

Maatschappelijke ondersteuning dicht bij de burger: mogelijk en wenselijk?

M. Tuynman-Onderzoek & Statistiek – in opdracht van de Griffie – 13 maart 2017

Is het mogelijk en wenselijk om de (toegang tot) maatschappelijke ondersteuning en zorg vérgaand te decentraliseren, waarbij mandaat wordt belegd bij min of meer autonome wijkteams?

Staatvorming gaat al eeuwen gepaard met het concentreren van macht in handen van een steeds groter en professioneler overheidsapparaat. Dit bracht voordelen, zoals een rechtvaardige ondersteuning van burgers die zichzelf onvoldoende konden redden. Na verloop van tijd werden nadelen, zoals inefficiëntie, toenemende kosten, bureaucratie en legitimiteitstekort echter ook steeds zwaarder gevoeld. Sinds het laatste kwart van de vorige eeuw doet diezelfde centrale overheid daarom pogingen om macht dicht bij de burger te brengen onder de noemer ‘decentralisatie’.

Decentralisatie behelst oorspronkelijk het verleggen van bevoegdheden van rijksoverheid naar gemeenten. De beleidstheorie achter decentralisatie (bv. Fleurke, 1997) houdt kort gezegd in **dat beleid efficiënter en effectiever is naarmate beleidsvorming en –uitvoering dicht bij burgers wordt georganiseerd.**

Decentralisatie van maatschappelijke ondersteuning zou er toe leiden dat die ondersteuning integraler zou zijn, beter zou passen bij de vraag van de cliënt, en minder zou kosten. De gedachte is dat dit komt doordat gemeenten een betere informatiepositie hebben dan centrale organen omdat zij directer contact hebben met cliënten en uitvoerende organisaties, waardoor gemeenten meer belangen meewegen. Bovendien zouden gemeenten meer gericht zijn op uitvoering en minder op controle en kaders.

Een kleine raads werkgroep wilde verkennen **in hoeverre het mogelijk en wenselijk is om decentralisatie van maatschappelijke ondersteuning in Almere nog een stap verder**

te brengen: om bevoegdheden verder over te dragen van de gemeente naar wijkteams.

In opdracht van de raadsgriffie deed team Onderzoek & Statistiek daarom een beperkte verkennende studie naar het functioneren van sociale teams in vier gemeenten: Tilburg (TB), Leeuwarden (LW), Eindhoven (EHV) en Zaanstad (ZST). Met Almere erbij zijn er dus vijf steden nader bekeken.

Leeswijzer

In dit stuk krijgt u antwoord op de volgende vragen:

- Hoe zijn sociale teams ingericht? (§ 1)
- Welke voorbeelden zijn er van mandaat beleggen bij de uitvoering? (§2)
- Is vérgaande decentralisatie mogelijk? (§3)
- Is vérgaande decentralisatie wenselijk? (§4)
- Wat is daarvoor nodig? (§5)
- Welke conclusies trekt O&S? (§6).

1. Hoe zien sociale teams er uit?

Kleine en grote teams

Er is een grote verscheidenheid in de omvang van sociale teams. Het kleinste aangetroffen team bestond uit zeven medewerkers (in Zaanstad), het grootste uit 57 (in Eindhoven).

Verskillende disciplines

De sociale teams kennen in de samenstelling van disciplines een aantal gemene delers, maar ook veel verscheidenheid, blijkt uit een inventarisatie onder 234 gemeenten eind 2015 (figuur 1, pagina 2).

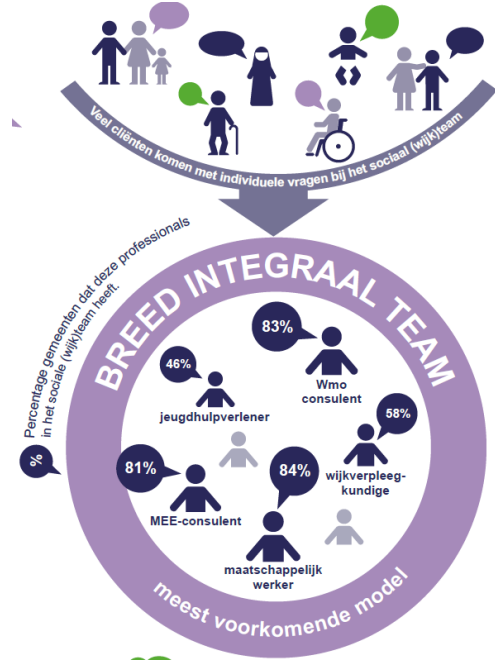
De **Almeerse** teams lijken op het meest voorkomende model, al neemt in Almeerse teams geen wijkverpleegkundige deel en is er voor de jeugd een 'linking pin', iemand die vragen voor de jeugd uit de teams doorzet naar een eigen jeugdzorgcircuit.

In 37% van alle Nederlandse sociale teams –en in drie van de vijf geïnterviewde– maken medewerkers van de gemeentelijke afdeling **Werk en Inkomen** ook deel uit van de teams. In **Tilburg** maken bovendien de GGD en de schulddienstverlening ook onderdeel uit van de teams.

In Almere hebben de teams alle dezelfde samenstelling. Dit is een groot verschil met de teams in **Zaanstad**, waar de wijkteams per gebied (wijk/ kern) zijn aanbesteed aan andere organisaties die ook elk andere partnerorganisaties inschakelen. Zo is de hoofdaannemer in de ene wijk een thuiszorginstelling, in een andere het Leger des Heils.

Zaanstad ging uit van de opgaven en bevolkingssamenstelling van wijken en kernen en de daar al aanwezige sociale infrastructuur. Het team in het welvarende Assendelft Zuid/ Westzaan kreeg een verzorgingsgebied met 26.300 inwoners en een opdracht met focus op buurtkracht en jeugd, terwijl het team in

figuur 1. meest voorkomende model wijkteams



van Arum en Schoorl (2016). *Sociale (wijk)teams in beeld*. Utrecht: Movisie

de aandachtswijk Poelenburg een wijk met 8.400 inwoners kreeg en een opdracht met focus op meervoudige problematiek.

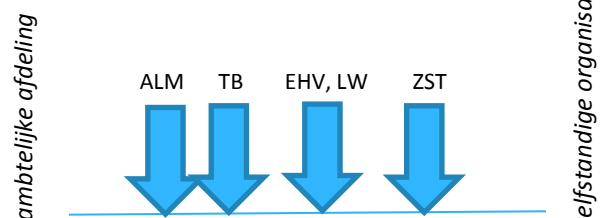
Eén of meer loketten

In de meeste gemeenten zijn wijkteams ook een 'loket' met een inloopspreekuur en website waar mensen met vragen terecht kunnen. In **Tilburg** is dat anders: de loketten van de afzonderlijke samenwerkingspartners, zoals het maatschappelijk werk, blijven het eerste aanspreekpunt voor burgers. Vervolgens verlenen die loketten toegang en hulp in samenwerking met de wijkteampartners.

Hoe autonoom zijn wijkteams?

De (inclusief Almere) vijf gemeenten hebben de wijkteams allemaal op een andere manier organisatorisch vormgegeven. Op een 'autonomie-schaal' zouden ze gofweg als volgt geplaatst kunnen worden (figuur 2):

figuur 2. plaatsing van teams op 'autonomie-schaal'



- in Almere worden wijkteams aangestuurd door een stuurgroep van bestuurders van gemeente en convenantpartners, die in een subsidierelatie tot de gemeente staan. De teams hebben alle dezelfde samenstelling;
- in Tilburg is de regie over ondersteuning belegd bij afzonderlijke organisaties: de organisatie waar een aanvrager zich meldt houdt regie over de ondersteuning. De Toegang kent een vergelijkbare structuur als in Almere;
- Eindhoven en Leeuwarden plaatsten de wijkteams in een onafhankelijke stichting (WIJEindhoven en Amaryllis), met een eigen bedrijfsvoering;
- in Zaanstad zijn de teams per wijk of kern meerjarig aanbesteed aan verschillende onafhankelijke consortia.

Een ander argument om Zaanstad rechts op de as te plaatsen is het mandaat van de teams.

2. Mandaat voor maatwerk

Uitvoering leidend maken

In **Zaanstad** hebben teams, in de woorden van het afdelingshoofd, ‘*volledig mandaat*’. Dit betekent dat het team beslist wat nodig is om de aanvrager te ondersteunen, en dat de *backoffice* dat besluit uit moet voeren of mogelijk moet maken. De *backoffice*, dat zijn bijvoorbeeld de afdelingen die Wmo-beschikkingen of bijstandsuitkeringen verstrekken.

Als knelpunt noemt dit afdelingshoofd dan ook dat het ‘*oude denken*’ nog overheerst in sommige gemeentelijke afdelingen waarmee hierover vooraf geen afspraken zijn gemaakt, zoals parkeren en vuilophaal. Volgens haar zijn voor deze afdelingen procedures en regels dominant boven de besluiten van de teams.

De gemeente **Haarlem** is voornemens hiermee te gaan experimenteren: het idee is dat de teams een bindend advies geven aan de *backoffices* die gaan over implementatie van de Wmo en Participatiewet.

Een minder vergaand alternatief

In **Leeuwarden** probeert de gemeente op een andere manier om de uitvoering meer leidend te laten zijn boven regels en kaders. Zij maken gebruik van zogenoemde ‘*transformaatjes*’: beleidsmedewerkers die deelnemen in team- en casuïstiekoverleggen en op basis daarvan waar nodig verordeningen en beleidsregels aanpassen.

Maatwerkbudget

In **Zaanstad** hebben teams de beschikking over een fors budget van in totaal € 8 ton, dat zij naar believen kunnen inzetten voor ondersteuning. Daarbij geldt ‘*niets is te gek*’. Zo werd bijzondere bijstand ingezet om een boete af te kopen, zodat de klant minder overweldigd werd door zijn/ haar schulden. In een ander voorbeeld werd het budget gebruikt om een kapotte bestelbus van een zzp-er te repareren. Volgens de informant kon deze meneer zonder die reparatie zijn klanten niets leveren en dus geen inkomen krijgen en zou hij in de bijstand of de schulddienstverlening beland zijn.

Volgens de Zaanse ambtenaar wordt er zorgvuldig omgegaan met het maatwerkbudget door klanten en medewerkers. In een jaar werd de helft van het gereserveerde budget gebruikt, en wilden veel de klanten de vergoeding terugbetalen.¹

Voorliggende voorzieningen

Zaanstad is het meest vérgaande voorbeeld omdat de teams vrijelijk over dit budget

¹ Ironisch genoeg bleek terugbetalen om boekhoudkundige redenen vaak te ingewikkeld of te kostbaar. Meestal werd er dan een andere tegenprestatie gegeven, bijvoorbeeld in de vorm van ritjes met de bestelbus.

kunnen beschikken. In andere gemeenten, zoals **Rotterdam** en **Leeuwarden**, kunnen teams ook beschikken over maatwerk- of doorpakbudgetten. Het verschil is dat deze daar kunnen pas worden aangewend wanneer voorliggende voorzieningen, zoals de bijzondere bijstand of huurtoeslag, aantoonbaar niet benut kunnen worden.

Beide gemeenten benoemen als **nadeel** van dit model dat teammedewerkers veel tijd kwijt zijn met het (helpen) uitzoeken en aanvragen van deze voorliggende voorzieningen en de beschikking afwachten. In de tussentijd kunnen soms urgente problemen van aanvragers escaleren die mogelijk bij snel ingrijpen voorkomen hadden kunnen worden.

In Rotterdam was in totaal een maatwerkbudget van €420.000 beschikbaar. In een jaar werd slechts 10% daarvan benut. Beide gemeenten zien desondanks **voordelen** van het budget. Zo voelen medewerkers zich gesterkt om uitzonderlijke uitgaven te doen. In Rotterdam werd het voorbeeld gegeven van een klant die in Kroatië een netwerk had, en daar meer kansen had op werk en woning. Omdat hij of zij echter geen identiteitsbewijs had, was terugkeer onmogelijk. Met het budget kon de medewerker een vlucht naar Kroatië betalen om daar een identiteitsbewijs voor de klant te regelen. Zo werden kosten voor bijstand en zorg voor de gemeente voorkomen.

3. Tussentijdse balans: is vérgaande decentralisering met mandaat voor sociale teams mogelijk?

Ja, het kan.

Het Zaanse voorbeeld laat zien dat **het kan**: sociale teams vérgaand mandaat en vrijheid geven en kaders en regels ondergeschikt te maken aan de teams. Dat het mogelijk is, blijkt

uit het feit dat in Zaanstad, ook in haar probleemwijken, in bijna twee jaar:
-geen organisaties of afdelingen failliet zijn gegaan of onbestuurbaar zijn geworden
-er geen grote toename in klachten is geweest,
-en zich ook geen grote 'ongelukken' of misstanden hebben voorgedaan.

Nadeel: sturen moet op basis van weinig informatie

Deze argumenten wijzen gelijk op een mogelijk nadeel van vérgaande decentralisering van bevoegdheden naar wijkteams: de informatie over succes of falen en over de vraag of gemeenschapsgeld goed besteed wordt, berust bij de teams en klanten zelf. De gemeente heeft nog maar weinig structureel zicht op effecten van het handelen van de teams voor burgers en aanvragers, noch op de vraag of de budgetten te ruim of te krap zijn.

Dit brengt ons bij de vraag:

4. Is vérgaande decentralisering wenselijk?

We weten het niet

Er is **geen bewijs** dat meer mandaat en vrijheid voor sociale teams effectiever en efficiënter is dan het uitvoeren van centraal vastgestelde regels, noch dat dit leidt tot verspilling of onrechtvaardige toegang tot zorg. Daarvoor is er nog te weinig onderzoek geweest en de periode te kort. Sterker nog: het is onwaarschijnlijk dat zulk bewijs er zal komen. De snel veranderende sociale werkelijkheid en de veelvormigheid van teams en de vragen die zij moeten adresseren stroken vaak niet met de strenge wetenschappelijke eisen van –liefst dubbelblind– gecontroleerde experimenten.

5. Wat is daarvoor nodig?

O&S kan wel een advies uitbrengen over wat een gemeenteraad nodig heeft om bevoegdheden succesvol van een gemeentelijk apparaat te decentraliseren naar afzonderlijke autonome sociale teams.

5.1 Vertrouwen en committeren

Dat is in de eerste plaats *vertrouwen*. Om vérgaand te decentraliseren moet de centrale instantie durven ‘loslaten’ en erop vertrouwen dat de professionals in de teams verantwoorde beslissingen zullen nemen.

Bovendien is het nodig dat de gemeenteraad bereid is om *zich langdurig te committeren* aan decentralisatie. Er kunnen –zeker de eerste jaren– veel dingen misgaan. De ervaringen met eerdere decentralisatie-operaties leerden dat:

- professionals de tijd moeten krijgen om te leren omgaan met de nieuwe situatie;
- cliënten, redenerend vanuit hun afhankelijke positie, geneigd zijn om veranderingen in de zorg in eerste instantie te ervaren als een achteruitgang;
- centrale overheden (in casu staatssecretarissen en parlement) bij incidenten de neiging hadden om wetten te ‘repareren’ en nieuwe kaders en controlemechanismen in te bouwen.

In vakbladen en fora waarschuwen professionals en wetenschappers dat de veronderstelde voordelen van decentralisaties teloor kunnen gaan door elkaar snel opeenvolgende stelselwijzigingen en het eerst laten vieren en dan weer aanhalen van de teugels. Daardoor zouden goedwillende professionals hun motivatie verliezen om te experimenteren en zelf behoefte krijgen aan duidelijke kaders. Bovendien gaat er veel energie verloren omdat men zich gaat bezighouden met reorganisaties, baanzekerheid, en samenwerkingsafspraken.

5.2 Adequate feedback aan de raad

Geen enkele raad vaart echter op blind vertrouwen. Het is niet voor niets dat de rekenkamercommissie van Eindhoven (2016)² al haar acht aanbevelingen richt op het versterken van de *informatiepositie* van de raad.

Wat is adequate feedback?

Bij verantwoording gaat het er om dat de raad voldoende terugkoppeling krijgt, maar professionals de ruimte blijven houden om naar eigen inzicht te handelen en geen ‘perverse prikkels’ krijgen om het organisatiebelang boven dat van het gemeenschappelijk belang te stellen doordat zij worden ‘afgerekend’ op behaalde resultaten. Informatie voor de raad moet dus gaan over de *gehele keten* en niet over individuele aanbieders of incidenten.

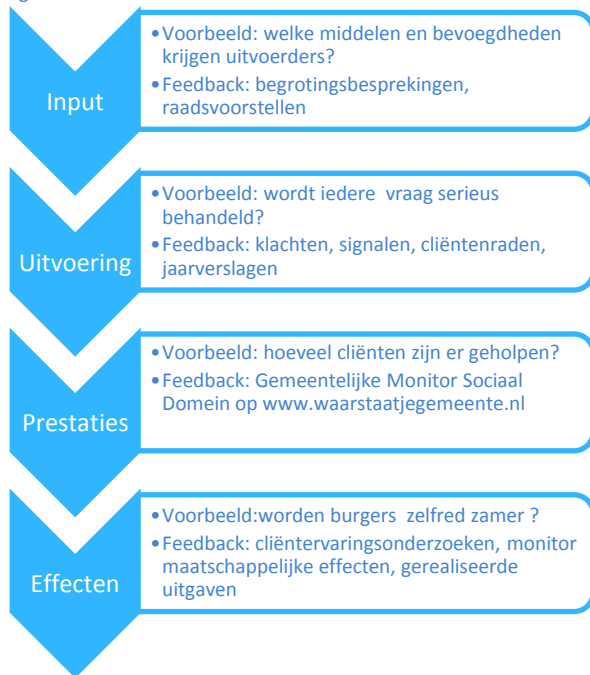
De informatie moet:

- inzicht geven in het doelbereik van de gehele keten;
- inzicht geven in de geleverde prestaties van de gehele keten;
- inzicht geven in de gerealiseerde uitgaven;
- geen grote extra administratieve lasten met zich meebrengen;
- over de tijd heen vergelijkbaar zijn;
- inzicht geven in structurele knelpunten in de uitvoering, in het bijzonder met betrekking tot niet-bereik van ondersteuning.

Er is in theorie al een informatiestroom-structuur denkbaar die zonder grote aanpassingen aan de huidige kan voldoen al deze kenmerken (figuur 3).

² Rekenkamercommissie Eindhoven (2016). *Evaluatie WIJEindhoven. Wat wijzer?*

Figuur 3: feedbackstructuur aan de raad en voorbeelden



Drie uitdagingen

Een goede feedbackstructuur aan de raad biedt het hoofd aan drie uitdagingen. Ten eerste is het van belang om een plek te geven aan de **belangen** en **waarden** die meespelen. Deze reflecteren immers in de **doelen** die men nastreeft met vérgaande decentralisatie. En het is uiteindelijk het doelbereik dat de indicatoren moeten monitoren. Het formuleren van indicatoren is daarom geen waardenvrije exercitie. Idealiter zouden raad, beleid, uitvoering en cliënten een plek moeten krijgen in ontwerp en implementatie van de feedback.

Een meer praktische uitdaging is daarnaast dat al deze informatie **in samenhang** beschouwd moeten worden, en niet uitsluitend op de afzonderlijke momenten waarop de informatie de raad bereikt.

Tot slot kan het organiseren van feedback over de **uitvoering** erg arbeidsintensief zijn voor raadsleden of voor uitvoerenden. Bovendien bestaat het risico dat de raad zich gaat buigen over uitvoeringsdetails, wat juist strijdig is met de bedoeling van

decentralisatie. Toch heeft de raad voor goede sturing ook enig inzicht nodig in de processen die zich afspelen in de dagelijkse interactie met de hulpvragers en klanten. In figuur 3 is daarom gekozen voor lichtere vormen van verantwoording.

5.3 Versterking positie hulpvragers

Een derde voorwaarde is dat hulpvragers en cliënten goed geïnformeerd tegenspel moeten kunnen bieden aan deze autonome sociale teams. Dit helpt om de juiste afweging van belangen te borgen op het uitvoeringsniveau. De raads werkgroep verzocht daarom om de positie en voor- en nadelen van **onafhankelijke cliëntondersteuning** in beeld te brengen.

Niet zo onafhankelijk

In **Leeuwarden, Tilburg** en **Almere**, maar ook in vele andere gemeenten (Movisie, 2016a)³, maken de formele cliëntondersteuners deel uit van het sociale team dat ook de toegang tot hulp bepaalt.

Hoewel de informant uit Leeuwarden stelt dat de onafhankelijkheid voldoende geborgd is doordat de teams zijn ondergebracht in een onafhankelijke stichting, wijzen signalen uit de andere twee gemeenten en een landelijk onderzoek van Movisie (2016b)⁴ op een dilemma waar cliëntondersteuners zich in dit model voor gesteld zien. Vroeg of laat komen zij in een **loyaliteitsconflict** met hun team, bijvoorbeeld wanneer zij de beschikking van hun teamgenoot aanvechten.

³ Van Bergen, A. en E. Konijn (2016). *Onafhankelijke cliëntondersteuning*. Utrecht: Movisie.

⁴ Van Bergen, A., J.W. van de Maat en M. Hurkmans (2016). *Onafhankelijke cliëntondersteuning. Een kwalitatief onderzoek naar de ervaringen van onafhankelijke cliëntondersteuners*. Utrecht: Movisie.

Onafhankelijker vormen

In *Eindhoven* worden hulpvragers actief gewezen op de mogelijkheid tot een 'second opinion'. Cliënten kunnen daar kiezen uit een twintigtal vooraf aangewezen organisaties, die per ondersteunde cliënt betaald worden.

In *Zaanstad* krijgen cliëntondersteuners een scholingstraject. Cliënten kunnen kiezen uit een ervaringsdeskundige vanuit de GGz, iemand vanuit MEE (vooral voor mensen met verstandelijke beperkingen) of uit vrijwillige ouderenadviseurs. Behalve cliënten adviseren de cliëntondersteuners op structurele basis de cliëntvertegenwoordigers en gemeentelijke beleidsmedewerkers.

Voordelen van onafhankelijke cliëntondersteuning

De integralere afweging van belangen op het uitvoerende niveau wordt bevestigd door het onderzoek van Movisie (2016b):

- cliëntondersteuners helpen bij het soms noodzakelijke tegenspel. Zorgaanbieders en indicatiestellers stellen soms organisatiebelangen boven dat van de cliënt. Drie voorbeelden: -cliënten die pas een Wmo-indicatie kregen na afwijzing voor de WLZ; -organisaties die cliënten alleen doorverwezen binnen hun eigen koepelorganisatie; -teams die het PGB ontraadden;
- wanneer cliëntondersteuner, indicatiesteller en zorgaanbieder elkaar op persoonlijke titel kennen, kan soepel passende ondersteuning geboden worden;
- volgens cliëntondersteuners zelf voelen cliënten zich dankzij cliëntondersteuning beter gehoord en ervaren zij de ondersteuning eerder als passend;
- in Zaanstad had de opgedane scholing en ervaring als onbedoeld neveneffect dat een aantal ervaringsdeskundigen betaald werk vonden.

De theorie is bovendien dat cliëntondersteuners domeinoverstijgend, naar de hele persoon van de cliënt kijken, en niet alleen vanuit de eigen professie. Dat dit in de praktijk onvoldoende uit de verf komt, blijkt uit de knelpunten.

Knelpunten bij onafhankelijke cliëntondersteuning

Behalve het eerder genoemde loyaliteitsconflict, noemt Movisie (2016b) nog een aantal knelpunten:

- vraagverheldering gebeurt gewoonlijk weinig, doordat sociale teams kampen met tijdgebrek en (angst voor) privacybezwaren;
- gemeenten wijzen cliënten pas op onafhankelijke cliëntondersteuning in de brief, dus nádat een cliënt een aanvraag heeft ingediend. Aan de formele aanvraag gaat echter vaak een heel traject vooraf waar de cliëntondersteuner dus niet bij betrokken wordt;
- cliëntondersteuners weten niet alles van alle wetten en hulpvragen; bovendien zijn er niet voor alle doelgroepen geschikte cliëntondersteuners beschikbaar;
- vaak is er concurrentie tussen formele (door de gemeente betaalde) en informele cliëntondersteuners (vrijwilligers, of uit het netwerk van de cliënt).

6. Conclusie

In dit stuk kon u lezen dat:

- er vele manieren zijn om sociale teams in te richten;
- zij meer of minder autonoom van de gemeente kunnen opereren;
- er voorbeelden zijn van gemeenten waar sociale teams veel mandaat en vrijheid krijgen zonder ernstige ongewenste gevolgen;
- er geen duidelijk bewijs is dat aantoonbaar dat sociale teams met meer mandaat en vrijheid meer of minder effectief en efficiënt zijn.

Het toerusten van sociale teams met meer mandaat en vrijheid is dus mogelijk en de keuze daarvoor is vooral een kwestie van visie.

Wel is het aan te bevelen dat de raad zich bewust is van belangrijke voorwaarden die nodig zijn voor een succesvolle implementatie daarvan:

- durven loslaten;
- de bereidheid om zich langdurig te committeren aan deze keuze;
- organiseren van adequate feedback aan de raad;
- versterken van de positie van hulpvragers en cliënten.