scherp in de uitvoering welke verwachtingen en eisen er echt liggen ten aanzien van een integrale aanpak door De Toegang (en gemeente zelf) en hoe hierover verantwoording moet worden afgelegd. De aanvankelijk beoogde bundeling van diensten is niet doorgezet en De Toegang is niet gehouden aan het multidisciplinair organiseren van de teams en het scholen van medewerkers tot allrounders. Op nationaal niveau komt men erachter dat de bundeling van de wetten weerbarstiger is dan men gedacht had. Het breed toegankelijk willen zijn voor alle hulpvragen, het inzetten van breed inzetbare professionals (allrounders) staat wellicht een efficiënte en effectieve werkwijze ook in de weg. De focus op gezinnen waar een integrale aanpak (multiproblem) echt nodig is, sneeuwt daardoor echter wel onder.

2. Samenwerking

De gemeente Emmen vindt het belangrijk dat zorgaanbieders, informele zorg in gebiedsnetwerken nauw samen werken met toegangsteams om zo expertise die er is beter te benutten en om zo tot een overzichtelijk aanbod van zorg en ondersteuning te komen. Samenwerking organiseren gaat in de praktijk niet zo gemakkelijk. De Inspectie gezondheidszorg en jeugd concludeert in februari 2020 dat de samenwerking tussen de ketenpartners versterkt dient te worden, zowel met het voorliggend veld als met de specialistische jeugdhulp en partijen uit de jeugdbeschermingsketen. Medewerkers van De Toegang maken onvoldoende gebruik van de expertise van ketenpartners bij het in kaart brengen van de hulpvraag, aldus de Inspectie. In de opdracht aan De Toegang (2017) is een expliciete opdracht neergelegd voor het maken van een “plan van verbinding” met de zorgroute buurt, onderwijs, PoH-er en Jeugdgezondheidszorg. Dit plan ligt er tot dusverre niet. Er zijn wel samenwerkingsafspraken gemaakt in het veiligheidsdomein en vrijwillig en gedwongen kader Jeugd (Raad voor de Kinderbescherming, beschermingstafel enz.). Meer in algemene zin valt op dat het ontbreekt tussen ketenpartners aan samenwerkingsafspraken (overeenkomsten). Samenwerking wordt als thema niet periodiek geëvalueerd. Dit leidt tot onduidelijke verantwoordelijkheden en verwachtingen. Samenwerken gaat hand in hand met en goede werkverdeling tussen partners. Dat geldt ook voor de diverse teams die in de gebieden werkzaam zijn. Duidelijkheid over rollen en verantwoordelijkheden mist grotendeels.

Uit het onderzoek komt naar voren dat De Toegang er onvoldoende in slaagt om zichtbaar te zijn in de gebiedsnetwerken. Uit de enquête en ook uit gevoerde interviews komt naar voren dat De Toegang te intern gericht is en door werkdruk niet goed boven de waan van alle dag weet uit te komen. Ook het personeelsverloop bij De Toegang is debet aan het gebrek aan continuïteit in de samenwerking. De samenwerking en communicatie met De Toegang wordt als te veel persoonsafhankelijk gekenschetst.
De verwachtingen die gemeente en partners hebben van de samenbindende, organisatorische kracht van De Toegang in de gebieden

(spin in het web rol) wordt in de praktijk niet waargemaakt. De verwachtingen lijken echter ook (te) hooggespannen, onvoldoende doordacht en vertaald in de opdracht aan De Toegang

Samenvattend ontbreken in de samenwerking tussen partners procesafspraken waardoor de werkverdeling onvoldoende expliciet gemaakt wordt. De opdracht aan De Toegang is veel omvattend en niet afgebakend als het gaat om de rol die van hen verwacht wordt, vooral als het gaat over samenwerking organiseren in de gebieden. Op zich niet vreemd, want elke gemeente was bij de start zoekende hoe de nieuwe taken te beleggen.

3. Onafhankelijk

De gemeente beoogde met het inrichten van een toegangsorganisatie om een onafhankelijk onderzoek voor cliënten te borgen. Om dat te bereiken dient De Toegang organisatorisch los van de levering van de ondersteuning, hulp en dienstverlening te staan: De Toegang mag niet zelf bij de levering van diensten in de gebieden een financieel belang hebben. Ook was de nadrukkelijke wens van de gemeente om geen politieke betrokkenheid op casusniveau te hebben en de toegangsteams handelingsvrijheid te bieden zodat zij 'zonder last en ruggenspraak' kunnen werken. De gemeente ziet zichzelf in de rol van regievoerder. De gemeente wenst regie te houden op grond van het afgeven van een beschikking, een scherp geformuleerde opdracht, kwaliteitsbewaking en sturing op resultaten. In de praktijk gaat het met name om de onafhankelijke positie die De Toegang al dan niet heeft ten opzichte van de gemeente. Er is minder wrijving als het gaat om de onafhankelijke rol ten opzichte van de aanbieders.

Het doen van onderzoek (hulpvraagverduidelijking) is gemandateerd aan De Toegang. De gemeente is en blijft echter voor de wet eindverantwoordelijk/aansprakelijk voor de uitgevoerde dienstverlening. Dat levert spanning op als het niet goed gaat bij De Toegang, bijvoorbeeld als de wachtlijsten toenemen. Vanuit de gemeente wordt dan hulp en ondersteuning geboden. Dat was in 2018 het geval (en recent wederom). Deze ondersteuning is welkom, maar langdurige bemoeienis wordt als een gebrek aan vertrouwen in de deskundigheid van de medewerkers gevoeld. Al te grote bemoeienis van de gemeente (met regelmaat niet overnemen van adviezen) zorgt voor ondermijning van de positie van De Toegang, zo vinden ook zorgaanbieders. De Toegang en zorgaanbieders vinden dat de gemeente met name financieel stuurt. Overigens is er qua gemeentelijke bemoeienis wel een kentering te zien, omdat de kwaliteit van de aangeleverde adviezen is verbeterd.

Uitgangspunt voor De Toegang is om de hulp aan te bieden die nodig is. Hierachter zit ook een fundamentele basisgedachte: het gaat over passend en adequaat en (in de beleving van toegangsmedewerkers) niet over wat het kost. De gemeente vindt dat er ook een financiële afweging plaats moet vinden en dat De Toegang mede een instrument is om de toenemende zorgkosten te beteugelen. In de beleving van de gemeente vindt de financiële afweging (goedkopere oplossingen zoeken) soms onvoldoende of niet plaats. Er is onduidelijkheid over de mate waarin De Toegang een financiële afweging moet maken binnen casuïstiek. Dat is ook niet zo verwonderlijk, omdat het ook in de opdracht aan De Toegang niet zo nadrukkelijk gesteld wordt. Uit het recente rapport van de Visitatiecommissie VNG waaraan ook de gemeente Emmen een bijdrage geleverd is, wordt duidelijk dat het al of niet maken van een financiële afweging door toegangsmedewerkers een punt is waar in meer gemeenten onduidelijkheid over bestaat.
Verder is de gemeente de enige financier van

De Toegang en daardoor is er per definitie geen sprake van een onafhankelijke positie, zo wordt door de respondenten gesteld.

Samenvattend is onafhankelijke oordeelsvorming nauwelijks een issue als het gaat om de onafhankelijke positie ten opzichte van zorgaanbieders, maar is het wel een thema als het gaat om het kunnen geven van een onafhankelijk oordeel t.o.v. de gemeente. De spanning loopt dan op (en het vertrouwen van bij de gemeente neemt af) als er wachtlijsten ontstaan of als er financiële tekorten op de lumpsum 'kleine geldstroom' van De Toegang of op de 'grote geldstroom'[2] ontstaan.

4. Regievoering

Het is aan gemeenten om een heldere zorgstructuur in te richten, waarbij duidelijk is wie wanneer de regie heeft in de toeleiding naar zorg en ondersteuning en het verlenen van hulp. In de gemeentelijke beleidsstukken wordt de regievoering onderscheiden in procesregie, uitvoeringsregie (Wmo) en regie binnen het vrijwillig kader (Jeugdhulp). In de opdracht toegangstaken Jeugd worden de woorden procesregie en uitvoeringsregie niet gebruikt, maar wordt gesproken over de regievoering als onderdeel van sturing op veilig opgroeien van kinderen. De definitie van procesregie is erop toezien dat de juiste acties worden opgestart, partijen aan het werk zijn en dat er wordt gemonitord of er voortgang geboekt wordt in de gemaakte afspraken.

Uitvoeringsregie ligt volgens de afspraak bij de partij die de daadwerkelijke hulpverlening geeft of de hulpverlening inhoudelijk coördineert. Deze vorm van regie lijkt voor wat betreft de Wmo redelijk duidelijk belegd te zijn.

Alhoewel het niet ter discussie staat dat De Toegang de procesregierol vervult, is nog onvoldoende scherp wat precies de bedoeling en de verwachtingen zijn rondom die regie voerende rol. Wie wanneer de regie heeft is niet altijd duidelijk. Kennelijk is dit niet scherp genoeg afgesproken en vastgelegd of bij andere partijen kenbaar gemaakt. Dit speelt zowel op het bovenliggende niveau van afspraken tussen de verschillende partijen in het zorglandschap als binnen individuele casuïstiek.

Procesregie op complexe casuïstiek is een taak die bij De Toegang hoort, breder dan alleen regie op veiligheid Jeugd. De reikwijdte en mate van inzet op het voeren van regie op complexe casussen is ook binnen De Toegang zelf onduidelijk. Alhoewel deze regievoering evident nodig is en niet vanzelfsprekend ergens anders is belegd, komt de invulling van de regierol door De Toegang onder druk te staan als de caseload te hoog is.

Samenvattend kan worden gesteld dat de verwachtingen van de gemeente ten aanzien van invulling van de regierol en de opdracht aan De Toegang onvoldoende scherp zijn gemaakt.

5. Transformatie

De transformatiedoelstelling is onder andere om 40% van de hulpvragen op te lossen in het voorliggend veld. Dit is niet meetbaar, niet afrekenbaar en een niet-specifiek aanwijsbare opdracht voor De Toegang alleen. Dit gezegd hebbende zijn de verwachtingen ten aanzien van de rol van De Toegang in de transformatieopgave onvoldoende scherp geformuleerd. Dit geldt overigens ook voor alle andere spelers (voorliggend veld en zorgaanbieders) in het sociaal domein.

Op casusniveau ligt er een opgave zoveel mogelijk in te zetten op lichte ondersteuning (daar waar het kan) en te sturen op algemene voorzieningen. Binnen het zorglandschap wordt De Toegang geacht zich te manifesteren als een "spin in het

[2] kleine geldstroom: lumpsumbudget De Toegang, grote geldstroom: kosten inzet hulp en ondersteuning

web" en dient ze een bijdrage te leveren aan het versterken van het informele veld. Ook is hun opdracht om te werken aan innovatie. Wanneer ben je als Toegang goed bezig in de transformatieopgave? Omdat de opdrachten niet nader zijn uitgewerkt, is er vervolgens onvoldoende basis gelegd voor verantwoording en monitoring.

De Toegang zelf maakt ook nauwelijks zichtbaar wat hun bijdrage is aan de transformatieopdracht. De mate van verwijzing naar voorliggende voorzieningen wordt niet gemonitord en er wordt niet geëvalueerd op de effectiviteit van de inzet. Het kostenbewustzijn op de verstrekking van maatwerkvoorzieningen is minimaal. Er is geen prikkel (ingebouwd) die maakt dat de verschuiving naar voorliggende voorzieningen meer vanzelfsprekend is ingebed in het werk van de toegangsmedewerkers.

Naast scherpte in de opdracht en beter meten om te weten bij De Toegang is het zaak realistisch te zijn ten aanzien van de verwachtingen die worden neergelegd. De kerntaak van De Toegang is de indicering naar maatwerkvoorzieningen. Tijd en ruimte ontbreken om vanuit een 'spin in het web'-rol die andere taak goed op te kunnen pakken.

Het belangrijkste vangnet is het voorliggend veld; de kracht van het eigen sociale netwerk en de daar beschikbare algemene voorzieningen. Er worden algemene voorzieningen gemist, waardoor verwijzing wordt bemoeilijkt. De beleidsaanname dat mensen een groter beroep op hun eigen netwerk kunnen doen, wordt overschat, zo wijst ook landelijk onderzoek uit.

Samenvattend: Hoe beter de basisprocessen bij De Toegang zijn ingericht, er beleidsmatig scherpte aangebracht wordt in verwachtingen, duidelijkheid gegeven wordt aan partijen wie waarvoor verantwoordelijk is in de keten en er inkoop technisch passende prikkels in het sociaal domein ingebracht worden, des te meer ruimte ontstaat er voor inhoudelijke transformatie.

Vraag: In hoeverre realiseert stichting De Toegang (mede) de beleidsdoelen?

Antwoord: De beleidsdoelen zijn onvoldoende scherp geformuleerd en de prestatie die De Toegang hierin geacht wordt te leveren is niet expliciet gemaakt. De Toegang wordt niet gevraagd zich hierop te verantwoorden.

Deelvraag 2 - Doelmatigheid inrichting toegangsproces

Het toegangsproces moet voldoen aan de gestelde wettelijke vereisten zoals verwoord in de Wet maatschappelijke ondersteuning, de Jeugdwet en de Wet Gemeentelijke Schuldhulpverlening en hieruit voortvloeiende verordeningen, beleidsregels en opdrachten.

De conclusie kan worden getrokken dat de werkprocessen binnen De Toegang nog niet voldoende zijn uitgewerkt en aangepast op de huidige werkwijze van De Toegang. Hieraan wordt nu gewerkt. Er ligt zowel bij De Toegang als bij de gemeente geen urgentie ten aanzien van het voldoen aan de wettelijk gestelde termijnen van doorlooptijden in het totale toegangsproces. De gemiddelde doorlooptijden zijn hoger dan de streeftermijnen en of een cliënt daadwerkelijk binnen de gestelde termijnen een besluit op zijn aanvraag ontvangt, wordt niet bijgehouden. Geconcludeerd

kan worden dat er dus niet wordt voldaan aan de gestelde rechtmatigheidseisen en dat dit onvoldoende aandacht heeft bij De Toegang en gemeente. Tegelijkertijd kan worden geconstateerd dat er geen sprake is van veel bezwaren van inwoners t.a.v. de duur van de aanvragen.

De (mate van) sturing op kwaliteit is een aandachtspunt bij De Toegang. Dit is destijds geconstateerd naar aanleiding van het Inspectierapport, is opgevolgd met een verbeterplan waaraan volgens de Inspectie ook gevolg gegeven is, zoals zij concludeert in februari 2020. De sturing op kwaliteit is sinds medio 2018 sterk verbeterd. Toch blijft dit een permanent punt van aandacht. Dit hangt samen met het kunnen behouden van een stabiel personeelsbestand en de kwetsbaarheid van een relatief kleine organisatie.

De focus binnen De Toegang ligt op casuïstiek en inhoud, de focus op de bedrijfsvoering is nog onderontwikkeld. Het management van De Toegang stuurt nog onvoldoende via gegenereerde en geaggregeerde sturingsinformatie en acteert niet proactief (wat zijn ontwikkelingen). De organisatie heeft zich nog niet doorontwikkeld tot een stabiele organisatie. Ondanks de aanwezigheid van professionele medewerkers blijft er zorg over structurele borging van de kwaliteit van dienstverlening. Vanuit de noodzaak tot reductie van kosten worden efficiencymaatregelen doorgevoerd waarbij de vraag aan de orde is, wat de toekomstige consequenties zijn voor het (gewenste) niveau van dienstverlening. Door meer focus aan te brengen in de opdracht aan De Toegang kan de doelmatigheid (ook) bevorderd worden. De monitoring vanuit de gemeente op doelrealisatie is gering.

Medewerkers van De Toegang geven aan dat er efficiënter gewerkt kan worden door meer afspraken vast te leggen, door in de werkwijze meer uniformiteit aan te brengen en door onderdelen van werkprocessen duidelijker uit te werken (protocollen bijvoorbeeld waarin duidelijkere richtlijnen gegeven worden voor het afsluiten van een melding). De doelmatigheid van De Toegang kan verder verbeterd worden door focus aan te brengen in de opdrachtverlening aan De Toegang. Zo zouden cliëntroutes verkort kunnen worden, door taken elders te beleggen. Overigens is hier wel aandacht voor.

Vraag: Is het huidige toegangsproces doelmatig ingericht?

Antwoord: Deze vraag is niet eenduidig te beantwoorden. Uit cliënt ervaringsonderzoeken blijkt dat inwoners overwegend tevreden zijn over de zorg- en ondersteuning die ze ontvangen. Ook uit het feit dat er weinig bezwaren zijn, valt op te maken dat de cliënt naar tevredenheid bediend wordt. Uit de interviews blijkt ook dat de kwaliteit van de ondersteuningsplannen (in staat zijn om op maat een plan te maken voor de inwoner) in de afgelopen jaren sterk verbeterd is. Dus vanuit deze optiek is het antwoord ja, het huidige toegangsproces is doelmatig ingericht: de cliënt ontvangt ondersteuning op maat. Deze vraag beantwoordend vanuit een adequate inrichting van de werkprocessen dan is het antwoord op de vraag, nee. Dat blijkt onder ander uit het volgende: er is geen zicht op het realiseren van wettelijke termijnen, er is sprake van overschrijdingen van de gestelde termijnen, er zijn wachtlijsten, verschillende cliëntroutes zijn onnodig lang, de samenwerking (werkverdeling) tussen de ketenpartners is niet duidelijk, er wordt nauwelijks gestuurd op het realiseren van beleidsdoelen.

Deelvraag 3 & 4- Doeltreffendheid, doelmatigheid bedrijfsvoering

De opdracht van Emmen aan stichting De Toegang is op hoofdlijnen duidelijk (onderzoek in het kader van een hulpvraag; opstellen van een advies voor een eventuele indicatie), maar de uitwerking op onderdelen vaag (verschuiving naar het voorveld? Regie bij complexe meervoudige jeugdhulpvragen met veiligheidsaspecten?).
Er zijn geen KPI's[3] overeengekomen, zodat onduidelijk is op basis van welke uitkomsten het functioneren van De Toegang wordt gewogen en beoordeeld. Daarmee is de mate van doeltreffendheid van De Toegang op basis van dit onderzoek niet te objectiveren en dus niet te waarderen of te beoordelen.

De huidige begroting van De Toegang komt voort uit kennis vanuit de gemeentelijke praktijk (destijds reeds belegde taken), beschikbare budgetten, ingewonnen extern advies m.b.t. formatieberekening en de inmiddels opgedane ervaring vanaf 2017. Er liggen echter nog steeds geen objectieve normen aan ten grondslag in termen van caseload, tijdbesteding, etc.
Dit leidt ertoe dat over de hoogte van budget en het aantal fte wordt gesproken en niet over inhoudelijke overwegingen die daarmee verband houden. Er wordt vooral financieel gestuurd, zodat doelmatigheid terugslaat op de constatering of De Toegang wel of niet binnen de begroting blijft en, indien de begroting wordt overschreden, of de gemeente bereid is aanvullende middelen ter beschikking te stellen. Daarmee is de mate van doelmatigheid van De Toegang in termen van kosteneffectiviteit op basis van dit onderzoek niet te objectiveren en dus niet te waarderen/beoordelen.

De rol van De Toegang in het bredere sociaal domein in Emmen en de gevolgen van het handelen van De Toegang voor de gemeente (welzijn inwoners, uitgaven aan Wmo en aan jeugdhulp, bijdrage aan transformatie, etc.) is geen onderwerp van de communicatie tussen gemeente en De Toegang.
Hoewel het aspect van kosteneffectiviteit niet is te objectiveren en te beoordelen, vallen er geen grote afwijkingen te constateren in een (voor zover mogelijke) vergelijking met enkele andere gemeenten. Het aantal consulenten bij De Toegang lijkt gemiddeld, mogelijk dat het aantal fte consulenten voor Wmo wat aan de lage kant is. Wel valt op dat in Emmen relatief meer Wmo-vragen lijken te worden gesteld.
Wat ook opvalt is dat het aantal toekenningen voor maatwerkvoorzieningen voor Wmo en voor Jeugd relatief hoog is, net als het aantal voortijdig afgebroken trajecten in de jeugdhulp. Dit raakt aan de kosteneffectiviteit van De Toegang op het bredere sociaal domein in Emmen.

Op basis hiervan komen wij tot de conclusie dat De Toegang Emmen binnen de goedgekeurde begroting zou moeten kunnen werken. Er zijn geen aanwijzingen dat De Toegang met de huidige formatie echt te kort komt, hetgeen lijkt te worden bevestigd door de constatering dat in 2020 begroting en uitgaven redelijk in balans lijken. De globale aannames onder de begroting, als vertaling van de te verwachten caseload naar fte, zijn niet te weerleggen. Maar er is ook geen onderbouwing dat ze goed passen bij de verwachtingen in Emmen, met name omdat daar geen duidelijke afspraken over gemaakt zijn.

De discussie over mensen en middelen mist een gezamenlijk basis van overeenstemming tussen gemeente en De Toegang over waar die mensen en middelen precies voor nodig zijn

[3] KPI's – kritische prestatie-indicatoren bedoeld voor het kunnen meten van geleverde prestaties en doelbereiking.

en waartoe de inzet moet leiden. Dat houdt een risico in zich dat veranderingen in het werkveld van De Toegang (meer complexe jeugdhulp-vragen, meer crisissituaties, minder doorstroming door wachtlijsten bij aanbieders) direct terugslaan op de benodigde capaciteit bij De Toegang. Daarom is het echter naar ons idee veel meer de vraag wat van De Toegang mag worden verwacht en wat, gegeven die specifieke taakopdracht, de meest doelmatige en effectieve wijze van organiseren is. Op grond van onze bijdrage aan dit onderzoek (onze is in dit geval HHM) verwachten wij dat een aanscherping van de taakopdracht en betere onderbouwing van wat daarvoor nodig is, kan leiden tot een beter gesprek over mensen, middelen en resultaten. Overeenstemming daarover en concretisering naar meetbare KPI's en strakke monitoring daarvan, gaat op termijn een beter antwoord geven op de vraag wat De Toegang nodig heeft om een effectieve bijdrage te leveren aan het sociaal domein in Emmen en geeft de gemeente veel meer achtergrond om te kunnen beoordelen of de kosten van die bijdrage maatschappelijk aanvaardbaar zijn en binnen het totaal van uitgaven op het sociaal domein passen.

Vraag: Hoe doeltreffend en doelmatig is de bedrijfsvoering van Stichting De Toegang?

Antwoord: De mate van doeltreffendheid is op basis van dit onderzoek niet te objectiveren en daarmee te beoordelen. Er zijn geen prestatieafspraken gemaakt op basis van welke uitkomsten het functioneren gewogen kan worden.

Antwoord: De mate van doelmatigheid van De Toegang in termen van kosteneffectiviteit op basis van dit onderzoek is niet te objectiveren en dus niet te waarderen/beoordelen. Er liggen aan de begroting geen objectieve normen ten grondslag in termen van caseload, tijdbesteding, etc. In vergelijking met andere gemeenten vallen er echter bij De Toegang in Emmen geen grote afwijkingen op. Conclusie is dat De Toegang (in vergelijking met andere gemeenten) binnen de goedgekeurde begroting zou moeten kunnen werken.

Deelvraag 5 - Besturing en leiderschap

Emmen heeft de toegang tot zorg -en ondersteuning extern gepositioneerd, omdat de kennis niet aanwezig was bij de gemeente. De gemeente wilde dat er één organisatie verantwoordelijk werd voor de dienstverlening en zag voor zichzelf een rol als regievoerder, niet als uitvoerder. Emmen kiest voor quasi-inbesteden. Dat houdt in dat De Toegang een aan de gemeente gelieerde rechtspersoon is. De stichtingsvorm wordt als meest geëigend gezien vanwege de mogelijkheid om het bestuur rechtstreeks aan te spreken. De zelfkant van de gemaakte keuze speelt met name op als de uitvoering te wensen overlaat. Sturing geven vindt de gemeente lastig, omdat de bedrijfsvoering op afstand gezet is en de eindverantwoordelijkheid voor de dienstverlening bij de gemeente ligt. Ook is er sprake van rolonduidelijkheid in rollen en taken tussen de stichting en de gemeente. Movisie schetst in een landelijke studie ook deze nadelen ten aanzien van het extern beleggen. Uit gevoerde interviews (onder ambtenaren) blijkt dat de

ambtenaren van de gemeente niet verwachten dat de dienstverlening in eigen beheer tot een betere uitvoering leidt.

De relatie tussen gemeente en stichting mist zakelijkheid. De bestuurlijke verwachtingen over een weer lopen uiteen. De invulling van het toezicht door de Raad van Toezicht (RvT) sluit niet aan bij de verwachtingen van de gemeente. In algemene zin wordt de opstelling van de RvT als weinig inhoudelijk betrokken en niet proactief gekenschetst. De RvT geeft aan vertrouwen te hebben in de werkwijze van de directeur-bestuurder. De gemeente ziet dat er weliswaar rust gebracht is door de directeur-bestuurder na de bestuurscrisis in 2018, maar dat de bedrijfsvoering nog onvoldoende in control is en ervaart een gebrek aan politieke antenne bij de directeur-bestuurder. De RvT vindt op haar beurt dat de gemeente onvoldoende kaders meegeeft (kaderbrief) om het toezicht adequaat in te kunnen vullen.

De directeur-bestuurder zegt dat er met de gemeente op inhoud sprake is van een goede samenwerking, maar dat er behoefte is aan afbakening in wat op welk niveau besproken moet worden. Verder heeft de gemeente de neiging om vanuit een negatieve insteek (door vroegere ervaringen gevoed) het gesprek te starten. Ook is er soms sprake van een te snel geformuleerde mening, zonder kennis van de exacte feiten. Het hebben van vertrouwen is geen basishouding bij de gemeente, aldus het management.

Samenvattend zien we dat de zelfkant van de gekozen vorm, zijnde een stichting op afstand van de gemeente, met name wordt gevoeld door de gemeente als het minder goed loopt bij De Toegang. De eindverantwoordelijkheid/aansprakelijkheid van het college en het gebrek aan sturingsmogelijkheid speelt dan op en leidt tot irritatie. De verhoudingen zijn delicaat, omdat er geen proactieve samenwerking ontstaat tussen opdrachtgever en opdrachtnemer.

Vraag: Hoe wordt (be)sturing en leiderschap beleefd?

Antwoord: De bestuurlijke verwachtingen over en weer lopen uiteen. De verhoudingen zijn delicaat.

De relatie tussen gemeente en De Toegang mist zakelijkheid.

Het gebrek aan sturingsmogelijkheden van het college is een punt van zorg als de bedrijfsvoering uit de pas loopt. Dit vloeit voort uit het feit dat de gemeente eindverantwoordelijk en dus aansprakelijk blijft voor de dienstverlening zonder zelf aan het stuur te zitten.

2.2 Aanbevelingen

Alle aanbevelingen richten zich aan het college van B&W van de gemeente Emmen. De aanbevelingen richten zich op de korte en middellange termijn (twee jaar).

1. **Stuur op het op orde krijgen van de bedrijfsvoering van De Toegang.**
   Formuleer daartoe een aangescherpte opdracht voor De Toegang voor de duur van de huidige overeenkomst. Maak als gemeente de financiële kaders waarbinnen De Toegang dient te opereren vroegtijdig kenbaar. Beschrijf in de opdracht op welke onderdelen de bedrijfsvoering van De Toegang dient te verbeteren. Werk in de uitvoering samen, versterk de verbinding tussen uitvoerders (werk niet in wij-zij, maar in wij; denk in termen van stutten en helpen). Focus in het takenpakket van De Toegang aanbrengen daar waar het praktisch kan, bijvoorbeeld door het verkorten van cliëntroutes. Zorg dat er een verzakelijking in de (be)sturing van De Toegang tot stand komt.

2. **Actualiseer het beleid sociaal domein en zorg ervoor dat daarbij ook de verbinding tussen richten en verrichten gemaakt wordt.**
   Doordenk wat een beleidsuitgangspunt in houdt en maak duidelijk wat het betekent voor de uitvoeringspraktijk. Dus maak duidelijk wat de verwachtingen zijn en welke prestaties organisaties dienen te leveren. Zorg voor alignment (op één lijn brengen in de uitvoering van taken). Scherp de visie aan vanuit de opgedane ervaringen in Emmen. Maak een uitvoeringskader en uitvoeringsopdrachten (niet alleen voor De Toegang, maar ook voor andere gecontracteerde partijen in het sociaal domein).

3. **Start met een strategische oriëntatie op contractering sociaal domein breed op basis van beleidsuitgangspunten. Een onderdeel daarvan is de contractering van het toegangsproces.**
   (Behandel contractering van het toegangsproces als een inkoopopgave, dat brengt scherpte aan in de opdracht). Start met een strategische oriëntering op de inkoopopgave van de toegang en bekijk de contractering van de toegang vanuit een bredere context. Op basis van een beleidsuitgangspunten/leidende principes dient een logische clustering van diensten voor contractering te ontstaan. Daarbij rekening te houden met juridische mogelijkheden/onmogelijkheden. Leer daarbij ook van ervaringen (gekozen modellen) van andere gemeenten. Houdt er rekening mee dat een inkooptraject circa 1,5 tot 2 jaar duurt. Dus start op tijd.

4. **Organisatie & positionering. Handhaaf de juridische constructie (stichting De Toegang) gedurende de looptijd van de overeenkomst en heroverweeg het gekozen toegangsmodel voor de periode vanaf 2022.**
   Kies (zeker) voor de duur van de overeenkomst voor een bestendige gedragslijn weggezet in een duidelijke opdracht. Dus handhaaf de huidige vorm en kijk waar bijstelling nodig is (verbeteren, verlichten, verzakelijken). Heroverweeg het Emmense model voor de periode na 2022.Emmen heeft gekozen voor een toegangsmodel waarbij uitgegaan wordt van een integraal team voor alle hulpvragen. In de praktijk wordt deze ambitie

niet waargemaakt (en is ook niet uitvoerbaar gebleken). Dus heroverweeg de organisatie en positionering van het toegangsmodel en neem de daarbij te onderscheiden onderdelen van de dienstverlening in ogenschouw (voorliggende voorliggende voorzieningen, informatie en advies, triage, onderzoek & indicatiestelling, de regievoeringstaak, en levering van zorg -en ondersteuning).

5. **Versterk de regierol/sturing/monitoring vanuit de gemeente door in eigen huis rollen, taken aan te scherpen.**
   Expliciteer de verschillende rollen en taken in het sociaal domein. Zorg dat externe partners weten wie waarvoor aanspreekbaar is. Kijk naar de eigen gemeentelijke werkwijze (integraal ja/nee). Werk aan het verbeteren van monitoring van contracten.

6. **Bij eventuele verlenging van de gekozen juridische constructie (stichting De Toegang) sta dan nadrukkelijk stil bij de afspraken die in de statuten gemaakt worden.**
   Denk na over de gewenste spelregels, laat de notaris meedenken over de gewenste uitvoeringsvorm (gebruik de notaris niet alleen als sluitstuk). Zorg er voor dat de spelregels aansluiten bij de verwachtingen van de gemeente. Bijvoorbeeld: wensen ten aanzien van de invulling van de bestuurlijke en toezichthoudende functie en het samenspel tussen opdrachtgever (gemeente) en opdrachtnemer.

7. **Pak de opgaven in het sociaal domein programmatisch op.**
   Werk een startnotitie uit met daarin in uitgelijnd welke activiteiten (en welke resultaten op hoofdlijnen) er volgtijdig uitgewerkt moeten worden. Laat daarbij ook zien hoe de samenhang geborgd wordt.

8. **Waardeer als College de zwaarwegende verantwoordelijkheid van De Toegang in de uitvoering van het werk en stimuleer De Toegang om te investeren in een stabiel en kwalitatief hoogstaand personeelsbestand.**
   Stimuleer dat er vanuit De Toegang ingezet wordt op een goede ondersteuning van medewerkers, dat er een personeelsbeleid gevoerd wordt met voldoende aandacht voor persoonlijke ontwikkeling en incentives gelet op het bevorderen van een stabiel, kwalitatief hoogwaardig personeelsbestand.

3 Werken in wijk/toegangsteams

3.1 Wijk/toegangsteams in Nederland

In veel gemeenten vormen sociale wijkteams of toegangsteams 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 vier meest genoemde argumenten voor wijkteams waren:

1. Laagdrempeligheid: dichter bij mensen en hun vragen;
2. Integrale aanpak: één huishouden, één plan, één regisseur;
3. Multidisciplinair werken: diverse hulpverleners, korte lijnen, uitwisseling expertises;
4. Preventie en vroeg signalering: eerder signaleren, vroegtijdig ingrijpen, voorkomen van erger, outreachend werken.

Uit een landelijke peiling (2017) bleek dat 87% van de gemeenten werkt met wijk- of toegangsteams. Het begrip is echter niet eenduidig. Elke gemeente richt de teams weer anders in, wat 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 ze uitvoeren, samenstellingen en aansturingsconstructies. In dit hoofdstuk gaan we in op de bestaande organisatievormen voor wijkteams en op de varianten die er in den lande gemaakt zijn in positionering.

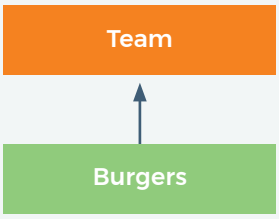
Verder zoomen we in hoofdstuk 4.1. in op de keuzes die Emmen gemaakt heeft voor de inrichting en positionering van de teams.

3.1.1 Organisatievorm

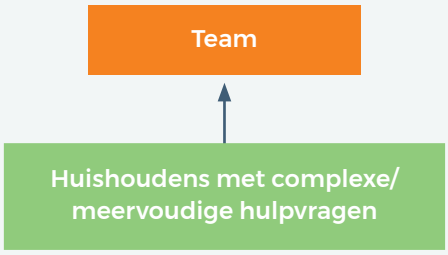
Een gemeente baseert de keuze voor een organisatie-of inrichtingsvorm op de breedte en intensiteit van de vragen waarop de teams in de gemeente zich zouden moeten richten. Zo hebben sommige gemeenten de keuze gemaakt om vanuit de "één loket gedachte" een team voor alle hulpvragen in te richten. Andere gemeenten hebben bijvoorbeeld de keuze gemaakt om de teams in te zetten op complexe hulpvragen of om de teams in te richten gebaseerd op specifieke doelgroepen. Grofweg onderscheiden de onderzoekers van het programma Integraal werken in de wijk vier modellen.

[4] Movisie, NCJ, NJi, Vilans en de Werkplaatsen Sociaal Domein hebben in 2017 samen gewerkt in het programma Integraal Werken in de Wijk (IWW).

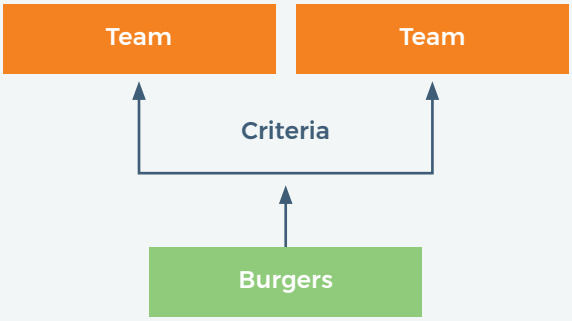
Model A is **een breed integraal team**, dat zoveel mogelijk hulpvragen, ook specialistische, oppakt. Zo nodig vliegt het team kennis van specialisten van buiten in. De doelgroep omvat iedereen, ongeacht de leeftijd. Binnen dit model zijn twee varianten denkbaar.



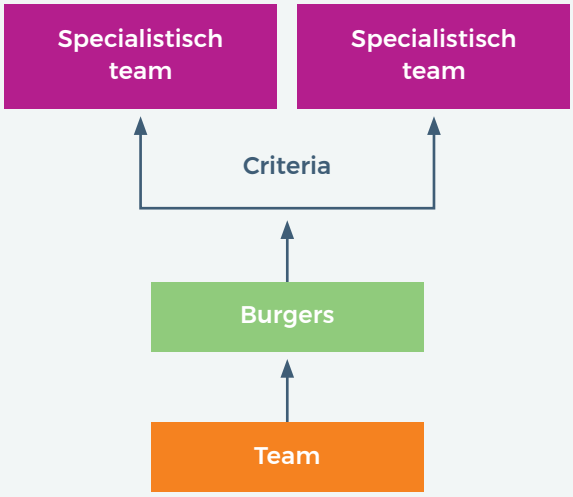
Model A1 voor alle hulpvragen van enkelvoudige tot meervoudige problematiek.



Model A2 uitsluitend voor complexe en meervoudige problematiek.



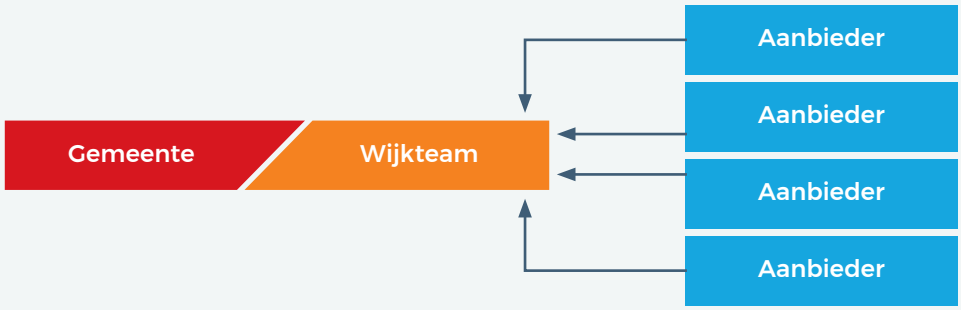
Model B zijn **domein- of doelgroep specifieke teams**. Meerdere teams functioneren naast elkaar op afgebakende domeinen of voor specifieke doelgroepen. Heldere werkafspraken voorkomen overlap. Soms werken de teams als voorpost.



Model C is een **generalistisch (wijk)team** dat functioneert als voorpost voor de daarachterliggende, 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 toegangspoort.

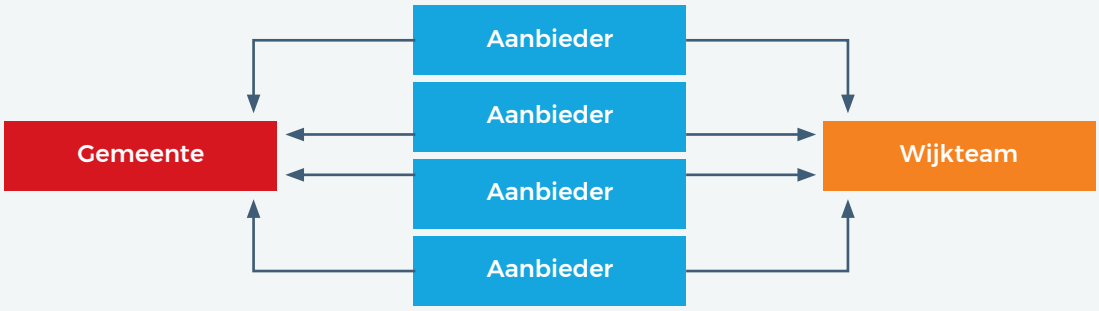
3.1.2 Positionering

Een andere manier om teams in te delen is op basis van hun positionering (conform onderzoekprogramma Integraal Werken in de wijk).

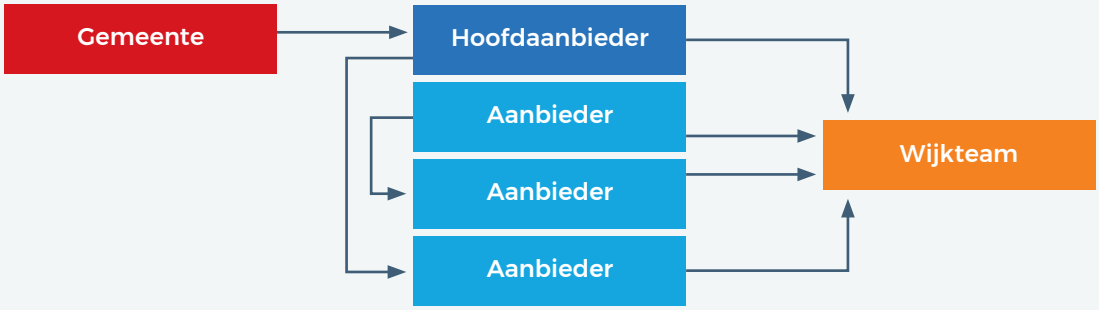


In Model 1 maakt het (wijk)team onderdeel uit van de gemeentelijke organisatie (uitvoering in eigen beheer).

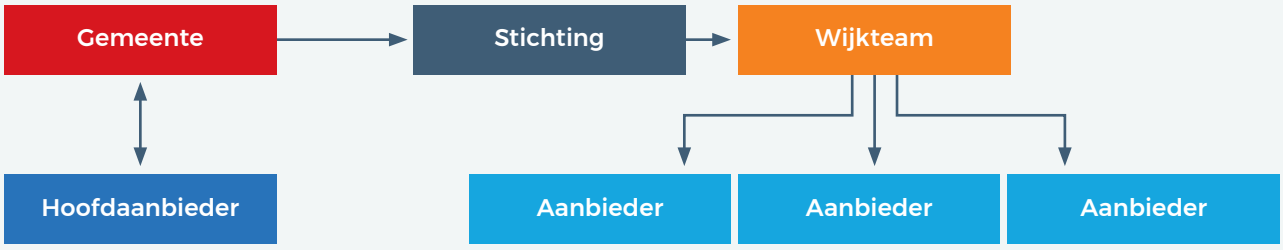
De gemeente kan het (wijk)team ook uitbesteden aan één of meer aanbieders of aan een speciaal opgerichte rechtspersoon. In dat geval zijn er drie varianten mogelijk: model 2, 3 of 4.



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 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, dat kan bijvoorbeeld een stichting zijn of een overheids bv. Deze rechtspersoon heeft als taak om een multidisciplinair team op te zetten, te coördineren en aan te sturen.

4 Bevindingen

In hoofdstuk 4 worden de bevindingen weergeven op de verschillende deelvragen van het onderzoek. Het hoofdstuk wordt ingeleid met een uitwerking van de gekozen organisatievorm en positionering van de toegangsorganisatie in Emmen, daarbij aansluitend bij de te onderscheiden vormen in Nederland zoals beschreven in hoofdstuk 3.

4.1 Toegangsteams in Emmen

4.1.1. Organisatievorm

Per 1 januari 2017 is in Emmen een toegangs-organisatie ingericht. Deze is in de vorm van een stichting georganiseerd.

Uitgangpunt was:
'Iedereen met een hulp- en ondersteuningsvraag, maar ook diegene die zijn zorgen wil delen, kan er laagdrempelig terecht: fysiek, telefonisch of digitaal. De organisatie die De Toegang organiseert zorgt voor deze 'loketfunctie' in de zes gebieden. Het toegangsteam is onafhankelijk, zij handelt professioneel autonoom en staat organisatorisch los van de levering van de ondersteuning, hulp en dienstverlening'[5].

Emmen kiest voor een toegangsorganisatie die laagdrempelig toegankelijk is en waar iedereen met z'n ondersteuningsvraag terecht kan, dus Emmen opteert voor **een breed integraal team conform model A** zoals hierboven beschreven. Uitgangspunt is dat De Toegang gebiedsgericht gaat werken en in zes gebieden loketfuncties inricht. Er is sprake van gefaseerd onderbrengen van taken naar de toegangsorganisatie. Einddoel is een toegangsorganisatie met een volledig takenpakket. De (toegangs)taken Wmo, namelijk huishoudelijke hulp, individuele begeleiding en beschermd wonen zijn per 1 januari 2017 ondergebracht bij De Toegang. De intentie was om voor Beschermd Wonen een separate toegang te organiseren die door de aanbieders zelf zou worden vormgegeven. In plaats daarvan is de toegang tot Beschermd Wonen opgenomen in De Toegang.

Vervolgens was de planning dat de taken Wmo rolstoel-, vervoers- en woonvoorzieningen half 2017 over zouden gaan naar De Toegang. Dat is in de praktijk anders gegaan. Er is een keuze gemaakt om Jeugdhulp voorrang te geven. Jeugdhulp is dan ook 1 juli 2017 toegevoegd.

Er bleven zes teams, maar er ontstond binnen de teams een functionele toedeling naar Wmo, Beschermd Wonen en Jeugd. De gedachte was dat de medewerkers van het toegangsteams zouden werken op basis van het zogenoemde "T-shaped professional" concept. Het idee hierachter is dat iedere medewerker een stuk specialisme in het team inbrengt, maar zich daarnaast in de breedte als generalist ontwikkelt op het volledige takenpakket van het toegangsteam. Dit is in de praktijk anders gegaan. Medewerkers werken anno 2020 op een specialisme binnen de teams. Het ideaalbeeld van 2017, het 'groeiproces' van specialist naar generalist, is niet verder uitgewerkt.[6]

De toegangstaken "schulddienstverlening (SDV) en Wmo rolstoel- en vervoers- en woonvoorzieningen zijn per 1 januari 2018 toegevoegd aan De Toegang. De SDV-taken zijn bij twee medewerkers belegd die naast de teams staan en de overige taken zijn bij specifieke functionarissen belegd.

[5] uit Startdocument Toegangsteams Emmen 2017
[6] Volgens de directeur-bestuurder werd dit 'groeiproces' beperkt door financiële kaders die noodzaakten werkstromen in structuur aan te passen.

De toegangstaken ten behoeve van de Participatiewet zijn anders dan aanvankelijk bedacht, niet bij De Toegang belegd. Er ligt geen formeel besluit waarom dit niet is geëffectueerd.

Begin 2019 is er een regiegroep Jeugd in het leven geroepen, als één van de onderdelen van de "maatregelen Jeugd 2019" (bedoeld om de overschrijdingen t.o.v. de rijksbijdrage Jeugd terug te dringen). Dit is een ambtelijke groep aangevuld met medewerkers van De Toegang dat als een specialistisch team domein overstijgend complexe Jeugd casussen oppakt. Complexe casuïstiek wordt overigens binnen De Toegang zelf ook onderling (met gedragswetenschapper) besproken en opgepakt.

Toegangsteams en andersoortige teams

De Toegang in Emmen is opgericht als antwoord op de decentralisatie in 2015 (toegang tot geïndiceerde zorg). Er was ook vóór 2015 al een bestaande sociale infrastructuur. Zo zijn er in de gebieden ook nog wijkteams, sociale teams en Sedna teams. Deze worden min of meer beschouwd als voorliggende (preventieve) teams. Ze hebben niet de indicerende taak zoals De Toegang die wel heeft. In verschillende andere gemeenten hebben de voorliggende preventieve teams een vaste samenstelling (type functionarissen). In Emmen zijn de 'oude' structuren naast de nieuwe structuren blijven bestaan.

4.1.2 Positionering

Organisatorisch/juridisch

De gemeente Emmen heeft op grond van bovenstaande de toegangsorganisatie uitbesteed aan een speciaal daarvoor opgerichte rechtspersoon (model 4 zoals verwoord in hoofdstuk 2.1.2).

Wat waren daarbij de overwegingen?

Het college van B&W werd per 2015 verantwoordelijk voor de toegang tot maatschappelijke ondersteuning (Wmo 2015, de Jeugdwet en de Participatiewet). Een goede invulling daarvan dient het openbaar belang, zo wordt aangegeven. De gemeente Emmen zegt zelf niet de specifieke kennis in huis te hebben om het onderzoek in eigen huis uit te voeren (en overweegt niet om deze kennis zelf op te bouwen) en vindt het ook niet wenselijk om de toegang tot de dienstverlening bij maatschappelijke partijen neer te leggen, omdat ze de regie wil blijven voeren[7]. Meerdere gemeenten hadden de toegangsfunctie inmiddels op afstand gezet door daarvoor een juridische entiteit op te richten. Emmen volgde dat voorbeeld met als uitgangspunten voor de te contracteren organisatie van de toegang;

- de organisatie opereert onafhankelijk, handelt professioneel autonoom en staat organisatorisch los van de levering van de ondersteuning, hulp en dienstverlening;
- de teams in de zes gebieden moeten uniform werken;
- de gemeente voert regie en stuurt op kwaliteit en resultaat;
- er moet sprake zijn van quasi-inbesteden;
- de organisatie moet een rechtspersoon zijn.

Op grond van artikel 160 lid 2 Gemeentewet, kan het college besluiten om over te gaan tot oprichten van, dan wel deel te nemen in stichtingen, maatschappen, vennootschappen, verenigingen, coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen. Voor Emmen blijven na de volgende overweging de stichting, de vereniging en de coöperatie over als reële mogelijkheid:

[7] Uit collegevoorstel 'De Toegang tot maatschappelijke ondersteuning' collegebesluit 14-06-'16

‘Met het beoordelen van de toegang tot de maatschappelijke dienstverlening wordt een publiekrechtelijke taak uitgevoerd. Het winstoogmerk speelt daarbij geen rol en is niet van belang. Vennootschappen (NV, BV, de Vennootschap onder firma, de Commanditaire Vennootschap) zijn bij uitstek geschikt voor organisaties met een winstoogmerk en worden daar ook veelal mee geassocieerd. Het ligt dan ook niet voor de hand om voor de toegang deze rechtsvormen te gebruiken. Bij de VOF en de CV geldt dat de eigenaren ook privé aansprakelijk zijn. Dit is niet wenselijk voor een organisatie die verantwoordelijk is voor de toegang. De onderlinge waarborgmaatschappij is bedoeld voor het uitoefenen van een verzekeringsbedrijf en valt dus af. Blijven over als mogelijke rechtspersonen, de stichting, de vereniging en de coöperatie’.[8]

Gelet op de hieronder beschreven aspecten wordt voorgesteld om voor de toegang te kiezen voor de rechtspersoon van een stichting.

Er zijn verschillende overeenkomsten gesloten voor de taken die successievelijk bij de stichting zijn ondergebracht. De stichting ontvangt een lumpsum budget voor het uitvoeren van de dienstverlening.

Fysiek

De Toegang heeft conform de beleidsmatige uitgangspunten van de gemeente de opdracht een loketfunctie in te richten in de zes geografische gebieden zoals Emmen die hanteert; de Velden, de Monden, de Blokken, Emmen Noord, Emmen Oost en Emmen Zuid. Uitgangspunt is dat in alle gebieden herkenbare plaatsen als uitvalsbasis en contactpunt voor inwoners ingericht worden. Als vestigingsplek wordt gedacht aan locaties als Infohuizen, wijkcentra of dorpshuizen. Dit is in 2017 ook vormgegeven.

Anno 2020 wordt de beweging gemaakt naar huisvesting in een centrale locatie. Vanuit financiële overwegingen maar ook vanuit de ondervinding van De Toegang dat de expertise te veel versnipperd wordt door opdeling in zes gebieden en er zes verschillende manieren van werken zijn ontstaan. Daarbij wordt benoemd dat slechts een heel gering aantal meldingen fysiek plaats vinden. Het overgrote deel van de meldingen gebeurt telefonisch of per email. Deze beweging naar een centrale locatie wijkt af van de visie over de toegang die neergelegd is in het startdocument en de opdracht, waar de fysieke aanwezigheid in de gebieden nadrukkelijker is gepositioneerd. In de begroting 2020 en Q2 van De Toegang wordt melding gemaakt van de wijziging naar mee gecentraliseerd werken.

[8] uit collegevoorstel ‘De Toegang tot maatschappelijke ondersteuning’ collegebesluit 14-06-‘16

4.1.3 Wijkteams vijf jaar later – vergelijking landelijk beeld versus Emmen

Movisie heeft een onderzoek uitgevoerd onder gemeenten naar de stand van zaken van de sociale (wijk) teams nu 5 jaar na de decentralisaties 'Sociale(wijk)teams: vijf jaar later' [9]. Conclusie is dat 83 % van de gemeenten werkt met sociale (wijk) of toegangsteams. In gemeenten worden er verschillende namen gegeven aan de teams. Wijkteams of sociale teams zijn begrippen die vergelijkbaar zijn met de Emmense toegangsteams. Wel is het zo dat er binnen 'het containerbegrip wijkteams' verschillende keuzes voor wat betreft inrichting en takenpakket gemaakt worden. Onderstaand een overzicht van stand van zaken van de teams vijf jaar na de decentralisatie en een vergelijking met de situatie in Emmen [10].

	Gemeenten in Nederland	Emmen
Vorm teams	46% van deze gemeenten hebben gekozen voor een breed integraal team voor alle hulpvragen. Er is een lichte toename te zien vanaf 2017 (toen 40%). 10% werkt met een breed integraal team, maar dan uitsluitend voor complexe of meervoudige hulpvragen. 23% werkt met domein/doelgroep specifieke teams en 12 % werkt met een generalistisch (wijk)team als voorpost voor een domein specifiek team.	Er is gekozen voor een breed integraal team waar inwoners met alle hulpvragen terecht kunnen. Emmen heeft begin 2019 wel een specialistisch regieteam Jeugd ingericht (combi gemeente-De Toegang) om complexe Jeugdcasussen te bespreken. Binnen de teams zijn er functionele toedelingen gemaakt naar Wmo, Jeugd, Beschermd Wonen, hulpmiddelen en SDV. Er is onderlinge afstemming tussen medewerkers van de verschillende disciplines, maar in principe pakken Wmo-consulenten Wmo casussen op, Jeugd- consulenten jeugdcasussen e.d.

[9] 'Sociale (wijk) teams: vijf jaar later' door Movisie tot stand gekomen met subsidie van VWS en in samenwerking met Vws en met de partners in het landelijk programma Integraal Werken in de Wijk (NCJ, NJi en Vilans).

[10] Movisie heeft ook gekeken naar knelpunten bij de teams, de wijze van ondersteuning en monitoring en de stand van zaken resumerend na vijf jaar. In hoofdstuk 4 komen we hierop terug.

	Gemeenten in Nederland	Emmen
Type/combinatie van professionals	60% van de teams bestaat alleen uit T-shaped professionals, 10 % uit T-shaped professionals en specialisten, 9 % uit alleen specialisten. 21% heeft andersoortige combinaties gemaakt.	De intentie was om te werken met T-shaped professionals, maar in de praktijk wordt er gewerkt met specialisten op de verschillende onderdelen.
Taken	90% geeft aan dat vraagverheldering of keukentafelgesprekken tot de taken behoort. Daarna volgt het voeren van casusregie (86%) en het maken van een plan met de cliënt (83%), signalering (75%). 9% van de teams heeft preventie, samenlevingsopbouw en welzijnsactiviteiten als taak.	Het keukentafelgesprek behoort tot het takenpakket, ook het maken van het gespreksverslag met de cliënt, casusregie voor de Wmo (behalve BW) is belegd bij de hoofdaanbieders Wmo en voor Jeugd is casusregie bij De Toegang belegd. Signaleren is onderdeel van het takenpakket, maar het zelf uitvoeren van hulpverleningstaken of welzijnstaken behoort niet tot het takenpakket
Meeste tijd besteed aan:	1. vraagverheldering en keukentafelgesprekken (61%); 2. casusregie (41%) en 3. plan maken met cliënt (34%).	De tijdsbesteding is niet in percentages weer te geven. Uit de uitgevoerde formatiecalculatie van de Toegang (2019 – uitgevoerd door Lean noord) blijkt dat tot dusverre de tijdsbesteding van de medewerkers niet inzichtelijk is. Om de tijdsbesteding van medewerkers inzichtelijk te maken en een betrouwbare caseloadnorm vast te stellen is het nodig dat medewerkers hun uren registreren. Het tijdschrijven wordt in het 1e kwartaal 2020 opgepakt, wordt in hun eigen rapportage betreffende formatiecalculatie aangegeven. Uit interviews is gebleken dat dit nog niet gebeurt.

	Gemeenten in Nederland	Emmen
Resultaatafspraken	60% heeft afspraken met het team over input. 45% heeft (ook) afspraken over outcome en 25% over output. 11% procent geeft aan geen afspraken te hebben met het wijkteam (in 2017 was dat 5%).	Er zijn afspraken gemaakt met De Toegang over input, outcome en output. Deze afspraken zijn echter niet scherp (geen KPI's) en worden beperkt gemonitord. Er worden cliëntervaringsonderzoeken uitgevoerd en er wordt op kwaliteit steekproefsgewijs getoetst door de gemeente. Er is beperkt managementinformatie beschikbaar, de verantwoordingsrapportages van De Toegang zijn vormvrij en bieden geen goed zicht op geleverde prestaties.
Doelstellingen	Voor 63 % van de gemeenten is het bieden van passende zorg en ondersteuning (maatwerk) het belangrijkste doel voor het team. Gevolgd door integrale aanpak van Multi problematiek (38%) en het vergroten van de zelfredzaamheid van inwoners (33%).	Deze landelijk benoemde doelstellingen worden ook in Emmen als opdracht aan De Toegang meegegeven. De integrale aanpak wordt in Emmen minder nadrukkelijk gekoppeld aan multiproblem problematiek, maar is meer generiek geformuleerd.
Werk en inkomen	60% geeft aan dat taken rondom werk en inkomen zijn ingebed in de teams. Dat is een stijging van 15 % t.o.v. 2017. Twee derde van de teams heeft één of meer medewerkers met expertise over werk en inkomen in het team.	Bij de start van De Toegang was het de ambitie om onderdelen van de Participatiewet toe te voegen. Dit is niet verder opgevolgd en inmiddels lijkt de destijds benoemde ambitie niet meer opportuun.

	Gemeenten in Nederland	Emmen
Positionering	48% van de gemeenten heeft het team in eigen beheer (2017 was dat 46%). Bij 26 % is het team uitbesteed aan meerdere aanbieders. 9 % besteedt het team uit aan een opgerichte rechtspersoon en 12% organiseert het op een ander manier bijvoorbeeld aanbieders Jeugd vormen het jeugdteam en aanbieders Wmo vormen het Wmo team.	Emmen heeft De Toegang extern belegd. De gemeente heeft voor uitvoering van de taken een rechtspersoon opgericht; een stichting.
In eigen beheer	33% van de G40-gemeenten heeft het team in eigen beheer tegenover 59% van de niet G40-gemeenten.	Emmen behoort tot de G40 en heeft het team niet in eigen beheer.
Verandering van model	61% geeft aan dat de positioneringsvorm sinds de oprichting gelijk is gebleven. 15% heeft de teams in eigen beheer genomen. 13% heeft de teams uitbesteed aan meerdere aanbieders en 3% heeft een rechtspersoon opgericht.	De positionering is tot dusverre gelijk gebleven.
	68% van de gemeenten vindt dat het werken met teams voldoende bijdraagt aan de realisatie van de gestelde doelen van de transitie in het sociaal domein (in 2017 was dat 78%).	Er is landelijk een afname van 10% t.o.v. 2017 (van 78% naar 68%) als het gaat om de vraag of de teams bijdragen aan het realiseren van de doelen van de transitie. Hoe dat in Emmen beleefd wordt is niet onderzocht.

	Gemeenten in Nederland	Emmen
	32% vindt dat het werken met (wijk)teams nog onvoldoende bijdraagt aan het realiseren van de doelen van de transitie in het sociaal domein. Er wordt nog te weinig aan maatwerk, preventie en integraal werken gedaan. Oorzaken volgens hen, de werkdruk en het missen van voldoende financiële middelen.	
Capaciteit	De taak waar de teams onvoldoende aan toe komen, is preventief werken en of vroeg signalering (59%) Ook het outreachend werken (52%), het door ontwikkelen van individueel aanbod naar collectieve voorzieningen (51%), ondersteunen en faciliteren van algemene wijkvoorzieningen (47%) en het vinden van nuldelijnszorg: informele netwerken en buurthulp (46%) worden genoemd.	Het toegangsteam heeft de handen vol aan de caseload. Preventief werken, outreachend werken, (mede) ontwikkelen van collectieve voorzieningen en vroegsignalering komt onvoldoende tot stand, zo blijkt uit interviews, de uitgevoerde enquête en eerder uitgevoerd onderzoek naar de Wmo dienstverlening “Anders denken, anders doen” (voorjaar 2020).

4.2 Deelvraag 1- Realisatie beleidsdoelen door stichting De Toegang

4.2.1 Inleiding

In het beleidsplan "Samen verder in het sociaal domein" is de doelstelling rond de maatschappelijke ondersteuning als volgt geformuleerd:
"Jeugdigen groeien veilig op, inwoners kunnen participeren, zijn zelfredzaam en kunnen zo lang mogelijk zelfstandig thuis blijven wonen".

De Toegang is één van de middelen om de visie en doelstelling in de maatschappelijke ondersteuning te bereiken, zo wordt gesteld in het startdocument "Toegangsteams Emmen 2017".
De beleidsdoelen van de gemeente sluiten aan bij de Wet maatschappelijke ondersteuning, de Jeugdwet en de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening.

De Toegang met haar toegangsteams is de plek waar de inwoner laagdrempelig terecht kan met vragen over zorg, werk en welzijn en waar op basis van een intake en het uitvoeren van een onderzoek een verwijzing plaatsvindt naar passende algemene voorzieningen of doorgeleiding naar de gemeente voor afgifte van een indicatie voor een individuele maatwerkvoorziening. Zorg en ondersteuning wordt geleverd op maat en hulpverlening rondom één huishouden wordt in samenhang opgepakt. De ondersteuning wordt dichtbij inwoners en laagdrempelig georganiseerd (in een 6-tal gebieden) en het beschikbare gemeentelijke budget is kader stellend.

De opdracht aan De Toegang is door de gemeente in drie afzonderlijke documenten vastgelegd. Er is bij aanvang een generieke overeenkomst (april 2017) opgesteld voor het verzorgen van de toegang tot maatschappelijke ondersteuning op grond van de Wmo 2015, de Jeugdwet, de Participatiewet en de Wet gemeentelijke schulddienstverlening, waarbij het in eerste instantie diende te gaan om de uitvoering van de Wmo 2015 (Begeleiding individueel/groep, Beschermd Wonen en Schoonmaakondersteuning). In de genoemde overeenkomst wordt verwezen naar het startdocument 'Toegangsteams Emmen 2017" waarin de taken die per 2015 in uitvoering genomen moesten worden, nader beschreven staan. Het startdocument kan gezien worden als bijlage van de genoemde generieke overeenkomst. Ten tweede is er een inhoudelijke opdrachtbeschrijving gemaakt voor de uitvoering van toegangstaken Jeugdhulp gemeente Emmen (1 juli 2017) en ten derde is er een opdrachtbeschrijving voor de uitvoering van Schulddienstverlening & Wmo-rolstoel-, vervoers- en woonvoorzieningen (november 2017) gemaakt.

Uit de interviewrondes van het vooronderzoek kwam een aantal thema's terugkerend op tafel die samenhangen met de gemeentelijke beleidsdoelen. Deze onderwerpen waren integraliteit, samenwerking, onafhankelijkheid, regievoering en transformatie. Onder 4.2.1 t/m 4.2.6 wordt ingegaan op de eerste onderzoeksvraag naar realisering van bovengenoemde beleidsdoelstellingen en de rol van de Toegang daarin. Volgende quote van een medewerker van De Toegang gaat hier nader op in.

> **“Om op een juiste manier (als Toegang) goed onderzoek te kunnen doen of regie te kunnen voeren is een duidelijke opdracht vanuit de gemeente nodig (wat wel en wat niet). (Het vraagt) Visie vanuit De Toegang met daarop een helder beleid voor de medewerkers. Beide ontbreken, waardoor er voor de uitvoerende medewerkers elke dag een zoektocht is van wat wel en wat niet. Dit met als gevolg dat het uitvoerende processen stagneert”.**
>
> *Bron: enquête, medewerker Toegang*

4.2.2 Integraliteit

Beleidskader - de bedoeling

De gemeente zegt te sturen op een integrale werkwijze op basis van een beleidsvisie. Deze visie vraagt vertaling naar de gewenste uitvoering (opdrachtverstrekking) met passende werkprocessen. Het beleidskader ‘Samen verder in het Sociaal domein 2017-2021’ is het strategische beleidskader voor het sociaal domein. Dit verwoordt het wensbeeld; de zorg en ondersteuning van inwoners voor zichzelf en voor elkaar, met een stimulerende rol van de gemeente vanuit een gebiedspecifieke benadering. De stip op de horizon voor 2021 is niet alleen doen wat kan, maar ook mogelijk maken wat nodig is op het niveau van hulpvragen van inwoners, aandacht hebben voor de groep met wie het goed gaat en richten op preventie.

De gedachte vanuit de transitie was om de ondersteuning voor inwoners zo integraal mogelijk te organiseren. Maatschappelijke dienstverlening is, zo wordt gesteld, als regel integraal, rekening houdend met de specifieke omstandigheden van de hulpvrager. We benutten de mogelijkheden en kansen om dwarsverbanden te leggen tussen de Wmo, de jeugdhulp, onderwijs en het domein van werken en inkomen.

Eén van de richtinggevende uitgangspunten in het startdocument Toegangsteams 2017 is:

- Samenhang/integraliteit aanbrengen in de dienstverlening 3D’s (de gedecentraliseerde wetten Wmo, Jeugdwet en Participatiewet).

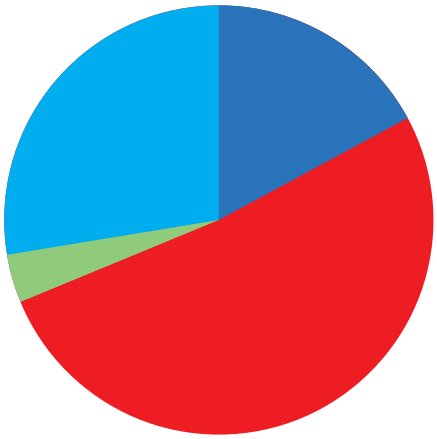
Beleidskader - de uitwerking in de praktijk

In de uitwerking van beleid naar opdrachtverstrekking, naar inrichting van de toegangsorganisatie en werkwijze van de gemeentelijke organisatie is de integrale gedachtegang niet (consequent) doorgevoerd, zo blijkt uit de documentenanalyse. De opdrachten aan De Toegang zijn te weinig in samenhang verstrekt. Bij de start van De Toegang wordt een deel van de Wmo 2015 als opdracht aan de Toegang gegund. Wat er aan dienstverlening gevraagd wordt, is in een startdocument [11] uitgewerkt. Dit document gaat met name in op de taken die in eerste instantie bij De Toegang neergelegd worden (Wmo-taken), maar gaat in veel mindere mate in op de taken die nadien (beoogd) toegevoegd worden. Via separate opdrachten wordt de uitvoering van de Jeugdwet en de overige onderdelen Wmo (deels)en Schulddienstverlening toegevoegd. De toegang tot de Participatiewet is uiteindelijk niet als opdracht neergelegd bij stichting De Toegang. Uit de enquête blijkt dat de gemeentelijke respondenten veronderstellen dat de opdracht over ‘integrale hulpverlening’ aan De Toegang voldoende of helemaal helder is (55% zie onderstaande taartpunt rood+groen). De beleving van ambtenaren is niet helemaal in lijn met de aangetroffen feitelijke situatie.

[11] Startdocument Toegangsteams 2017, augustus 2016.

De Toegang zelf werkt niet in multidisciplinaire teams (over de wetten heen), maar heeft medewerkers op de domeinen geclusterd. Dit betekent overigens niet dat dan per definitie hierdoor niet integraal wordt gewerkt.

4.2.2 <Grafiek 1> Vind je dat de gemeente over 'Integrale hulpverlening' een heldere opdracht heeft verstrekt aan De Toegang? Beantwoording ambtenaren.



De opdracht is onvoldoende helder
De opdracht is voldoende helder
De opdracht is helemaal helder
Geen mening

Betekenis integraliteit

Het woord integraliteit is multi-interpretabel. Letterlijk betekent het 'allesomvattend, een geheel zijnde'. In de praktijk is het van toepassing op verschillende niveaus van werken, zo blijkt uit het onderstaande.

a) De Rekenkamercommissie Emmen [12] refereert aan een integrale aanpak in het sociaal domein. Zo constateerde zij dat de gemeente Emmen in de opgestelde doelstellingen, ambities, uitgangspunten en prestaties blijkt te streven naar een ***integrale*** *aanpak van het sociaal domein*. De conclusie van de Rekenkamercommissie is dan vervolgens dat de geformuleerde doelstellingen, ambities enz. nog veelal abstract zijn en weinig basis bieden voor het afleggen van een integrale verantwoording.

b) In het beleidskader "Samen verder in het Sociaal Domein" staat aangegeven dat elke hulpvraag in samenhang wordt aangepakt volgens het principe 1G/1P/1R. De toegangsteams hebben de opdracht om toe te werken naar een integrale aanpak van hulp- en ondersteuningsvragen.

De definitie integraliteit:
"Dat er in samenhang en afstemming domein-overstijgend (in ieder geval rond de domeinen welzijn, veiligheid, zorg, gezondheid, werk, inkomen en wonen) wordt samengewerkt aan effectieve en efficiënte hulp en ondersteuning bij hulpvragen en dat uitvoering gegeven wordt aan het adagium één gezin, één plan, één regisseur.

In dit onderzoek definiëren we zoals bovenstaand genoemd het begrip integraliteit. Dit is conform zoals verwoord in het gemeentelijk beleid. Alhoewel ambtenaren de opdracht op integraal werken duidelijk vinden, blijkt dat er bij toegangsmedewerkers niet een eenduidig beeld is van integraal werken. Er zijn ook zorgen over hoe het te realiseren, zo blijkt uit volgende weergave.

[12] Rapport sociaal domein gemeente Emmen, Rekenkamercommissie Emmen, april 2018, p. 11

“Er zal duidelijkheid moeten komen wat er precies bedoeld wordt met integrale hulpverlening. Hierin is het ook van belang dat deze goed afgestemd wordt met een visie en missie vanuit De Toegang. Verder is het goed om hierin de werkdruk ook mee te nemen, in hoeverre kunnen we onder de huidige omstandigheden hieraan voldoen. Ik denk dat het goed is dat De Toegang meer mandaat krijgt, om andere betrokken partijen aan te spreken en te kunnen wijzen op hun verantwoordelijkheden. Als Toegang zou het fijn zijn om meer positie in te nemen en ook dit mandaat te krijgen”.

“Er is een te hoge werkdruk binnen De Toegang. Er is weinig tijd en ruimte om optimaal overstijgend en integraal te werken”.

Bron: Enquête -open vragen, medewerkers Toegang

De beleving van respondenten

Herkenning en draagvlak voor het uitgangspunt integraal werken.

Integraal werken is als beleidsmatig uitgangspunt geformuleerd. Voelt het als een opdracht van De Toegang? Het antwoord is ja. Aan medewerkers van De Toegang en de gemeente is gevraagd of ze vinden het dat het integraal oppakken van casussen een (mede) verantwoordelijkheid is van De Toegang. Aan deze verantwoordelijkheid wordt niet getwijfeld. 91% van de Toegangsmedewerkers en 75% van de ambtenaren onderschrijven dat De Toegang hiervoor (mede) verantwoordelijk is. Zie bijlagenboek. (NB. Een deel van de grafieken is in het bijlagenboek opgenomen voor de leesbaarheid. Enkele grafieken zijn in deze paragraaf toegevoegd).

Instemming integraal werken is meer dan verbinding Wmo, Jeugd en SDV.

Ambtenaren en Toegangsmedewerkers vinden dat integraal werken meer inhoudt dan de verbinding leggen tussen de domeinen Wmo, Jeugd en Schulddienstverlening. 81% van de Toegangsmedewerkers zijn die mening toegedaan en 79% van de ambtenaren. Dus ook andere domeinen, bijvoorbeeld Werk en Inkomen, Onderwijs maken deel uit van een integrale werkwijze. (Zie bijlagenboek).

De gemeente heeft voldoende gefaciliteerd om hulpvragen integraal op te pakken.

In antwoord op de vraag of de gemeente De Toegang voldoende heeft gefaciliteerd om hulpvragen integraal op te kunnen pakken is het antwoord dat dat niet voldoende is. Zowel gemeenteambtenaren als toegangsmedewerkers vinden dat. Van de toegangsmedewerkers vindt slechts 28 % dat de gemeente voldoende heeft gedaan en van de ambtenaren is dat 35%. Er is dus nog een opgave bij de gemeente om het integraal werken beter toe te rusten. (4.2.2., Grafiek 2 – op het volgende blad).
Interessant is dat binnen de verschillende teams van De Toegang, de medewerkers op de Wmo significant tevredener zijn over de facilitering door de gemeente op integraal werken dan de jeugd- en overige medewerkers.

Toegangsmedewerkers pakken (indien van toepassing) integraal op.

Zorgaanbieders en ambtenaren vinden dat De Toegang de hulpvragen onvoldoende integraal weet op te pakken. Van de ambtenaren zegt 50% dat, van de zorgaanbieders zegt 54% dat ze daar onvoldoende in slagen. (4.2.2 grafiek 3 -op volgende blad)

Het beeld dat De Toegang zelf heeft over het eigen functioneren in deze, loopt sterk uiteen met de beleving van de zorgaanbieders en de gemeente zo blijkt.

Aan de medewerkers van De Toegang is de vraag gesteld in hoeverre het hen lukt om te komen tot een samenhangende aanpak en of het hen lukt medewerking van de benodigde professionals te verkrijgen. De medewerkers zijn zeer positief. De toegangsmedewerkers geven aan dat het hen lukt ondanks de sectorale insteek inrichting van de organisatie domein overstijgende aanpakken op te stellen.
Het opstellen van een samenhangende aanpak lukt volgens een overgrote meerderheid vaak (90%). Ook over de medewerking die ze krijgen van andere professionals bij integraal werken zijn ze positief (71% krijgt voldoende medewerking).
(Zie onderstaande tabel 1).

De toegangsmedewerkers betrekken onze organisatie – indien van toepassing – tijdig bij een casus

Uit de antwoorden blijkt dat met name het voorliggend veld[13] ontevreden is over de tijdigheid waarop De Toegang hen bij een casus betrekt. 67% zegt niet tijdig te worden betrokken en 46% van de zorgaanbieders zegt dat ze niet op tijd ingeschakeld worden. Ook dat is nog een aanzienlijk percentage ontevreden aanbieders. (4.2.2 grafiek 4 -op volgende blad).

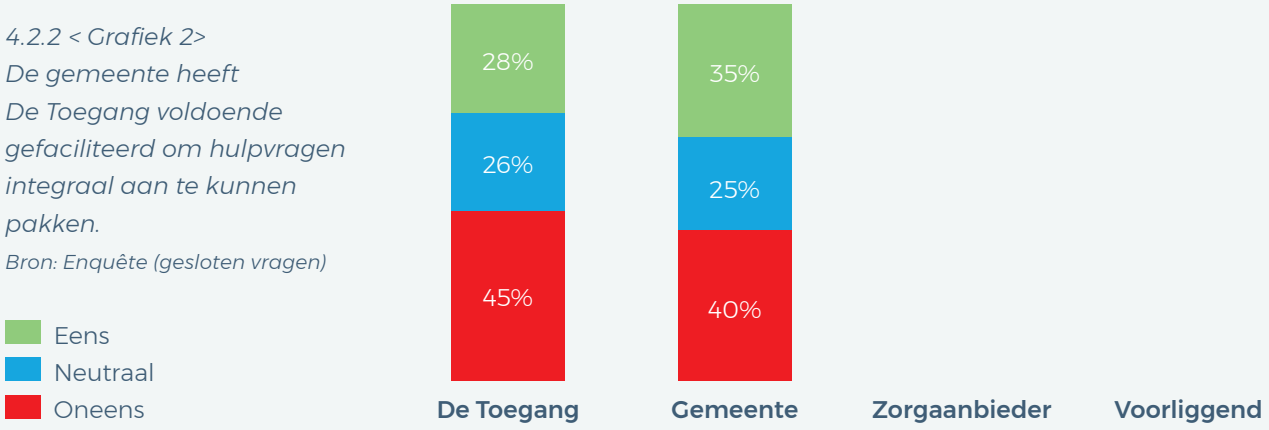
4.2.2 < Tabel 1> Indien een hulpvraag meerdere domeinen overstijgt, hoe vaak lukt het de toegangsmedewerker om...

Een samenhangende aanpak op te stellen?				
Nooit	*Zelden*	*Soms*	*Vaak*	*Heel vaak*
0%	*4%*	*6%*	*63%*	*27%*

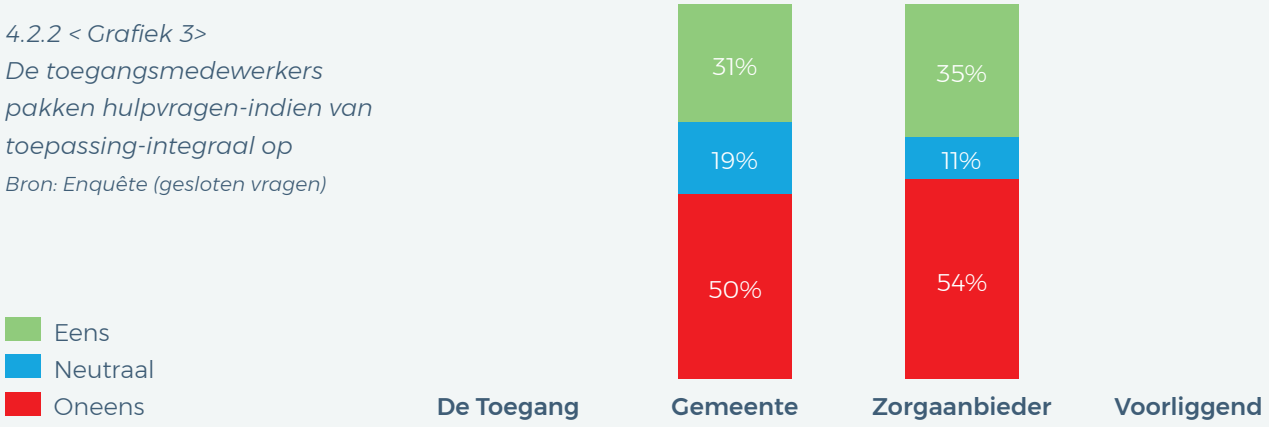
Medewerking van de benodigde professionals te krijgen?				
Nooit	*Zelden*	*Soms*	*Vaak*	*Heel vaak*
0%	*0%*	*29%*	*48%*	*23%*

[13] Zie verantwoording enquête in het bijlagenboek welke organisaties in het onderzoek zijn meegenomen.

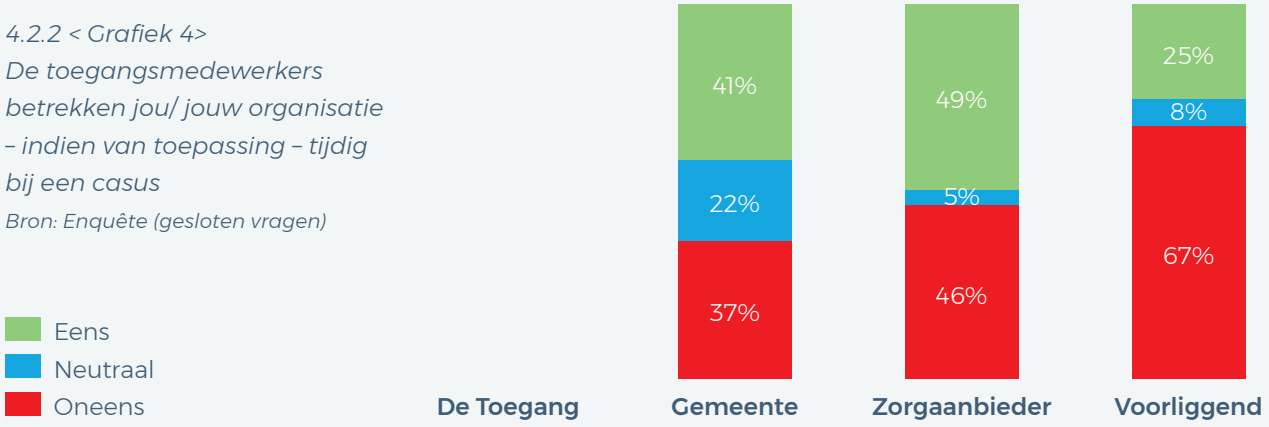
4.2.2 < Grafiek 2>
De gemeente heeft De Toegang voldoende gefaciliteerd om hulpvragen integraal aan te kunnen pakken.
Bron: Enquête (gesloten vragen)



4.2.2 < Grafiek 3>
De toegangsmedewerkers pakken hulpvragen-indien van toepassing-integraal op
Bron: Enquête (gesloten vragen)



4.2.2 < Grafiek 4>
De toegangsmedewerkers betrekken jou/ jouw organisatie – indien van toepassing – tijdig bij een casus
Bron: Enquête (gesloten vragen)



In de open vragen van de enquête komt als het gaat om een integrale aanpak ook nog het volgende naar voren.

"De Toegang is onvoldoende toegerust om tot een integrale aanpak te komen. Zowel in menskracht, maar ook skills bij medewerkers om casussen vanuit een integrale benadering aan te vliegen. Mogelijk vergt het toch een scherpere opdracht en een andere inrichting van de toegang"

"Integraal werken vraagt wellicht meer van stichting De Toegang dan dat we in de opdracht hebben verstrekt. Het geheel is mogelijk groter dan de som der delen".

"Wat versterkt moet worden is de professionele integrale visie van De Toegang om vanuit die visie de regie te pakken."

Bron: Enquête – open vragen, gemeenteambtenaren

Altijd integraal – niet nodig

Er worden vraagtekens gesteld door zowel zorgaanbieders als ambtenaren of integraal werken altijd nodig is. Zo wordt vanuit de ambtelijke organisatie opgemerkt dat het niet nodig is. Verreweg het grootste deel van de hulpvragen is enkelvoudig. Wanneer men elke hulpvraag in samenhang oppakt, kan het wellicht ook de echt meervoudige hulpvragen doen 'ondersneeuwen'. De kunst is volgens respondenten een werkwijze te ontwikkelen waarbij je erachter komt welke hulpvraag in samenhang moet worden aangepakt en welke niet. Een mogelijke oplossing wordt aangereikt: "misschien moet je de beste mensen voorin het proces brengen".

In de enquête onder ambtenaren wordt aangegeven dat via een goede signalering(sfunctie) de casussen waar een integrale aanpak noodzakelijk is (meervoudige problemen) snel zijn opgespoord, omdat de betreffende casuïstieken al wel ergens bekend zijn in de keten. Uitwerking van die signaleringsfunctie in combinatie met het leggen van verbindingen met de benodigde partijen maakt integraal werken doeltreffender en efficiënter.

"Ik weet niet in hoeverre cliënten zitten te wachten op die integraliteit. Vooral bij zeer eenvoudige casussen, kan ik me voorstellen dat het niet goed voelt om door te spitten op zaken waar het in eerste aanleg niet om gaat"

"Ik denk dat de koppeling tussen Wmo en Jeugd meer gemaakt moet worden maar vanwege de AVG wordt dit vaak niet doorgezet"

Bron: Enquête – open vragen,
1e gemeenteambtenaar, 2e zorgaanbieder

De uitvoering door De Toegang – informatie uit interviews

T-shaped professionals

Uit de interviewronde met medewerkers van De Toegang valt op dat integraal werken wordt opgevat als breed kijken. Toegangsmedewerkers stellen zich de vraag of er wel sprake is van integrale dienstverlening. De eerste gedachte bij de werkwijze van De Toegangsmedewerkers was, te komen tot T-shaped[14] professionals. Het is nu niet helder binnen De Toegang hoe dit verder wordt vormgegeven. Op dit moment verschilt de

[14] T-shaped betekent: iedere medewerker brengt een stuk specialisme in het team maar ontwikkelt zich daarnaast in de breedte als generalist op het volledige takenpakket van het toegangsteam.

werkwijze per team. O.a. de directeur-bestuurder stelt in een interview dat het niet zo is dat een medewerker Wmo een crisis Jeugd op kan pakken. Er is geen T-shaped model, want het verschil in gevraagde competenties is te groot. Wel zijn er casusbesprekingen tussen medewerkers van verschillende disciplines (gemixte vorm). Uit interviews met ambtenaren blijkt dat ze niet goed op de hoogte zijn van het feit dat het T-shaped model als uitgangspunt aan De Toegang is meegegeven.

Integraal werken bij de gemeente

De vraag is hoe de gemeente zelf integraliteit in de wijze van (aan)sturing borgt. Binnen de gemeente zijn de domeinen Jeugd en Wmo niet integraal vormgegeven. Zowel beleidsmatig, qua accountbeheer, toetsing op kwaliteit, auditing en het proces van het afgeven van beschikkingen wordt dit onvoldoende in samenhang uitgevoerd. Zoals uit een interview naar voren kwam: “we zijn vanuit een eiland bezig met Jeugdhulp” en “het ontbreekt intern aan cohesie”.

Binnen de Toegang heeft iedereen zijn eigen aandachtsgebied. Medewerkers Wmo hulpmiddelen, Wmo begeleiding, Wmo beschermd wonen en Wmo jeugd. Wanneer iets een aandachtsgebied van jezelf overschrijdt vraag je een collega die daar meer van weet bij de casus. In de praktijk geef je de casus dan door. Zo doende heeft het gezin een aanspreekpunt erbij en is er geen sprake meer van één voordeur één regisseur één plan. Ik ben van mening dat collega's onderling zaken moeten durven oppakken onder de begeleiding van een collega met de goede expertise. Dan pas leer je van elkaar en van de alle mogelijkheden die het sociaal domein biedt. Om een stap verder te kunnen komen zou daaraan gewerkt moeten worden. Eventueel zou het verplicht moeten worden dat iedereen alle voorzieningen van de Wmo zou moeten kunnen indiceren. Nu heeft iedereen daar nog te veel keuze in denk ik. Voor jeugd gelden eventueel nog andere regels, deze is wat dat betreft misschien een vreemde eend in de bijt. In elk geval wanneer het gaat om regie zaken en veiligheid.

“Medewerkers zijn vaak gespitst op een bepaald deel van de hulpverlening. Medewerkers zouden breder geschoold moeten worden om integraal te kunnen werken”.

Bron: Enquête – open vragen toegangsmedewerkers

Bevindingen

- De beleidsuitgangspunten (transformatieopgaven) van het rijk zijn destijds overgenomen, zonder de werking in de praktijk al goed te kunnen overzien. Emmen wijkt hierin niet af van andere gemeenten, zo blijkt ook uit onderzoeken van onder andere Movisie.

- Het begrip integraliteit is als algemeen beleidsuitgangspunt geformuleerd en is niet nader gespecificeerd in de opdracht aan De Toegang (zie ook rekenkamerrapport Emmen).

- Integraal werken is niet leidend geweest in de keuzes die gemaakt zijn in inrichting en werkwijze van De Toegang.

- De gemeente faciliteert De Toegang onvoldoende als het gaat om het mogelijk maken van integraal werken. Slechts 28% van de medewerkers vindt het voldoende en 35% van de ambtenaren. Er is een significant verschil in beleving tussen de Wmo en de Jeugd medewerkers van De Toegang. (Wmo-toegangsmedewerkers zijn positiever).

- De gemeente stuurt De Toegang niet in samenhang aan (en werkt zelf niet samenhangend).

- De aanvankelijk beoogde bundeling van diensten in De Toegang (3 wetten) is niet doorgevoerd. De opdracht voor uitvoering van de Participatiewet is niet verleend aan De Toegang (staat wel in de overeenkomst zoals opgesteld in april 2017, deze is hierop niet aangepast).

- Er is een heel groot verschil in beleving van medewerkers van De Toegang in hoeverre ze in de praktijk integraal werken. 90% van de medewerkers van De Toegang denkt dat ze domein overstijgend werken. Daarentegen is 50% van de ambtenaren en 54% van de zorgaanbieders van mening dat De Toegang hulpvragen integraal weet op te pakken.
- Het voorliggend veld (67%) en de zorgaanbieders (46%) vinden dat ze niet vroegtijdig betrokken worden door De Toegang bij een casus.

- De T-shaped professional is in de praktijk van De Toegang niet gerealiseerd en wordt ook niet als realistisch gezien.

4.1.3 Samenwerking

Beleidskader - de bedoeling

Aanbieders van professionele ondersteuning en initiatiefnemers/uitvoerders van informele zorg werken samen met de toegangsteams, zo stelt het gemeentelijke beleidskader. Daarbij wordt aangesloten bij wat al ontwikkeld is; bij bestaande structuren. Via een gebiedsgerichte samenwerking, op basis van sociale gebiedsagenda's, wordt gezamenlijk gewerkt aan maatschappelijke effecten en resultaten in het sociale domein [15].

Het model gaat uit van ketensamenwerking. Samenwerking tussen gemeente en inwoners, vrijwilligersorganisaties en professionele organisaties, samenwerking tussen De Toegang en ketenpartners zoals welzijnsorganisaties, onderwijs, GGD, huisartsen, de gemeente etc. en samenwerking tussen zorgaanbieders onderling.

Doel van samenwerking is de hulpverlening in een vlotte doorverwijzing en overdracht passend bij de vraag zo snel mogelijk op de meest passende plek te laten plaatsvinden. Dit vraagt o.a. kennis van de benodigde partners (het netwerk), verantwoordelijkheid geven en nemen, professionaliteit, een goed relatiebeheer, aandacht voor communicatie en het af willen leggen van verantwoording.
Het is kortom belangrijk dat professionals het speelveld goed kennen, goed samenwerken om af te stemmen wie wat doet om zo expertise beter te kunnen benutten en te komen tot een overzichtelijk aanbod van zorg en ondersteuning.

Samenwerken in gebiedsnetwerken
Kenmerkend voor het Emmense model is de inrichting van gebiedsnetwerken. Er is in Emmen gekozen voor een gebiedsgericht werkende toegangsorganisatie, waarbij in elk van de 6 gebieden een loketfunctie is ingericht in de vorm van toegangsteams. Deze teams dienen aan te sluiten bij de bestaande netwerken.
De toegangsteams zijn fysiek, telefonisch, schriftelijk en digitaal in ieder van de zes gebieden bereikbaar[16].
Per gebied zijn sociale agenda's opgesteld en gebiedsprofielen geformuleerd om ervoor te zorgen dat elke gebied een eigen passend toegangsteam krijgt[17].

Een randvoorwaarde bij de organisatie van de dienstverlening in zes gebieden was dat het gebiedsgericht werken niet ten koste zou gaan van de te leveren kwaliteit en bedrijfseconomisch verantwoord moest zijn. Het gaat dus niet alleen om de ambitie de toegang dichtbij inwoners te organiseren, maar ook om het efficiënt organiseren van de maatschappelijke dienstverlening.

In de uitvoeringsovereenkomst 2017 staat dat de zes toegangsteams zich dienen aan te sluiten bij bestaande netwerken. In de zes gebieden zijn er naast de toegangsteams nog verschillende andere teams (wijkteams, sociale teams, gebiedsteams). Hoe ze zich tot elkaar verhouden en wie welke rol en taak nu precies heeft is niet helemaal duidelijk. Een aantal van de sociale teams is vanwege de Algemene verordening gegevensbescherming (Avg) afgeschaft door de gemeente. Nieuwe structuren (toegangsteams) zijn over oude structuren gelegd (zonder het bestaansrecht van het oude ter discussie te stellen en formeel af te schaffen).

Beleidskader – uitwerking in de praktijk

Samenwerking gaat niet vanzelf. Eén van de aanbevelingen van de Inspectie gezondheidszorg en Jeugd[18] is de samenwerking met de ketenpartners te versterken, zowel met het voorliggend veld als met specialistische jeugdhulp

[15] p. 6 Startdocument Toegangsteams Emmen, 2017
[16] Uitvoeringsovereenkomst 2017.
[17] Startdocument p. 10
[18] Rapport Toezicht naar stichting De Toegang, Inspectie gezondheidszorg en jeugd, februari 2020

en partijen uit de jeugdbeschermingsketen. Medewerkers van De Toegang maken onvoldoende gebruik van de expertise van ketenpartners (zowel algemene als maatwerkvoorzieningen) bij het in kaart brengen van de hulpvraag, aldus de inspectie[19]. De aanbeveling aan de gemeente is de samenwerking te faciliteren. De gemeente speelt hier vanuit haar opdrachtgeverschap en verantwoordelijkheid voor de inrichting van het sociaal domein een belangrijke rol in. Behalve het zorgen voor professionele ruimte[20] wordt dit niet verder toegelicht.

In de rapportage van het cliënt ervaringsonderzoek Jeugd 2019, wordt aangegeven dat de afstemming en communicatie tussen en met de verschillende instanties te wensen over laat. Onderzoeksbureau "De menselijke maat" heeft een enquête uitgevoerd in het kader van genoemd cliënt ervaringsonderzoek. Van de cliënten die gehoord zijn geeft 30% aan dat ze niet of niet vaak ondervonden hebben dat de samenwerking tussen organisaties heeft bijgedragen aan het verminderen van de problemen van hen als hulpvragers.

De definitie/belang van samenwerking

Het is belangrijk dat professionals goed samenwerken. Dit vanwege afstemmen van werkzaamheden, beter benutten van expertise en te komen tot een overzichtelijk aanbod van zorg en ondersteuning.
Zorgaanbieders en uitvoerders van informele zorg werken in de 6 gebiedsnetwerken integraal samen met de toegangsteams, daarbij aansluitend bij bestaande structuren.

In dit onderzoek definiëren we zoals bovenstaand genoemd het begrip samenwerking. Dit is in lijn met hoe het verwoord staat in het gemeentelijk beleid.

De beleving van respondenten

Samenwerking en de aansluiting in gebiedsnetwerken door De Toegang

In de enquête is aan ambtenaren gevraagd of de opdracht aan De Toegang om samen te werken met, en aan te sluiten bij gebiedsnetwerken voldoende helder is. De helft van de respondenten heeft daarover geen mening en een kwart van de ondervraagden vindt dat de opdracht niet helder is. Ook bij zorgaanbieders is er geen duidelijk beeld van de opdracht: 40% van de zorgaanbieders vindt de opdracht die aan De Toegang gegeven is niet helder is of kent deze niet.

Op de vraag of de toegangsmedewerkers erin slagen hun opdracht in de gebiedsnetwerken goed uit te voeren heeft de helft van de ondervraagde ambtenaren geen mening. Van het andere deel vindt meer dan de helft dat de opdracht tot samenwerking in het gebied matig of onvoldoende wordt uitgevoerd.

Uit de antwoorden is op te maken dat de opdracht die aan De Toegang gegeven is om samen te werken en aan te sluiten in de gebiedsnetwerken niet erg duidelijk is. De Toegang slaagt er onvoldoende in om zichtbaar te zijn in de gebiedsnetwerken. Uit de enquête en ook uit gevoerde interviews komt naar voren dat De Toegang intern gericht is en door werkdruk niet goed boven de waan van alle dag weet uit te komen en ook als speler in het gebiedsnetwerk onvoldoende aanwezig is.

"De Toegang zit misschien wel gevangen in een soort rituele dans van werkdruk, personele wisselingen en druk vanuit de gemeente als opdrachtgever waardoor het niet lukt om boven de waan van de dag uit te stijgen.

Bron: Enquête - gemeenteambtenaar

[19] Rapport Toezicht naar stichting De Toegang, Inspectie gezondheidszorg en jeugd, februari 2020, p. 17
[20] Rapport Toezicht naar stichting De Toegang, Inspectie gezondheidszorg en jeugd, februari 2020, p. 18

“Het is, als school, niet altijd duidelijk wie waarvoor verantwoordelijk is”

“Samenwerking kan nog veel beter. Gezien wachttijden, geen reactie, geen hulp ben je als arts toch weer geneigd om zelf te gaan verwijzen, want dat helpt het kind/de ouder op dat moment dan wel verder”

“Volgens mij wordt er te weinig gebruik gemaakt van de kennis en informatie die er bij de GGD ligt”

“Veel wisselingen in de personele bezetting hebben invloed op de samenwerking”

“Wij vinden dat de communicatie met onze instelling te veel afhankelijk is van de persoon die de begeleiding doet”

Bron: Enquête – diverse medewerkers voorliggend veld

Mate van samenwerken met De Toegang en waardering van de samenwerking

In de enquête zijn vragen opgenomen over de (waardering van) samenwerking. Zo is in de enquête gevraagd naar de mate van samenwerking tussen de verschillende partners in gebiedsnetwerken, zijnde vrijwilligersorganisaties, het welzijnswerk, voorschoolse voorzieningen zoals kinderopvang, de toegang tot de P-wet, huisartsen, zorgaanbieders en het onderwijs.

De mate waarin de samenwerking op structurele basis of uitsluitend incidenteel plaatsvindt verschilt per samenwerkingspartner. Over de mate van samenwerking tussen de verschillende actoren is in het bijlagenboek meer te vinden.

Onderstaand wordt ingezoomd op de relatie tussen De Toegang en de partners in de gebieden. Daarbij valt op dat de meest structurele samenwerkingsrelatie bestaat tussen De Toegang en het welzijnswerk (85%) en de zorgaanbieders Jeugd (84%). Verder valt op dat de samenwerking met vrijwilligersorganisaties met name incidenteel van aard is en dat het contact met de huisarts ontbreekt bij 12 % van de toegangsmedewerkers of op incidentele basis plaats vindt (56%).

	Geen samenwerkings-relaties	**Uitsluitend incidentele samenwerkings-relaties**	**(Ook) structurele samenwerkings-relaties**
Vrijwilligersorganisaties in het sociaal domein	*4,8%*	*76,2%*	*19,0%*
Het welzijnswerk	*0,0%*	*14,6%*	*85,4%*
Voorschoolse voorzieningen zoals kinderopvang	*0,0%*	*77,8%*	*22,2%*
De toegang tot de P-wet (Menso)	*2,3%*	*55,8%*	*41,9%*
Huisartsen	*12,8%*	*59,6%*	*27,7%*
(Andere) zorgaanbieders jeugd	*0,0%*	*15,4%*	*84,6%*
(Andere) zorgaanbieders WMO	*6,7%*	*24,4%*	*68,9%*
Onderwijs	*0,0%*	*40,0%*	*60,0%*

Bron: Enquête 4.1.3. <tabel 1>

> **“De Toegang zit misschien wel gevangen in een soort rituele dans van werkdruk, personele wisselingen en druk vanuit de gemeente als opdrachtgever waardoor het niet lukt om boven de waan van de dag uit te stijgen”**
>
> *Bron: Enquête - gemeenteambtenaar*

Waardering samenwerking met De Toegang

De waardering die organisaties (voorliggende voorzieningen en zorgaanbieders) geven voor de samenwerking met De Toegang ziet er als volgt uit:

	Voorliggende voorzieningen	**Zorg-aanbieders**
Zeer ontevreden	*9,8%*	*7,5%*
Ontevreden	*29,4%*	*20%*
Neutraal	*41,2%*	*32,5%*
Tevreden	*15,7%*	*30%*
Zeer tevreden	*3,9%*	*7,5%*
Geen mening	*-*	*2,5%*

Bron Enquête 4.1.3. <tabel 2)

De gemiddelde waardering op een vijfpuntschaal komt uit bij voorliggende voorzieningen op 2,7 en bij zorgaanbieders op 3,1. Dus dat is een voldoende, maar het houdt niet over.

In het uitgevoerde vooronderzoek gaven zorg- en voorliggende organisaties aan dat zij de indruk hebben dat toegangsmedewerkers samenwerking zien als een last en niet als een kans. De verwachtingen van partners van De Toegang is dat er meer en beter samengewerkt kan worden, dan nu het geval is. De kanttekening die hierbij gemaakt wordt (door de schrijvers dezes) is dat bij deze uitspraken ook de rolonduidelijkheid over en weer mee speelt. Wat is de rol van De Toegang? Welke rol mag De Toegang innemen en wat verwacht De Toegang van ketenpartners. Als verwachtingen en rollen onduidelijk zijn, komt dat de samenwerking natuurlijk niet ten goede.

In interviews met toegangsmedewerkers komt naar voren dat ze graag zien dat de afstemming met de gemeente beter wordt. De gemeente moet inzien, zo zegt men, met wat voor soort problematiek De Toegang te maken heeft. Het lijkt een roep om er- en herkenning van de opgave waarvoor de toegangsmedewerkers staan.

Samenwerken kost tijd.....

Er is volgens de respondenten[21] een relatie tussen werkdruk en de ruimte die er is voor samenwerken. De toegangsmedewerkers geven als verklaringen voor het ontbreken van de nodige samenwerking: de krappe begroting en bezetting waardoor er onvoldoende ruimte wordt ervaren om een stap verder te zetten in samenwerking. Ook de personele (in) stabiliteit binnen De Toegang zelf, wordt als een belemmering ervaren. Zo wordt aangegeven; meer tijd voor overdracht betekent minder tijd voor samenwerken. Er moet worden gekeken naar de ruimte die medewerkers hebben om te kunnen investeren in het uitbouwen en onderhouden van samenwerkingsrelaties, vindt men.

Er is behoefte aan meer informatie-uitwisseling over wat de diverse organisaties kunnen betekenen voor inwoners, zodat inwoners

[21] Bron: open vragen enquête

“Er is duidelijkheid nodig over welke rol De Toegang in mag nemen in samenwerkingsrelaties, waarbij de verwachtingen over en weer duidelijk zijn”

“Ik denk dat we hele mooie stappen aan het maken zijn binnen De Toegang in samenwerking met de gemeente. We moeten onszelf met zijn allen de tijd geven om een goede organisatie neer te zetten in de gemeente Emmen”

Bron: Enquête – medewerkers Toegang

“Het resultaat in de samenwerking is persoonsafhankelijk”

“We worden niet altijd betrokken bij onduidelijkheden, de samenwerking zou intensiever kunnen en (pro)actiever, informerender”.

Bron: Enquête – zorgaanbieders

ook sneller verwezen kunnen worden naar de juiste organisatie. Bijvoorbeeld door het organiseren van netwerkbijeenkomsten. Het belang van het kennen van je netwerkpartners ook op persoonlijk niveau wordt benadrukt door zowel toegangsmedewerkers als zorgprofessionals. Toegangsmedewerkers geven aan ook behoefte te hebben aan meer onderlinge samenwerking tussen de eigen teams.

Samenwerkingsafspraken

Wat helpt een goede samenwerking? Het maken van samenwerkingsafspraken met alle partijen die een rol spelen in het zorg- en ondersteuningslandschap. Wie pakt wat op en wie is waar verantwoordelijk voor? De gemeente is als regisseur aan zet om vanuit de eigen visie de basis te leggen voor rollen/taken die partijen in de gebieden hebben.

In de opdracht aan De Toegang (2017) is een expliciete opdracht neergelegd voor het maken van een “plan van verbinding” met de zorgroute buurt, onderwijs, PoH-er en Jeugdgezondheidszorg. Dit plan ligt er tot dusverre nog niet. Er zijn wel samenwerkingsafspraken gemaakt in het veiligheidsdomein en vrijwillig en gedwongen kader Jeugd (Raad voor de Kinderbescherming, Beschermtafel enz.).

In de praktijk blijkt dat de mate van samenwerking sterk afhankelijk te zijn van de persoonlijke invulling. In de enquête werd meermaals gewezen op de persoonsgebondenheid ervan en de verschillen tussen de toegangsteams. Het ene toegangsteam is beter in samenwerken dan het andere.

“Ik ben nu tevreden omdat we elkaar veel zien en de lijntjes kort zijn. Ik maak mij zorgen wanneer De Toegang uit de gebieden vertrekt en centraal gaat werken”.

“Ik zou graag zien dat er wijkteams komen. Wijkteams met daarin vertegenwoordigers onderwijs, wijkagent, huisarts. jeugdverpleegkundige/schoolarts, jeugdzorg, wijkverpleegkundige enz. Deze teams kunnen de casussen in de wijk anoniem bespreken en elkaar informeren en op de hoogte houden van wat er speelt in de wijk. Samen kunnen we op basis van intervisie oplossingen/aanpak/ ondersteuning aandragen”.

Bron: Enquête – diverse medewerkers voorliggend veld

“De vraag is of alle expertise van De Toegang over de gebieden moet worden verdeeld. (Jeugd)vragen kunnen ook prima centraal opgepakt worden. Het is wel van belang dat De Toegang de sociaal maatschappelijke problematiek, ontwikkelingen, trends in de gebieden kent”

“Samenwerking moet van meerdere kanten komen. Hebben we als gemeente voldoende regie en invloed op die overkoepelende samenwerking, of laten we het maar gebeuren?”

Bron: Enquête – ambtenaren

Meerwaarde werken in gebiedsnetwerken

De termen laagdrempelig en lokale/specifieke kennisbundeling en netwerksamenwerking worden vaak gebruikt als argumentatie voor de keuze van een fysiek vormgegeven gebiedsgerichte toegang. Volgens de directeur-bestuurder van De Toegang blijkt in de praktijk dat slechts 2% van de hulpvragen fysiek binnen komt. Dit, naast bedrijfseconomische redenen, is voor De Toegang reden om de huisvesting centraal te willen organiseren. De Toegang kondigt in de Q2 2020 aan de teams centraal te willen huisvesten op 1 locatie. Dit moet de communicatie over organisatierelevante ontwikkelingen verbeteren en ervoor zorgen dat er een meer eenduidige manier van werken komt. Nu zijn de teams op de zes locaties te verschillend gaan werken, zo wordt aangegeven.

Bevindingen

- De gemeente er-en herkent onvoldoende de (vaak pittige) opgave waarvoor de toegangsmedewerkers staan.

- De verwachtingen die gemeente en partners hebben van de samenbindende kracht van De Toegang worden in de praktijk niet waargemaakt. De verwachtingen zijn echter ook (te) hoog en weinig realistisch en niet scherp vertaald in de opdracht aan De Toegang.

- De opdracht van de gemeente aan De Toegang over de inzet op samenwerking in het gebiedsnetwerk is onvoldoende helder voor ambtenaren en zorgaanbieders.

- De Toegang heeft geen/weinig procesafspraken gemaakt over samenwerking met ketenpartners bij de analyse/verkenning van de hulpvraag. Het resultaat van de samenwerking is daardoor te veel persoonsgebonden.

- Meer in algemene zin: in het netwerk/zorglandschap ontbreken tussen ketenpartners samenwerkingsovereenkomsten, waarin duidelijk wordt gemaakt wat een ieders rol, verwachtingen en verantwoordelijkheden zijn. Bovendien wordt de samenwerking als thema niet periodiek geëvalueerd en/of doorgesproken.

- De werkrelatie tussen De Toegang en het welzijnswerk en jeugdzorgaanbieders is structureel van aard, de relatie met andere voorliggende voorzieningen is voornamelijk op incidentele basis.

- De samenwerking met de huisartsen is met name incidenteel van aard. 12% van de toegangsmedewerkers heeft geen relatie met de huisartsen.

- Zorgaanbieders en voorliggende voorzieningen waarderen de samenwerking met De Toegang als (net) voldoende.

- De krappe begroting, de krappe personele bezetting en de personele instabiliteit van De Toegang zelf worden als belemmerende factoren gezien voor het uitbouwen van de samenwerking.

- Centraal in het door Emmen gekozen model staat de gebiedsgerichte werkwijze en de voorwaarde een fysieke loketfuncties in de gebieden te realiseren. Met de meer fysiek centrale huisvesting van De Toegang krijgt dit basisuitgangspunt in de praktijk op een andere manier invulling. Dit is een verandering van de oorspronkelijke opzet. Partners maken zich ongerust over de consequenties van deze (als terugtrekking uit de gebieden beleefde) stap.

4.2.4 Onafhankelijkheid

Het beleidskader - de bedoeling
In het beleidsplan staat aangegeven dat het toegangsteam onafhankelijk is.

> **Definitie onafhankelijk handelen:**
> De Toegang handelt professioneel autonoom en staat organisatorisch los van de levering van de ondersteuning, hulp en dienstverlening en heeft bij de levering van diensten in de gebieden geen financieel belang[22].
> De legitimatie voor de keuze voor een privaatrechtelijke entiteit is gelegen in de nadrukkelijke wens om geen politieke betrokkenheid op casusniveau te hebben en de toegangsteams handelingsvrijheid te bieden, zodat zij 'zonder last en ruggenspraak'- uiteraard binnen gestelde kaders- kunnen werken[23].

De invloed op het beleid en het kunnen sturen moet niet zover gaan dat de gemeente naast regievoerder ook uitvoerder is. Voor de cliënten en voor de aanbieder van de zorg is het van belang dat de stichting zelfstandig (binnen de beleidskaders) over de toegang tot maatschappelijke ondersteuning kan oordelen zonder dat de gemeente op casusniveau een belang bij de 'uitslag' heeft[24].

De entiteit (rechtspersoon stichting) is geënt op de onafhankelijke positie. De stichting heeft een onafhankelijke positie ten opzichte van de gemeente[25]. De gemeente houdt de regie op grond van het afgeven van een beschikking, een scherp geformuleerde opdracht, kwaliteitsbewaking en sturing op resultaten [26].

Beleidskader – uitwerking de praktijk
Het thema onafhankelijkheid komt regelmatig aan de orde als er gesproken wordt over De Toegang. Dit heeft meerdere achtergronden. Uit documentanalyse, enquête, interviews en vooronderzoek komt het volgende naar voren:

- Het gemeentelijke dilemma: invloed te wensen vanuit je eindverantwoordelijke rol versus de opvatting dat professionals zonder 'last of ruggenspraak' moeten kunnen adviseren.
- Het toenmalige management van De Toegang (tot 2018) profileerde zich nadrukkelijk op dit thema. Dit galmt nog na.
- De noodzaak om als de gemeente in te grijpen toen De Toegang onvoldoende functioneerde in 2018 legt druk op de onafhankelijke positie.
- De wijze waarop de gemeente de controlerende rol invulde, die volgens De Toegang voelde als oneigenlijke bemoeizorg: het 'overrulen'.

In de bovenstaande opsomming lijkt de spanning vooral te gaan over de onafhankelijke positie die De Toegang heeft ten opzichte van de gemeente. Op het punt van de onafhankelijke rol die De Toegang moet hebben t.o.v. van de zorgaanbieders is in de beleving minder wrijving.

Het woord onafhankelijkheid roept emoties op en is bijvoorbeeld volgens één van de geïnterviewden uit het voorliggend veld een beklemmend begrip. De uitleg die eraan gegeven wordt, is; 'op jezelf staan' waarbij 'elke verbinding je onafhankelijkheid zou aantasten'. Dit gedachtengoed lijkt volgens de geïnterviewde sterk te leven binnen De Toegang. De vraag is of dit een structuur of cultuurvraagstuk is.

[22] Startdocument toegangsteams Emmen 2017
[23] Startdocument toegangsteams Emmen, p.20
[24] Startdocument toegangsteams Emmen, p.57
[25] Uitvoeringsovereenkomst 2017, bijlage p.1.
[26] Startdocument, p.10

De onafhankelijke positie heeft als voordeel dat een kleine organisatie als De Toegang niet verweven is/raakt met de grote (en log opererende) gemeentelijke organisatie. De keerzijde is dat niet vanzelfsprekend veranderingen in het sociaal domein gedeeld worden en gezamenlijk doorontwikkeld.
Uit de interviews kwam de "bemoei-rol" van de gemeente op tafel. Het gebrek aan scherpte in de afbakening van ieders taken, rollen en verantwoordelijkheden staat een goede uitvoering in de weg. Wanneer is controle aantasting van autonomie? Hoe ver moet het verantwoording afleggen gaan en waarover? Dit zijn voorbeelden van vragen die worden gesteld door zowel ambtenaren als toegangsmedewerkers.

Sturing op inhoud en geld

De Toegang vindt dat het haar rol is om die hulp aan te bieden die nodig is. Dit stoelt op een fundamentele basisgedachte: het gaat over passend en adequaat en niet over wat het kost. De gemeente vindt dat er ook een financiële afweging (mede) plaats moet vinden. In de beleving van de gemeente vindt de financiële afweging soms onvoldoende of niet plaats. Er is kortom onduidelijkheid over de mate waarin vanuit De Toegang een financiële afweging moet maken binnen casuïstiek.

Uit het recente rapport van de Visitatiecommissie VNG[27], waaraan ook de gemeente Emmen een bijdrage geleverd is, wordt duidelijk dat het al of niet maken van een financiële afweging door toegangsmedewerkers een punt is waar in meer gemeenten onduidelijkheid over bestaat. Uit volgende passage blijkt:

"Een punt dat samenhangt met de organisatie van de toegang, is het kostenbewustzijn van de toegangsmedewerkers. Veel gemeenten geven de instructie om te sturen op tevredenheid, en om de cliënttevredenheid zo hoog mogelijk te laten zijn. Dit geeft toegangsmedewerkers de ruimte om te zorgen dat ze de best mogelijke zorg kunnen toewijzen. Hierbij wordt echter geen rekening gehouden met de kosten van de verschillende interventies. Dit heeft vaak te maken met hun informatiepositie: toegangsmedewerkers weten niet altijd wat welke interventie kost en kunnen daardoor niet financieel sturen. Zo kunnen ze bijvoorbeeld niet bewust kiezen voor een goedkoper traject met vergelijkbare effecten. Hierbij speelt mee dat toegangsmedewerkers nog groeien in hun rol en dat ze vaak liever voor veiligheid/zekerheid kiezen. Dit wordt versterkt door de verantwoordelijkheid en beroepsregistraties (SKJ/BIG) en door ruimere beschikkingen af te geven om administratieve lasten te voorkomen. Ook mist vaak het inzicht op de totale prestaties in het stelsel. De Visitatiecommissie herhaalt graag de eerdere uitspraak dat de instructie 'doe wat nodig is' aangevuld moet worden met '...en doe niet wat niet nodig is'."

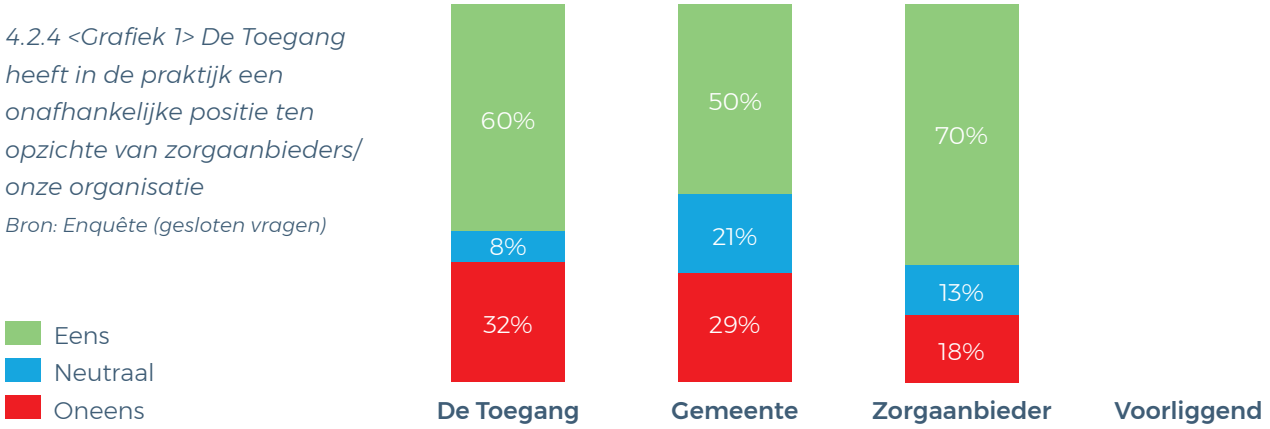
[27] Visitatiecommissie VNG Financiële beheersbaarheid sociaal domein, september 2020

De beleving van respondenten

Ingaand op de mate van onafhankelijkheid van De Toegang ten opzichte van zorgaanbieders , valt op dat dat 32 % van toegangsmedewerkers de onafhankelijke positie ten opzichte van de zorgaanbieders in twijfel trekt. Zorgaanbieders op hun beurt geven aan dat De Toegang er goed in slaagt zich onafhankelijk ten opzichte van hen op te stellen (70%).

4.2.4 <Grafiek 1> De Toegang heeft in de praktijk een onafhankelijke positie ten opzichte van zorgaanbieders/ onze organisatie

Bron: Enquête (gesloten vragen)

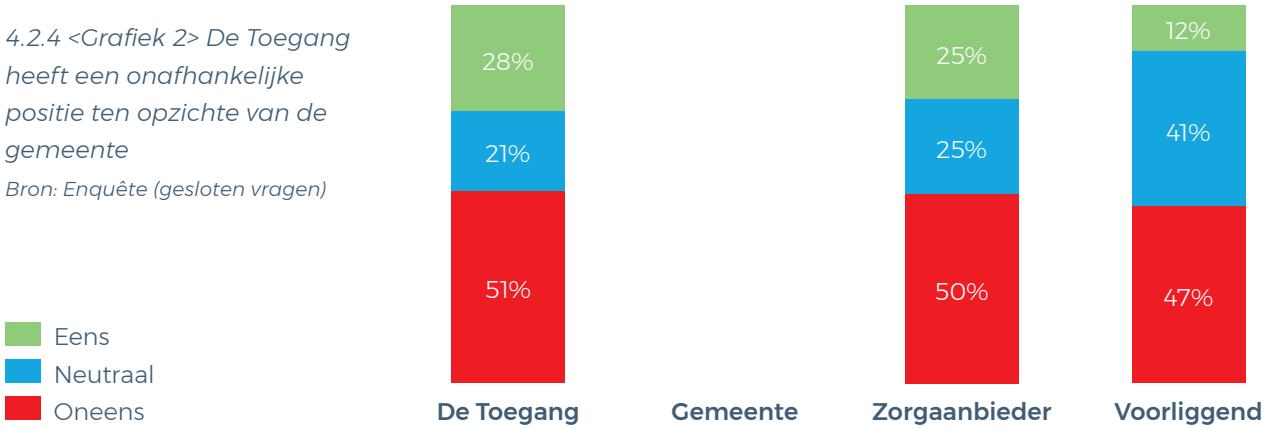


Mate van onafhankelijkheid van De Toegang ten opzichte van de gemeente

Van de medewerkers van De Toegang vindt 51% dat ze in de praktijk niet een onafhankelijke positie hebben ten opzichte van de gemeente. Ook van de zorgaanbieders zegt 50% dat De Toegang niet een onafhankelijke positie heeft ten opzichte van de gemeente en ook een groot deel van het voorliggend veld (47%) is die mening toegedaan.

4.2.4 <Grafiek 2> De Toegang heeft een onafhankelijke positie ten opzichte van de gemeente

Bron: Enquête (gesloten vragen)



Onderstaand nog enkele quotes van toegangsmedewerkers over onafhankelijkheid:

"De opdracht aan De Toegang komt van de gemeente Emmen. Op een andere plek positioneren zal weinig opleveren als de opdracht gelijk blijft. De Toegang is niet onafhankelijk, moet voldoen aan een opdracht"

"Als Toegang kun je niet onafhankelijk zijn als de gemeente zich bezig blijft houden met de adviezen die we geven". Geld is vooral de maatstaf en niet de zorg die kinderen nodig hebben"

"De gemeente zal of moeten vertrouwen op de kennis en kunde van De Toegang en de adviezen over moeten nemen en moeten beschikken, of zal zelf consulenten in dienst moeten nemen om het onderzoek te doen"

Bron: Enquête onder toegangsmedewerkers

Uitvoering

Het doen van onderzoek is gedelegeerd aan De Toegang. De gemeente is en blijft echter voor de wet eindverantwoordelijk voor de uitgevoerde dienstverlening. Dat levert spanning op als het niet goed gaat bij De Toegang, bijvoorbeeld als de wachtlijsten toenemen. Vanuit de gemeente wordt dan hulp en ondersteuning geboden. Dat is ook niet onlogisch, immers:

- Er is sprake van één proces van "hulpvraag tot beschikking" waarin de gemeente ook zelf verantwoordelijk is voor een essentieel onderdeel van dit proces.
- De gemeente is opdrachtgever en eindverantwoordelijk.
- De gemeente is enig financier.
- De gemeente is facilitator op ICT en informatievoorziening (systemen), financiële afhandeling, kwaliteitstoetsing, uitvoerend orgaan op schulddienstverlening en was tot voor kort het zorgloket[28].
- De gemeente is regisseur en inkoper van zorg en bepaalt daarmee het speelveld van zorgaanbieders.

In de beleving van veel inwoners staat De Toegang dan ook gewoon voor 'de gemeente'.

[28] Het Zorgloket was een onderdeel van het KlantContactCentrum binnen de gemeente. Inwoners konden bij dit loket o.a. terecht voor vragen op het gebied van Wmo.

Bevindingen

- De onafhankelijke positie van De Toegang is bedoeld als organisatorisch los van de levering van de ondersteuning, hulp en dienstverlening en onafhankelijk van de gemeente bij oordeelsvorming op casusniveau 'zonder last en ruggenspraak'. Onafhankelijk van de gemeente blijkt in de praktijk niet als zodanig ervaren te worden.

- De gemeente is aansprakelijk voor de uitvoering van de Wmo, jeugdwet en wet op de Schuldhulpverlening, heeft weliswaar taken aan De Toegang gemandateerd, maar zal zich vanuit de wettelijke verantwoordelijkheid blijven bemoeien met de dienstverlening.

- De Toegang voelt de bemoeienis van de gemeente als een gebrek aan vertrouwen in de deskundigheid van de medewerkers. Al te grote bemoeienis van de gemeente (met regelmaat niet overnemen van adviezen) zorgt voor ondermijning van de positie van De Toegang.

- Toegangsmedewerkers vinden dat de gemeente te veel financieel stuurt. De gemeente vermoedt dat een toegangsmedewerker onvoldoende financiële afwegingen maakt (is er een goedkopere oplossing mogelijk, met hetzelfde effect?).

- De Toegang is financieel afhankelijk van de gemeente als enig financier. Voor het doen van onderzoek is er (wellicht) sprake van onafhankelijkheid, maar op organisatieniveau is dat er zeker niet.

4.2.5 Regievoering

Het beleidskader - de bedoeling

Regie is een algemene kapstok waaraan verschillende "haakjes" hangen (beleidsregie, procesregie, uitvoeringsregie, casusregie). Er is onduidelijkheid over het begrip regievoering, zo bleek uit vooronderzoek.
Het belang van helder en duidelijk beleggen van de regierol is evident en wordt ook nadrukkelijk in de wetgeving benoemd. Voor de wetgever geldt dat in principe de inwoner de regie heeft, als die deze zelf niet of onvoldoende op kan pakken, kan de inwoner ondersteund worden door een professional.
In het gemeentelijk beleid is het uitgangspunt van de wetten overgenomen, namelijk het streven naar één gezin, één plan, één regisseur. In de gemeentelijke beleidsstukken wordt onderscheid gemaakt tussen procesregie en uitvoeringsregie.

Definitie

Procesregie ziet erop toe dat de juiste acties worden opgestart, partijen aan het werk zijn en dat er wordt gemonitord of er voortgang geboekt wordt in de gemaakte afspraken.

Uitvoeringsregie ligt volgens afspraak bij de partij die de daadwerkelijke hulpverlening geeft of de hulpverlening inhoudelijk coördineert.

NB. In het startdocument[29] zijn deze definities gekoppeld aan regievoering in het kader van de uitvoering van de Wmo. In de opdracht uitvoering toegangstaken Jeugdhulp is dit onderscheid tussen procesregie en uitvoeringsregie niet zo expliciet gemaakt. Daar wordt wel expliciet gesproken over regie op veiligheid.

In het startdocument[30] staat dat het toegangsteam een rol vervult in het regisseren bij complexe en/of meervoudige problematiek. Op basis van het opgestelde arrangement begeleidt de procesregisseur (= medewerker Toegang) het proces van melding tot start van de ondersteuning en het afgeven van de beschikking. Als een melding of aanvraag complex is en/of het een multi-probleem betreft, is het van belang dat er regie wordt gevoerd. In dergelijke situaties vindt allereerst een regiecheck[31] plaats uitgevoerd door een toegangsmedewerker.

Vanaf de start bij het opstellen van het ondersteuningsplan en gedurende de duur van de ondersteuning is de uitvoeringsregisseur (= de hoofdaannemer bij de Wmo) het aanspreekpunt voor de cliënt en betrokken ondersteuners. De uitvoeringsregisseur monitort de voortgang en resultaten. De uitvoeringsregie kan ook elders belegd zijn als sprake is van een maatwerkvoorziening in combinatie met algemene toegankelijke voorzieningen en/of verzekerde zorg. De Toegang bepaalt dit na overleg met de hulpvrager.

Bij Jeugd is regie op veiligheid bij De Toegang neergelegd. Daar waar het regie versterken niet toereikend is, wordt er door De Toegang volgens de afspraken binnen de Drentse jeugdhulpregio, opgeschaald richting gedwongen kader. De Toegang bewaakt de voortgang en de onderlinge samenhang van de ingezette ondersteuning en hulp. Tot de regierol van De Toegang behoort het mandaat om het ondersteuningsplan bij te stellen en ingezette hulp en ondersteuning te intensiveren of te beëindigen (zo nodig in afstemming met de Gecertificeerde Instelling of een medisch specialist.)[32].
Bij uitvoering van schulddienstverlening ligt de regie bij de gemeente.

Casusregie

In diverse landelijke onderzoeken wordt een splitsing gemaakt in casusregie (naast het gezin staan, doen wat nodig is, samenwerken op operationeel niveau) en procesregie (coördinatie, doorzettingsmacht, doen ketenpartners hun werk). Het woord casusregie is als term meer ingeburgerd in de jeugdzorg. In de Emmense beleidstukken is het begrip casusregie geen 'gangbaar' begrip. Dat is het wel in de beschikbare literatuur elders.

Beleidskader – uitwerking in de praktijk

Wat is regievoering en waar is het belegd? Deze vraag blijkt met name als het gaat over (complexere) jeugdhulpvragen te leven en te leiden tot onduidelijkheid in rolopvatting. Zeker als er in meer complexe vragen niet direct een hulptraject in gang gezet kan worden, ontstaat er een "ondersteuningshiaat", dat moet worden opgevuld.

[29] Startdocument Toegangsteams Emmen, 2017
[30] p.17 Startdocument Toegangsteams Emmen 2017
[31] p 28, startdocument Toegangsteams Emmen, 2017
[32] p. 6 Opdracht uitvoering toegangstaken Jeugdhulp gemeente Emmen

Beleving respondenten

De vragen in de enquête over regievoering zijn toegespitst op regie op Jeugd en regie binnen de Wmo. Voor de twee wetten zijn vragen gesteld over proces- en uitvoeringsregie.
De vragen gaan in op:

- het accepteren van de rol van De Toegang;
- de mate van tevredenheid over de uitvoering van de rol
- of de rol logisch is belegd op de huidige plek;
- hoe men denkt over de gemeentelijke facilitering om de rol goed uit te kunnen voeren.

Onderstaand staat samengevat welk percentage en welke groep het eens is met de stelling.

1. Het is logisch dat De Toegang de **procesregie** voert bij complexe en/of meervoudige problematiek.	Toegang Gemeente Zorgaanbieders	79% eens 75% eens 69% eens
2. De gemeente faciliteert De Toegang voldoende om procesregie goed uit te kunnen voeren.	Toegang Gemeente	40% eens 39% eens
3. In de praktijk accepteren andere betrokkenen in het veld/onze organisatie de **procesregierol** door De Toegang	Toegang Gemeente Zorgaanbieders	64% eens 29% eens 77% eens
4. Ik /onze organisatie is in het algemeen tevreden over hoe de toegangsmedewerkers de **procesregie** uitvoeren	Gemeente Zorgaanbieders	48% eens 33% eens
5. Het is logisch dat **de uitvoeringsregie in de WMO** in principe bij de zorgaanbieder is neergelegd	De Toegang Gemeente Zorgaanbieders	32% eens 57% eens 79% eens
6. Het is logisch dat – bij **onduidelijkheid over uitvoeringsregie (Wmo)** – deze taak bij De Toegang ligt.	De Toegang Gemeente Zorgaanbieders	58% eens 67% eens 41% eens
7. Het is logisch dat de taken in de **uitvoeringsregie rond de Jeugdwet bij De Toegang** zijn neergelegd.	De Toegang Gemeente Zorgaanbieders	77% eens 70% eens 75% eens
8. De gemeente **faciliteert De Toegang** voldoende om taken in de **uitvoeringsregie rond de Jeugdwet** goed uit te kunnen voeren.	De Toegang Gemeente Zorgaanbieders	17% eens 47% eens -
9. In de praktijk accepteren andere betrokkenen in het veld/onze organisatie dat taken **in de uitvoeringsregie rond de Jeugdwet** door De Toegang worden uitgevoerd.	De Toegang Gemeente Zorgaanbieders	67% eens 37% eens 83% eens
10. Ik/mijn organisatie ben/is over het algemeen **tevreden** over hoe toegangsmedewerkers de **uitvoeringregie rond de Jeugdwet** uitvoeren	De Toegang Gemeente Zorgaanbieders	- 42% eens 33% eens

Wat zien we op basis van de antwoorden?

Procesregie op WMO en Jeugd bij Toegang belegd

Zorgaanbieders, gemeente en De Toegang zijn het eens over het punt dat het voeren van procesregie een taak is die bij De Toegang op de juiste plek (logisch) is belegd. De gemeente had de verwachting dat deze rol door anderen niet voldoende geaccepteerd zou worden, maar dat blijkt niet het geval te zijn, zo blijkt uit de antwoorden. Zowel De Toegang als de gemeente (zelf) vindt dat de facilitering van de gemeente om goed de regie op het proces te kunnen voeren te wensen overlaat. Zorgaanbieders zijn niet tevreden hoe De Toegang de procesregie vormgeeft, ook de gemeente is hier ontevreden over. Als de regierol onvoldoende scherp is kunnen er (te) hoge verwachtingen ontstaan.

Uitvoeringregie op Jeugd bij Toegang belegd

Zorgaanbieders, gemeente en De Toegang zijn het eens dat het voeren van uitvoeringregie een taak is die bij De Toegang op de juiste plek (logisch) is belegd. De gemeente had twijfels of de uitvoeringsregie Jeugd wel geaccepteerd wordt door anderen. Deze twijfel lijkt ongegrond.
Zowel De Toegang als de gemeente (zelf) vindt dat de gemeente deze regierol beter moet faciliteren. Ook hier geldt dat zowel zorgaanbieders als gemeente niet tevreden zijn over wijze waarop De Toegang de uitvoeringsregie invult.

Uitvoeringregie op WMO bij aanbieders belegd

Gemeente en zorgaanbieders vinden het logisch dat de uitvoeringsregie voor de Wmo belegd is bij de aanbieders. Daar denkt De Toegang anders over. Slechts 32% van de medewerkers van de Toegang vindt deze taak daar goed belegd.

Wat verder opvalt: verschillen tussen teams

Binnen De Toegang zelf wijkt de beantwoording in de enquête op sommige regievragen significant af bij onderlinge vergelijking. Het gaat dan om een vergelijking tussen medewerkers die werkzaam zijn in het domein Jeugd en medewerkers die bij Wmo of op een ander terrein binnen de organisatie (SDV, staf- of administratieve functie) werkzaam zijn. Medewerkers van het team Jeugd vinden het logischer dat De Toegang de procesregie voert bij complexe en/of meervoudige problematiek dan medewerkers Wmo (of andere medewerkers). Dit hangt waarschijnlijk samen met een explicieter verstrekte opdracht aan De Toegang om bij jeugdvraagstukken, zeker als de veiligheid in het geding is, de regie te voeren.
Alhoewel er in grote lijnen acceptatie is voor de plek waar de regievoering nu belegd is, worden er zowel in het vooronderzoek als in de enquête suggesties gedaan voor het meer beleggen van de regie bij zorgaanbieders.

De uitvoering

Onduidelijkheden over regie

Uit beantwoording van de vragen over regie, blijkt het voor ambtenaren niet duidelijk wie welke rol heeft in regievoering. Een relatief hoog percentage geeft als antwoord; “geen mening”. Van zorgaanbieders valt op dat 40% van de respondenten aangeeft niet altijd duidelijk te hebben wie de regie heeft.

Uit het interview met teamleiders/praktijkleiders van De Toegang komt naar voren dat regievoering met name bij Jeugd tot onduidelijkheid leidt. Ze zeggen: ‘regie is een breed begrip waarover geen consensus bestaat’. Er zijn verschillende manieren om regie te voeren en er is per casus verschil in wat nodig is. Wanneer er veiligheid in het geding is, vraagt het een andere regierol, dan wanneer er geen veiligheidsissues zijn.

Uit de enquête blijkt de onduidelijkheid over regie ook te bestaan bij het voorliggend veld (onderwijs). Zo wordt gezegd dat De Toegang stopt met regievoeren als de veiligheid niet meer in het geding is. Dit terwijl er dan nog wel verschillende hulpverleners in een gezin betrokken zijn en er dan wel degelijk nog regie moet worden gevoerd. Men zegt dat de medewerkers van De Toegang bijna structureel aangeven geen regie te voeren. Dit is een merkwaardige constatering. Men zegt dat 'ze' (De Toegang) dit dan goed beargumenteren vanuit het gemeentelijk beleid, maar het leidt volgens hen tot verkeerde verwachtingen en een gebrek aan monitoring. Het voeren van regie wordt gemist. Procesregie wordt gedefinieerd als het op de hoogte zijn en de voortgang van de hulpverlening monitoren in een hulpvraag/gezin. Dit vraagt helicopterview over casussen, die te weinig wordt teruggezien bij De Toegang. Soms wordt de (proces)regierol ook bewust door zorgaanbieders opgepakt vanuit andere belangen, wordt gemeld vanuit De Toegang. Er wordt rond casussen contact gezocht met de gemeente over verlenging van hulp, buiten De Toegang om. Doordat administratieve processen deels bij de gemeente en deels bij De Toegang liggen, zorgt dit niet voor efficiëntie en effectiviteit, is een opmerking vanuit de enquête.

Analyse

In de praktijk blijkt het lastig bij afwijkende en complexe casuïstiek eigenaarschap te beleggen. Er wordt vanuit het management, zo geven toegangsmedewerkers aan, nu gestuurd op verkleinen van de rol in regievoering. Dit om te komen tot beheersing van de caseload bij oplopende wachtlijsten Jeugd. De mate waarin daadwerkelijk regie gevoerd wordt lijkt afhankelijk van de ruimte (of drukte) die er is. Toegangsmedewerkers signaleren een (acuut) probleem als er wachtlijsten zijn bij zorgaanbieders, waardoor het noodzakelijk is om als toegangsmedewerker de vinger aan de pols te houden, terwijl er niet de ruimte voor geboden wordt door de eigen organisatie.

De vraag is of dit een wenselijke ontwikkelrichting is. Zeker bij complexe casuïstiek is de regierol belangrijk. In de dagelijkse praktijk blijkt dat medewerkers hun rol als regievoerder op hun eigen manier invullen en dat hierover geen specifieke afspraken zijn gemaakt. Het is ook onduidelijk in hoeverre de gemeente hecht aan het adagium "één regisseur". Er is geen directe sturing op dit beleidsuitgangspunt.

Inspectie gezondheidszorg en Jeugd - Regie op veiligheid

De inspectie gezondheidszorg en Jeugd [33] signaleerde recent dat de regierol die De Toegang heeft, onvoldoende is uitgedacht. Zowel binnen de organisatie als in de samenwerking met ketenpartners zijn hier verschillende verwachtingen over. Dit is risicovol, zo zegt zij, gezien de verantwoordelijkheid die De Toegang draagt in zaken met veiligheidsrisico's. Een ander punt is dat niet alle professionals voldoende toegerust zijn om de regie op veiligheid te voeren. De aanbeveling is dan ook om met ketenpartners te komen tot een gedeelde visie op regie (op veiligheid), noodzakelijke hulp en integrale hulpverlening.

[33] Rapport Toezicht naar stichting De Toegang, Inspectie gezondheidszorg en Jeugd, februari 2020, p.17-p.18

Uit de quotes wordt de beleving vanuit de praktijk goed verwoord. Zie onderstaand.

"Misschien kan de GGD in bepaalde casuïstiek regiehouder zijn. Ik bedoel niet regie op veiligheid maar een meer coördinerende rol. Als jeugdverpleegkundige en huisartsenondersteuner heb je een brede kijk op het kind en gezinssysteem en daar heb je veel informatie over in het kinddossier die helpend voor De Toegang kan zijn".

"Ik denk dat de regie soms sneller teruggegeven kan worden naar het voorliggend veld. Dit moet dan wel goed gecommuniceerd worden!"

Bron: Enquête – open vragen – voorliggend veld

"Ik denk dat er verwarring is binnen de organisatie (De Toegang) wat precies regie inhoudt"

"Indien er maar duidelijk gecommuniceerd wordt, wie waarvoor verantwoordelijk is dan maakt het voor ons niet uit. Voor ons dient helder te zijn, wie wat, waar en wanneer doet en wat er eventueel als vervolgtraject gaat plaatsvinden. Er is een heel ruim aanbod van hulpverlenende instanties, een regievoerder moet hierin de regie gaan voeren en dat is wat wij nu missen".

Bron: Enquête – open vragen – voorliggend veld

"Complexiteit en onduidelijkheid, ontbrekende informatie maken soms dat het erg lang duurt voor er passende hulp/ondersteuning is in een gezin. Dit heeft invloed op de positie als regievoerder en op het resultaat. Het levert helemaal veel vertraging op als er wel een oplossing is voor het probleem, maar dit niet een gecontracteerde zorgaanbieder betreft".

"We moeten duidelijk in kaart brengen hoeveel tijd nodig is voor proces en/of uitvoeringsregie. En hier FTE's op aanpassen. Nu is er door hoge werkdruk, lange wachtlijsten ed. bijna geen ruimte voor goede procesregie en/of uitvoeringsregie. De visie is 1 plan, 1 gezin, 1 regisseur, door het bovenstaande is het nu 1 gezin én diverse betrokkenen vanuit De Toegang over het geheel bekeken. Bij elke herindicatie een nieuwe medewerker in het gezin, dit is niet helpend".

"(je moet) Heldere verwachtingen (hebben). Eigen kracht (regie waar mogelijk bij de inwoner/ouder) versus "toegang voert regie" .
De Toegang voert regie op veiligheid. Incidenteel bij complexe casuïstiek "regie op zorg". De gemeente lijkt af en toe de verwachting te hebben dat De Toegang bij alle zaken waar een advies ligt van De Toegang ook daadwerkelijk regie gevoerd wordt. Het hiaat hierin wordt wel (h)erkend en op verschillende tafels besproken. (Dit) Leidt nog niet tot een eenduidende/gezamenlijke visie hierop. Daarnaast is het ook praktisch met de huidige bezetting niet realistisch om bij al die zaken daadwerkelijk regie te voeren, zoals ik er tegen aan kijk".

"Regie voeren kost tijd en inspanning. Gezien de drukte en vele aanmeldingen is er te weinig ruimte om goed regie te kunnen voeren".

Bron: Enquête – open vragen – medewerkers Toegang

Quote ambtenaren:
"Het was mij niet bekend dat de Toegangsmedewerker procesregisseur is. Naar mijn idee stelt De Toegang vast wat de hulpvraag is en adviseert wie erbij ingeschakeld moet worden: als er een voorziening is toegekend dan houdt de rol van De Toegang grotendeels op"

Quote voorliggend veld:
"De afbakening van de regierol blijkt in de praktijk moeilijk. Dan duikt een medewerker in de uitvoeringsregie. Daar zijn ze niet van".

Quote ambtenaren:
"Ik merk dat voor mij de beperking voornamelijk in het regievoeren ligt. Ik zie De Toegang meer als een doorverwijzer dan als een regievoerder. Wanneer De Toegang een verwijzing doet zie je ze niet meer terug (op casusniveau)".

Bron: Enquête – open vragen

Bevindingen

- De plekken waar regievoering nu formeel zijn belegd, is voor alle partijen acceptabel. Binnen De Toegang geven sommige medewerkers aan moeite te hebben met de (uitvoerings) regierol die de zorgaanbieders hebben op de Wmo.
- Wie wanneer de regie heeft en tot hoever de regierol gaat is echter niet altijd duidelijk; kennelijk wordt dit niet scherp genoeg afgesproken, vastgelegd of bij andere partijen kenbaar gemaakt.
- Er wordt binnen De Toegang nog te weinig gekeken naar overdracht van regie naar anderen en de procesgang rond regie.
- Procesregie op complexe casuïstiek is een taak die bij De Toegang hoort, deze taak is breder dan alleen regie op veiligheid Jeugd. Dat is in de praktijk niet voor iedereen duidelijk.
- De regievoeringsrol van De Toegang krijgt minder prioriteit bij toenemende werkdruk.
- Het is onduidelijk welke waarde de gemeente hecht aan het beleidsdoel één gezin, één plan, één regisseur.

4.2.6 Transformatie

Het Beleidskader - de bedoeling
Het kader voor de transformatieopdracht is het beleidskader "Samen verder in het sociaal domein".

De Toegang dient vorm te geven aan de transformatie doelen door:
a. te sturen op verbinding met vrij toegankelijke voorzieningen;
b. invulling te geven aan de één gezin-één plan-één regisseur gedachte;
c. te sturen op op- en afschalen;
d. te sturen op verbinding met andere leefdomeinen (onderwijs en participatie).

De inzet is om zoveel mogelijk lichte vormen van ondersteuning in te zetten en zwaardere, duurdere vormen van ondersteuning daarmee te voorkomen[34]. Het invulling geven aan de transformatie in het sociaal domein is expliciet opgenomen in de profielschets van de leden Raad van Toezicht van De Toegang[35].

Definitie Transformatie

De transformatie gaat vooral over een cultuur- en gedragsverandering. Van aanbod- naar vraaggericht, van curatief naar preventief, van problemen naar talenten en kansen, van formele naar informele ondersteuning, van verwijzen naar erbij halen, van bureaucratisch naar snel en doen, van sectoraal naar integraal[36].

Naast overdracht van specifieke kennis worden professionals van het toegangsteam getraind en gecoacht op het bij voortduring anders leren kijken. Het toegangsteam wordt gezien als een spin in het web van zowel de informele als de formele ondersteuning en dient in samenwerking met uitvoerende organisaties en inwoners een bijdrage te leveren aan de ontmoetingen van inwoners.
In het beleidskader "Samen verder in het Sociaal domein" is de transformatiedoelstelling als volgt geformuleerd:

> "In 2021 hebben we als ambitie dat 40% van de hulpvragen zonder inzet van het formele of professionele veld wordt opgelost."

Invulling geven aan deze doelstelling zal in een samenspel tussen gebiedsnetwerk en toegangsteam plaatsvinden, zo wordt gesteld. Deze doelstelling lijkt door het benoemen van een streefpercentage een scherpe doelstelling en is de enige SMART geformuleerde doelstelling als het gaat over het realiseren van de gemeentelijke beleidsdoelen in het sociaal domein. Echter hoe het samenspel moet worden ingevuld, wie welke opdracht hierin heeft is niet duidelijk.

Op de vraag hoe de 40% inzet van het sociaal netwerk bij de Toegang wordt gemonitord, werd in het startdocument aangegeven dat de exacte wijze van monitoring nog moest worden vastgelegd. Ook wordt vervolgens elders gesteld dat het is geformuleerd als een "ambitie" om meer en meer de omgeving te activeren en in te zetten bij hulpvragen.

Voor inzicht in de resultaten op het sociaal domein is het lastig dat informele hulp en het gebruik van algemene voorzieningen in zijn algemeenheid

[34] Samen verder in het sociaal domein 2017-2021, p.17
[35] Startdocument Toegangsteams, 2017, p. 53
[36] Startdocument Toegangsteams Emmen, 2017, p. 23.

niet worden vastgelegd in systemen. Hierdoor kan de verschuiving van maatwerkvoorzieningen naar algemene voorzieningen en informele hulp en ondersteuning moeilijk worden vastgesteld, zo stelt de Rekenkamercommissie Emmen in haar rapport[37]. De gemeente geeft aan dat de financiële onzekerheid vanuit het Rijk het doorvoeren van de transformatie (innovatie) heeft bemoeilijkt[38].

Het beleidskader – uitwerking in de praktijk

Er is behoefte aan een (hernieuwde, herziene, bijgestelde) visie op transformatie. Zo wordt gesteld in de enquête. De transformatie doet meer dan ooit een beroep op het samenwerken tussen de zogenaamde 0e, 1e en 2e lijn. De Toegang zou als een 'spin in het web' een rol moeten pakken bij het realiseren van een goede overgang tussen deze lijnen en bij het op maat bieden van een antwoord op de vraag van de hulpvrager. Er zou meer ingezet moeten worden op het versterken van het maatschappelijk middenveld in plaats van het 'tegenhouden' van 2e lijns-indicaties. De Toegang wordt gezien als een bewaker van de indicaties. Het zou moeten betekenen volgens respondenten dat er meer met zijn allen normaliserend gewerkt wordt, waarbij in uitzonderingsgevallen een indicatie nodig is.

Beleving respondenten

Toegang medeverantwoordelijk voor transformatie

Zorgaanbieders, De Toegang, het voorliggend veld en de gemeente zijn eensgezind als het gaat om de medeverantwoordelijkheid van De Toegang voor de transformatie. Het antwoord is ja. Er is minder stelligheid en een groter verschil in de antwoorden tussen organisaties als het gaat om de vraag of de opdracht aan De Toegang om 40% van de hulpvragen met informele, niet-professionele hulp op te lossen, terecht bij De Toegang ligt. 45% van de ondervraagden van gemeente en De Toegang vinden dat dit een terechte opdracht is. Het voorliggend veld en de zorgaanbieders spreken zich scherper uit. 33% van de zorgaanbieders en slechts 29% van het voorliggend veld vindt dat deze opdracht bij De Toegang neergelegd kan worden. Daarbij komt dat slechts 11% van de toegangsmedewerkers vindt dat de gemeente De Toegang daartoe ook voldoende faciliteert.

Zorgaanbieder vinden voor het overgrote deel, 88%, dat zij ook een belangrijke opgave hebben in het realiseren van de transformatie. Ook het voorliggend veld zegt dat ze daar een belangrijk aandeel in hebben (65% van de respondenten uit het voorliggend veld).

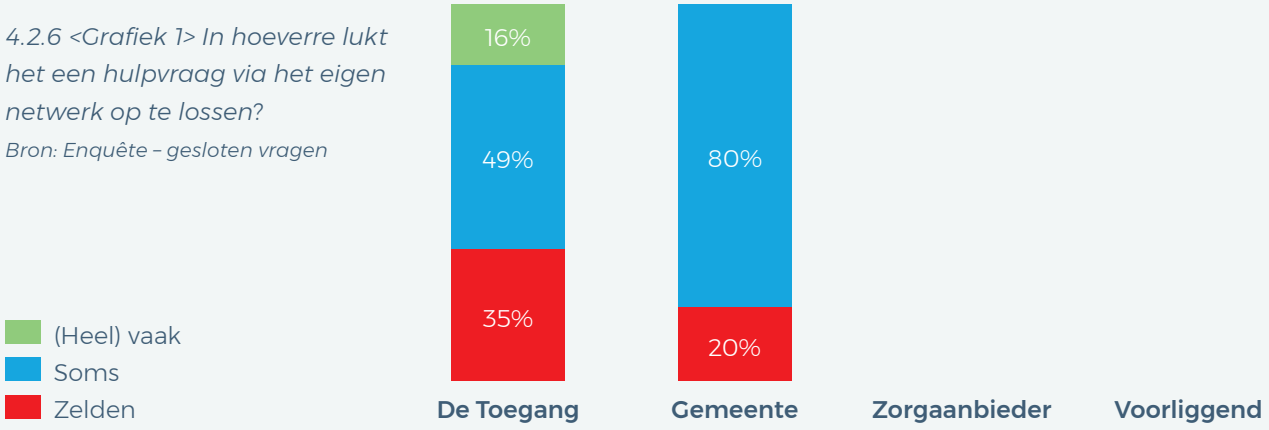
Mogelijkheden om hulpvragen voorliggend op te lossen, op -en af te schalen, via andere domeinen op te lossen of casussen af te sluiten

Aan toegangsmedewerkers is gevraagd of het ze lukt om hulpvragen in het eigen netwerk van cliënten op te lossen. Dat is zoals bekend een transformatiedoel. De toegangsmedewerkers zijn daar niet erg optimistisch over. 35% geeft aan dat dat niet lukt en 49% zegt dat het soms lukt. De slagingskans is dus niet erg hoog. Geconcludeerd kan worden dat het een lastige opgave is. Het is niet met zekerheid te zeggen of het zit in de ontbrekende kracht van het netwerk of dat de toegangsmedewerker onvoldoende het eigen netwerk van de cliënt durft aan te spreken (of een combinatie daarvan).

[37] Rapport Sociaal Domein gemeente Emmen, Rekenkamercommissie Emmen, april 2018, p.14.
[38] Rapport Sociaal Domein gemeente Emmen, Rekenkamercommissie Emmen, april 2018, p.13.

4.2.6 <Grafiek 1> In hoeverre lukt het een hulpvraag via het eigen netwerk op te lossen?

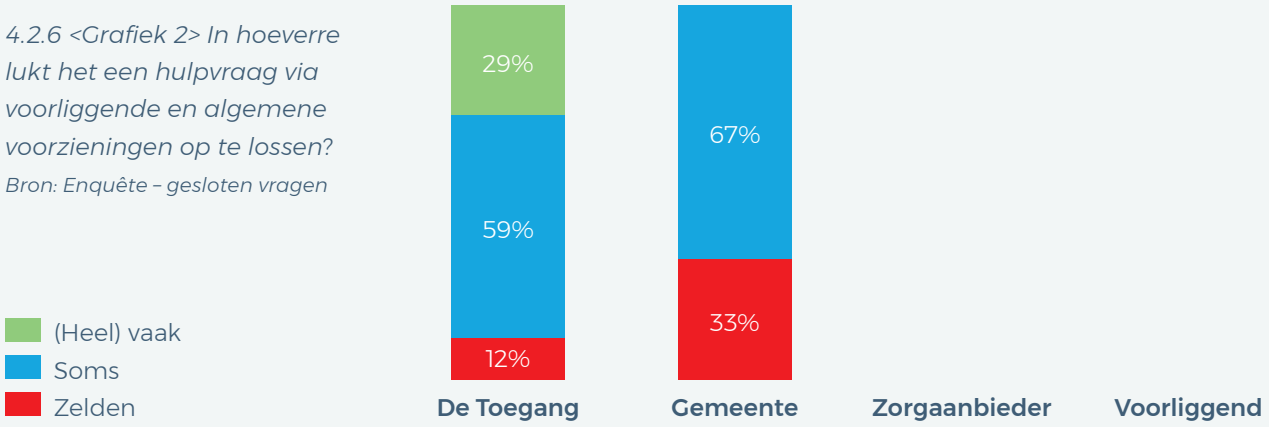
Bron: Enquête – gesloten vragen



Ook is aan toegangsmedewerkers gevraagd of ze een hulpvraag via voorliggende of algemene voorzieningen weten op te lossen. Daar zijn toegangsmedewerkers wat positiever over dan het oplossen via het eigen netwerk (12% lukt zelden, 59% soms en 29% zegt heel vaak).

4.2.6 <Grafiek 2> In hoeverre lukt het een hulpvraag via voorliggende en algemene voorzieningen op te lossen?

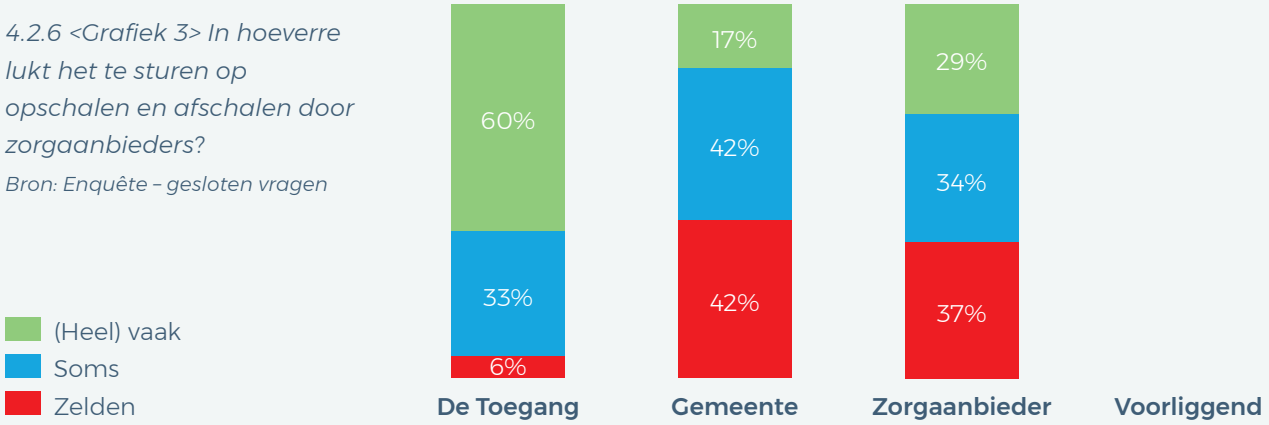
Bron: Enquête – gesloten vragen



Een andere vraag die aan toegangsmedewerkers is gesteld in hoeverre het ze lukt om te sturen op op -en afschalen bij zorgaanbieders. Van de toegangsmedewerkers zegt 60% dat ze daar vaak in slagen en 33% zegt soms. Opmerkelijk is dat de zienswijze van de zorgaanbieders anders is. Slechts 29% van de aanbieders zegt daar vaak toe in staat te zijn en 34% zegt daar soms in te slagen. De toegangsmedewerkers vinden zorgaanbieders succesvoller in de op- en afschaalopdracht dan dat de zorgaanbieders dat zelf vinden.

4.2.6 <Grafiek 3> In hoeverre lukt het te sturen op opschalen en afschalen door zorgaanbieders?

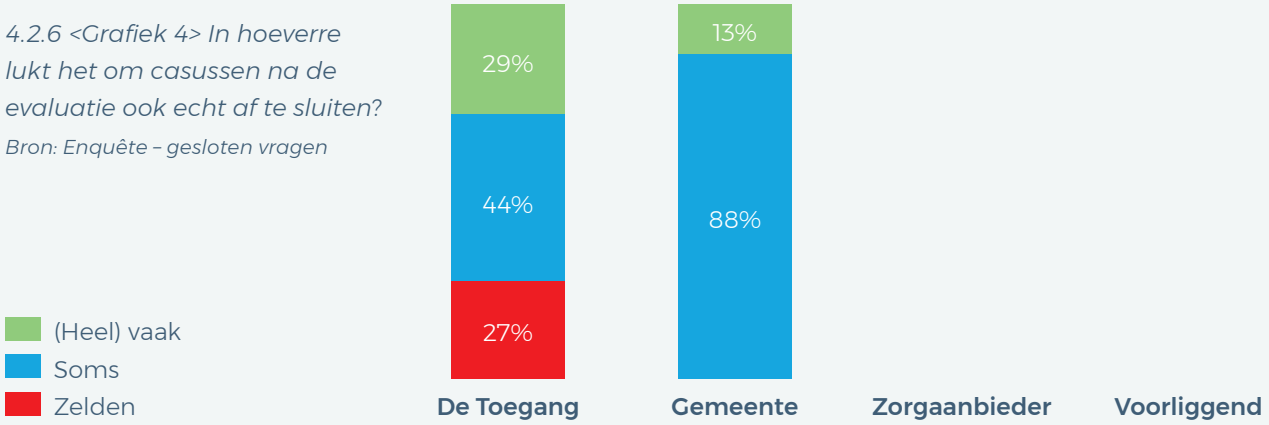
Bron: Enquête – gesloten vragen



Toegangsmedewerkers zeggen dat bij 27% van de casussen het niet lukt om deze af te sluiten en dat het in 44% van de gevallen soms lukt. In 29% van de hulpvragen lukt het wel. De gemeenteambtenaren denken daarentegen dat het niet of zelden voorkomt dat een casus niet afgesloten kan worden. De vraag is waar de zorg over deze casussen ligt: bij De Toegang? Dit wordt niet duidelijk uit de enquête (en vraagt dus nadere bestudering, zeker als dat inhoudt dat daardoor de caseload alsmaar groeit bij De Toegang).

4.2.6 <Grafiek 4> In hoeverre lukt het om casussen na de evaluatie ook echt af te sluiten?

Bron: Enquête – gesloten vragen



Wat verder opvalt - verschillen tussen teams

Vergelijken we de antwoorden in de enquête tussen medewerkers Wmo, Jeugd en overige medewerkers (SDV, staf, administratief) dan zien we rondom de invulling van het thema transformatie een aantal interessante verschillen tussen de teams. De medewerkers Wmo zijn significant tevredener over de faciliterende rol van de gemeente in de transformatie dan de overige teams van de toegangsorganisatie. Daarentegen hebben ze er minder vertrouwen in dat hulpvragen in het eigen netwerk opgelost kunnen worden, zijn ze iets negatiever over het vinden van oplossingen in voorliggende en algemene voorzieningen, het kunnen sturen op op- en afschalen door zorgaanbieders of het kunnen oppakken van de ondersteuning via andere leefdomeinen.

De uitvoering

De vraag in hoeverre De Toegang de haar gestelde hulpvragen weet om te buigen van potentiële maatwerkvoorzieningen naar ondersteuning in het eigen netwerk, algemene voorzieningen of zelf weet op te lossen binnen drie gesprekken, kan niet worden beantwoord. Dit wordt niet of onvoldoende vastgelegd in systemen en hierop wordt ook niet gerapporteerd in de kwartaalrapportages van De Toegang.

In het gehouden interview met de directeur-bestuurder werd het volgende aangegeven:

> **"Er zijn verwachtingen en ook misverstanden. Er zijn verwachtingen rondom bijv. de transformatie. Maar er moet bewustwording komen dat De Toegang een grote bijdrage levert aan de transformatie die niet direct zichtbaar is als het gaat over afschaling aan de voorkant en de opleverende besparing".**
>
> *Bron: interview*

Er is geen eenduidig beeld over de mate waarin nu al transformerend gewerkt wordt in het sociaal domein. Zo wordt in de enquête aangegeven dat De Toegang al langere tijd gewend is om te kijken wat laagdrempelig kan en werkt men aan normaliseren en de-medicaliseren. Echter, zo wordt gesteld in een interview met toegangsmedewerkers:

> **"Er wordt aan de andere kant ook zo veel bezuinigd, dat daar waar vroeger opvoedingsvragen zonder verwijzing opgepakt werden, nu "je soms haast niet anders kan dan verwijzen, omdat je het als organisatie niet meer kunt waarmaken".**
>
> *Bron: interview toegangsmedewerkers*

De behoefte aan meer aanbod aan voorliggende voorzieningen en het bezuinigen op het voorliggend veld is moeilijk te rijmen, zo zeggen toegangsmedewerkers.

Hoe wordt de stand van de transformatie beleefd door de verschillende partijen en hoe draagt De Toegang daaraan bij? De beelden worden op de volgende pagina weergegeven.

“Er wordt te vaak jeugdhulp ingezet voor maatschappelijke vragen: de problemen worden in het kind gezocht in plaats van bij de problematiek van ouders, de school, de leefomgeving. De opgroeisituatie verandert onvoldoende en dan begint vaak de stapeling van jeugdhulp. Een visie vanuit transformatie zoals normaliseren, betrekken van het netwerk kan veel meer worden uitgedragen”

“De bedoeling van de transformatie is voor velen niet helder. Problemen worden vaak opgelost door inzet van Jeugdhulp, terwijl de in stand houdende factoren in de context (armoede, onderwijs, verslaving, LVB): de maatschappelijke opdracht van de transformatie binnen het gehele sociale domein te weinig vorm krijgt”

“De Transformatie is een breed begrip. Is onze visie nog wel up-to-date? Binnen de gemeente leven al verschillende inzichten en onduidelijke beelden. Nemen we dan De Toegang voldoende mee of werken ze met de transformatie zoals we die eerder bepaalde hebben en verwachten we de transformatie anno nu?”

“Ik denk dat de druk bij De Toegang groot is. Hierdoor is er denk ik weinig ruimte in de hoofden om werkelijk te transformeren. Het zou goed zijn om aan De Toegang een beleids/transformatiemedewerker te koppelen die de transformatie op gang brengt en linking pin is voor de gemeente”.

“Met betrekking tot de brede blik, preventief, oog voor talenten en kansen is dit onvoldoende en niet aanwezig”.

Bron: Enquête – Enquête open vragen, ambtenaren

“De kaders staan beschreven in allerlei documenten. De gemeente moet regie nemen en via onze gesprekken met onze partners of bijeenkomsten de visie te herhalen, zodat er gemeenschappelijke kennis tot stand komt”.

Bron: Enquête – Enquête open vragen, ambtenaren

“Bij met name klanten die maatwerkhulp nodig hebben zien we dat die hulp wordt uitgehold omdat er getransformeerd wordt. Echter de klanten ervaren het alleen maar als hulpvermindering. Het ‘zoek het maar uit’ gevoel. Dus daar zou meer begeleiding op zijn plek zijn”.

“Emmen is groot, 6 gebieden met elk hun andere laagdrempelige voorzieningen, dit is verwarrend. Een belemmering die ik ervaar is het inzetten van het netwerk van de jeugdige, dit vraagt heel veel tijd van een medewerker om dit te organiseren. Daarbij is het netwerk vaak te zwak om in te kunnen schakelen”.

“Er is te weinig hulp voorliggend”.

“Vooral als de gemeente Emmen streeft naar dat 40% van de hulpvragen met informele, niet professionele hulp moet worden opgelost in 2021. Waar is dit op gebaseerd? Weet de gemeente wel hoeveel zorgvragen er in het gebied zijn? Prima dat er voor informele hulp wordt gekozen waar dat kan, maar graag professionele hulp waar nodig.”

Bron: Enquête – Enquête open vragen, voorliggend veld

“De 40% doorstroom naar informele zorg is een mooie gedachte; in de praktijk is het eerder een harde bezuiniging dan cliëntgericht. Afschalen vraagt soms in de eerste fase meer uren ondersteuning om daarna eerder af te schalen. We zien almaar meer dat een beschikking dermate krap wordt afgegeven dat het behalen van doelen een bijna onmogelijke opgave wordt”.

“Een stabiele Toegang zal er aan kunnen bijdragen dat de transformatieprocessen sneller kunnen ontwikkelen. Naar mijn mening is een reductie van 40% aan zorgkosten niet geheel reëel gezien de zorg in de regio Emmen”.

“Er is vanuit De Toegang erg veel focus op de eigen bedrijfsvoering en zeer weinig betrokkenheid bij de gezamenlijke transformatie-opdracht. We missen echt de gezamenlijke focus op de kansen v.w.b. de transformatie, De Toegang laat hierin niets (pro)actiefs zien helaas. Misschien dat er na een lastige start nu ruimte voor gaat ontstaan?”.

“Ons inziens ontbreekt een integrale-domein overstijgende aanpak waardoor een transformatie niet realiseerbaar is. Hierdoor is het voor De Toegang ook onmogelijk om te komen tot een integrale aanpak”.

Bron: Enquête – Enquête open vragen, zorgaanbieders

‘De ervaring op dit moment is dat voorliggende voorzieningen wegbezuinigd worden of maar voor korte duur ingezet kunnen worden. Wanneer stut en steun hulp vanuit een voorliggende voorziening ingezet kan worden, zal dit veel schelen’’.

‘De gemeente moet zich realiseren dat met de problematiek die er in de gemeente is, veelal al langere periode speelt en niet binnen een paar jaren op te lossen is. Er zijn mensen die altijd ondersteuning nodig zullen blijven hebben. Afschalen naar de algemene collectieve voorziening lukt veelal niet omdat simpelweg de capaciteit ontbreekt bij het voorliggend veld’.

‘Duidelijke afspraken ook richting voorliggend veld, zorgaanbieders en andere samenwerkingspartners. Wat is de rol van De Toegang en dit duidelijk communiceren ook naar de inwoners. Wanneer wordt iets opgeschaald, wanneer afgeschaald, wanneer zijn evaluaties en waar wordt op geëvalueerd. Duidelijk het voorliggend veld in beeld hebben en eventueel samen oplopen in casussen. Doordat De Toegang zelf ook meer naar de voorkant gaat, kan er veel vanuit preventie worden gedaan, er werken ten slotte allemaal HBO geschoolde professionals met SKJ registratie. Maar dan moet de visie van De Toegang ook helder zijn. Wil De Toegang een rol hebben in het voorliggend veld en dus zelf meer preventief inzetten d.m.v. eigen hulpverlening of alleen maar advies geven voor een beschikking als soort beschikking-loket?

Bron: Enquête – Enquête open vragen, toegangsmedewerkers

‘Er zal vanuit het voorliggend veld voldoende georganiseerd moeten worden waar de inwoner naar verwezen kan worden. Vaak zijn de bestaande algemene voorzieningen niet passend voor de situatie of past het te weinig bij de wensen van de inwoner. Ook is de sociale kaart van het voorliggend veld niet altijd duidelijk en moet je dit echt ontdekken in de tijd dat je in Emmen werkzaam bent. Hier zou meer overzicht in gebracht moeten worden zodat je de juiste voorzieningen in het voorliggend veld goed en makkelijk weet te vinden’.

‘Het voorliggend veld moet beter ingericht worden, zodat hier ook daadwerkelijk naar verwezen kan worden. Negen van de tien meldingen die ik doorstuur naar het voorliggend veld worden niet opgepakt, omdat de problematiek snel te ingewikkeld is, er in het voorliggend veld te weinig mogelijkheden zijn om daadwerkelijk hulp te verlenen en ga zo maar door’.

‘Meer samenwerking met organisaties als bijv. Sedna. Ik merk dat in de Monden deze er wel is maar in andere gebieden weinig of niet. De sociale teams in de verschillende gebieden zijn niet (meer) of weinig actief. Het is vaak onduidelijk wat een organisatie als Sedna bijvoorbeeld kan.’

Bron: Enquête – Enquête open vragen, toegangsmedewerkers

‘Om te kunnen transformeren is het van belang dat er intensiever wordt samengewerkt. Dit zal tussen De Toegang en de gemeente zijn maar ook met het aanwezige netwerk in Emmen. Voor mij, voornamelijk Beschermd Wonen aanvragen, houdt dit in dat er een betere afstemming moet komen met de maatschappelijke opvang, politie, OGGZ, Menso, GGZ. Dit betekent dat ik niet 80% van mijn tijd kan besteden aan het oppakken van signalen en huisbezoeken afleg. Dit betekent dat ik ook tijd moet investeren om deze samenwerking vorm te geven en hierin afspraken te kunnen maken en zorgen dat mensen niet tussen wal en schip vallen, wat nu wel gebeurt. De zorg binnen Emmen is hier niet goed op afgesteld’.

‘Stop met bezuinigen bij Sedna, zij zijn het voorliggend veld. Belangrijke trainingen zoals bijv. de Bikkel training worden stopgezet. Hier komt geen vervanging voor, de vraag blijft hetzelfde dus zetten we jeugdhulp in. Onderwijs en zorg moeten beter en efficiënter gaan samenwerken. Realistisch is dat de er veel kinderen in onveiligheid opgroeien, door juist de professionalisering van De Toegang, Sedna komen deze kinderen steeds meer en beter in beeld, waardoor de hulpvragen van kinderen fors toenemen’.

Bron: Enquête – Enquête open vragen, toegangsmedewerkers

Tot slot nog enkele opmerkingen van ambtenaren die ingaan op de vraag hoe de gemeente stuurt op het realiseren van de transformatiedoelen:

“We willen monitoren in hoeverre de beleidsdoelstelling worden gehaald. De toegangsmedewerkers vullen echter in het systeem er vaak niet in hoe de hulpvraag is opgelost”

“Het kostenbewustzijn moet vergroot worden, dat zou ook een motivatie kunnen zijn om te transformeren”

“Wij (gemeente) moeten gaan sturen door de agenda te bepalen. We bepalen de agenda maar we sturen onvoldoende. Het lijkt er op dat de agenda ondeugdelijk is”.

Bron: Enquête – Enquête open vragen, ambtenaren

Bevindingen

- De transformatie-opgave 'an sich' is geformuleerd, maar wie wat moet doen (welke opdracht) is niet uitgewerkt en daarmee is er onvoldoende basis gelegd voor verantwoording, monitoring en doelbereiking van de opgave.

- De transformatieopdracht vindt men terecht (mede) ook bij De Toegang liggen.

- De verwachtingen die expliciet neergelegd zijn bij De Toegang ten aanzien van hun rol in de transformatieopgave zijn niet scherp genoeg geformuleerd. Wanneer ben je als Toegang goed bezig in de transformatieopgave?

- Ook voor alle andere spelers in het sociaal domein geldt dat onduidelijk is wat hun expliciete bijdrage moet zijn in de transformatie.

- De opgave die De Toegang heeft op transformatie naast de toegangstaak tot maatwerk is te ambitieus, zijnde:
  a. Op casusniveau zoveel mogelijk in zetten op lichte ondersteuning (daar waar het kan).
  b. Te sturen op algemene voorzieningen.
  c. Binnen het totale zorglandschap "spin in het web" zijn.
  d. Een bijdrage te leveren aan het versterken van het informele veld.
  e. Te werken aan innovatie.

- Het betrekken van het eigen netwerk als (mede)oplossing voor hulpvragen is zowel bij in de verwijzing (De Toegang) als in het hulpverleningstraject (zorgaanbieders) een lastige opgave.

- Het lijkt of De Toegang er beter in slaagt hulpvragen kwijt te raken in algemene voorzieningen dan in het eigen netwerk.

- Vanuit de gemeente lijkt er minder geloof in het zoeken/vinden van oplossingen in andere leefdomeinen. Dit roept de vraag op in hoeverre er dan ook sturing op plaatsvindt.

- Ook binnen de hulpverlening lijkt het betrekken van andere leefdomeinen als oplossingsrichting lastig te zijn.

- Er is sprake van casussen die niet kunnen worden afgesloten waardoor er kennelijk een hulpvraag blijft.

- Een scherper inzicht in deze populatie is gewenst, zeker ook als dit betekent dat hieruit structureel aandacht vanuit De Toegang (maar ook andere partijen) in gaat/blijft zitten (verstoppingen).

4.3 Deelvraag 2 - Doelmatigheid inrichting van het toegangsproces

De hoofdstukken 4.3, 4.4. en 4.5 gaan in op de bevindingen die een antwoord moeten geven op de vraag hoe doelmatig de inrichting van het toegangsproces is en hoe doeltreffend en doelmatig de bedrijfsvoering van De Toegang is. Ter verduidelijking de definities van doelmatigheid en doeltreffendheid:

Doelmatigheid is de mate van gebruik van middelen om een bepaald doel te bereiken. Als metafoor wordt ook wel gebruikt: de kortste route naar het doel. Een proces is doelmatig als het ten opzichte van de norm weinig middelen gebruikt.

Doeltreffendheid (effectiviteit) geeft aan dat de uitkomst van het proces gerealiseerd wordt. Een metafoor hiervoor is: het doel raken.

Achtereenvolgens wordt ingegaan op:
4.3.1 en 4.3.2. Doelrealisatie op rechtmatigheid:
- Slaagt De Toegang er in bij te dragen aan het realiseren van de wettelijke eisen die gesteld worden aan het toegangsproces?

4.3.4. Doelrealisatie op kwaliteit:
- Wat zijn de bevindingen ten aanzien van de kwaliteit van de onderzoeken die door De Toegang uitgevoerd worden?

4.3.5 Doelmatige inrichting van het toegangsproces:
- Is het toegangsproces voor de onderzochte dienstverlening (Wmo, Jeugd en SDV) doelmatig ingericht?
- Wat zijn de bevindingen ten aanzien van de (beschreven)werkprocessen die De Toegang per doelgroep hanteert?

In 4.4. en 4.5. wordt met name de doeltreffend en doelmatigheid van De Toegang geduid in vergelijking met andere gemeenten. In deze hoofdstukken wordt op hoofdlijnen ingegaan op de bevindingen van HHM. Bijgaand is in het bijlagenboek het volledige rapport van HHM toegevoegd.
Er wordt nader ingegaan op de vraag wat op basis van het takenpakket van De Toegang een passende caseload is [39]. De norm voor wat passend is ontstaat door onderlinge vergelijking tussen gemeenten waarbij rekening gehouden wordt met een bepaalde bandbreedte die door omgevingsfactoren bepaald wordt.

4.3.1 Rechtmatigheid - wettelijke termijnen

De termijnen voor afhandeling van meldingen Wmo, Jeugdhulp en Schulddienstverlening hebben een wettelijke basis. Deze zijn door de gemeente Emmen vastgelegd in gemeentelijke beleidsregels en verordeningen.

Wmo 2015
Onder de Wmo 2015 ziet de aanvraagprocedure er als volgt uit. Voordat de cliënt een aanvraag indient bij het college, doet hij een melding bij het college waarin hij aangeeft behoefte te hebben aan maatschappelijke ondersteuning. Het college heeft dan **6 weken** de tijd om hier een onderzoek naar te doen. De cliënt kan dan na dit onderzoek de aanvraag indienen. Zodra de cliënt dit doet, moet het college **binnen 2 weken** een beslissing over de aanvraag nemen. Als het college onvoldoende gegevens heeft om een beslissing te nemen dan dient het college de cliënt op de hoogte te stellen en aan te geven hoeveel tijd er aanvullend nodig is om onderzoek te doen.
De wet gaat er van uit dat de gehele procedure **niet meer dan 8 weken** in beslag zou mogen nemen.

[39] De directeur-bestuurder geeft aan dat er momenteel (jan 2021) gewerkt wordt aan caseloadbepaling.

Onder toepassing van artikel 4:14 Awb kan de beslistermijn verlengd worden.

Jeugdwet

Een aanvraag voor jeugdhulp is vergelijkbaar met de procedure die gehanteerd wordt bij de Wmo, zoals gesteld in de gemeentelijke beleidsregels. Ook hier geldt dat deze in principe **binnen 8 weken** tot een besluit moet leiden. De gemeente kan conform de Awb de beslistermijn Jeugd opschuiven als de gemeente de aanvraag niet binnen de termijn kan behandelen.

In de Wmo 2015 is de bestuursrechtelijke periode van acht weken opgesplitst. Er staat zes weken voor onderzoek, en twee weken voor het beslissen op de aanvraag. Voor de Jeugdwet wordt de termijn van 8 weken wettelijk gezien niet opgesplitst in 6 weken onderzoek en 2 weken voor beslissen op aanvraag.

SDV

Conform de wet Schuldhulpverlening 2017 geeft de gemeente Emmen in de beleidsregels aan dat iemand die zich wendt tot het college voor schulddienstverlening binnen vier weken uitgenodigd zal worden voor een eerste gesprek en ingeval van een crisissituatie dat er binnen 3 werkdagen crisisinterventie geboden wordt. Het college streeft er na om een aanvraag in het kader van de schulddienstverlening binnen 6 weken na datum aanvraag af te handelen.

4.3.2 Doelrealisatie - wettelijke termijn versus doorlooptijden

Het doen van onderzoek bij meldingen Wmo, Jeugdhulp en SDV is als taak bij De Toegang belegd. De vraag is of het toegangsproces voor de verschillende ondersteuningsvormen voldoet aan de wettelijk gestelde termijn. Dus krijgen inwoners binnen de gestelde termijn van 8 weken (of in het geval van SDV 6 weken) een besluit op hun aanvraag? Aangezien het gaat om de evaluatie van de toegang tot Wmo, Jeugdwet en SDV, gaat het hier om de uitvoering zoals die door De Toegang wordt uitgevoerd. De andere toegangspoorten worden hierin niet meegenomen.

Werkwijze

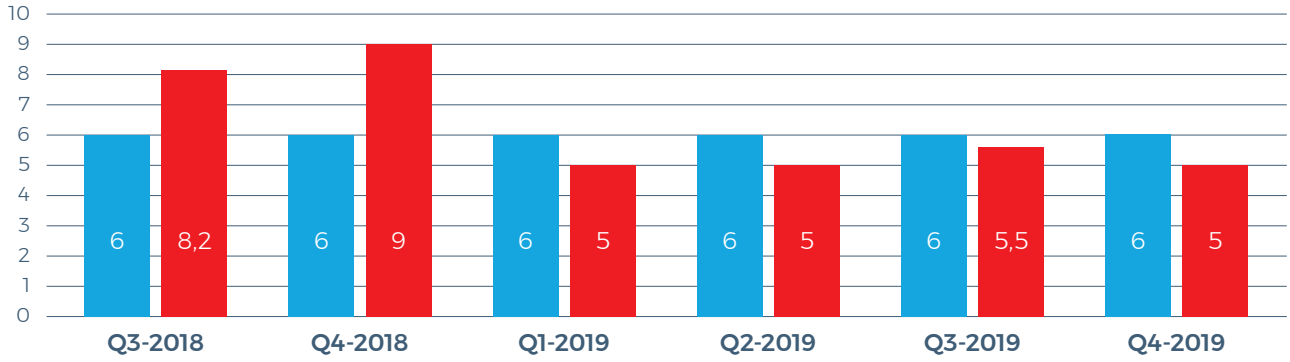
Het team Kwaliteit Sociaal Domein (KSD) van de gemeente Emmen levert wekelijks een managementrapportage (MI) aan bij De Toegang. Dit gebeurt op basis van een gebruikersovereenkomst die De Toegang met de gemeente heeft afgesloten. De bron voor deze MI vormen de systemen I-Samenleving en het medewerkersportaal (MP) van de gemeente Emmen. Daarnaast leveren de gemeentelijke kwaliteitsmedewerkers en informatie-adviseurs per kwartaal een rapportage 'kwaliteitsmonitor'. Deze wordt gedeeld met het management van de gemeente en met De Toegang.

Uit de gesprekken met de (gemeentelijke) kwaliteitsmedewerkers en medewerkers informatievoorziening blijkt:

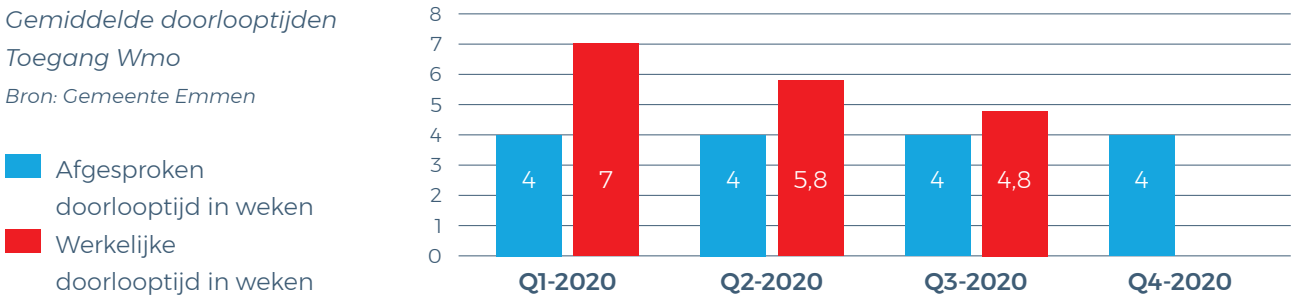
- Dat de wettelijke termijn van 8 weken op cliëntniveau niet uit de verschillende registratiesystemen op te maken valt doordat:
  - De melding in I-Samenleving geregistreerd wordt en afgesloten wordt als De Toegang het gespreksverslag af heeft. Er wordt dan een signaal aangemaakt (andere nummering) in I-Samenleving op grond waarvan de hoofdaanbieders een ondersteuningsplan maken. De melding en het signaal in I-samenleving hebben een andere codering en zijn niet navolgbaar. Jeugdaanbieders en Schulddienstverlening werken niet in I-Samenleving, dus de gehele procedure is niet navolgbaar;
  - De wettelijke termijn van 8 weken wordt op cliëntniveau wel steekproefsgewijs getoetst door kwaliteitsmedewerkers Wmo en Jeugd.

- Dat (gelet op bovenstaande) voor de Wmo, Beschermd Wonen en Jeugd de gemiddelde doorlooptijd slechts voor een deel van het toekenningsproces in beeld gebracht kan worden, namelijk van melding tot gespreksverslag. De Toegang heeft daar vier weken de tijd voor. De aanbieders hebben dan nog twee weken om het ondersteuningsplan te maken om de onderzoeksfase binnen 6 weken af te ronden[40]. Voor de Wmo is ook zichtbaar te maken of de hoofdaanbieders binnen de gestelde termijn de ondersteuningsplannen weten op te leveren, dat is niet zichtbaar te maken bij de jeugdzorgaanbieders;
- Er wordt niet gemonitord op de dienstverlening rond Schulddienstverlening (geen onderdeel van de controle van kwaliteitsmedewerkers; niet opgenomen in de kwaliteitsmonitor).
- De fase van het beslissen op de aanvraag is een taak die bij de gemeente ligt. Voor de beslisfase staat 2 weken. In het MP (medewerkersportaal) van de gemeente vindt de registratie plaats. De koppeling tussen melding in I-Samenleving en aanvraag in het MP is niet te maken. Wel is de gemiddelde doorlooptijd van de beslisfase inzichtelijk;
- Er bestaat een verschil tussen de werkelijke stand van zaken en de geregistreerde gegevens in de systemen. Dit wordt veroorzaakt door hiaten in het administreren van handelingen bij De Toegang.

Gemiddelde doorlooptijden Toegang uit registratiesystemen



4.3.2 < Grafiek 1>
Gemiddelde doorlooptijden Toegang Wmo
Bron: Gemeente Emmen



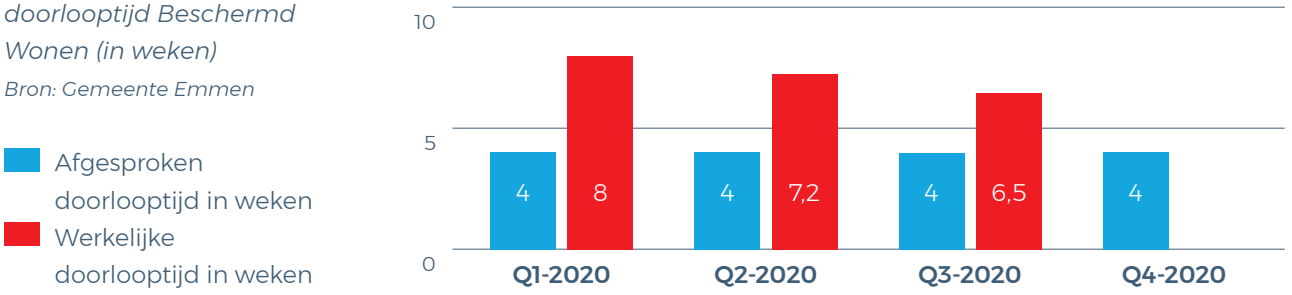
[40] Dit geldt niet voor gecontracteerde BW-aanbieders, die kunnen na afgifte van een indicatie binnen een termijn van 3 maanden alsnog een ondersteuningsplan indienen.

In het overzicht over Q3 2018 t/m Q4 2019 dat overgenomen is uit de opgestelde kwaliteitsmonitor staat in het blauw de afgesproken termijn[41]. Vreemd genoeg staat hier dat de termijn voor afhandeling door De Toegang zes weken is. Dat is niet correct. Het moet vier weken zijn, aangezien de aanbieders ook nog twee weken nodig hebben voor het maken van het ondersteuningsplan. (Het laat zien dat ook de kwaliteitsmonitor nog in de kinderschoenen staat). In de monitor 2020 is dat aangepast naar vier weken.

De werkelijke doorlooptijd in het rood is de periode van melding t/m gespreksverslag. De kwaliteitsmonitoringsrapportages over de eerste twee kwartalen van 2020 zijn formeel nog niet opgeleverd. Op verzoek van de onderzoekers zijn ten behoeve van dit onderzoek wel al de doorlooptijden over 2020 aangeleverd door de informatie-adviseurs.

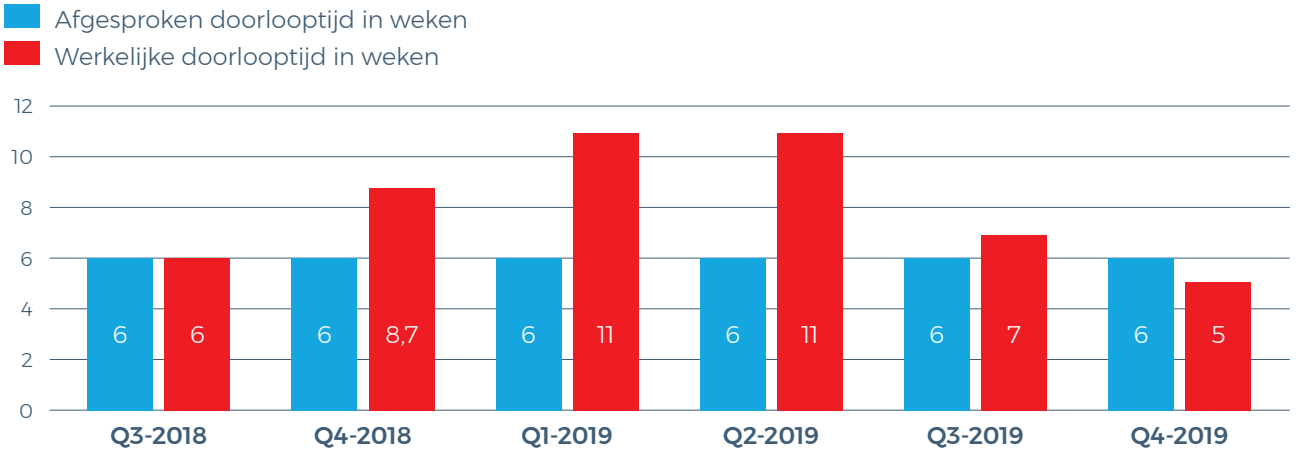
4.3.2 <Grafiek 2> Gemiddelde doorlooptijd Beschermd Wonen (in weken)

Bron: Gemeente Emmen



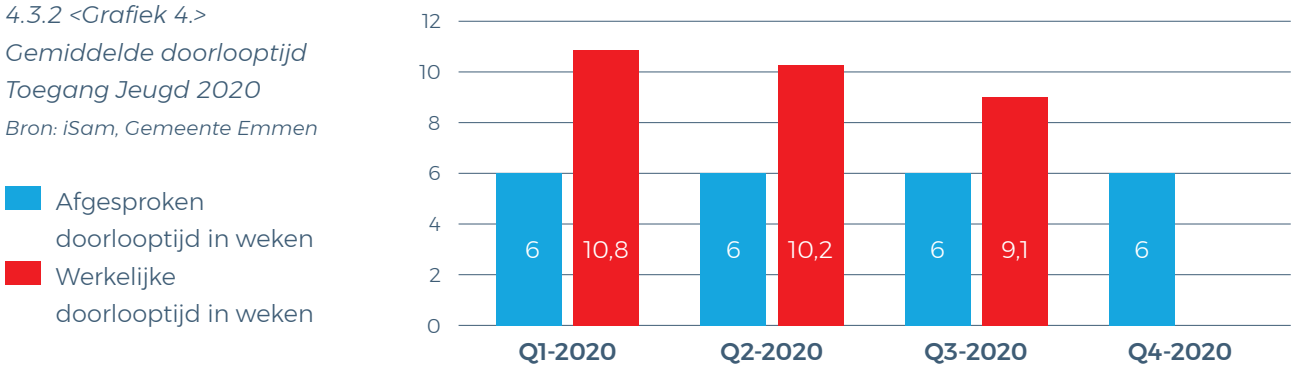
4.3.2 <Grafiek 3> Gemiddelde doorlooptijd De Toegang Jeugd

Bron: i Sam, Gemeente Emmen



[41] Deze is overigens niet correct vermeld. De termijn moet 4 weken zijn, omdat deze grafiek uitsluitend zicht geeft op de doorlooptijd bij de Toegang tot en met het gespreksverslag.

4.3.2 <Grafiek 4.>
Gemiddelde doorlooptijd Toegang Jeugd 2020
Bron: iSam, Gemeente Emmen



(NB. ook in deze rapportages staat de streeftermijn op 6 weken, terwijl de afgesproken termijn die De Toegang heeft vier weken is).

Bevindingen doorlooptijden

Er is geen instrumentarium op basis waarvan gestuurd kan worden op het behalen van de 8 weken termijn. Wel vinden er achteraf steekproefsgewijs toetsen plaats. De grafieken laten zien dat de gemiddelde doorlooptijden bij De Toegang hoger zijn dan de streeftermijnen. Voor de Wmo wordt de termijn (van 4 weken) met twee weken overschreden en voor Jeugd wordt de termijn (van 4 weken) met vier weken overschreden in 2018-2019 en in 2020 met 6 weken. Voor Beschermd Wonen wordt de termijn (van 4 weken) met drie weken overschreden. Bijzonder is dat de beschrijvingen van de werkprocessen van De Toegang niet aansluiten bij de afgesproken termijnen voor afhandeling en ook niet aansluiten bij de wettelijk (verplichte) termijnen. Dus al in de beschrijving van de werkprocessen op Jeugd en Wmo[42] zitten weeffouten qua termijnen.

Het toegangsproces SDV (voor wat betreft de gemeentelijke rol) is niet onderzocht. Aangezien er geen overzicht is over het totaalproces (registratie in meerdere systemen naast elkaar I-Samenleving, MP, Civ Sam en voor SDV nog Allegro en Cognos) en er meerdere verantwoordelijken zijn op onderdelen, wordt er geen 'overall' verantwoordelijkheid genomen. De gemeente is echter wel eindverantwoordelijk, maar stuurt niet op het halen van de wettelijke termijnen. Kanttekening die gemaakt kan worden dat er een escape is door de mogelijkheid om de termijn te verlengen. Bovendien is het zo dat de hulp aan de cliënt in de praktijk al wel start ook al is er nog geen beschikking. De cliënt ondervindt er daardoor 'minder hinder' van.

Cliëntervaringen

Uit uitgevoerde cliënt ervaringsonderzoeken Wmo en Jeugd blijkt dat er een groot verschil zit in de beleving van cliënten Wmo en Jeugd als het gaat om de vraag of ze snel geholpen zijn[43]. Voor Wmo (alle vormen van Wmo- ondersteuning dus inclusief Beschermd Wonen) is dat percentage 72% en voor Jeugd is dat 45%. De beleving van de cliënten komt overeen met het beeld van de grafieken over doorlooptijden, waar de overschrijdingen op Jeugd aanzienlijk hoger liggen dan die voor Wmo.

[42] v.b. Werkproces Jeugd (Visio) 2 december 2017 hanteert 9 weken, Wmo 12 weken.
[43] Vanwege lage respons in het cliënt ervaringsonderzoek Jeugd is het overigens lastig conclusies te verbinden uit het onderzoek, zo stellen ambtenaren.

Ongetwijfeld zullen niet alleen de doorlooptijden van De Toegang in deze spelen, maar ook de oplopende wachtlijsten van jeugdzorgaanbieders (zoals toegangsmedewerkers aangaven tijdens interviews).

Nadere uitwerking per doelgroep

Wmo

- De gemiddelde doorlooptijd van De Toegang voor het proces van melding tot gespreksverslag is over de periode 2018-2019 en 2020 gemiddeld 6 weken. Dat is 2 weken langer dan de streeftermijn van 4 weken.
- De hoofdaanbieders (op één hoofdaanbieder na) leveren de ondersteuningsplannen gemiddeld genomen niet binnen de gestelde twee weken (zie grafieken in het bijlagenboek).
- Uit de kwaliteitsmonitor Wmo 2019 (2020 is nog niet geleverd) blijkt dat de gemeente weliswaar gemiddeld binnen de termijn van 2 weken blijft (van aanvraag tot besluit) maar dat daarnaast in 30% van de gevallen gebruik gemaakt wordt van de wettelijk mogelijkheid om de beslistermijn te verlengen. Verder wordt er in Q4 2019 melding gemaakt dat de gemiddelde doorlooptijd oploopt.
- Uit het recent uitgevoerde cliënt ervaringsonderzoek Wmo (2020) blijkt dat 72% van de respondenten wist waar ze een hulpvraag konden stellen en dat ze daarna ook snel geholpen zijn. Op de vraag of ze ook goed geholpen zijn, gaf meer dan 80% aan dat dat het geval was.

Beschermd Wonen

- De gemiddelde doorlooptijd van De Toegang voor het proces van melding tot gespreksverslag is over 2020 gemiddeld 7 weken. Dat is 3 weken langer dan de streeftermijn van 4 weken.
- De doorlooptijden zijn in 2019 niet bijgehouden. Beschermd Wonen is ook nog geen onderdeel van de kwaliteitsmonitor.

Jeugd

- De gemiddelde doorlooptijd van De Toegang voor het proces van melding tot gespreksverslag is over de periode 2018-2019 gemiddeld 8 weken en in 2020 is dat gemiddeld 10 weken. Dat is meer dan het dubbele, de streeftermijn is 4 weken.
- Uit gesprekken met medewerkers Jeugd (Toegang en gemeente) komt naar voren dat met name bij de aanbieders Jeugd er groeiende wachtlijsten zijn, bij sommige aanbieders soms 12 weken[44].
- Uit de kwaliteitsmonitor Jeugd 2019 (2020 is nog niet geleverd) blijkt dat de gemeente weliswaar gemiddeld binnen de termijn van 2 weken (van aanvraag tot besluit) blijft, maar daarnaast in 27% van de gevallen gebruik maakt van de wettelijke mogelijkheid om de beslistermijn te verlengen.
- Uit de interviews met De Toegang komt naar voren dat medewerkers wel een signaal krijgen in I-samenleving als de afgesproken termijn (op casusniveau) overschreden wordt, maar dat er bij het management weinig sturing zit op het behalen van termijnen. Ook vanuit de gemeente zijn de doorlooptijden nauwelijks tot geen onderwerp van gesprek in de accountgesprekken.
- Het recent uitgevoerde cliëntervaringsonderzoek Jeugd (2020)[45], laat zien dat iets meer dan de helft (64%) van de respondenten aangeeft vaak tot altijd de hulp gekregen te hebben die het kind nodig heeft, maar minder dan de helft is van mening snel geholpen te zijn 45%. 49% geeft aan 'nooit' of 'soms' snel geholpen te zijn.

Schulddienstverlening (SDV)

- In de kwartaalrapportages en de MI van De Toegang is SDV niet opgenomen. De uitvoering van Schulddienstverlening is bij de gemeente belegd. De Toegang heeft een informerende en signalerende rol als het gaat om inwoners

[44] Informatie oktober 2020
[45] Zie noot 40

met schulden. Medewerkers SDV van De Toegang voeren een keukentafelgesprek met de inwoner die schulden heeft [46]. De beschikking wordt door de gemeente opgesteld. Door het gemeentelijk team SDV wordt aangegeven dat het intakegesprek opnieuw gedaan wordt na doorzetting van De Toegang. In de praktijk lijkt het niet goed te werken, vooral ook omdat het kwetsbaar georganiseerd is bij De Toegang (twee medewerkers, bij ziekte van één van de twee stagneert het).

4.3.3 Wat valt verder op?

De Toegang krijgt haar managementinformatie via het team KSD van de gemeente aangeleverd. De MI-rapportages worden in opdracht van De Toegang door het team opgesteld. Het zijn extra comptabele Excel-bestanden. Informatie over werkprocessen wordt niet gegenereerd binnen het gebruikte systeem I-samenleving. Het extra comptabel werken maakt dat er gemakkelijk fouten kunnen ontstaan. De Toegang is voor stuurinformatie grotendeels afhankelijk van de gemeentelijke backoffice. De stuurinformatie die geleverd wordt is nog vrij summier, ze bieden ook nog weinig relevante data. De Toegang vraagt niet (pro)actief de managementinformatie op en lijkt ook niet te sturen op scherpere analyses. Ook bij de vastlegging aan de bron in het systeem I-samenleving is nog weinig discipline om het volledig en tijdig te vullen (registeren van acties in het systeem). Dat geldt ook voor hoofdaanbieders die in I-samenleving werken. De gemeente maakt naast een MI ook kwaliteitsmonitors. Er is nog niet zo'n lange traditie. Het is eerder een eerste begin om een kwaliteitsmonitoring te ontwikkelen. In de rapportages zitten nog fouten, de betrouwbaarheid van de gegevens is nog niet zo groot. De gemeente noch De Toegang vragen de gegevens actief op.

Vanwege andere prioriteiten blijken de Q1 en de Q2 kwaliteitsrapportages over het jaar 2020 nog niet gemaakt te zijn (medewerkers: 'het is een ondergeschoven kindje'). Ze worden niet gebruikt om te sturen, maar om achteraf zicht te krijgen op ontwikkelingen.

Er vinden tweewekelijks gesprekken plaats tussen De Toegang en de accountmanager van de gemeente. Daarvan worden geen schriftelijke verslagen gemaakt. Welke onderwerpen daar aan de orde komen in relatie tot de monitoring en waarop gestuurd wordt, is niet duidelijk. Dit geldt overigens ook voor de gesprekken die plaatsvinden tussen management en bestuurder van De Toegang.

4.3.4 Doelrealisatie kwaliteit & professionaliteit De Toegang

Wat wordt er door de gemeente aan De Toegang gevraagd als het gaat om het leveren van kwaliteit en wat zien we in de praktijk? Onderstaand wordt ingegaan op de kwaliteit van dienstverlening, maar ook wordt stil gestaan bij de beleefde professionaliteit van De Toegang. Tot slot wordt ingegaan op de meest actuele ontwikkelingen (sept/okt 2020) die van invloed zijn op de kwaliteit van dienstverlening.

Kwaliteit: algemeen

In het startdocument[47] is een aantal uitgangspunten geformuleerd, die ingaan op de verwachte kwaliteit van De Toegang:

- Toegangsmedewerkers en regisseurs worden gematcht op basis van een functie- en competentieprofiel.
- Het team heeft ruimte om 'al doende te leren' en om een eigen manier van werken te ontwikkelen passend bij de dynamiek van het leefgebied en de dynamiek van het team.

[46] Anders dan de werkbeschrijving SDV aangeeft wordt geen advies opgesteld.
[47] Startdocument Toegangsteams Emmen 2017, p. 22

- Professionals en organisaties leren vooral van elkaar: van elkaars kennis, specialismen en vaardigheden.
- De kwaliteit van de toegangsmedewerkers wordt geborgd in de stichting (middels ontwikkeltrajecten en een functionering/ beoordelingscyclus).

In algemene zin wordt gesteld dat personeel dat ingezet wordt gekwalificeerd moet zijn. Het streven is dat medewerkers T-shaped professionals worden[48]. De geïnterviewden stellen dat het werken als T-shaped professional in de praktijk een utopie is gebleken. Medewerkers zijn specialisten en geen generalisten.

De uitgangspunten binnen De Toegang zijn gebaseerd op rolvolwassen en professionele medewerkers die zelf organiserend (eigen regie) functioneren en zich verantwoorden. Coaching, intervisie en casuïstiekbespreking met teamleiders, gedragswetenschapper en praktijkleider en onderling dragen bij aan het vergroten van de kwaliteit van medewerkers. Binnen De Toegang moet men zorg dragen voor:

- Het inrichten van een kwaliteitsmanagementsysteem.
- Scholingsplannen deskundigheidsbevordering gericht op taken en verantwoordelijkheden.

In de opdrachten (Wmo, Jeugd en SDV) aan De Toegang voor het vervullen van toegangstaken worden de kwaliteitskaders gesteld. De betreffende kaders zijn opgenomen in bijlagenboek.

Toetsing en verantwoording

In het startdocument[49] staat aangegeven dat de gemeente wil sturen op kwaliteit en financiën. De periode 2017 tot 2021 zou worden benut om te onderzoeken op welke manier het beste gemonitord en geëvalueerd kan worden.

Sinds medio 2018 is de gemeente gestart met kwaliteitsmonitoring op Wmo en Jeugd[50]. Deze rapportages worden gedeeld met De Toegang. De rapportages komen tot stand op basis van steekproefsgewijze kwaliteitstoetsing door kwaliteitsmedewerkers van de gemeente[51]. Er wordt getoetst op juridische kennis, inzicht, nauwgezetheid en duidelijkheid. De normen die gehanteerd worden, zijn opgesteld op basis van de wet, gemeentelijke beleidsregels en verordeningen. In de monitor wordt naast de uitkomst van de steekproeven o.a. inzicht gegeven in aantallen hulpvragen, doorlooptijden (onderzoeks- en beslisfase) en het aantal besluiten gegenereerd uit de diverse systemen als het Medewerkersportaal, i-Samenleving en bijgehouden excelbestanden. Doordat het registreren op meerdere onderdelen nog verbetering behoeft is overigens geen 100% betrouwbaar inzicht beschikbaar. In het jaaroverzicht 2019 komt naar voren dat op de getoetste onderdelen de kwaliteit van de adviezen aanmerkelijk verbeterd is. Dit beeld wordt bevestigd in de afgenomen interviews. Er is geïnvesteerd zowel door De Toegang (praktijkbegeleiders) als de gemeente (kwaliteitsmedewerkers) in deskundigheidsbevordering van medewerkers (scholing, aanscherpen van gehanteerde format voor het gespreksverslag, spiegelen op geconstateerde 'fouten').

[48] Startdocument p. 22
[49] Startdocument p. 12
[50] De kwaliteitsrapportage WMO rapporteert ook over onderdelen die niet door De Toegang worden uitgevoerd. Dan gaat het om het opstellen van het advies en het verlenen van de beschikking voor de Gehandicaptenparkeerkaart en het Leerlingenvervoer. Deze onderdelen worden door het team IMS van de gemeente uitgevoerd.
[51] Er wordt anders dan voor WMO en Jeugd geen toetsing uitgevoerd op SDV door kwaliteitsmedewerkers van de gemeente.

De kennis beklijft, er is voor de onderdelen Wmo/ Beschermd Wonen een stabiele groep ontstaan van kundige medewerkers. Specifiek wordt benoemd de stappen die de medewerkers Beschermd Wonen gemaakt hebben in het opstellen van een onafhankelijk advies. Evenals voor de Wmo wordt er door kwaliteitsmedewerkers Jeugd van de gemeente steekproefsgewijs getoetst op geleverde kwaliteit op onderzoek doen door De Toegang.

De kwalitatieve verslaglegging van de hulpverlening (ondersteuningsplannen) door de zorgaanbieders, wordt niet getoetst door de gemeente maar gecheckt door De Toegang. In een interview met de toegangsmedewerkers Jeugd werd aangegeven dat de kwaliteit van de ondersteuningsplannen en verslaglegging niet altijd goed is, hetgeen betekent dat De Toegang hierop moet sturen. Men stelt dat de zorgverlener niet op ondeugdelijkheden wordt aangesproken maar de toegangsmedewerkers wel. Er zijn geen minimale kwaliteitseisen gesteld voor vastlegging van data en informatie door de zorgaanbieders.

In 2020 is de kwaliteitsmonitoring zowel op Wmo als Jeugd nog niet opgeleverd. In de kwaliteitsmonitor t/m Q4-2019 Jeugd, wordt geconstateerd dat er in het vierde kwartaal een verbetering is te zien ten opzichte van het derde kwartaal. Er worden minder 'fouten' geconstateerd, maar het hele jaar beschouwend is er nog geen consistent beeld te zien qua verbetering. Bij de aangehouden aanvragen schort het met name aan een duidelijke onderbouwing van het advies.

In de opdracht uitvoering toegangstaken Jeugdhulp is er bij de start aangegeven dat voor de toegangstaken jeugdhulp in afstemming met De Toegang een set van monitoringsgegevens geformuleerd zou worden, die dienen te worden opgenomen in de inhoudelijke verslaglegging. Daarnaast zouden verdere afspraken worden gemaakt voor het opstellen van trendrapportages. Ten aanzien van verantwoording en monitoring stelt de jeugdhulpopdracht dat er via de cyclus van het bestuurlijk overleg terugkoppeling plaatsvindt.

In de huidige beschikbare rapportages (kwaliteitsmonitors, de kwartaalrapportages en jaarverslagen die worden opgesteld door De Toegang) is niet tot nauwelijks sprake van inhoudelijke verslaglegging. Hierbij kan worden gedacht aan bijvoorbeeld gebiedsgerichte analyses, inzicht in aard, zwaarte en complexiteit van zorgvragen, effecten van hulpverlening of de inzet vanuit het voorliggend veld en mate van samenwerking.

In de kwartaalrapportages van De Toegang zelf (bijvoorbeeld Q1-Q2 2020) wordt geen verantwoording afgelegd over kwaliteitsaspecten. De invulling binnen de rapportages is vormvrij. Bestuurlijke overleggen zijn er wel, maar aangezien de verslaglegging summier is, is het niet te zien of hierover mondeling gerapporteerd wordt. In de kwartaalrapportages van De Toegang wordt gerapporteerd over scholing van medewerkers. Er wordt geen verantwoording afgelegd over de kwaliteit van dienstverlening. In de kwartaalrapportages van De Toegang wordt geen verantwoording afgelegd op het onderdeel Schulddienstverlening.

Tot dusverre is het nog niet scherp wat het gehanteerde kwaliteitssysteem is, of er monitoringsgegevens zijn geformuleerd en hoe het opschalingsmodel is georganiseerd bij De Toegang. De huidige kwaliteitsmonitors omvatten adviezen, constateringen en actiepunten. Het is onduidelijk wat daar mee gebeurt en of deze worden opgevolgd of gemonitord op verbetering.

Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd: verbeterplan

Medio 2018 ontving de inspectie meerdere signalen over de kwaliteit van medewerkers en het hoge verloop van medewerkers bij stichting De Toegang. Geconstateerd werd dat de hulpverlening onvoldoende van de grond kwam, wat maakte dat deze stagneerde of niet goed werd ingezet, waardoor de kwaliteit van de hulpverlening structureel te kost schoot en in sommige gevallen leidde tot directe onveiligheid bij jeugdigen. Op grond daarvan hebben De Toegang en de gemeente een verbeterplan opgesteld. Zij zijn een verbetertraject ingegaan, waarbij de resultaten in januari 2019 zijn gepresenteerd aan de Inspectie. In november 2019 heeft de inspectie getoetst of het heeft geleid tot een beter functioneren van De Toegang. De inspectie heeft toen vastgesteld dat dat het geval was. Positief werd gewaardeerd dat:

- stappen gezet zijn in opbouw en stabiliteit van de teams, waardoor het aantal wachtenden voor stichting De Toegang is beperkt;
- kaders en voorwaarden zijn versterkt (inwerktraject, functieprofiel, opleidingsplan, inzet gedragswetenschapper, onderlinge afstemming);
- bij complexe problematiek er extra afstemming plaatsvindt;
- inwoners positief zijn over hoe medewerkers het gesprek aan gaan;
- medewerkers Signs of safety gebruiken;
- het verloop onder het personeel is genormaliseerd;
- spoedzaken direct worden opgepakt;
- alternatieve hulp wordt ingezet als noodzakelijke hulp nog niet voor handen is;
- regierol op veiligheid beter wordt ingevuld.

Er waren ook aandachtspunten:

- er is nog te weinig sprake van een eenduidige werkwijze;
- medewerkers maken onvoldoende gebruik van externe expertise van ketenpartners;
- niet alle aantekeningen over veiligheid komen in het dossier terecht (risico bij overdracht);
- wachtlijsten bij Jeugd- en volwassen – GGZ of de Raad voor de Kinderbescherming leidt tot verzwaring problematiek;
- complexe problematiek is lastig te organiseren, zorgaanbieders achten het te risicovol;
- de regierol is onvoldoende uitgedacht;
- niet alle professionals zijn voldoende toegerust;
- De Toegang evalueert het effect van de ingezette hulpverlening niet.

Als noot geeft de Inspectie aan dat de verbetermaatregelen deels nog hun weerslag moeten vinden in de praktijk en dat de verbeteringen nog grotendeels intern gericht waren!
Het Inspectierapport heeft volgens de teamleiders van De Toegang een mooie meting op kwaliteit opgeleverd.[52] Het voornemen is via een werkgroep training & opleiding nu zelf audits uitvoeren op kwaliteit, aldus de teamleiders.

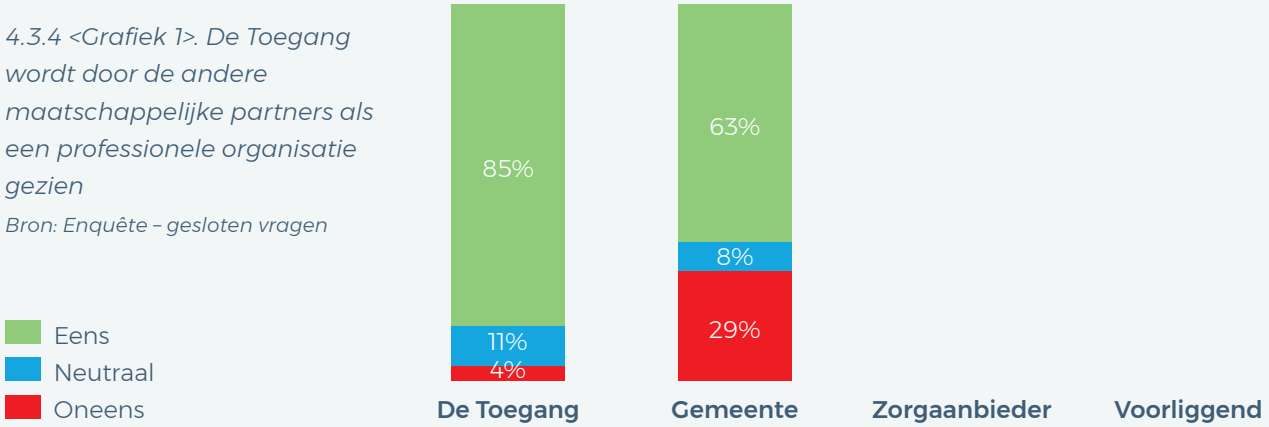
Professionaliteit De Toegang

Heeft De Toegang positie en in hoeverre wordt zij serieus genomen en als professionele organisatie gezien door zorgaanbieders, de gemeente, het voorliggend veld en andere partners in het zorg-welzijnsveld? En wat zegt De Toegang zelf over haar eigen professionaliteit en wat is de mate van erkenning van de gemeente in de rol van opdrachtgever als het gaat om het al dan niet zijn van een professionele organisatie? Hierover zijn in de enquêtevragen gesteld.

[52] Bron: interview teamleiders De Toegang.

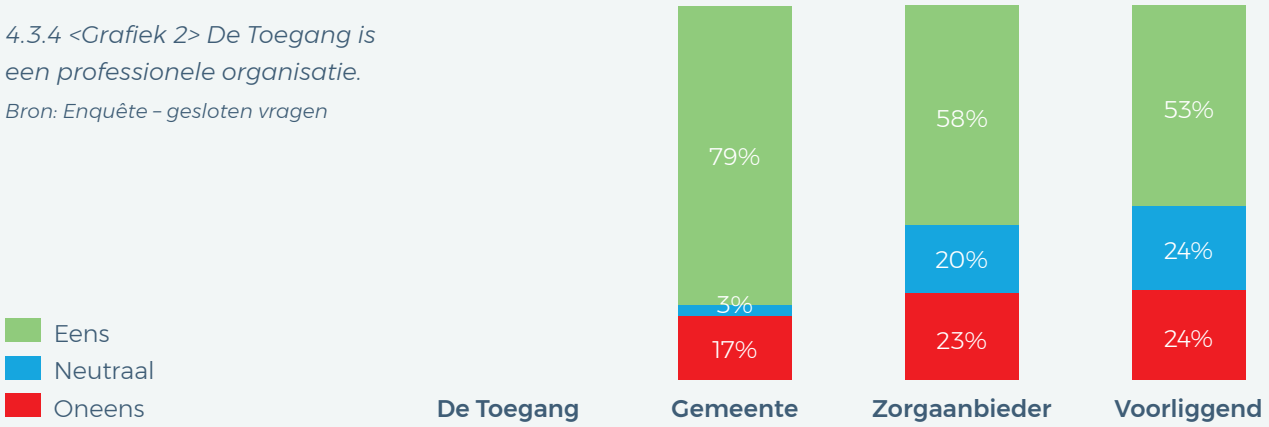
4.3.4 <Grafiek 1>. De Toegang wordt door de andere maatschappelijke partners als een professionele organisatie gezien

Bron: Enquête – gesloten vragen



4.3.4 <Grafiek 2> De Toegang is een professionele organisatie.

Bron: Enquête – gesloten vragen



Uit grafiek 1. valt af te lezen dat toegangsmedewerkers denken dat de andere maatschappelijke partners hen als een professionele organisatie zien (85% van de toegangsmedewerkers is die mening toegedaan). Kijkend naar de scores van de zorgaanbieders en het voorliggend veld (zie grafiek 2) wijkt dit beeld behoorlijk af van het zelfbeeld van De Toegang en zijn zij minder positief (58% zorgaanbieders-53% voorliggend veld). Het beeld van de gemeente over de professionaliteit van De Toegang ligt iets dichter bij de 'zelfbeeld' van De Toegang.

Verondersteld mag worden dat een professionele organisatie weinig interventies nodig heeft op de (kwaliteit) van het werk. Opvallend is echter dat de ambtelijke organisatie aangeeft dat het niet vanzelfsprekend is dat de adviezen van De Toegang in de praktijk 1-op-1 overgenomen worden door de gemeente. Zo geeft ruim 30% aan dat dit aan de adviezen direct overgenomen worden, maar bijna 48% geeft aan dat dit niet het geval is, waarbij bijna 22% hier neutraal heeft geantwoord.

De medewerkers van de gemeente zijn dus positiever dan de medewerkers van De Toegang hadden verwacht. Van de ambtenaren vindt ruim 79% dat De Toegang een professionele organisatie is. De gemeente vraagt zich echter wel af of andere partijen De Toegang wel professioneel vinden, zo blijkt uit de enquête. De aarzeling van de gemeente wordt bevestigd. De zorgaanbieders en het voorliggend veld beoordelen de professionaliteit aanmerkelijk lager. Van de zorgaanbieders geeft 58% aan het (enigszins) eens te zijn met de stelling 'De Toegang is een professionele organisatie'. En van het voorliggend veld is 53% het (enigszins) eens met deze stelling.

Alhoewel de indruk uit de interviews en de documentenanalyse is dat de kwaliteit van de dienstverlening de afgelopen 2 jaar (maatwerk leveren) flink vooruitgegaan is, wordt er melding gemaakt dat de laatste maanden een negatieve tendens merkbaar is: onrust, oplopende wachtlijsten en verloop onder medewerkers. De geringere stabiliteit en kwaliteit wordt met name op het onderdeel Jeugd gemeld.

Een voorbeeld van een quote uit de organisatie zelf:

"De Toegang is een roerige organisatie waar erg veel verloop is van goed personeel. Het verloop van ervaren medewerkers zorgt voor onrust en dit gaat ten koste van de kwaliteit". Het MT doet geen inspanningen om goed personeel binnen te houden. Het huidige MT is niet in staat de juiste sturing te geven en er is geen visie".

Bron: Enquête – open vragen, toegangsmedewerker

"Het kennis- en ervaringsniveau van de gemiddelde toegangsmedewerker laat te wensen over als het gaat om complexe (psychiatrische) jggz – problematiek".

Bron: Enquête – open vragen, zorgaanbieder

Actuele situatie De Toegang september 2020

Alhoewel er sinds 2018 een stijgende lijn waarneembaar was in verbetering van kwaliteit van dienstverlening en afnemende wachtlijsten, is in 2020 te zien dat er sprake is van afnemende doorlooptijden en daardoor groeiende wachtlijsten, verloop van personeel en daarmee verlies aan kwaliteit. De omstandigheden wijzingen door toenemende wachtlijsten bij aanbieders en daarnaast is er een taakstelling vanuit de gemeente neergelegd bij De Toegang.

Met name bij het onderdeel Jeugd doen zich problemen voor, zo rapporteert De Toegang;

- dat er verloop is onder het personeel, overdracht tijd kost en er gebrek is aan ervaring bij nieuwe, jonge medewerkers;
- dat de wachtlijsten oplopen, voor Jeugd is de wachtlijst 12 weken voordat een eerste afspraak ingepland kan worden met De Toegang (crisiszaken worden opgepakt);
- dat er is geen doorstroom is en sprake van wachtlijsten bij zorgaanbieders, GI's en de Raad voor de Kinderbescherming (door het Coronavirus is beperkte capaciteit beschikbaar). Regie op deze casuïstiek ligt bij De Toegang;
- dat de klachten sinds kort weer toenemen door lange wachttijden zowel bij zorgaanbieders als bij De Toegang;
- de bezuinigingsopgave een druk legt op de beschikbare capaciteit (streven is om formatie gemiddeld 60 fte terug te brengen naar gemiddeld 55 fte)

4.3.5 Doelmatige inrichting van het toegangsproces

Doelmatigheid kan op verschillende manieren bereikt worden. In de literatuur worden die invalshoeken ook wel geduid als technische en allocatieve doelmatigheid. Het gaat niet zozeer om het verschil, ze liggen in elkaar verlengde, ze laten eenvoudigweg zien waaraan gedacht kan worden.

Technische doelmatigheid: Het toegangsproces is 'lean' georganiseerd (geen dubbele handelingen, geen verspilling, voorkomen van fouten en het stroomlijnen van processen, hogere kwaliteit leveren tegen gelijke kosten).

Allocatieve doelmatigheid: De beschikbare middelen worden daar ingezet waar ze het meeste opleveren (geen onnodig 'zware of dure' professional).

Cijfermatig wordt doelmatigheid in 4.3 besproken. In dit hoofdstuk wordt gekeken naar de inrichting van het werkproces, de organisatiestructuur rondom de toegang tot hulp en ondersteuning en de financiële sturing op doelmatigheid. Opmerkingen en gedane suggesties uit het vooronderzoek, de interviews en de enquête zijn meegenomen.

Inrichting werkproces

De huidige werkprocessen zijn niet direct paraat en bekend, zo blijkt uit interviews met toegangsmedewerkers. Beschrijvingen van de werkprocessen zijn verouderd (2017) en de beschrijvingen zijn vrij grofmazig. Medewerkers van De Toegang geven zelf aan dat er efficiënter gewerkt kan worden door meer afspraken vast te leggen, door in de werkwijze meer uniformiteit aan te brengen en door onderdelen van werkprocessen duidelijker uit te werken (protocollen bijvoorbeeld waarin duidelijkere richtlijnen gegeven worden voor het afsluiten van een melding).

Actualisatie beschrijvingen werkprocessen

De werkprocessen binnen de verschillende domeinen zijn niet eenduidig en de daarin gehanteerde termijnen stroken niet met de wettelijk vastgelegde termijnen.

Het proces van melding tot einde zorg moet geactualiseerd worden met een aparte route voor Wmo en Jeugd. Het werkproces Wmo-hulpmiddelen is in concept klaar en Begeleiding en Huishoudelijke hulp zijn duidelijk beschreven. Voor woningaanpassing is het werkproces niet duidelijk (wat doet de gemeente en wat De Toegang?). De aanpassingen in de werkprocessen worden in samenspraak met de gemeente gemaakt. Het werkproces binnen Jeugd rondom crisismelding is via richtlijnen op Drents niveau afgestemd. Het werkproces rondom veiligheidscasuïstiek Jeugd kent duidelijke afspraken tussen gemeente, Veilig Thuis Drenthe en De Toegang en is goed ingeregeld.

Aandachtspunten huidige werkprocessen

In het doornemen van de huidige werkprocessen valt een aantal zaken op.

- De te hanteren termijnen wijken af van de wettelijk gestelde.
- Uit het beschreven proces van melding tot en met keukentafelgesprek valt niet op te maken of er bij de melding triage plaats vindt en of er dan verschillende routes ingezet worden.
- Bij Wmo-begeleiding en huishoudelijke hulp wordt beschreven dat de ondersteuning door een hoofdaanbieder al wordt gestart zonder formele beschikking. Het ondersteuningsplan bij een

toekenning Beschermd wonen is geen onderdeel van het advies en komt pas na de afgifte van de beschikking (de inkoopafspraken verschillen per vorm van dienstverlening).
- Voor SDV is de rol van De Toegang minimaal (geen advies, geen plan van aanpak) als sprake is van doorverwijzing naar het gemeentelijke team SDV.
- Er is sprake van een verschillende werkwijze in de aanpak bij complex of enkelvoudige casussen. Bij complex worden binnen De Toegang ook andere collega's ingeschakeld vanuit team Jeugd en/of SDV.
- Er is bij De Toegang geen inzicht in het toegangsproces bij andere 'ingangen'.
- De klachtenprocedure en werkwijze is niet duidelijk en toegankelijk op de website te vinden.

Aanzetten tot verdere verbeteringen toegangsproces

Er wordt door toegangsmedewerkers aangegeven dat er intern binnen de organisatie goede stappen zijn gezet, maar dat de gemeente ook nodig is om de efficiency en doelmatigheid te vergroten. De administratieve druk wordt als groot ervaren, of zoals werd gesteld in een interview met toegangsmedewerkers: "Alles moet verantwoord worden". Er is verder weinig ruimte om maatwerk te leveren buiten de kaders om (soms moet het bij de gemeente achter de helsdeuren vandaan gehaald worden om het onorthodoxer te doen)[53].

Voorbeelden van vereenvoudiging van werkprocessen die voorbijkomen en waarvan een aantal al worden opgepakt, zijn:

a) terugdringen van uitgebreide gespreksverslagen;
b) het voorkomen van een nieuwe aanvraag t.z.t. door bundeling in één advies Beschermd Wonen waardoor maar één beschikking hoeft te worden afgegeven;
c) het opknippen van het werkproces van De Toegang door bij melding een betere triage te organiseren;
d) de routes 'enkelvoudig' en 'complex' verder uitlijnen[54];
e) voeren van telefonische keukentafelgesprekken. Dit is vanwege het Coronavirus ingevoerd, werkt efficiënt, maar monitoring is van belang (afbreukrisico maatwerk);
f) het oppakken van dubbeling in de uitvraag tussen zorgaanbieder en De Toegang[55];
g) enkelvoudige indicatiestellingen (onder voorwaarden) neerleggen bij aanbieders, zodat De Toegang meer gefocust kan zijn op casussen waarvoor ze toegevoegde waarde hebben;
h) het vermijden van een dubbele intake op schulddienstverlening[56].

Uit een interview kwam naar voren dat er door een betere samenwerking met het welzijnswerk (Sedna) voor wat betreft de 'vinger aan de pols' functie er winst te behalen is. De lijntjes met maatschappelijk werk/buurtwerk/jeugdwerk kunnen nog veel korter. Ook wordt de ruimte gemist om wat vaker vanuit De Toegang contact met een cliënt te onderhouden om de boel even op gang te krijgen en te houden: het direct loslaten is op lange duur kostenverhogend. Vanuit medewerkers van de GGD werd aangegeven dat zij meer ondersteunend kunnen werken aan De Toegang[57].

[53] Bron: interview toegangsmedewerkers.
[54] Circa 80% van de meldingen leidt tot een indicatie binnen één wet, zo blijkt uit onderzoek van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR).
[55] De Toegang bepaalt wel wat er moet gebeuren maar niet aantal uren. Dit moet weer opnieuw 'bedacht' worden door aanbieder, dus daar wordt weer over gesproken in een andere setting.
[56] Zowel bij de Toegang als team SDV van de gemeente. Veel meldingen komen binnen bij de gemeente. Die wordt geacht ze door te verwijzen naar De Toegang, vervolgens komen de cliënten weer terug bij de gemeente.
[57] Bron: enquête

Inrichting organisatie; structuur en fysieke positionering

De Toegang heeft de opdracht fysiek werkzaam te zijn in 6 gebieden van de gemeente met ruimte voor eigen gebied specifieke werkwijzen[58]. De interne organisatiestructuur was en is ingericht vanuit een inhoudelijke benadering (medewerkers werkzaam op Wmo-casussen, Jeugdmedewerkers en medewerkers specifiek op SDV). De functies van gedragswetenschapper (Jeugd) en praktijkleider (Wmo) binnen De Toegang bieden inhoudelijke ondersteuning (casuïstiek) aan de medewerkers. De teamleiders doen de aansturing van de teams.
In een zogenaamd maandelijks superusers-overleg waarin ook de gemeente aanschuift, vindt er afstemming plaats met als doel te komen tot uniforme werkprocessen in op elkaar afgestemde systemen.

Organisatiewijziging De Toegang

Men heeft binnen De Toegang een organisatieverandering in gang gezet, waarbij het uitgangspunt is de aansturing meer op een uniforme wijze en dus doelmatiger neer te zetten[59]. Deze behoefte komt voort uit de constatering[60] dat er sprake is van verschillen per locatie, verschillen in aanpak van problematiek, in de doorstroom van aanvragen en ontwikkeling van de 6 teams. Er was behoefte aan een direct beschikbare ondersteuning vanuit de praktijkleider/gedragswetenschapper.
De aanpassingen betreffen een meer centraal georganiseerde structuur met aanpassingen in aansturing, werkverdeling, werking in teams en het loslaten van de gedachte van de T-shaped medewerker. Inzet is wel kennisverbreding onderling te bevorderen op de domeinen Wmo, Jeugd, SDV.

De beweging naar centraal is mede ingezet, omdat de signalen slechts voor 2% binnen komen bij de fysieke balies. Verder moet het leiden tot uniformiteit in processen. Deze beweging is overigens een afwijking op de oorspronkelijke visie van de gemeente zoals vastgelegd in o.a. het startdocument en de overeenkomsten en opdrachten[61].

Een andere beweging is de nog redelijk recente[62] overheveling van de taken van het Zorgloket van de gemeente naar De Toegang, hetgeen ook bijdraagt aan het 'leanen' van het toegangsproces.

De frontoffice van de gemeente verwees willekeurig door naar De Toegang, aldus een respondent.[63] Het gebeurt vaak dat inwoners naar De Toegang verwezen worden maar toch bij de gemeente moeten zijn.

Gemeentelijke organisatie: opdrachten, rollen en taken

De gemeente is de enige opdrachtgever van De Toegang en heeft een deel van het toegangsproces Wmo, Jeugd en SDV bij de stichting neergelegd via opdrachten. De opdracht

[58] Sinds kort wordt de bedrijfsvoering meer centraal aangestuurd, zijn de teams centraal gehuisvest, en wordt gewerkt met spreekuren in de gebieden.
[59] Voortkomend uit gemeentelijke bezuinigingen op de lumpsum en vanuit inhoudelijke en sturingsoverwegingen.
[60] Bron: presentatie directeur-bestuurder d.d. 9 juli 2020.
[61] Niet iedereen is zo gelukkig met de keuze van De Toegang zo blijkt uit de enquête: "Ik vind het jammer dat de medewerkers van de Toegang straks centraal gaan werken en niet meer in de gebiedsteams. Ik verwacht dat dit de samenwerking niet ten goede zal komen". De centralisatie staat haaks op de opdracht aan de Toegang om gebiedsgericht te werken, tenzij De Toegang hier op een andere wijze invulling aan gaat geven.
[62] Voorjaar 2020.
[63] Bron: enquête

aan De Toegang zou scherper (meer gebundeld) geformuleerd moeten worden. Er moet meer focus aangebracht in de opdracht, zo horen we van geïnterviewden. Dit zou een doelmatige uitvoering van de opdracht bevorderen.

Wat duidelijk is, is dat de opsplitsing in meerdere separate volgtijdelijke deelopdrachten, de uniformiteit niet bevordert. Als voorbeeld valt te noemen de invulling van de regierol. Er is terugblikkend geen integraal beleid gemaakt voor het totale speelveld aan oude en nieuwe taken. De focus is de laatste jaren geweest op het overnemen van nieuwe taken. Ook dat is per beleidsterrein georganiseerd. In de uitvoering zijn er geen weloverwogen keuzes gemaakt om taken doelmatig te beleggen/ in te richten in samenhang.

De opdracht aan De Toegang staat niet los van de opdrachten die zijn verstrekt aan andere partijen in het sociaal domein en hebben ook invloed op het doelmatig kunnen handelen. Indien voorliggende voorzieningen niet voorhanden zijn, wordt onnodig maatwerk ingezet. Is het voorliggend veld doelmatig ingericht en de samenwerking goed afgestemd dan beïnvloedt dit het toegangsproces. Concreet benoemd is dat het bieden van kortdurende ondersteuning door het welzijnswerk niet goed is ingeregeld (taakstellend en financieel). Ook werkt een onoverzichtelijk landschap aan teams in gebieden (Sedna-teams, wijkteams, sociale teams) niet bevorderlijk. De rollen en taken van de teams ten opzichte van elkaar zijn niet helder en versterken elkaar niet. Het voorliggend veld is niet doelmatig ingericht.

Het onderhouden van de relatie met De Toegang door de gemeente gebeurt op verschillende niveaus en ook door verschillende functionarissen. Rolduidelijkheid, het 'weten waar je van bent en wat je moet doen' is voor verbetering vatbaar binnen de gemeente[64]. De aansturing van het sociaal domein binnen de gemeente is sectoraal ingericht (Jeugd-Wmo-SDV) hetgeen de relatie met De Toegang ook sectoraal gedreven maakt. De verschillen in wijze van inkoop van zorg (Wmo en Jeugd) helpen niet mee in het uniformeren van de aansturing, ondanks een specifieke accountmanager voor De Toegang. De toegang tot Participatie ligt bij de gemeente hetgeen een afwijking is op het oorspronkelijke gemeentelijke gedachtengoed.

Over de taakverdeling tussen medewerkers van De Toegang en medewerkers van de gemeente wordt aan beide kanten wel geopperd dat er functies binnen de gemeente in De Toegang thuishoren (beleid jeugdhulp, kwaliteitsmedewerkers). De huidige constructie wordt niet altijd als productief ervaren. Het leidt tot bijstelling van adviezen vanwege inhoudelijke interventies van de (controlerende) gemeente. De audit- en control vindt men overigens wel thuis horen bij de gemeente.

Kostenbewustzijn

Het kostenbewustzijn is nog geen onderdeel van het werkproces. Een financieel overzicht met prijzen per trajecten is beschikbaar, maar wordt in de praktijk in geringe mate gebruikt. Het kostenbewust handelen zou nog meer ontwikkeld kunnen worden, zodat het kan leiden tot een meer doelmatige inzet van middelen.
Op onderdelen is het inzicht er wel degelijk. Zo geven toegangsmedewerkers Jeugd aan dat de bouwsteen crisis voor jeugd opnieuw bekeken moet worden. De veronderstelling is dat de bouwsteen veel te duur is in verhouding met wat de aanbieders daarvoor leveren. Het

[64] zie ook deelvraag 5. (Be)sturing en leiderschap, van dit rapport.

vergroten van de aandacht voor de zogenaamde "grote geldstroom"[65] en wellicht werken met incentives, kan een waardevolle aanvullende opdracht zijn voor De Toegang.

Onderstaand nog een aantal opmerkingen vanuit het voorliggend veld die ingaan op de werkwijze van De Toegang.

"Ik realiseer mij dat ik geen rooskleurig beeld van De Toegang heb en dit middels de enquête ventileer. Maar bij ons op school is de frustratie naar deze organisatie hoog opgelopen omdat afspraken niet worden nagekomen, er bij ons niet het gevoel is dat De Toegang het beste met kinderen voor heeft en zo kan ik nog wel even door gaan. Wellicht kunt u een keer telefonisch contact opnemen met onze school om e.e.a door te spreken".

Bron: Enquête

[65] zie ook deelvraag 4

Bevindingen

Termijnen en doorlooptijden

- Er is nog weinig urgentiebesef bij De Toegang, noch bij de gemeente om de wettelijke termijnen te behalen.
- Of een cliënt daadwerkelijk binnen de gestelde termijn van 8 weken het besluit op z'n aanvraag ontvangt, wordt niet bijgehouden.
- De grafieken laten zien dat de gemiddelde doorlooptijden bij De Toegang hoger zijn dan de streeftermijnen.
- De gemiddelde overschrijding van de doorlooptijd bij De Toegang (melding t/m gespreksverslag) is bij Jeugd groter dan bij de Wmo.

Managementinformatie

- De beschikbare managementinformatie is nog heel beperkt, bevat geen analyse en inzicht in de Emmense zorgvragen, ontwikkelingen en effecten van toeleiding en ondersteuning.
- De monitoring bij de gemeente op doelrealisatie staat niet hoog op de agenda.
- Aandacht voor processen, 'workflow' en systemen is er bij De Toegang en overigens ook bij de gemeente in zeer geringe mate.

Sturing op kwaliteit

- De kwaliteit is vanaf 3e kwartaal 2018 (na crisis) verbeterd, maar actuele informatie (september 2020) meldt over toenemende wachtlijsten, afname in kwaliteit en verloop onder medewerkers (met name op Jeugd).
- Het management van De Toegang stuurt onvoldoende op/met de beschikbare en nog verder te verbeteren sturingsinformatie en acteert reactief (wat is er gebeurd) i.p.v. proactief (wat zien we gebeuren).
- De Toegang ziet zichzelf als een meer professionele organisatie dan de samenwerkingspartners (zorgaanbieders en voorliggend veld) dit vinden (imago).

Doelmatigheid inrichting

- De beschrijvingen van de werkprocessen van De Toegang zijn verouderd en sluiten niet aan bij de wettelijke termijnen maar er wordt aan gewerkt.
- Er zijn nog verschillende mogelijkheden om de werkprocessen binnen De Toegang meer lean te organiseren.
- De Toegang heeft de organisatie/bedrijfsvoering meer gecentraliseerd. Inzet is een doelmatigere organisatie.
- De doelmatigheid van De Toegang kan verbeterd worden door focus aan te brengen in de opdrachtverlening aan De Toegang (door taken elders te beleggen en/of cliëntroutes te verkorten).
- De doelmatigheid van het toegangsproces (in bredere zin) kan de gemeente verbeteren door meer alignment aan te brengen in opdrachtverstrekking in het sociaal domein (o.a. betere verbinding oude/nieuwe taken).
- De gemeentelijke rolonduidelijkheid in opdrachtgeverschap zorgt voor verminderde doelmatigheid.
- De noodzaak tot kostenbewust handelen is onvoldoende als opdracht mee gegeven aan De Toegang. Er is geen incentive om kostenbewust te handelen.

4.3 Deelvraag 3 - Doeltreffendheid bedrijfsvoering De Toegang

De deelvragen 3. en 4. (onderdelen hoofdstukken 4.4 en 4.5) zijn weggezet in een deelonderzoek uitgevoerd door Bureau HHM. Hieronder is een samenvatting opgenomen van de door HHM geconstateerde bevindingen. Het gehele onderzoek van HHM is als aparte bijlage opgenomen in het bijlagenboek.

4.4.1 Doelbereiking

Het beantwoorden van de vraag in hoeverre er sprake is van een doeltreffende bedrijfsvoering start bij de vraag of er doelen eenduidig zijn vastgelegd en welke afspraken er zijn gemaakt over de te realiseren doelen.
Het deelonderzoek van HHM gaat in op de mate van doelbereiking door De Toegang. Zij constateren dat er bij de start van de stichting algemene doelstellingen en richtinggevende kaders zijn vastgelegd in documentatie, die echter niet zijn vertaald naar Kritische Performance Indicatoren (KPI's). Ook zien zij dat de doelstellingen tussen 2017 en 2020 weinig richtinggevend lijken te zijn voor het gesprek tussen gemeente en De Toegang. Er is weinig tot geen uitwerking of terugkoppeling op doelstellingen en uitgangspunten te vinden in de onderzochte documenten tussen 2017 en 2020.

Volgens HHM lijkt de onafhankelijkheid van stichting De Toegang het formuleren van doelen tussen opdrachtgever en opdrachtnemer in de weg te staan en leggen geïnterviewden een oorzaak in steeds wisselende verwachtingen van de gemeente Emmen aan stichting De Toegang. Vooral de taken op het gebied van de casusregie bij veiligheidsvraagstukken (Jeugd) is de opdracht niet scherp geëxpliciteerd en is de invulling daarvan multi-interpretabel. Dit wordt ook geconstateerd door de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd. Gevolg is extra inzet op formatie zonder inhoudelijke evaluatie of die inzet passend is, aldus bureau HHM. In hoeverre de afgesproken doelen/prestaties de afgelopen twee jaar zijn behaald, bestaat de conclusie deels uit beelden, vanwege het niet aantoonbaar kunnen maken.

4.4.2 Procesinrichting

Primaire werkprocessen zijn in verschillende verslagen uitgewerkt in flowcharts en beschreven. HHM ziet ook hier weinig tot geen handvatten om deze processen te kunnen meten (KPI's) en ziet (dus) ook geen informatie terug dat dit structureel wordt gedaan. De Toegang verzamelt procesinformatie, zoals aantallen binnenkomende aanvragen over caseload en doorlooptijd, maar de gegevens zijn vaak niet representatief voor het bepalen van een resultaat.

Een eerste stap naar het beter meetbaar maken, is volgens HHM het advies uit het rapport van Lean Noord (najaar 2019) opvolgen en te starten met (tijdelijk) tijdschrijven om meer en beter inzicht te krijgen. Uit interviews blijkt dat dit tot op heden niet is gedaan door urgentere zaken die voorrang krijgen.
Leercirkels (PDCA-cirkels) zijn nog beperkt aanwezig en zijn enkel in geval van urgente knelpunten of calamiteiten incidenteel ingericht. Het blijft onduidelijk of alle elementen van een leercirkel aanwezig zijn, concludeert HHM. Er wordt wel gewerkt aan het inrichten van leercirkels via de inzet van experts als praktijkleiders/gedragswetenschappers v.w.b. interne (bij)scholing.

4.4.3 Externe invloed

HHM benoemt de gemeente en de zorgaanbieders als de twee belangrijkste externe invloeden op de dienstverlening van De Toegang.
Over de rol van de gemeente is HHM kritisch v.w.b. de wijze van opdrachtverleningen zowel op inhoud en tempo in volgordelijkheid, de mate van begeleiding in de overdrachtsfase en de neergelegde wisselende verwachtingen. Ook de invloed van zorgaanbieders op de dienstverlening van De Toegang is relevant om te benoemen, met name waar het gaat over het opvangen van de regietaak daar waar sprake is van wachtlijsten bij jeugdzorgaanbieders.

Bevindingen

Het algemene beeld dat HHM schetst komt overeen met reeds geschetste constateringen elders in dit rapport namelijk:

- Het beeld is dat er hard en met zorg wordt gewerkt aan de uitvoering van taken en de kwaliteit van de geleverde diensten is toegenomen.

- De opdracht aan de Toegang is in hoofdlijnen duidelijk maar algemene doelstellingen en richtinggevende kaders zijn niet vertaald in Kritische Performance Indicatoren (KPI's).

- De gestelde doelen rondom integrale aanpak, regievoering (1 regisseur), transformatie, T-shaped werken niet worden gehaald of niet realistisch blijken in de praktijk.

- In de procesinrichting wordt te weinig meetinformatie verzameld en geanalyseerd (toepassing leercirkels PCDA) ter verbetering van de bedrijfsvoering. Dit betekent dat de mate van doelmatigheid en kosteneffectiviteit niet is te objectiveren.

4.5 Deelvraag 4 - Doelmatigheid bedrijfsvoering De Toegang

4.5.1 Begroting, financiering en verantwoording

HHM geeft aan dat zij uit de stukken geen inzichtelijke onderbouwing voor de eerste begroting heeft aangetroffen. De eerste begroting, onderdeel van het Collegebesluit tot instelling van de stichting van september 2016, is gebaseerd op 27 fte waarvan 16,5 fte voor de toegangsmedewerkers (primair proces). Dat aantal is gebaseerd op een rapportage van LPBL1 over de caseload van medewerkers van wijkteams[66]. Uit de gevoerde gesprekken is de indruk ontstaan dat dit aantal formatieplaatsen overeenkwam met het aantal toegangsmedewerkers dat zich op dat moment binnen de gemeente met de betreffende taken bezighield. Het bijbehorende budget was al eerder in de Kadernota 2017 vastgesteld. Dat budget is gebaseerd op een doorrekening van de kosten van een organisatie waarvan het primair proces door 16,5 fte (+ 4 fte flex) wordt uitgevoerd.

In de tabel op de volgende pagina is een overzicht gegeven van de ontwikkeling van De Toegang in de afgelopen jaren. De inhoud van deze tabel is afgeleid uit de verschillende documenten die zijn aangereikt aan HHM.
Daar waar in de afgelopen jaren de uitgaven (aanvankelijk) de hoogte van de subsidie oversteeg en de exploitatie dus uit de pas liep met de begroting, heeft dat steeds betrekking op de formatie. De feitelijk benodigde formatie is steeds lastig voorspelbaar gebleken. Ook is sprake (geweest) van een groot verloop van personeel, waardoor de kosten voor externe inzet hoog konden uitpakken. Tot op dit moment lijkt een objectiveerbare en onderbouwde grondslag voor het aantal benodigde fte voor De Toegang te ontbreken, zo concludeert HHM.

Uit de stukken blijkt (volgens HHM) niet dat er structureel aandacht is voor het verbeteren van de doelmatigheid. In het startdocument staat aangegeven dat de stichting primair verantwoordelijk is voor de monitoring, zowel rondom cliënten als bedrijfsvoering. Door het ontbreken van heldere KPI's en een bijpassende set afspraken rondom (de vormgeving van) de monitoring en rapportage richt de gezamenlijke aandacht zich vooral op de budgettaire problematiek bij De Toegang. Signalen over klachten of wachttijden waren wel aanleiding voor gesprekken. Volgens HHM faciliteert de gemeente (met extra middelen en ambtelijke inzet) wel oplossing voor acute problemen maar analyseert geen structurele verbeteringen.

Kosteneffectiviteit

Zijn er op de inhoudelijke beleidsterreinen ontwikkelingen die van invloed zijn op de kosteneffectiviteit? HHM stelt dat een kritische herbezinning op de rol van De Toegang, als onderdeel van de totale keten en vanuit de transformatie-ambities, kan leiden tot herschikking van taken en bijstelling van de opdracht aan de stichting. En daarmee op de kosteneffectiviteit. Een andere ontwikkeling die wordt genoemd zijn de veranderingen binnen Beschermd Wonen en het doorbreken van de oude 'olifantpaadjes' in de Jeugdhulp via de inkooprelatie.

[66] Uit de feitencheck is hier ambtelijk de volgende correctie op gekomen: "De werkelijkheid is dat voor 2017 de toegang voor schoonmaakondersteuning was georganiseerd bij de hoofdaanbieders en dat de gemeente de toegang voor begeleiding en beschermd wonen inkocht bij de MO-ZAAK. Oftewel, beide extern. De notie dat die 16,5 FTE primair proces toegangsmedewerkers gebaseerd zou zijn op het aantal gemeentelijke formatieplaatsen klopt dan ook niet. Daarnaast is het ook niet gebaseerd op de toenmalige formatie van de hoofdaanbieders en de MO-ZAAK. De berekening van 16,5 FTE stond op zich zelf en is mede op basis van extern advies geland in de 1ste indicatieve begroting SDT 2017".

De kosteneffectiviteit weerspiegelt de verhouding tussen de kosten van De Toegang zelf (de 'kleine' geldstroom) en de kosten die als gevolg van de indicatie-adviezen door De Toegang voor de gemeente worden gegenereerd in de vorm van de maatwerkvoorzieningen (de 'grote' geldstroom). Nergens in de stukken en niet in de gesprekken wordt deze relatie gelegd, constateert HHM, alhoewel dit een relevant aspect is van kosteneffectief werken.

4.5.2 Bemensing, caseload en vergelijking andere gemeenten

Voor zover HHM dit heeft kunnen nagaan beschikt De Toegang over alle relevante functionarissen voor een zorgvuldige uitvoering van het bij hen neergelegde deel van het primaire proces van toegang.
Het vergelijken met andere gemeenten is lastig en deels appels met peren vergelijken omdat de referentiegegevens niet zijn verzameld met dit doel. Een voorzichtige analyse (zie tabel 2):
Het aantal fte's consulenten Jeugd lijkt gemiddeld in vergelijking maar wellicht zijn regietaken bij andere gemeenten nog ergens anders belegd. Het aantal consulenten Wmo lijkt tamelijk laag in vergelijking maar andere gemeenten hanteren wellicht een ander model (geen regierol voor hoofdaannemers). Het aantal meldingen lijkt niet af te wijken van elders maar is volgens HHM niet heel betrouwbaar vanwege de grote verschillen in meten.
Het lijkt erop dat het aantal maatwerk-voorzieningen per fte boven het gemiddelde van andere gemeenten lijkt te zitten, net als het aantal voortijdig afgebroken trajecten in de jeugdhulp. Dit raakt aan de kosteneffectiviteit

Ontwikkeling SDT
Jaarrekening (uiteindelijk) **- baten (inclusief bijstellingen)** **- lasten** **- resultaat**
Aantal meldingen **- Jeugd** **- Wmo**
Fte totaal, waarvan **- consulenten Jeugd** **- consulenten Wmo**
Aantal voorzieningen **- Jeugd** **- Wmo** **- Totaal (inclusief P-wet)**
Meldingen per fte **- Jeugd** **- Wmo**
Maatwerkvoorzieningen per fte **- Jeugd** **- Wmo**

4.5.1 tabel 1: ontwikkelingen SDT in de afgelopen jaren (bedragen afgerond op duizendtallen)

	2016/2017	2018	2019	2020 (verwacht)	2021
	€ 3.123.000 € 2.930.000 +€ 193.000	€ 5.833.000 € 6.024.000 -/- € 193.000	€ 4.880.000 € 5.508.000 -/- € 628.000[5]	€ 5.060.000 € 5.220.000[3] -/- € 160.000[4]	€ ? € ? € ?
	Nb	9.437 (aantal zonder meldingen Jeugd meervoudig)	8.822	12.000 (verwacht)	
	39,1	76,2 - 47,66 - 19,67	69,5 - 23,4 - 18,9	56,1 (na mutaties) - 21,1 - 21,74	55,3 (kader!) 39,5 (alle consulenten)
	2.655 10.590 18.045	3.295 8.680 16.475	3.160 9.610 16.795	Nb	
	Nb	98,0 per fte (zonder meldingen jeugd meervoudig)	195,4 per fte	Nb	
	668,3 98,3 392,2	345,7 69,1 182,1	397,0 135 508,5	Nb Nb	

Cijfers mede gebaseerd op het exploitatieoverzicht na Q3-2019; cijfers 2020 gebaseerd op de door de RvT goedgekeurde begroting 2020.
Cijfers uit de jaarrekening zijn afgerond op duizendtallen.

[3] Gebaseerd op de meest recente prognose van SDT (mededeling via de gemeente ontvangen).
[4] De gemeente heeft niet met dit resultaat ingestemd; is nog onderwerp van gesprek.
[5] De formele jaarrekening 2019 beschikbaar gekomen na dit advies. Geeft aan een uiteindelijk tekort van € 606.420,

van De Toegang op het bredere sociaal domein in Emmen.
Een nadere analyse is nodig.

Samenvattend

De discussie over mensen en middelen mist een gezamenlijke basis van overeenstemming tussen gemeente en De Toegang over waar die mensen en middelen precies voor nodig zijn en waartoe de inzet leidt. Dat houdt een risico in zich dat veranderingen in het werkveld van De Toegang (meer complexe jeugdhulp-vragen, meer crisissituaties, minder doorstroming door wachtlijsten bij aanbieders) direct terugslaan op de benodigde capaciteit bij De Toegang. Het is volgens HHM daarom veel meer de vraag wat van De Toegang verwacht mag worden en wat, gegeven die specifieke taakopdracht, de meest doelmatige en effectieve wijze van organiseren is.

Bevindingen HHM

- De rol van De Toegang in het bredere sociaal domein in Emmen en daarmee de gevolgen van het handelen van De Toegang is geen onderwerp van de communicatie tussen gemeente en De Toegang.
- HHM komt tot de conclusie dat De Toegang binnen de goedgekeurde begroting zou moeten kunnen werken. Er zijn geen aanwijzingen dat De Toegang met de huidige formatie echt te kort komt.
  In vergelijking met andere gemeenten vallen geen grote afwijkingen op.

Vergelijkingen met andere gemeenten
Peiljaar gegevens
Aantal inwoners (2020)
Aantal meldingen - Jeugd - Wmo
Fte consulenten - Jeugd - Wmo
Aantal voorzieningen - Jeugd - Wmo - Totaal (inclusief P-wet)
Jongeren met jeugdhulp
Voortijdig afgebroken trajecten
Meldingen per fte - Jeugd - Wmo
Maatwerkvoorzieningen per fte - Jeugd - Wmo

4.5.2 tabel 1: vergelijkingen met andere gemeenten

	Emmen	Referentie 1	Referentie 2	Referentie 3	Referentie 4
	2019	2018	2017	2019	2018
	107.055	+/- 105.000	+/- 80.000	+/- 25.000	+/- 35.000
	1.254 6.693	4.940 3.810	450 casussen[6] 5.474 [7.116]	306 [1.346] 1.026 [4.514]	2.164 [6.276] 2.884 [8.364]
	23,4 18,9	29,7 28	18 [23,5] 8 [10,4]	3,2 [14,1] 5,4 [23,8]	6,2 [18] 8,6 [24,9]
	3.160 9.610 16.795	2.325 6.900 12.670	1.875 [2.438] 6.895 [8.964] 11.645 [15.139]	405 [1.782] 1.315 [5.786] 2.015 [8.866]	708 [2.053] 2.220 [6.438] 3.440 [9.976]
	12,8%	13,6%	10,1%	6,7%	9,8%
	36,4%	13,3%	26,7%	14,3%	11,1%
	54 354	166 136	? 684	96 190	349 335
	135 508	78 246	104 862	127 244	114 258

In deze tabel zijn bij de referentiegemeenten 2, 3 en 4 het aantal fte en de aantallen meldingen en voorzieningen omwille van de vergelijking met Emmen
vertaald naar een vergelijkbaar inwoneraantal. Dat vergelijkingsgetal is [cursief en tussen rechte haken] weergegeven.

[6] Dit betreft de complexere casussen waarvoor 'toegang' in deze referentiegemeente naast onderzoek ook zorgplannen opstelt, casusregie voert en voortgang monitort.

4.6 Deelvraag 5 – (Be)sturing en leiderschap

4.6.1. Afspraken, praktijk en ervaringen

De gemeente Emmen heeft ervoor gekozen om het doen van onderzoek tot ondersteuning extern te positioneren in een aan de gemeente gelieerde rechtspersoon. De gemeente moet hiervoor o.a. een sturende en doorslaggevende invloed hebben op de strategische doelstellingen van de stichting en toezicht uitoefenen zoals op de eigen diensten. Voor het college van B&W ligt de sturende invloed in de opdrachtgeversrol. De verantwoordingsafspraken tussen gemeente en De Toegang zijn vastgelegd in het startdocument (augustus 2016), de stichtingsstatuten (november 2016) en de overeenkomst (februari 2017) en diverse uitvoeringopdrachten. In het kort worden deze toegelicht, zodat duidelijk wordt wie welke verantwoordelijkheid heeft. Niet op alle gemaakte verantwoordingsafspraken wordt in dit onderzoek nader ingezoomd (dat zou een onderzoek an sich zijn). Tot de scope van dit onderzoek behoort de in de statuten vastgestelde afstemmingscyclus tussen de besturen. Daarbij wordt met name ingegaan op de beleving en de verwachtingen van de besturen. Naast het bestuderen van brondocumenten zijn gesprekken gevoerd met de directeur-bestuurder, medewerkers/managers van De Toegang, de voltallige Raad van Toezicht, de verantwoordelijk wethouder, het voltallig college, de concernmanager sociaal domein en de teamleider ABS en de accounthouder.

Welke afspraken liggen er ten aanzien van (aan)sturing?
Uit statuten en uit het startdocument wordt de taakverdeling en beoogde werking van stichting De Toegang als volgt beschreven:

Organen:
De stichting kent een bestuur en een raad van toezicht. Het bestuur over de stichting is opgedragen aan het bestuur onder toezicht van de raad van toezicht.

Bestuur:
Het bestuur bestaat uit een door de raad van toezicht vast te stellen en door het college van B en W van de gemeente Emmen goedgekeurd aantal leden, met een minimum van 1 lid.

Een besluit tot benoeming van een bestuurslid kan de raad van toezicht slechts nemen met een absolute meerderheid van het aantal geldige uit te brengen stemmen en met voorafgaande goedkeuring van het college. Een bestuurslid geniet beloning voor zijn werkzaamheden. De vaststelling van het salaris en de regeling van overige arbeidsvoorwaarden van een bestuurslid geschiedt door de raad van toezicht. Een dergelijk besluit behoeft de voorafgaande goedkeuring van het college.

Organisatie Bestuur:
Indien en zolang het bestuur uit één (1) persoon bestaat, is het houden van bestuursvergaderingen niet nodig, wel houdt het bestuur alsdan een (digitaal) besluitenregister bij waarin duidelijk de inhoud, de achtergrond en de motivatie van genomen besluiten worden bijgehouden, alsmede de datum van ingang van het betreffende besluit en de wijze van openbaarmaking.
Dit besluitenregister is openbaar tenzij het bestuur met toestemming van de raad van toezicht voorafgaand aan het te nemen besluit vastgesteld dat het betreffende besluit niet openbaar wordt gemaakt. Laatstbedoelde besluiten worden in een apart – niet openbaar – register bijgehouden, dat echter onbeperkt toegankelijk is voor de raad van toezicht.

Taken en bevoegdheden Bestuur:

Het bestuur stelt de hoofdlijnen van het te voeren bestuursbeleid vast, waarin de eigen voornemens met betrekking tot het bestuursbeleid zijn neergelegd.

Aan de goedkeuring van de raad van toezicht zijn onderworpen alle besluiten van het bestuur omtrent:

- de vaststelling van het (meerjaren) algemeen beleidsplan, de (meerjaren) exploitatie en investeringsbegroting en het (meerjaren) financieel beleidsplan;
- investeringen en desinvesteringen welke niet opgenomen in de (meerjaren) exploitatie-en/ of investeringsbegroting van de stichting dan wel het maximumbedrag overschrijding dat is vastgelegd in het (meerjaren)financieel beleidsplan;
- aangifte van faillissement of aanvraag van surseance van betaling;
- het beëindigen van de dienstbetrekking van een aanmerkelijk aantal werknemers tegelijkertijd of binnen een korte periode;
- het ingrijpend wijzigen van de arbeidsomstandigheden van een aanmerkelijk aantal werknemers;
- het voeren van rechtsgedingen, met uitzondering van incassoprocedures, procedures voor de sectorkanton van de rechtbank of procedures in kort geding.

Aan de goedkeuring van het college zijn alle besluiten van het bestuur omtrent:

- het aangaan en verbreken van duurzame rechtstreekse of middellijke samenwerking met andere rechtspersonen (indien belangrijk voor de stichting);
- het aangaan van overeenkomsten strekkende tot verkrijging, vervreemding of bezwaring van registergoederen en tot het aangaan van overeenkomsten, waarbij de stichting zich als borg of hoofdelijk medeschuldenaar verbindt, zich voor een derde sterk maakt of zich tot zekerstelling voor een schuld aan een ander verbindt;
- het oprichten of beëindigen van rechtspersonen, welke met de stichting in een groep worden, casu quo zijn verbonden.

Het bestuur verschaft de raad van toezicht tijdig de voor de uitoefening van diens taak noodzakelijke gegevens. Het bestuur rapporteert halfjaarlijks aan de raad van toezicht over de stand van zaken met betrekking tot de ontwikkeling van de strategie en het beleid van de stichting. Het bestuur voert periodiek overleg met een vraagt goedkeuring aan de raad van toezicht omtrent politiek, bestuurlijk of anderszins gevoelige zaken en onderwerpen. Het bestuur voert periodiek overleg met en vraagt goedkeuring aan de raad van toezicht omtrent politiek, bestuurlijke of anderszins gevoelige zaken en onderwerpen.

Het bestuur voert minimaal vier (4) maal per jaar overleg met het college of een vertegenwoordiger van het college. Twee (2) weken voor aanvang van het overleg stelt het bestuur de agenda voor het overleg op en stuurt deze ter aanvulling toe aan het college of de vertegenwoordiger van het college. Van het overleg wordt een verslag gemaakt. Het bestuur draagt zorg voor de verspreiding van het verslag onder de aanwezigen.

De leden van de raad van toezicht worden door de raad van toezicht na goedkeuring van het college benoemd.

Organisatie Raad van Toezicht

Van het verhandelde in de vergadering worden notulen gehouden, welke in de eerstvolgende vergadering worden vastgesteld.

De raad van toezicht houdt integraal toezicht op de uitvoering van het beleid van het bestuur en op de algemene gang van zaken in de stichting. De raad van toezicht is belast met integraal toezicht op de financiën en kwaliteit van de door de stichting uit te voeren bestaande en nieuwe taken zoals deze per 1 januari 2015 zijn opgedragen aan de gemeente Emmen.
De raad van toezicht voert minimaal tweemaal per jaar overleg met het college of een vertegenwoordiger van het college. Twee weken voor aanvang van het overleg stelt de raad van toezicht de agenda voor het overleg op en stuurt deze ter aanvulling toe aan het college of de vertegenwoordiger van het college. Van het overleg wordt een verslag gemaakt. De raad van toezicht draagt zorg voor de verspreiding van het verslag onder de aanwezigen.

Boekjaar, jaarrekening en begroting

Het bestuur is verplicht jaarlijks binnen zes maanden na afloop van het boekjaar de balans en de staat van baten en lasten van de stichting op te maken en op papier stellen. Binnen deze zes maand zendt het bestuur het bedoelde ter goedkeuring aan de raad van toezicht. Het bestuur biedt jaarlijks voor één november een ontwerp van de begroting met toelichting voor het komende jaar aan de raad van toezicht.

In het kort de verantwoordingsafspraken op een rij:

- De Toegang dient de begroting -uiterlijk 1 november in;
- De Toegang levert de kwartaalrapportages over de gerealiseerde kosten uiterlijk 15 dagen na afloop van de kwartalen;
- De Toegang zorgt voor de financiële jaarverantwoording en accountantsverklaring (rechtmatigheidstoetsing) en een jaarlijks overleg daarover;
- De Toegang levert het inhoudelijk jaarverslag (ingaand op de werkwijze van de stichting en resultaten van de toegangsteams). De verdere afspraken over de inhoud van dit verslag worden gemaakt in het overleg tussen directeur-bestuurder-college.

De gemeente heeft de mogelijkheid om:

- een (extern) accountantsonderzoek in te stellen;
- een besluit opdracht te verstrekken tot het opstellen van een verbeterplan;
- de overeenkomst met de stichting aan te passen (art. 1.5 Overeenkomst);
- de overeenkomst met de stichting voortijdig te beëindigen.

Hoe worden de sturings-en afstemmingsafspraken in de praktijk nagekomen?

Er vinden gesprekken plaats tussen de RvT en de directeur-bestuurder, de RvT en het College, de directeur-bestuurder en de verantwoordelijk portefeuillehouder en tussen directeur-bestuurder en een ambtelijk gemandateerde en accounthouder.
Er is geen archief met verslagen van deze gesprekken. Het eerste gesprek tussen portefeuillehouder met de Raad van Toezicht vond een half jaar na aantreden van de huidige wethouder voor het eerst plaats.
Pas sinds begin dit jaar wordt conform de statuten gehandeld d.w.z. dat er door de RvT een agenda wordt opgesteld ter voorbereiding van het gesprek en dat er verslag wordt gelegd. De agendapunten betreffen de voortgang (inhoud en proces) en financiën. Sinds mei van dit jaar is de teamleider van de gemeente bij deze gesprekken. Het concept-verslag wordt indien gemaakt niet actief gedeeld.

Hiernaast vinden er met enige regelmaat gesprekken plaats tussen de wethouder en de directeur-bestuurder. Ook hier is er geen sprake van consequente verslaglegging (en daarmee ook geen adequate archivering). De ambtelijk gemandateerde is de teamleider ABS van de gemeente. Zij heeft frequent overleg met de directeur-bestuurder. Sinds vorig jaar vindt er 1 x per 6 weken een gesprek plaats. Dit gesprek wordt binnen de gemeente ambtelijk voorbereid door de accountmanager. Pas sinds kort vindt daar verslaglegging over plaats.

De concernmanager sociaal domein van de gemeente wordt op de hoogte gehouden via bespreking van de kwaliteitsrapportages met de gemeentelijke teamleider(s). Hij volgt de rapportages die volgens de begrotingscyclus worden opgesteld en is sinds vorig jaar aanwezig bij de gesprekken met de Raad van Toezicht. Ook vindt opschaling naar hem plaats, als daartoe aanleiding is.

Verder zijn er reguliere gesprekken tussen de accountmanager van de gemeente en de directeur-bestuurder (1 x per 2 weken). De accountmanager is het eerste aanspreekpunt voor reguliere zaken, de dagelijkse linking pin. Hij monitort het contract. Hij maakt binnen de gemeente rapportages van de jaarstukken en kwartaalrapportages van De Toegang. Van de besprekingen tussen de accountmanager met de directeur-bestuurder worden geen verslagen gemaakt.
Via de kwartaalrapportages en de 'doorkijk eindejaar' wordt gestuurd op de financiën. Daar waar door de gemeente de noodzaak wordt gevoeld scherpe (financiële) afspraken te maken met Raad van Toezicht en directeur-bestuurder, wordt dit in de vorm van schriftelijke vastleggingen per brief kenbaar gemaakt aan De Toegang.

Via de wekelijkse managementinformatie en de kwaliteitsmonitor komt informatie beschikbaar geleverd via/door de gemeente (op basis van een dienstverleningsovereenkomst tussen De Toegang en de gemeente). Deze informatie werd tot voor kort niet intensief gebruikt als sturingsinformatie binnen De Toegang. De directeur-bestuurder geeft aan dat dit heden beter wordt ingezet. De managementinformatie (MI) is alleen toegankelijk voor het management van De Toegang.

Hoe ervaart de gemeente (bestuur, ambtelijke organisatie) als stelselverantwoordelijke de samenwerking met (en de sturing van) de stichting?

De gemeente heeft wisselende ervaringen in samenwerken met en aansturen van De Toegang. In 2018 moest de gemeente ingrijpen in de bedrijfsvoering (2018) toen de Inspectie haar zorgen uitte. Dit leidde tot een verbeterplan, maar het betekende ook dat de gemeente naast regievoerder ook mede uitvoerder werd en daardoor de bemoeienis (tijdelijk) groter werd. Het betekende ook dat het vertrouwen in de organisatie (RvT en management) geschaad was. Na een periode van rust en herstel, ingezet na aantreden van de nieuwe directeur-bestuurder vindt de (aan)sturing grotendeels plaats vanuit financiële kaders. Die focus komt voort uit noodzaak; vanwege gepresenteerde begrotingen, aangekondigde tekorten en/of door te voeren gemeentelijke bezuinigingen.

Samenwerking gemeente en directeur-bestuurder/management

De samenwerkingsafspraken tussen gemeente en de stichting zijn formeel duidelijk, zelfs precies vastgelegd, maar in de praktijk wordt de frequentie van afstemmen wellicht gehaald, maar de invulling ervan is weinig zakelijk (de wijze van totstandkoming agenda, de vastlegging van de

gesprekken etc). De wijze van communiceren van het management komt onvoldoende tegemoet aan de verwachtingen van de gemeente[67].

De kwartaalrapportages van De Toegang zijn de basis voor de gesprekken met de accounthouder van de gemeente. De rapportages zijn vormvrij. Deze rapportages zijn summier en bestaan met name uit kwantitatieve informatie. De mate van realisering van beleidsdoelstellingen is niet tot nauwelijks onderwerp van gesprek. De focus ligt op financiën. Er moet scherper geformuleerd worden wat de verwachtingen van de gemeente zijn ten aanzien van de informatie in de kwartaalrapportages, zo stelt de accountmanager van de gemeente. De kwartaalrapportages zijn in hun huidige vorm nog geen jaar beschikbaar.

Er wordt vanuit de gemeente op verschillende tafels gesproken met De Toegang. Hieruit vloeien afspraken voort die landen op verschillende plekken, deze worden niet samengebracht en deels worden deze niet altijd formeel vastgelegd of gemonitord op uitvoering. Er is rolonduidelijkheid wat op wiens agenda thuishoort binnen de gemeente (agenda teamleider, beleidsmedewerker of de gemeentelijke accountmanager).

Op uitvoeringsniveau is er op taakvelden sprake van een goede samenwerking tussen gemeentelijke medewerkers en toegangsmedewerkers.

Resumerend worden als gemeentelijke ervaringen (en vanuit het werkveld) de volgende zaken benoemd:

- Sinds het aantreden van een nieuwe directeur-bestuurder is er meer rust ontstaan bij De Toegang.
- Er zijn recent duidelijkere afspraken gemaakt over wederzijdse verwachtingen ten aanzien van sturing en aansturing tussen de Toegang en gemeente. De relatie krijgt sinds eind 2019 een meer formele en meer zakelijke invulling. Afspraken moeten echter nog (steeds) beter worden vastgelegd.
- Er ligt intern bij de gemeente een opgave om de afstemming in aansturing richting De Toegang beter te organiseren.
- De gemeentelijke aansturing is vanuit een door het verleden voortgekomen wantrouwende en bezorgde basishouding.
- De wijze van communiceren door het management is niet proactief en adequaat. Dit wordt zowel ervaren door de gemeente (college als ambtelijk management) als door de partners in het netwerk.
- De gemeente ervaart onvoldoende visie bij het management van De Toegang om de bedrijfsvoering te verbeteren. De houding wordt gekenschetst als reactief, op de winkel passend. Er wordt te weinig geanticipeerd op (financiële) kansen en ontwikkelingen en trends in het sociaal domein. Er zijn vraagtekens of er voldoende gevoel voor urgentie en politieke antenne is, zeker wanneer er zaken spelen in de bedrijfsvoering die financiële en maatschappelijke consequenties hebben.
- De Toegang wordt gezien als een nog onstabiele organisatie: er is veel verloop onder het personeel van De Toegang, goede mensen stappen op. Er is kwaliteitsverlies.
- De indruk is dat er op medewerkersniveau hard gewerkt wordt en dat ze hart voor de zaak hebben. De indruk bestaat ook dat de leiding weinig betrokken is bij het wel en wee

[67] Als voorbeelden worden genoemd:
> De abrupte aanlevering van een financieel afwijkende begroting 2020.
> Niet actief terugkoppelen door RvT van ondernomen acties (invulling bezuinigingen).
> Geen gebruik maken van laagdrempelige informele contactmomenten met de wethouder door bijv. de voorzitter RvT
> Niet eigenstandig en vroegtijdig informeren over knelpunten binnen De Toegang (wachttijden afhandeling jeugdhulpvragen of van tevoren melden afwijkingen opeenvolgende kwartaalrapportages).

van de medewerkers: er is weinig oog voor de individuele medewerker.
- Men vindt vanuit de samenwerkingspartners dat De Toegang sterk intern gericht is en onvoldoende in verbinding is en blijft met hen.
- Er komt geen goed inzicht en overzicht in wat De Toegang bereikt. Er is een gebrek aan outputinformatie.

Samenwerking gemeente en Raad van Toezicht

De gemeente ervaart te weinig commitment bij de RvT. De RvT is te weinig agendasettend, te weinig inhoudelijk betrokken en is te weinig gericht op verbinding.

De toezichthoudende rol vindt men te afstandelijk en niet proactief. De verwachtingen van de gemeente komen aldus niet overeen met de invulling van het toezicht. Er wordt getwijfeld aan de toegevoegde waarde.

Hoe ervaart de stichting de samenwerking met de gemeente?

Ervaren samenwerking met gemeente door directeur-bestuurder

De Toegang staat onder invloed van meerdere wethouders (3 vanuit de verschillende dossiers). Er hebben gemeentelijke bestuurlijke wisselingen plaatsgevonden. Er zijn bij De Toegang managementwisselingen geweest die elk een eigen invulling gegeven hebben of geven aan de relatie. De samenwerking kent hierdoor geen structurele langjarige basis.

De directeur-bestuurder geeft aan dat er op inhoud sprake is van een goede samenwerking, maar dat er behoefte is aan afbakening in wat op welk niveau besproken moet worden. Hier moet afstemming over plaatsvinden. De verwachtingen ten aanzien van rapportering over opdrachtuitvoering zijn niet altijd duidelijk. Ook is niet altijd helder wat er met de door hem aangeleverde signaleringen en rapportages is of wordt gedaan.

De positie van De Toegang is (ook door 't verleden) kwetsbaar. De gemeente heeft nog de neiging vanuit een negatieve insteek (door vroegere ervaringen gevoed) het gesprek te starten. Ook is er soms sprake van een te snel geformuleerde mening, zonder kennis van de exacte feiten. Het hebben van vertrouwen is geen basishouding bij de gemeente.

De directeur-bestuurder geeft aan dat de financiële (aan)sturing/inrichting (bevoorschotting) anders zou kunnen. Op dit moment wordt er per kwartaal een kwart van het totaalbedrag (lumpsum) overgemaakt naar De Toegang. Maar niet alle kwartalen hebben eenzelfde financiële verloop. Hierin zitten schommelingen die als deze negatief zijn, lijken op tekorten, maar ze ontstaan door de inflexibiliteit van de financiering.

Ervaren samenwerking met gemeente door Raad van Toezicht (en invulling toezichthoudende rol)

Beleving van rollen in samenwerking

De Raad van Toezicht geeft aan dat wethouders met regelmaat ten onrechte de RvT aanspreken als het gaat om financiën. Gezegd wordt: "Waarom doen jullie dat dan niet als RvT en waarom grijpen jullie hier niet op in? En hoe zien jullie dit dan?" De RvT is van mening dat het gesprek met de wethouders over financiën door de directeur-bestuurder gevoerd moet worden. De RvT, zo zeggen ze, keurt de begroting slechts goed en vindt het van belang dat de directeur-bestuurder in positie gehouden wordt.

Verder vindt de RvT dat er sprake is van vertroebeling van rollen. De gemeente geeft bij de directeur-bestuurder aan dat er een bijvoorbeeld een andere begroting geleverd moet worden. Daarmee komt de gemeente in de positie van bestuurder van de directeur-bestuurder. Pas daarna komt de RvT in beeld. Hierdoor vertroebelt de scheiding van rollen door de rol die het College inneemt. Op dit gebied hebben de RvT en het College elkaar moeten vinden, zo stelt de RvT. De RvT heeft een formele rol om toe te zien op De Toegang, maar hoeft daarover geen verantwoording af te leggen naar de raad. Dat is de rol van de wethouder, zo stelt de RvT.

De RvT wil graag dat de gemeente een kaderbrief opstelt. Dit wil de RvT graag om de rollen voor iedereen duidelijk te krijgen met de voorwaarden waarop gestuurd moet worden. Aan de hand van deze kaderbrief kan de RvT ook controleren of de directeur/bestuurder de kaderbrief van de gemeente op een goede manier vormgeeft. De grip van de gemeente op De Toegang wordt door deze kaderbrief enigszins vergroot.
Deze brief blijft tot dusverre nog uit, zo wordt gesteld. De RvT vindt dat de samenwerking met de gemeente verbeterd is in het afgelopen jaar.

Agendering en verslaglegging

In het eerste jaar is er één formele afspraak tussen de wethouder en de RvT geweest. Het tweede jaar is een roerig jaar geweest waarin veelvuldig overleg geweest is tussen College en RvT (wisseling directeur bestuurder en bijbehorende sollicitatieprocedure, verandering van wethouder). Van deze gesprekken zijn volgend de RvT verslagen gemaakt. De samenwerking was prima, zo zegt de RvT.
In het 3e jaar is er volgens eigen zeggen stabiliteit ontstaan in de gesprekken met de inmiddels 2 wethouders. Er staan nu afspraken in de agenda's en er wordt gewerkt aan een nog betere formele agenda. Wat bespreek je met wie?

Communicatie

De verantwoordelijk portefeuillehouder heeft (volgens RvT) aangegeven niet 'verrast' te willen worden (dit geldt ook voor de RvT). Op het moment dat één van de partijen twijfelt, wordt er contact opgenomen. Dit is een rol voor de directeur-bestuurder.

Toezicht van RvT op bestuurder

Aan de RvT is gevraagd hoe zij hun rol invullen. Zij geven hiervan voorbeelden.
Wanneer de directeur-bestuurder aangeeft dat de wachtlijsten oplopen, vraagt de RvT aan de directeur-bestuurder om de risico's te schetsen in zijn bestuurdersoverzicht. Of wanneer in de gesprekken met de OR van De Toegang of met medewerkers er signalen komen dat het niet goed gaat, gaat de RvT bij de directeur -bestuurder vragen of de organisatie wel 'in control' is. Als het antwoord niet helemaal bevredigend is, zal dit de eerstvolgende RvT vergadering of tussendoor opnieuw gevraagd worden om te horen welke concrete stappen er door de directeur-bestuurder gezet worden. Hier zit de RvT dan dichter op dan op het reguliere proces.
De RvT geeft aan vertrouwen te hebben in de directeur-bestuurder.

Ervaren samenwerking directeur-bestuurder met RvT

De directeur-bestuurder geeft aan dat de RvT betrokken is vanuit haar toezichthoudende rol. De RvT heeft naast het overleg met directeur-bestuurder ook 2x per jaar overleg met de OR. Er is nu 1 x per 3 weken een telefonische afstemming met de voorzitter van de RvT.

De relatie met de RvT wordt door de directeur-bestuurder als open, kritisch en op afstand gezien. Er is weinig interesse vanuit een eigen proactieve houding. Voorbeeld is dat een paar weken na de 1e coronagolf er nog geen contact gezocht werd met de organisatie om te vragen of/hoe het allemaal ging bij De Toegang. Ook ten aanzien van financiële heikele vraagstukken wordt veel overgelaten aan hem als directeur-bestuurder.

Is er sprake van korte communicatielijnen met de gemeente? Voldoet de frequentie van overleg minimaal aan de daarvoor opgestelde richtlijnen?
De directeur-bestuurder geeft aan dat er sprake is van korte communicatielijnen, met name via de overleggen met de accountmanager en het reguliere overleg met de opdracht gevende teamleider van de gemeente. Als er een kritische fase is met betrekking tot budget of dienstverlening dan weet men elkaar te vinden, zo geeft hij aan. Naar zijn idee is de Raad van Toezicht nu redelijk in verbinding met de wethouder. Vanuit de gemeente is het gebrek aan pro activiteit vanuit De Toegang richting gemeente als aandachtspunt benoemd. Zeker daar waar het de politieke verantwoordelijkheid raakt rondom financiële knelpunten en budgettaire kaders, dienstverleningsknelpunten zoals wachtlijsten en doorlooptijden. De communicatielijnen zijn weliswaar kort maar worden onvoldoende op het juiste moment gebruikt.

4.6.2 Sturingsmodel Emmen

Overwegingen huidige sturingsmodel
Overwegingen extern positioneren
In de gemeente Emmen is ervoor gekozen om het toegangsteam extern te positioneren. In de vormen die voorkomen heeft Emmen gekozen voor model 4 (zie hoofdstuk 2) waarbij de gemeente een rechtspersoon opricht. Andere vormen van extern positioneren is een toegangsteam te beleggen bij een samenwerking van aanbieders (model 2) of door het te beleggen bij één hoofdaanbieder (model 3). Naast het extern beleggen, hebben sommige gemeenten het team in eigen huis georganiseerd (model 1).

Overwegingen die Emmen had om het team extern te positioneren waren:
- om het onderzoek naar toegang tot ondersteuning goed uit te kunnen voeren is specifieke kennis nodig. Bij het invoeren van de nieuwe taken was de nodige kennis niet aanwezig binnen de gemeente;
- de gemeente wilde één organisatie die verantwoordelijk werd voor de dienstverlening (en op uniforme wijze de dienstverlening in de zes gebieden ging uitvoeren);
- de gemeente zag haar rol als regievoerder. Deze wenste ze in te vullen door: een scherpe opdracht aan de organisatie te geven, door zelf als gemeente de beschikkingen te blijven afgeven, door kwaliteitsbewaking en door sturing op de resultaten te organiseren.

Emmen stelde voorwaarden aan het op afstand zetten van de toegangsorganisatie, nl.:
- de organisatie dient onafhankelijk te zijn van de aanbieders van maatschappelijke ondersteuning;
- de organisatie moet een rechtspersoon zijn;
- er moet sprake zijn van quasi-inbesteden.

Kort gezegd houdt quasi-inbesteden in dat de nieuwe organisatie een aan de gemeente gelieerde rechtspersoon is; een door de gemeente gecontroleerde entiteit. Daarvan is sprake als zij tenminste 80% van de werkzaamheden voor de gemeente uitvoert en er geen privaat geld in wordt gestoken. Door deze vorm van quasi-inbesteden werd voorkomen dat de dienstverlening hoefde te worden aanbesteed. Verder concludeert de gemeente dat er op het moment van vormgeven van de nieuwe entiteit er geen aan de gemeente gelieerde rechtspersoon was waar de toegangstaken ondergebracht konden worden.

Overwegingen passende rechtsvorm

De gemeente wenste een privaatrechtelijke rechtsvorm op te richten. Uit de verschillende rechtsvormen (stichtingen, maatschappijen, vennootschappen, verenigingen, coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen) koos de gemeente een rechtsvorm die past bij de uit te voeren publiekrechtelijke taak. Aangezien het winstoogmerk niet van belang geacht werd, bleef als passende vorm om de toegang vorm te geven de vereniging, stichting of coöperatie over. Dus anders dan bijvoorbeeld bij Menso (NV), werd de rechtsvorm NV of BV bij voorbaat uitgesloten.

Bij een vereniging of coöperatie zou de gemeente als lid moeten deelnemen. Daarvan werd als nadeel gezien dat de gemeente dan mogelijk te maken zou krijgen met dubbele petten. Naast de rol van opdrachtgever zou ze ook een rol hebben als uitvoerder. Dit werd minder wenselijk geacht. Dit probleem zou zich bij een stichting niet voor doen was het argument. Ook zou de besluitvorming sneller kunnen gebeuren, omdat er bij de stichting geen sprake zou zijn van afhankelijkheid van een ALV. Bij een stichting is het bestuur rechtstreeks aan te spreken, dit werd als voordeel gezien. Deze afwegingen hebben geleid tot de keuze voor een stichting.

Voor- en nadelen van het gekozen sturingsmodel – voorbeelden uit het land

Movisie[68] heeft niet alleen de organisatievormen en positionering van toegangsteams/sociale teams uitgewerkt, maar ook de ervaringen van gemeenten met de keuzes (of zelfkant van de keuzes) die ze gemaakt hebben als het gaat om positionering, beschreven. De ervaringen die er in het land zijn met het extern beleggen (pluspunten en aandachtspunten) zijn hieronder weergegeven. Een deel van de aandachtspunten bij de keuze voor extern beleggen, komen ook in Emmen naar voren, zo blijkt.

Ervaringen in het land met extern beleggen

Argumenten/pluspunten extern beleggen (ervaringen in het land)

1. Sommige gemeenten willen alleen regievoeren en zich niet bezighouden met de uitvoering.

> "Onze gemeente heeft als beleidsvisie dat wij een gemeente zijn die alleen maar regie wil voeren, dus dat betekent al heel snel dat je die mensen niet zelf in dienst gaat nemen want dan voer je geen regie. (...) De regievoering pakt nu uit zoals we ons dat in eerste instantie voor ons hadden gezien."
> *Gemeente De Bilt*

[68] Integraal werken in de wijk door Movisie 2017

2. Overzichtelijkheid van subsidies

De gemeente hoeft geen aparte subsidierelatie te hebben met elke aanbieder. “We hebben via deze constructie veel subsidiestromen in één pot gestopt. Voordat we dit deden, hadden we verschillende subsidieaccounts, met aparte afspraken met organisaties. Dat is nu niet meer het geval. We maken als gemeente afspraken met de coöperatie. Zij stemmen onderling af. Heel overzichtelijk voor de gemeente en heel efficiënt qua aansturing.”
Gemeente Gouda

3. Bundeling expertise – gebrek aan expertise in gemeentelijke organisatie

“De taken die door de decentralisaties naar de gemeente toekomen, waren gedeeltelijk nieuw voor ons. Voor deze taken waren specifieke kennis en vaardigheden nodig die niet in de gemeentelijke organisatie aanwezig was. Dat was een van de redenen om de sociale teams in een zelfstandige stichting onder te brengen.”
Gemeente Borger-Odoorn

4. Snellere besluitvorming en minder bureaucratie

5. Eigenheid en eigen imago teams

6. Eén aanspreekpunt voor de gemeente.

Argumenten/aandachtspunten extern beleggen (ervaringen in het land)

1. Sturing vanuit de gemeente lastiger

“Sturing vanuit de gemeente is lastiger. Sturing is lastiger bij een organisatie die buiten de gemeente is gepositioneerd. “Mocht er zich iets voordoen op casusniveau, kunnen we als gemeente niet zeggen: de sociale teams hebben we uitbesteed en zij zijn verantwoordelijk. Het is als gemeente nog zoeken naar hoe je daar grip op krijgt. De gemeente is tenslotte eindverantwoordelijk. Als je het Sociaal Team wel in huis haalt als gemeente, weet je zeker dat je daar grip op hebt. Dit punt vergt aandacht: we werken steeds aan waarborgen voor capaciteit en kwaliteit in de uitvoering.”
Gemeente Gouda

2. Privacy vraagt extra aandacht

In een aparte organisatie vragen privacyregels extra aandacht, in een gemeente is dit al meer gemeengoed.

3. Verdeling taken en verantwoordelijkheden minder vanzelfsprekend

“Het vergt extra inspanning om duidelijk af te spreken wie welke taken en verantwoordelijkheden heeft als de gemeente de (wijk)teams overlaat aan een externe partij. Hier hebben we heel duidelijk gesteld wat de rollen en verantwoordelijkheden zijn van het sociaal wijkteam. De gemeente geeft het mandaat aan het sociaal wijkteam. Het college stuurt via dit mandaatgeversschap op het sociaal wijkteam; het geeft hen instructies mee. Tegelijkertijd moet het sociaal wijkteam zich ook houden aan de Algemene Wet Bestuursrecht.”
Gemeente Oosterhout

4. Oprichting is duur en ingewikkeld

> "In Heerlen is sprake van een samenwerkingsverband van een aantal organisaties. Er wordt whitelabel gewerkt. Medewerkers van deze organisaties presenteren zich vanuit een nieuwe gezamenlijke naam. Dat betekent echter dat alles wat in bestaande organisaties in de afgelopen jaren ontwikkeld is opnieuw gedaan moet worden. Bijvoorbeeld op het gebied van P&O, werkprocessen en kwaliteit, juridische procedures, ICT, huisvesting en externe communicatie. De extra werkzaamheden die daarbij komen kijken worden onderschat."
> *Gemeente Heerlen*

5. Inflexibiliteit

Een nieuwe entiteit is minder flexibel dan een projectorganisatie.

6. Minder carrièreperspectief

In een aparte organisatie hebben medewerkers vaak minder carrièreperspectieven; er zijn nu eenmaal minder doorgroeimogelijkheden.

Wat zijn de ervaringen met het extern positioneren in Emmen (welke issues)?

De nadelen die Emmen ondervindt bij de keuze van het extern beleggen, worden ook gesignaleerd als aandachtspunten bij het op afstand zetten van de toegangsteams/sociale teams in den lande (rapport Movisie). Het is als het ware de zelfkant van de gemaakte keuze die (kunnen) opspelen als de randvoorwaarden niet goed worden ingevuld of wanneer er binnen de uitvoeringsorganisatie factoren zijn die een effectieve en efficiënte werkwijze in de weg staan. Het kan ook gaan om een combinatie van ontbrekende randvoorwaarden en een gemankeerde uitvoeringsorganisatie.

- Sturing gemeente lastiger
  De bedrijfsvoering is op afstand gezet. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering is in De Toegang belegd, terwijl de aansprakelijkheid voor de dienstverlening bij de gemeente blijft liggen. Er ontstaat spanning op de relatie als de uitvoering van de dienstverlening niet naar verwachting verloopt (oplopende wachtlijsten, het niet binnen de financiële kaders uitvoeren, personeelsverloop en onrust in de organisatie, gebrekkige communicatie, toename van klachten door inwoners, ontevredenheid bij partners, verschil in verwachtingen t.a.v. te bereiken doelen).

Deze spanning op de relatie wordt manifest:
- in 2018 (financiële tekorten ontslag bestuurder, verscherpt toezicht Inspectie)
- in 2019 (financiële tekorten Toegang en incidenteel opplussen budget nodig)
- recent in 2020 door de oplopende wachtlijsten, het verloop onder medewerkers van De Toegang, klachten zorgaanbieders.

Wat speelt is dat de gekozen vorm van besturing ter discussie gesteld wordt als problemen zich bij de stichting opstapelen. De invulling van de RvT gebeurt niet naar tevredenheid. Ook is er kritiek op de wijze van aansturing door het management (te veel op de winkel passend en te weinig proactief). Er is te weinig affiniteit met bedrijfsvoering terwijl dat juist gevraagd wordt.

- Verdeling rollen en taken en onduidelijkheid in rollen en taken
  De Toegang is weliswaar extern gepositioneerd, maar de kwaliteitstoetsen worden door medewerkers van de gemeente uitgevoerd. Ook

wordt binnen de gemeentelijke organisatie met toegangsmedewerkers uitvoerend meegedacht over aanpak van complexe casussen (regieteam Jeugd). Een ander punt is dat gemeentelijke medewerkers (via overeenkomst) toeleverancier zijn voor management-informatie aan De Toegang.

Naast de naar het zich laat aanzien vrij arbitraire verdeling van taken tussen de gemeente en De Toegang is er intern bij de gemeente sprake van rolonduidelijkheid in aansturing van De Toegang. Wat De Toegang parten gespeeld heeft is dat de gemeente in een veel te hoog tempo taken overgedragen heeft aan De Toegang. Zo wordt met name de te snelle toevoeging van Jeugdhulptaken (medi0 2017) benoemd. Aanvankelijk was het de bedoeling dat deze taken op een later tijdstip overgedragen zouden worden. Op gemeentelijk (directie)niveau is op een versnelling aangestuurd, terwijl in de lijnorganisatie hier ernstige bedenkingen bij waren. De Toegang was er nog niet klaar voor.

- Oprichting en inrichting van nieuwe entiteit is duur en ingewikkeld
  Ook dit speelt in Emmen. Het inrichten (en blijven invullen) van een nieuwe organisatie is duur. De organisatie kent een 'platte structuur' met weinig facilitaire functies (beleid, ICT, financiën, communicatie, juridisch, P&O etc). De huisvestingskosten zijn relatief hoog, zeker bij huisvesting op verschillende locaties. Zoals landelijk ook wordt benoemd, lijkt Emmen ook de opgave te onderschatten.

- Carrièreperspectief medewerkers
  Er is verloop onder het personeel. Dit kan verschillende oorzaken hebben, te weinig perspectief of misschien ook te weinig zekerheid? Uit interviews kwam naar voren dat een deel van de medewerkers kortdurende contracten had, maar dat daar verandering in is aangebracht. Toch is verloop onder medewerkers nog een thema.

Wat loopt goed en moet zo blijven?

Gekozen vorm Stichting – hoe krijgt deze vorm en inhoud?

In statuten worden nadere eisen gesteld aan de stichting. Dat zijn keuzes ten aanzien van inrichting en werking van stichting De Toegang.

Wat valt daarbij op?

- Er wordt geopteerd voor een stichting met een raad van toezicht model. Dit laatste is niet verplicht. Hiervoor is gekozen om het toezicht op de stichting te borgen. (Er kan ook gekozen worden voor een model zonder RvT)
- Een bestuurslid kan twee of meer functies tegelijkertijd bekleden. Het minimumaantal leden van het bestuur is 1 lid. Dit is kwetsbaar georganiseerd in termen van functie scheiding. Er kan ook gekozen worden voor een algemeen bestuur en een dagelijks bestuur.
- Niet tot de Raad van Toezicht toegelaten worden personen die een politieke binding hebben met Emmen. Dit impliceert dat een wethouder geen lid van de RvT kan worden. Als de gemeente dit op termijn wel zou willen (in verband met directere sturing), zouden de staturen aangepast moeten worden.

Wat loopt goed en moet zo blijven en waar zit de pijn?

In Emmen is de keuze gemaakt om de teams extern te beleggen in een stichting. Aan deze keuze zit een keerzijde zoals bovengeschetst. Maar ook een keuze om de dienstverlening in eigen huis te beleggen heeft nadelen. Zo wordt van ambtelijke zijde aangegeven dat men niet verwacht dat daardoor een betere dienstverlening tot stand komt. De scherpte die nu nog te weinig

aanwezig is in de verhouding opdrachtgever-opdrachtnemer zal, zo is de verwachting eerder afnemen dan verbeteren bij het in eigen huis organiseren van de dienstverlening.

De pijn zit niet zozeer in de gekozen positionering of constructie (stichting). Veel meer is aan de orde dat de invulling van het toezicht op de stichting als ook de skills die nu en in de toekomst nodig zijn gemist worden in de huidige stijl van leiding geven en de basis bedrijfsvoering moet op orde komen. Ook de manier waarop de gemeente zelf sturing geeft aan de stichting zal moeten veranderen (duidelijker de gevraagde dienstverlening beschrijven, als ware het een (volledige) inkooprelatie i.p.v. een verlengde armconstructie (quasi-inbesteding).

Noot van de onderzoekers: Kijk ook met mildheid naar de organisatie, het is een jonge organisatie die met vallen en opstaan de dienstverlening zal moeten verbeteren en die daarvoor de tijd moet krijgen.

Bevindingen

- De gemeente en De Toegang zijn nog zoekende als het gaat om de invulling van hun rollen als opdrachtgever-opdrachtnemer in het toegangsproces.
- Relatie gemeente-Toegang mist de nodige zakelijkheid.
- De gemeente heeft in de opdrachtverlening onvoldoende scherp gemaakt wat de prestaties zijn die De Toegang dient te leveren. De gemeentelijke sturing is sterk gericht op financiële beheersing en weinig gericht op bereiken van beleidsdoelstellingen.
- Het gaat niet zozeer over de in- of externe positionering van De Toegang, maar over een adequate bedrijfsvoering gebaseerd op een scherpe opdracht.
- De RvT vindt dat de werkwijze van het College zorgt voor vertroebeling van de bestuurlijke rollen.
- De RvT vindt dat de gemeente onvoldoende kaders meegeeft (kaderbrief) om het toezicht adequaat in te kunnen vullen.
- Op welke tafel (college, bestuurder, teamleider, concernmanagement, beleids-contractmanagers) worden welke onderwerpen besproken en beslist, is niet duidelijk.
- De verwachtingen die de gemeente heeft t.a.v. de invulling van het toezicht door de RvT sluiten niet aan bij de verwachtingen van de gemeente.
- Het management sluit qua communicatie, proactieve samenwerking en transparantie richting de gemeente onvoldoende aan bij de verwachtingen vanuit de gemeente. Dit geldt eveneens richting samenwerkingspartners. Er wordt te weinig geanticipeerd op financiële kansen en te weinig ingespeeld op kansrijke ontwikkelingen en trends in het sociaal domein.
- De gemeente ervaart onvoldoende sturingsmogelijkheden doordat de organisatie op afstand gezet is. Dit wordt manifest als de bedrijfsvoering uit de pas loopt (wachtlijsten, verloop personeel, oplopende tekorten).