

Notitie ontwikkelingen Toegang Sociaal Domein, lokale teams en integrale dienstverlening

Versie 20 februari 2023

Deze notitie brengt samen wat er speelt betreffende lokale teams, integrale dienstverlening en de toegang binnen het sociaal domein. Door de decentralisaties is het in elke gemeente anders georganiseerd. Zo werken gemeenten met integrale wijkteams, waar wet overstijgend en met de mens voorop gekeken wordt naar een passende oplossing. Maar ook zijn er voorbeelden bekend waar de toegang ingericht is per wet en de integraliteit via verbindingen daartussen wordt gezocht.

Elke wet kent een ander mensbeeld en andere voorwaarden en leidt tot een andere vorm van toegangsbeoordeling. Elke gemeenteraad is vrij om hier keuzes in te maken die passen binnen de wet. De wetgeving is kaderwetgeving met een sterke lokale inrichtingsvrijheid. Landelijk is er echter wel een *gewenste beweging* zichtbaar naar meer integrale dienstverlening: de gesprekken rond de Hervormingsagenda Jeugd, het Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming, de fundamentele herziening van de Participatiewet, het vereenvoudigen van inkomensondersteuning, preventieve schuldhulpverlening, aandacht voor de menselijke maat, en de toenemende noodzaak om inwoners in kwetsbare situaties beter te bedienen vragen om een integrale visie op toegang en integrale dienstverlening. Deze notitie beoogt de verschillende trajecten te verbinden door de rol en functies van toegang en lokale teams nu en in de komende jaren te schetsen. De notitie vormt basis voor een bestuurlijk kader op toegang/lokale teams (in ieder geval voor Jeugd en Wmo) als richtpunt voor gemeenten om hun lokale keuzes op te baseren.

NB. De onderhandelingen op de Hervormingsagenda Jeugd lopen nog; de geschetste beweging vanuit deze invalshoek is dus nog niet vastgelegd als bestuurlijke afspraak tussen rijk en VNG.

Aanleiding

Vanuit diverse trajecten is er aandacht voor de rol van de toegang en/of lokale teams. Aan de ene kant omdat, hoewel voor veel burgers de dienstverlening gewoon goed is, onderzoek en ook consumentenprogramma's als Radar en Kassa de afgelopen jaren hebben laten zien dat gemeenten bepaalde doelgroepen nog niet goed genoeg weten te bedienen vanuit een optimale toegang¹. Vanuit juist een positieve invalshoek worden lokale teams van gemeenten in hervormingstrajecten gezien als belangrijke sleutel om veranderingen ten goede aan te brengen:

- In het Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming bijvoorbeeld met oog op het realiseren van een veilige leefomgeving voor jeugdigen;
- De Hervormingsagenda Jeugd om via lokale teams in te zetten op een beweging naar normaliseren en ondersteuning van gezinnen zo veel mogelijk in samenwerking met de sociale basis in plaats van directe (en alleen) inzet van specialistische jeugdhulp.
- De kinderopvangtoeslagaffaire heeft de noodzaak van een integrale benadering en toepassing van menselijke maat verder nog eens extra onderstreept.

¹ <https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2022/03/15/uitdagingen-in-het-sociaal-domein>: Uit de wetsevaluaties blijkt dat niet alle groepen in het sociaal domein goed worden geholpen (zie bv. Kromhout et al. 2020). Juist de mensen met complexe zorgvragen, bijvoorbeeld in de jeugdzorg, en mensen die door een arbeidsbeperking moeilijk bij een reguliere werkgever aan de slag komen, lijken buiten de boot te vallen.

- In het Integraal Zorg Akkoord (IZA) is afgesproken om samenwerking tussen eerstelijnszorg en sociaal domein te verbeteren,
- Ook vragen het IZA en het Gezond Actief Leven Akkoord (GALA) een integrale aanpak om te komen tot verandering. Waarbij dit verder gaat dan de focus op het sociaal domein, aangezien ook het verbeteren van de leefbaarheid in buurten en wijken een belangrijk onderdeel is van deze ontwikkeling. Meer en meer wordt een stevige sociale basis gezien als de oplossing voor een toenemend personeelstekort en het afremmen van de stijgende kosten in het totale sociaal domein (zowel Wmo, Jeugdwet, Participatiewet, Zorgverzekeringswet als Wet langdurige Zorg). Dit alles vraagt een sterke toegang die integraal kan werken en een goede samenwerking kent met andere partijen zoals vrij toegankelijke voorzieningen, wijkverpleging, huisartsen en zorgkantoor.

Voorwaarden

Vanwege deze bovengenoemde aandacht is het goed om als gemeenten een expliciete visie te ontwikkelen op toegang, lokale teams en integrale dienstverlening, die vervolgens wel ruimte laat voor lokale invulling. Hiervoor kan de gemeente terugvallen op een aantal gedeelde werkzame kernpunten:

1. Betrokkenheid van inwoners en uitvoeringsmedewerkers bij het opstellen van beleid en het vormgeven van de uitvoering;
2. Integrale toegang en goede dienstverlening voor inwoners in kwetsbare situaties;
3. Lokale teams die ruimte hebben om meer te doen dan hulp indiceren.

Om aan deze principes te voldoen is het nodig om ze toe te passen op de lokale of regionale context. Met andere woorden: het 'wat' staat vast, het 'hoe' is aan gemeenten. Het bijgevoegde VNG-essay "*Nieuwsgierig verbeteren. Over de veranderopgave in de lokale toegang tot hulp en ondersteuning*" gaat dieper in op deze verhouding tussen enerzijds basisfunctionaliteiten die elke gemeente moet borgen en anderzijds de wijze waarop je dat als gemeente het best in je eigen situatie kan doen. Er is niet één juiste manier van inrichten, maar er zijn inmiddels wel een aantal werkzame elementen komen bovendien die overal van toepassing zijn.

Hieronder werken we bovengenoemde kernpunten verder uit:

1) Inwoners en uitvoeringsmedewerkers zijn betrokken bij beleid en inrichting van uitvoering

Ervaringsverhalen van inwoners en uitvoeringsmedewerkers zijn zeer behulpzaam bij de inrichting of doorontwikkeling van de toegang. Het is essentieel hun ervaringen in de verschillende fases van beleidsontwikkeling te betrekken, niet alleen als geïnstitutionaliseerde inspraak maar als een permanente leercyclus van beleid en uitvoering. Dit vraagt van beleidsmedewerkers en uitvoeringsprofessionals inzet om met elkaar in gesprek te gaan en te blijven en de competenties om naar inwoners te luisteren en het 'goede gesprek' te voeren, ook als de oplossing niet aansluit bij de wens van de inwoner of de voorziening niet wordt toegekend ('nee' kunnen verkopen). Voorwaarde daarbij is dat het management en bestuur deze 'leerloop' tussen uitvoering en beleid uitdragen en faciliteren.

2) Integrale toegang en een goede dienstverlening, juist voor inwoners in kwetsbare situaties

Er gaat al veel goed in 'de toegang' en meestal worden hulpvragers adequaat geholpen.² Maar als er sprake is van meervoudige ondersteuningsbehoeften – zowel inwoners met een levenslange of levensbrede aandoening als inwoners met een tijdelijke complexe probleemsituatie – doen zich vaak knelpunten voor.³ Het is daarom (voortaan) nodig het principe van 'herkenning en erkenning' te hanteren bij domeinoverstijgende vragen of levenslange aandoeningen. Dit principe houdt in dat er bij iedereen intrinsieke alertheid is voor levensbrede en levenslange hulpbehoeften en dat daarnaar ook gehandeld wordt via een passend indicatieproces.

Dit vraagt een houding van vertrouwen, alsook adequate gespreksvoering door de professional en zeggenschap voor de cliënt. De rol van clientondersteuners is hierin ook waardevol.

Deze houding impliceert minder controlemechanismen, maar tevens professionele senioriteit om de juiste afwegingen te maken. Vertrekpunt is dat zowel de behoeften van inwoners als de gemeentelijke houding (en dus de kennis en competenties van de desbetreffende professional) niet louter wet- en regel-gebonden zijn.

Om dit te bereiken is een integrale inrichting van de toegang nodig met verbinding tussen enerzijds Wmo en Jeugdwet en anderzijds werk, inkomen en schuldhulpverlening. En voorts dient die verbinding in de toegang ook gemaakt te worden met huisarts en zorgkantoor, zodat ook de toegang tot Zvw en Wlz gemaakt kunnen worden.

Hoe die verbinding eruit ziet – de exacte loketfunctie en het borgen daarbinnen van specialistische expertise – is aan gemeenten. *Dat* er verbinding en alertheid op levensbrede en levenslange hulp indien nodig aanwezig is, is een basishouding voor alle gemeenten.

Integrale alertheid impliceert dat naar het huishouden of gezin in zijn context wordt gekeken. Soms is directe zorg nodig, soms begrenzing en een stap naar werk. Die combinatie van afwegingen (met daaronder verschillende mensbeelden) is onderdeel van de integrale professionaliteit. De invoering van de Wams (Wet aanpak meervoudige problematiek sociaal domein, verwachte inwerkingtreding begin 2024) biedt gemeenten een juridische basis voor dit integraal werken.

3) Lokale teams hebben ruimte om meer te doen dan hulp indiceren

De Hervormingsagenda Jeugd hecht waarde aan lokale teams om problemen te normaliseren. Dit willen wij ook voor de rest van het sociaal domein. Daarvoor is het nodig dat in de teams professionals zitten met voldoende expertise en tijd om méér te doen dan indiceren. Laagdrempelige hulp en lichte zorgvragen pakken ze zelf op óf zijn door de gemeente geborgd in de vrij toegankelijke lokale voorzieningen, zonder doorverwijzingen. We zien het begrip "lokaal team" dus als een breed begrip dat op verschillende manieren ingericht kan worden door gemeenten. Essentieel is dat professionals relaties kunnen opbouwen met inwoners en hulpvragers. Alleen zo kunnen ze vanuit gelijkwaardigheid inwoners ondersteunen. Lokale teams richten zich op het 'herstel van het normale leven' en hanteren een bredere blik dan alleen de vaststelling of er wel of geen tweedelijns (jeugd)hulp nodig is. *Dat* is nu juist ook hun meerwaarde ten opzichte van externe verwijzers. Ze zijn 'outreaching' in de wijk, hebben grote bekendheid met de sociale basis en hebben aandacht voor de verbinding tussen informele en formele voorzieningen. Als specialistische hulp nodig is, blijven ze betrokken en dragen ze niet over. Ook vanuit veiligheid is het lokale team het contactpunt voor huishoudens, kind en gezin. Een langdurige vertrouwensbasis is essentieel om (on)veiligheid op basis van vrijwilligheid bespreekbaar te

² Zie bijvoorbeeld Zwaan 2022:

https://www.captise.nl/DesktopModules/Bring2mind/DMX/API/Entries/Download?EntryId=22188&Command=Core_Download&language=nl-NL&PortalId=1&TabId=123

³ Zie bijvoorbeeld Nationale Ombudsman 2018:

<https://www.nationaleombudsman.nl/system/files/onderzoek/2018030%20Zorgen%20voor%20burgers.pdf>

maken en daarnaar te handelen. Het lokaal team draagt niet over, biedt zelf (jeugd)hulp en inschakelt waar nodig (veiligheid)expertise in. Het is, waar nodig in samenwerking met het toekomstige regionaal veiligheidsteam, zo kort- of langdurig betrokken als de situatie vraagt.

Wat betekenen deze drie uitgangspunten voor gemeenten?

Hoe gaan we de ontwikkeling op deze notitie ondersteunen

1. Bestuurlijk kader

De geschetste richtingen vormen de opmaat voor een bestuurlijk kader over het *wat* van toegang en lokale teams en dient als richtpunt voor wat we als gemeenten collectief vinden dat er geregeld zou moeten zijn. Dit kader werkt diepgaander de opdracht uit waar gemeenten (de eigen organisatie of de organisatie waar deze taken zijn belegd) zich voor gesteld zien. Bij de opstelling van dit kader zal afstemming plaatsvinden met VWS, SZW, de Associatie wijkteams, Divosa, zorgbranches, cliëntorganisaties en andere partijen met een rol in de sociale basis. Er wordt hierin ook al rekening gehouden met bestaande handreikingen zoals handreiking toegang beschermd wonen, de uitgangspunten van het Verbetertraject Toegang⁴ en de "Basisfuncties voor lokale teams"⁵ die reeds in de NvO Jeugd en Beschermd Wonen waren omarmd. Het bestuurlijk kader moet daarmee nadrukkelijk ook werken als bundeling van reeds bestaande handreikingen en kaders van deelonderwerpen rond toegang en lokale teams.

2. Verkenninginstrument

Om als gemeenten de komende tijd een nieuwe slag te maken is inzicht nodig hoe het ervoor staat. Hiervoor komt er een verkenninginstrument dat direct is gebaseerd op het bestuurlijk kader, in eerste instantie bedoeld om als gemeente na te gaan waar de eigen ontwikkelbehoeften liggen. Het verkenninginstrument krijgt een vorm zoals het kwaliteitskader werken aan veiligheid, de toegangsscan of de ZET⁶. De opzet is dat gemeenten hier zelf mee aan de slag kunnen gaan, maar het wordt ook mogelijk om deze check te laten doen onder begeleiding en met een werkgroep van gemeenten.

3. Ondersteuningsaanbod

Op basis van verkenninginstrument en de uitkomsten daarvan kunnen we met gemeenten (en met hulp vanuit het Samenwerkingsplatform sociaal domein) het ondersteuningsaanbod verder aanscherpen, bijvoorbeeld in de vorm van intergemeentelijke uitwisseling (bijvoorbeeld op ontwikkelde klantreizen) en werkpakketten waarmee gemeenten zelf aan de slag kunnen. Sommige gemeenten zullen op één aspect verder zijn, andere op een ander. Van elkaar op de hoogte zijn kan helpen de eigen toegang en dienstverlening verder te optimaliseren.

Vervolgproces na akkoord op de kernboodschap:

⁴ <https://vng.nl/rubrieken/onderwerpen/verbetertraject-toegang-sociaal-domein>

⁵ https://vng.nl/sites/default/files/2021-02/tool_1.1.1_-_de_vijf_basisfuncties_voor_lokale_teams_en_wijkgericht_werken.pdf

⁶ <https://vng.nl/nieuws/kwaliteitskader-werken-aan-veiligheid-wijkteams-infobox;>
<https://www.movisie.nl/artikel/toegangsscan-toegang-snel-zicht-waar-beter-kan;>
<https://www.toezichtsociaaldomein.nl/onderzoeken-en-instrumenten/zelfevaluatietool-gemeenten>

- 1) Start proces voor uitwerken bestuurlijk kader
- 2) In samenhang met bestuurlijk kader ontwikkeling van het verkenninginstrument
- 3) Zicht op benodigd aanvullend ondersteuningsaanbod en ontwikkelen daarvan

CONCEPT