



DE KRACHT VAN EIGENHEID

*EEN ANALYSE NAAR KENMERKEN IN DE (FINANCIËLE) SITUATIE VAN HET
SOCIAAL DOMEIN VAN DE GEMEENTE HEEMSTEDE*

MANAGEMENT SAMENVATTING: DE KRACHT VAN EIGENHEID

De gemeente Heemstede heeft een gezonde financiële positie in het sociaal domein. Dit in tegenstelling tot de meeste gemeenten in Nederland die met financiële tekorten kampen en noodzaak zien bezuinigingsmaatregelen door te voeren op onder andere Wmo-ondersteuning en Jeugdhulp. Het doel van deze analyse is om inzicht te vergroten in kwalitatieve elementen die bijdragen aan de gezonde financiële situatie in het sociaal domein van de gemeente Heemstede. De centrale vraagstelling is: *Welke factoren kenmerken de (financiële) situatie in het sociaal domein van de gemeente Heemstede?* De analyse richt zich op 'beïnvloedbare' kenmerken waarop de gemeente kan sturen. Sturen heeft betrekking op doelgerichte keuzes en handelingen op gebied van uitvoering, beleid, management of (regionale) governance.

Om antwoord te geven op de centrale vraagstelling is een kwalitatieve analyse uitgevoerd. Hierdoor is een rijk beeld ontstaan van kenmerken en uitdagingen in de organisatie van zorgtaken in het sociaal domein van de gemeente Heemstede. Deze kwalitatieve analyse bestaat uit inhoudsanalyses van beleidsdocumenten, jaarbegrotingen en -verslagen. Daarnaast is data uit documentanalyses als input gebruikt voor de semigestructureerde interviews met functionarissen zoals coördinatoren, beleidsmedewerkers en manager binnen de gemeentelijke organisatie. Zij hebben vanuit hun deskundigheid verdere duiding gegeven aan factoren.

Uit de analyse blijken meerdere factoren positief effect te hebben op de (financiële) situatie van de gemeente Heemstede. Het blijkt dat de inrichting van de toegang en de historische ervaring daarmee, de focus op lokaal en kwaliteit, de bereidheid voor doorontwikkeling en de grootte en inrichting van de gemeentelijke organisatie kenmerkend zijn en een rol spelen bij de (financiële) situatie in het Sociaal Domein Heemstede.

De financiële situatie van de gemeente Heemstede biedt daadwerkelijk ruimte om nadruk te leggen op *kwaliteit* in de zorg aan inwoners. De uitvoering krijgt handelingsvrijheid om zich op kwaliteit, samenwerking en maatwerk te richten omdat geen sprake is van bezuinigingsmaatregelen. Aandacht in gesprekken met zorgaanbieders gaat uit naar de inhoud en kwaliteit van zorg.

De analyse toont aan dat optimaal gebruik is gemaakt van *historische kennis* van medewerkers en hun professionele netwerk. Heemstede kent al bijna 20 jaar een eigen ingerichte toegang voor inwoners met vragen over wonen, zorg en welzijn. Deze historische ervaringen zijn ingezet om taken behorende bij de decentralisatie vorm te geven. Dit zorgde voor een behapbare overgang naar het lokaal organiseren van de toegang. Duidelijk wordt dat historische kennis niet in de weg staat van *reflecterend vermogen en ruimte voor verandering*.

De grootte van en de wijze waarop de *gemeentelijke organisatie is ingericht* blijkt eveneens een belangrijk kenmerk te zijn in de situatie van de gemeente Heemstede. De *toegang* is met het Loket Heemstede en het CJG zowel *fysiek als organisatorisch onderdeel* van de gemeentelijke organisatie en daarmee *lokaal georganiseerd*. Door te kiezen voor deze inrichting bestaan *directe sturingsmogelijkheden en 'korte lijnen'*. Daarnaast wordt *integraliteit* bevorderd door het tweebenenprincipe van de medewerkers van de toegang en de brugfunctie tussen coördinatoren van de toegang en beleid. Laagdrempelige mogelijkheden om kennis en informatie uit te wisselen tussen verschillende functies en met het zorglandschap, wordt als verklarend gezien voor een goed geïmplementeerd beleid. Bovendien draagt dit bij aan het gezamenlijk kijken naar problematiek en een passende aanpak.

Een laatste kenmerk is het in de praktijk brengen van bestuurlijke en beleidsmatige keuzes ten aanzien van *'lokaal en dichtbij'*. De gemeente Heemstede legt accenten op kenmerken in de Heemsteedse populatie. Aanleiding is een hoger vergrijzingscijfer dan gemiddeld in Nederland. Dit uit zich in lokale keuzes voor bekostiging van Wmo-ondersteuning met nadruk op toegankelijkheid en integraliteit. Kenmerkend voorbeeld is de kanteling van maatwerkvoorzieningen naar algemene voorzieningen via het multifunctionele pand Plein1. Hier worden dwarsverbanden gecreëerd tussen aanbieders en doelgroepen.

De conclusie van de analyse is daarom dat de kracht van eigenheid in bestuurlijk, beleidsmatig en uitvoerend handelen bepalend is voor een gezonde financiële positie in het sociaal domein. Op basis van de uitkomsten wordt aanbevolen om op visies en definities met betrekking tot (werkprocessen van) de toegang en integraliteit te reflecteren en deze verder aan te scherpen. Ten aanzien van integraliteitsbevordering is aan te bevelen om contact tussen beleid, de coördinator van het Loket Heemstede en Plein1 te intensiveren, IASZ structureel onderdeel te maken van contextuele benadering van casuïstiek samen met beleid en uitvoering en digitale systemen hierin te laten faciliteren. Tot slot kan proactief verzamelen van kwantitatieve gegevens een duurzaam sterke positie in relatie met zorgaanbieders en regiogemeenten waarborgen.

INHOUD

1. Inleiding	5
1.1 Aanleiding	5
1.2 Vraagstelling gemeente Heemstede	5
1.3 Aanpak van analyse.....	5
1.4 Leeswijzer	6
2. Context	7
2.1 Maatschappelijke context	7
2.2 Financiële context	7
2.3 Demografische en economische context	9
2.4 Deelconclusie	9
3. Resultaten kwalitatieve analyse	10
3.1 Lokaal organiseren van de toegang	10
3.1.1 Lokaal organiseren van toegang tot wonen, zorg en welzijn	10
3.1.2 Lokaal organiseren van toegang tot jeugdhulp	11
3.1.3 Organisatorische kenmerken van het Loket en CJG Heemstede	12
3.1.4 Tweebenenprincipe: gemeente en moederorganisatie	12
3.1.5 Brugfunctie coördinatoren toegang	14
3.1.6 Toegang als sturingsknop	14
3.1.6.1 Sturen op verwijzingen	15
3.2 Integraliteit	15
3.2.1 Lokaal en integraal netwerk	16
3.2.2 Organisatieveranderingen.....	16
3.2.3 Wisselwerking beleid en uitvoering	17
3.2.4 Uitdagingen ten aanzien van integraliteit.....	19
3.3 Contracteren en bekostigen: lokaal versus regionaal.....	19
3.3.1 Regionale samenwerking voor Jeugdhulp	19
3.3.2 Lokale keuzes voor bekostiging van Wmo-ondersteuning	20
3.3.3 Gekantelde voorzieningen: van maatwerk naar algemeen	20
3.3.4 Combineren van beleid en contractmanagement	22
3.3.5 Uitdagingen in afspraken met zorgaanbieders	22
3.3.6 Regionale ontwikkelingen	23
3.4 Deelconclusie resultaten.....	24
4. Conclusies en aanbevelingen	25
4.1 Conclusie	25
4.2 Uitdagingen en aanbevelingen	27
4.3 Beperkingen generaliseerbaarheid van uitkomsten	29
Bronnenlijst	30

1. INLEIDING

1.1 AANLEIDING

In 2019 luidde de VNG namens gemeenten de noodklok met betrekking tot financiële tekorten in het sociaal domein en met name in de jeugdhulp. In een open brief aan het kabinet benadrukte de VNG de ernst hiervan met de dreiging dat zorgtaken teruggelegd moeten worden bij het Rijk als het kabinet niet tegemoetkomt aan deze zorgelijke situatie. Deze situatie is immers niet los te zien van de vraag of gemeenten hun *"inwoners kunnen geven waar zij recht op hebben."*

De gemeente Heemstede vormt een uitzondering op dit landelijk beeld. De gemeente heeft bijna al haar zorgtaken ondanks stijgende uitgaven in 2018 en 2019 kunnen uitvoeren zonder middelen van het Rijk te overschrijden. Vanaf 2020 is de gemeente Heemstede gestart met realistisch begroten van uitgaven voor het sociaal domein op basis van ervaringscijfers. De verwachting is dat ook in 2020 zorguitgaven binnen het budget zullen blijven.

1.2 VRAAGSTELLING GEMEENTE HEEMSTEDE

Wat zorgt voor deze uitzonderlijke positie van de gemeente Heemstede ten aanzien van het landelijke beeld? De gemeente Heemstede wil als lerende organisatie haar inzicht vergroten in kwalitatieve elementen die bijdragen aan een gezonde financiële situatie in het sociaal domein. Door middel van een kwalitatieve analyse is binnen de gemeentelijke organisatie onderzocht welke factoren mogelijk verklaring bieden voor de huidige (financiële) situatie in het sociaal domein. Uitkomsten van deze analyse kunnen bijdragen aan eventuele doorontwikkeling van beleid en uitvoering. De volgende vraagstelling staat centraal in de analyse:

Welke factoren kenmerken de (financiële) situatie in het sociaal domein van de gemeente Heemstede?

De analyse richt zich met name op 'beïnvloedbare' kenmerken. Hiermee worden factoren bedoeld waar de gemeente sturing op kan uitoefenen. Onder niet of nauwelijks te beïnvloeden factoren valt te denken aan: demografische kenmerken, aanpalende domeinen als de Wet Langdurige Zorg en ingrepen door het Rijk zoals het abonnementstarief. Deze factoren zijn minder verdiepend geanalyseerd gegeven de wens van de gemeente om *factoren te onderzoeken waar de gemeente op kan sturen*. Met sturen wordt in deze in context bedoeld op doelgerichte keuzes en handelingen op gebied van uitvoering, beleid, management of (regionale) governance. Bijkomende meerwaarde van deze analyse is dat de uitkomsten andere gemeenten mogelijk kunnen inspireren.

1.3 AANPAK VAN ANALYSE

Deze analyse legt nadruk op een empirisch-analytische benadering. Hierin wordt een zo objectief mogelijk beeld van de huidige situatie nagestreefd. Door middel van deskresearch is een inhoudsanalyse van beleidsdocumenten, jaarbegrotingen en -verslagen uitgevoerd. Data uit verkennende gesprekken met de opdrachtgever en data uit documentanalyses zijn als input gebruikt voor semigestructureerde interviews met functionarissen zoals coördinatoren, beleidsmedewerkers en manager binnen de gemeentelijke organisatie die

vanuit hun deskundigheid verdere duiding geven aan factoren. Hierdoor is een rijk beeld ontstaan van kenmerken en uitdagingen in de organisatie van zorgtaken in het sociaal domein van de gemeente Heemstede.

Het kader van de analyse beperkt zich tot een deel van de gedecentraliseerde zorgtaken. Per 2015 ging het om de drie decentralisaties: Jeugdwet, Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo) en Participatiewet. Deze analyse legt nadruk op de eerste twee met als reden dat de transitie van de Jeugdwet en de Wmo zich kenmerkt door 'nieuwe' taken, verantwoordelijkheden en budgetten. Deze kenmerken hangen samen met hogere uitgaven en hogere mate van risico's. Dat geldt in mindere mate voor de Participatiewet. Daarom is gekozen de analyse met name te richten op de organisatie van zorgtaken in het kader van de Jeugdwet en de Wmo.

1.4 LEESWIJZER

Voor de lezer die graag direct de uitkomsten van deze analyse wil lezen, volstaat hoofdstuk 4. Conclusies en aanbevelingen. Hierin wordt de centrale vraagstelling beantwoord. Na de conclusies volgen aanbevelingen en een korte reflectie op de analyse.

Dit rapport bestaat na de inleiding uit (H2) een toelichting op de context waarbinnen deze analyse plaatsvindt. In het daaropvolgende hoofdstuk (H3) zijn de resultaten van het kwalitatieve onderzoek beschreven. Er wordt onder andere ingegaan op de wijze van organiseren van de toegang, de rol van integraliteit en de mate van afstemming tussen functies in de gemeentelijke organisatie. In het afsluitende hoofdstuk (H4) worden conclusies geïnterpreteerd in de context en aanbevelingen gegeven op basis van uitkomsten van de analyse.

2. CONTEXT

2.1 MAATSCHAPPELIJKE CONTEXT

Ontwikkelingen in de Nederlandse samenleving zoals veranderende nationale gezondheidsproblematiek, langdurige behandelrelaties en vergrijzing van de samenleving, hebben geleid tot onhoudbare zorguitgaven van de verzorgingsstaat. Met de transitie van zorgtaken van het Rijk naar gemeenten werd per 2015 een nieuw toekomstbestendige inrichting van het zorgstelsel beoogd met als doel de kosten- en kwaliteitsproblemen in (sociale) zorg aan te pakken. Dit bracht grootschalige veranderingen met zich mee in coördinatie van (sociale) zorgdiensten. Taken en verantwoordelijkheden in het kader van de Wmo, Participatiewet, Jeugdwet en de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (samen het 'sociaal domein') zijn bij gemeenten belegd. Met meer nadruk op preventie en het dichterbij burgers organiseren van (sociale) zorg, werd een toename van effectievere zorg en een reductie van zorgkosten verwacht.

Ondanks dat afgelopen jaren veel ervaring is opgedaan, heeft de transitie in veel gemeenten nog niet geleid tot beoogde kwaliteits- en kosteneffecten van de decentralisatie. In tegendeel; veel gemeenten kampen met een financieel tekort op het sociaal domein.

In opdracht van Binnenlands Bestuur heeft Frontin PAUW in het laatste kwartaal van 2019 een peiling verricht naar zowel omvang en aard van de gemeentelijke tekorten alsook de begrotingsposten waar de noodzakelijke taakstellingen terecht gaan komen bij ongewijzigd beleid. Uitkomsten hiervan zijn schrijnend; *"Drie kwart van de gemeenten kampt met een financieel tekort. De komende jaren moeten ze daarom flink bezuinigen. Het mes blijkt vooral in het sociaal domein te worden gezet, de voornaamste bron van de tekorten (Bekkers, 2019)."* Grotere gemeenten zullen in 2020 te maken krijgen met een tekort van 1% tot 1,5% ten opzichte van hun totale begroting. Kleinere gemeenten zullen naar verwachting zelfs met een tekort van 2% te maken krijgen. Gemeenten kunnen om een sluitende begroting op te kunnen stellen hun inkomsten verhogen of bezuinigingsmaatregelen toepassen. Verreweg de meeste gemeenten kiezen voor bezuiniging op beïnvloedbare posten. Naar verwachting zal het sociaal domein hierin het zwaarst getroffen worden. Met name de beïnvloedbare posten in jeugdhulp en Wmo-ondersteuning.

2.2 FINANCIËLE CONTEXT

Op basis van de realisatie in 2019 constateert de gemeente Heemstede dat de taken voor de Jeugdwet en de Participatiewet in 2019 binnen de begrote budgetten zijn uitgevoerd. Bij de Wmo wordt op onderdelen (vervoersvoorzieningen, woonvoorzieningen en begeleiding) een zodanige stijging van de uitgaven gesignaleerd dat de begrote budgetten zijn overschreden. Hierbij speelt de aanzuigende werking van de gewijzigde eigen bijdragesystematiek per 1 januari 2019 een belangrijke rol. De overschrijding leidt niet tot een tekort op het totale budget voor het sociaal domein.

Ondanks een financiële aanleiding is er binnen de analyse gekozen om met woorden, en niet met kwantificatie van data, interpretatie en betekenis te geven aan kenmerken in de huidige situatie van de gemeente Heemstede. Daarom worden relevante onderwerpen in de financiële context toegelicht voorafgaand aan de kwalitatieve resultaten van de analyse.

Voor de toelichting van de financiële context is gebruik gemaakt van de volgende passages uit de begroting voor 2020.

Sociaal domein gefinancierd uit de algemene uitkering

Per 1-1-2019 worden de taken sociaal domein gefinancierd via de algemene uitkering. In de jaren 2015 tot en met 2018 ontvingen gemeenten via de integratie-uitkeringen sociaal domein gelden van het Rijk voor uitvoering van de taken van de decentralisaties Wmo, Jeugdwet en Participatiewet. In de begroting van Heemstede werden deze gelden 1 op 1 geormerkt voor het sociaal domein. Met ingang van 2019 is een groot deel van de integratie-uitkeringen overgeheveld naar de algemene uitkering. Het 1 op 1 oormerken van de Rijksmiddelen is vanaf dat moment niet meer mogelijk. Want vanaf 2019 wordt ook op dit onderdeel de zogenoemde "trap-op-trap-af-systematiek" van toepassing. Dit betekent dat dit deel van de uitkering meebeweegt met de omvang van de Rijksuitgaven.

Begroten op basis van ervaringscijfers

Gemeenten hebben inmiddels 4 jaar ervaring (2015-2018) met de uitvoering van de (nieuwe) taken in het kader van het sociaal domein. In deze begroting, zijn overeenkomstig de kadernota 2020-2023, de budgetten sociaal domein vanaf 2020 geraamd op basis van de eigen ervaringscijfers over de afgelopen 4 jaar. De financiële consequenties hiervan zijn verwerkt in programma 6 Sociaal domein.

Financiële hoofdlijnen van de reserve

In totaal wordt jaarlijks circa €10 miljoen (incl. overhead) uitgegeven voor het uitvoeren van taken op het gebied van sociaal domein in de gemeente Heemstede. De stand van de reserve bedraagt per 31-12-2018 €8.150.000. Hiervan is €850.000 gereserveerd ter financiering van al genomen raadsbesluiten (bijv. inhaalafschrijvingen sportvelden en voor kosten uitvoering Amendement "Beter beeld van het minimabeleid"). In de kadernota 2020-2023 is het voorstel gedaan om:

- Op basis van een uitgevoerde risico-inventarisatie (2019-2022) de reserve per 31-12-2019 te maximeren op €2,8 miljoen (1), tijdelijk aangevuld met €850.000 ter financiering van al genomen raadsbesluiten.*
- Overschotten/tekorten sociaal domein -conform huidige systematiek-te verrekenen met reserve.*
- Het surplus van €4,5 miljoen (€8,15 miljoen minus €2,8 miljoen minus €0,85 miljoen) van de reserve sociaal domein ten gunste te brengen van de algemene middelen.*
- Met het oog op de financiële consequenties van het IHP (Integraal Huisvestingsplan) te kiezen voor aanwending van het surplus reserve sociaal domein als financiële dekking van incidentele lasten IHP. De incidentele lasten van circa € 4,2 miljoen betreffen eenmalige inhaalafschrijvingen op de bestaande onderwijsgebouwen (afboeken boekwaarden) en incidentele kosten voor tijdelijke onderwijshuisvesting. Het restant van het surplus van € 300.000 wordt toegevoegd aan de algemene reserve.*
- Jaarlijks een eventueel surplus (meer dan €2,8 miljoen plus het tijdelijk budget conform reeds genomen raadsbesluiten) van de reserve sociaal domein toe te voegen aan de algemene reserve.*

- *Elke 4 jaar de reserve, conform de overige reserves en voorzieningen, te evalueren bij actualisatie van de gemeentelijke nota reserves en voorzieningen.*
- *Bestedingen/intensiveringen sociaal domein met ingang van 2020 integraal af te wegen bij de kadernota/begroting.*

(1) In de risico-inventarisatie is uitgegaan van 10% van de jaarlijks benodigde middelen voor Jeugdwet, de Wmo 2007 en de Wmo 2015 en Participatiewet waarover -op basis van ervaringscijfers- risico wordt gelopen, veelal omdat geen sprake is van vaste contractafspraken, maar een open-eind-regeling. Vanaf 2021 aangevuld met 10% van de geprognosticeerde middelen voor beschermd wonen en maatschappelijk opvang.

2.3 DEMOGRAFISCHE EN ECONOMISCHE CONTEXT

In de documentanalyse en in interviews kwamen demografische en economische factoren van de bevolking van Heemstede aan de orde. Op basis van de verzamelde data kan niet aantoonbaar vastgesteld worden welk effect deze factoren precies hebben op (uitgaven in) het sociaal domein. Wel hebben zij naar waarschijnlijkheid invloed op de situatie van de gemeente en bieden zij een context waarbinnen uitkomsten van de analyse geïnterpreteerd kunnen worden. De gemeente Heemstede heeft 27.239 inwoners in 2020. Volgens het Economisch actieprogramma 2016-2020 (2015) bestaan een aantal demografische en economische factoren die de gemeente Heemstede kenmerken:

- Heemstede heeft ten opzichte van gemiddeld in Nederland meer inwoners in de leeftijdscategorie van 5 tot 15 jaar.
- Heemstede heeft een hoger vergrijzingcijfer dan het landelijk gemiddelde. Bovendien stijgt het aantal inwoners in de leeftijdscategorie van 65+, terwijl andere leeftijdscategorieën in Heemstede krimpen.
- De leeftijdscategorie van 20-40 jaar is ondervertegenwoordigd ten opzichte van het landelijk gemiddelde.
- Heemstede is een vrij welvarende gemeente op basis van besteedbaar inkomen dat 38% hoger ligt dan gemiddeld in Nederland.
- Het aantal bijstandsuitkeringen ligt aanmerkelijk lager dan het landelijk gemiddelde.
- De beroepsbevolking in Heemstede is vrij hoog opgeleid in vergelijking met het landelijke gemiddelde: 50% is hoogopgeleid (ten opzichte van 34% landelijk) en 17% is laagopgeleid (ten opzichte van 23% landelijk).

2.4 DEELCONCLUSIE

Geconcludeerd wordt dat de gemeente Heemstede een welvarende gemeente is en er financieel wat betreft het sociaal domein goed voorstaat. Ten aanzien van de begrotingssystematiek en reserve sociaal domein zijn wijzigingen doorgevoerd om ook in de toekomst een financieel gezonde positie te behouden.

3. RESULTATEN KWALITATIEVE ANALYSE

In dit hoofdstuk worden resultaten van de analyse beschrijvend gepresenteerd. De centrale vraagstelling is onderverdeeld in een aantal onderwerpen. Deze onderwerpen kwamen gedurende de analyse naar voren als kenmerkend of relevant om de centrale vraagstelling te kunnen beantwoorden.

3.1 LOKAAL ORGANISEREN VAN DE TOEGANG

3.1.1 LOKAAL ORGANISEREN VAN TOEGANG TOT WONEN, ZORG EN WELZIJN

Gemeenten moeten zich aan regels houden binnen de Wmo, maar zijn vrij om toegang tot hulp en ondersteuning aan te passen op hun gemeentelijke zorgbeleid. Waar sommige gemeenten kiezen voor sociale wijkteams, al dan niet in combinatie met een separaat Wmo-loket, kiest de gemeente Heemstede voor het 'Loket Heemstede'. Dit loket vormt de toegang vanuit de gemeente naar Wmo-voorzieningen en is voor inwoners de plek waar het eerste contact plaatsvindt.

Bijna 20 jaar geleden startte de gemeente Heemstede met het Loket Heemstede waar inwoners met vragen terecht konden over wonen, zorg en welzijn. Op het moment dat de Wmo 2007 in beeld kwam, draaide de gemeente Heemstede al ruim 5 jaar het Loket Heemstede. In de afweging die werd gemaakt om tot de best mogelijke integratie en uitvoering van de nieuwe wet te komen, is de werkwijze van het toenmalige Loket Heemstede richtinggevend geweest. Werkwijzen die destijds in dit loket waren ontwikkeld, een brede uitvraag en samenwerking met externe partijen, werden basiselementen om de ondersteuning verder vorm te geven. Een respondent vertelt dat het proces naar de best mogelijke organisatie van de toegang een bewuste afweging is geweest.

"We hebben wel gekeken bij andere gemeenten, hoe zij dat organiseerden. Onze conclusie was: iets anders neerzetten naast het Loket, dat geeft alleen maar onduidelijkheid. De methodiek die we hebben ontwikkeld, daar kunnen we op voortbouwen. Het werkt goed. Dus we hebben het takenpakket van het Loket uitgebreid."

Na melding bij het Loket Heemstede vinden gesprekken plaats met de inwoner en diens eventuele mantelzorger(s). Vanuit een contextuele benadering wordt geïnventariseerd welke belemmeringen een inwoner ervaart en bekeken hoe de inwoner het beste ondersteund kan worden. Als en voor zover de inwoner passend en toereikend (en naar tevredenheid) ondersteund kan worden door gebruik te maken van een algemene voorziening voor specifieke doelgroepen, ontvangt de inwoner een machtiging voor deelname. Als een algemene voorziening niet passend is, kan een maatwerkvoorziening worden geadviseerd, leidend tot een beschikking. Vanuit het Loket Heemstede wordt contact gehouden met de inwoner om te bezien of de ingezette wijze van ondersteuning voldoet. Navraag bij inwoner en diens mantelzorger over ervaringen en bereikte resultaten is onderdeel van de werkwijze. Dit gebeurt in het kader van nazorg, maar ook om inzicht in resultaten van het zorgbeleid te vergroten.

Uit deze analyse blijkt dat er verschillende benamingen in omloop zijn van het Loket Heemstede. Zowel in beleidsdocumenten als in de dagelijkse praktijk. Dit beeld wordt

bevestigd in de interviews. Andere benamingen die gevonden werden, zijn: het Brede Loket en het Wmo-Loket. Opzichzelfstaand overkomelijk, wel blijkt achter deze benamingen verschillende interpretaties te bestaan. Naar voren komt dat de visie achter het Loket Heemstede nadrukkelijk gaat over een contextuele benadering op levensgebieden van wonen, zorg en welzijn. Deze visie kan vernauwen bij de benaming 'Wmo-loket' waarin nadruk op uitvoering van de wet ligt. Een verklaring kan gevonden worden in de onderstaande uitspraken van verschillende respondenten.

"Het woord Wmo-loket klopt dus eigenlijk niet. Is ook wel een vraagstuk dat bij ons speelt. Gaan we niet te veel naar een Wmo-loket? Maar door werkdruk, door veel herindicaties, is de nadruk nu even meer op de Wmo komen te liggen. Tijd en focus is nu gewoon ingezet om die herindicaties af te handelen."

"Het is en blijft een breed loket, dat is onze visie en wens. Medewerkers hebben dus meer tijd nodig om op die bredere vraagstukken te focussen."

"Dat maakt het soms lastig om te sturen. Want tussen de visie en hoe het nu gaat, zit voor mijn gevoel, wel een verschil."

Respondenten verwachten dat het Loket Heemstede de meest passende benaming is bij de visie, ook voor de toekomst. Wel wordt een (tijdelijk) hiaat ervaren tussen de bredere benadering en de werkelijkheid door een relatief hoge vraag naar Wmo-gerelateerde zaken. Dit kan vragen oproepen met betrekking tot werkwijzen en doorontwikkeling. Naast verschil in benamingen van het Loket Heemstede worden verschillende benamingen gesignaleerd van procestermen. Daar waar medewerkers bijvoorbeeld spreken over 'indicaties' worden 'beoordelingen' bedoeld. Verschil tussen indicaties en beoordelingen zit in de betekenis van deze termen. Blijkend uit de analyse is er binnen de gemeentelijke organisatie aandacht voor de vraagstukken omtrent de benaming voor het Loket Heemstede en terminologie van beoordelingen.

3.1.2 LOKAAL ORGANISEREN VAN TOEGANG TOT JEUGDHULP

De Jeugdwet bestaat uit een vrijwillig en een gedwongen kader. Voor het vrijwillige kader onder de Jeugdwet biedt het Centrum Jeugd en Gezin (CJG) toegangsmogelijkheden. Daarnaast kan toegang tot jeugdhulp in het vrijwillig kader ook verkregen worden via een verwijzing van een huisarts, jeugdarts of medisch specialist. Het CJG en de wettelijke verwijzers kunnen naar de door de gemeente gecontracteerde instellingen verwijzen. Toegang tot het gedwongen kader vindt plaats via gecertificeerde instellingen, de kinderrechter of het openbaar ministerie.

Het CJG is in 2010 geopend met kerntaken als: verstrekken van informatie, advies en verlenen van opvoedingsondersteuning aan ouders, jeugdigen en professionals. Daarnaast werden trainingen, workshops en themabijeenkomsten aangeboden. Vanaf 2015, op het moment van de decentralisatie, stond de gemeente opnieuw voor de keuze hoe de toegang tot de jeugdhulp ingericht kon worden. De toegangstaken werden formeel bij het CJG belegd. De gemeente Heemstede koos hiermee voor doorontwikkeling: ingezet werd op het bevorderen van verbindingen tussen verschillende disciplines en daarnaast het optimaliseren van de verbinding tussen uitvoering en beleid. Verschillende respondenten labelen de keuze om de bestaande werkwijzen door te ontwikkelen in plaats van geheel nieuwe werkwijzen te implementeren als erg positief. Ze koppelen ervaring, kennis en

vertrouwen aan de richting die al een lange tijd bestaat. Respondenten benoemen dat uitbreiding van de vertrouwde werkwijze voordelen had voor inwoners, zorgaanbieders en de gemeente zelf.

De keuze om de bestaande richting uit te breiden in de werkwijze van het CJG, vertaalde zich in het zo lokaal mogelijk organiseren van de toegang tot jeugdhulp. Regionaal gezien was dit een opvallende keuze. Andere gemeenten in de regio belegden de toegangstaken voor jeugdhulp op afstand bij een externe partij; het CJG Kennemerland. Vanaf de decentralisatie heeft de gemeente Heemstede voortgebouwd op historische en lokale kenmerken. Met deze keuze is afgezien van taken regionaal te beleggen. Daaraan zijn consequenties van het in huis behouden of taken op afstand beleggen tegen elkaar afgewogen. Op de vraag wat doorslaggevend is geweest, geven respondenten aan: het optimaliseren van korte lijnen.

"Het buiten huis organiseren van het CJG kan voordelen hebben in bijvoorbeeld deskundigheidsbevordering, maar je kan dan nooit even langslopen, even snel wat bespreken. Het zou direct invloed hebben op de korte lijnen die we nu als zo belangrijk ervaren."

Daarnaast wordt de keuze voor het fysiek dichtbij organiseren van jeugdhulp door respondenten in verband gebracht met een grotere mate van directe sturing. Ook doorontwikkeling van integraliteit heeft centraal gestaan in deze keuze. Het lokaal houden maakt het mogelijk adequaat te reageren op signalen in de uitvoering. Medewerkers van het CJG signaleerden bijvoorbeeld toename van intensiviteit van problematiek en taken. Om hieraan tegemoet te komen werden zorgcontinuïteit en doorontwikkeling van expertise belangrijke speerpunten binnen het gemeentelijk zorgbeleid. Vanuit dit beleid volgden een aantal besluiten en acties. De formatie van het CJG werd per 2018 in uren uitbereid en daarnaast werden twee universitair geschoolde medewerkers met achtergrond als orthopedagoog/gedragswetenschapper bij de gemeente in dienst genomen. Hiermee werden specialisme en methodisch werken bij het CJG verder gevoed. Ook werden taken en verantwoordelijkheden binnen het CJG meer verdeeld. Hierdoor ervaren respondenten de coördinatie van het CJG als minder kwetsbaar dan voorheen.

3.1.3 ORGANISATORISCHE KENMERKEN VAN HET LOKET EN CJG HEEMSTEDE

Het Loket Heemstede en het CJG vallen hiërarchisch onder de Afdeling Welzijnszaken, onderdeel van het domein Samenleving. De domeinmanager Samenleving is organisatorisch verantwoordelijk. Het Loket Heemstede en het CJG hebben beiden een eigen coördinator die verantwoordelijk is voor de dagelijkse functionele aansturing. Deze coördinatoren geven sturing aan het methodisch, systeemgericht werken en de professionele ontwikkeling van medewerkers. De coördinatoren zijn in dienst van de gemeente. Hierdoor wordt een grotere mate van directe sturing ervaren. Deze ervaring wordt versterkt vanwege het vestigen van het Loket Heemstede en het CJG in het gemeentehuis van de gemeente Heemstede.

3.1.4 TWEEBENENPRINCIPE: GEMEENTE EN MOEDERORGANISATIE

Een ander kenmerkend aspect van de wijze waarop de gemeente Heemstede de toegang heeft georganiseerd, is het werken volgens het 'tweebenenprincipe' bij het Loket

Heemstede en het CJG. Een deel van de medewerkers van de toegang is niet alleen actief voor de gemeente, maar is daarnaast werkzaam bij een moederorganisatie uit het zorglandschap. Deze combinatie van medewerkers heeft als doel dat medewerkers onafhankelijk en generalistisch zijn en tegelijkertijd ingezet kunnen worden op casuïstiek vanuit eigen specifieke expertise. Zo blijkt ook uit onderstaand interviewfragment.

"Iemand die vanuit Streetcornerwork betrokken is als CJG-coach, zal eerder aangesloten worden op een casus met jeugdigen door de eigen affiniteit en expertise, uiteraard afhankelijk van beschikbaarheid. Iedereen heeft all round expertise, om efficiëntie te waarborgen. Ook versterkt dit de toegang tot de instellingen, dus het netwerk, voor als een klant snel hulp nodig heeft en zo nodig om wachtlijsten heen gezocht wordt naar hulp."

Er wordt ervaren dat de dubbelrol van medewerkers in de toegang het leveren van maatwerk beter mogelijk maakt. Medewerkers zijn zowel op de hoogte van gemeentelijke trends en ontwikkelingen, als van de expertise van de moederorganisatie.

"We hebben altijd vanuit partnerschap goede afspraken kunnen maken met organisaties. Medewerkers vonden het gewoon echt leuk en waardevol om in ons loket te werken. Dus het is ons altijd gelukt om daar een goed multidisciplinair team neer te zetten."

Het gevolg hiervan is actieve kruisbestuiving van kennis tussen medewerkers onderling, affiniteit met en expertise van verschillende doelgroepen en borging van korte lijnen met en tussen moederorganisaties. Vanuit de uitvoering, beleid en management wordt dit tweebenenprincipe in de toegang als positief ervaren.

"Het grote voordeel is dat je vanuit verschillende velden expertise in huis hebt en dat je snel kan schakelen en verbinding kan leggen. Je kan met bijvoorbeeld vragen van een inwoner over thuiszorg direct de lijn leggen met de medewerker van het Loket die bij een thuiszorgorganisatie werkt. Tegelijkertijd kun je ideeën, ontwikkelingen in het loket richting die moederorganisatie overdragen. En andersom, dat als er vragen spelen in de moederorganisatie, dat men snel weet 'nou vanuit het Loket kan je op andere vlakken ondersteuning krijgen'. Dus het gaat om wederzijds geïnspireerd raken. Dus je bent ook meteen een netwerk van belangrijke ondersteuning aan inwoners op gebieden waar je misschien als gemeente niet over gaat, ook over aantrekken van steunkousen of iets. Maar als je weet wat er speelt, dan weet je wat voor invloed dit kan hebben op de zaken waarvoor de inwoners zich bij het Loket meldt. Het is heel waardevol om daarin korte lijnen te hebben."

Bij het tweebenenprincipe kunnen ook kanttekeningen worden geplaatst. Zo kan doorontwikkeling vanuit de gemeente qua tijdsinvestering moeilijker gaan aangezien men minder uur werkzaam is in het Loket Heemstede. Het zou daarnaast (theoretisch) voor medewerkers mogelijk zijn om naar de 'eigen' moederorganisatie te verwijzen. Vanuit deze analyse zijn geen bevindingen die duiden op opportunisme bij medewerkers. Het tegengestelde lijkt eerder het geval; er wordt ervaren dat medewerkers juist voorzichtiger zijn in advisering richting hun moederorganisatie en gemeentelijke taken vanuit kwaliteit en integriteit uitvoeren. Bovendien hebben het Loket Heemstede en het CJG een adviserende en hulpverlenende rol, is de coördinator onafhankelijk en vindt besluitvorming over verwijzingen plaats bij de domeinmanager. De backoffice 'Intergemeentelijke Afdeling Sociale Zaken' (IASZ) organiseert de administratieve afwikkeling. IASZ is een samenwerkingsverband tussen de gemeenten Bloemendaal en Heemstede.

3.1.5 BRUGFUNCTIE COÖRDINATOREN TOEGANG

De cruciale positie die de coördinatoren in de toegang bekleden, wordt meerdere malen aangehaald in interviews. In voorbeelden worden deze functies benoemd tot 'brug' en 'vertaler' tussen beleid en uitvoering en 'spil' in de toegang. Naast structurele overlegmomenten, zoeken coördinatoren elkaar op in de dagelijkse gang van zaken en blijken ze een rol te vervullen in het inspireren van onderlinge samenwerking. Bijvoorbeeld door de toegang-teams elkaar actief te laten betrekken bij casuïstiek. Benadrukt wordt dat casuïstiek in eerste instantie anoniem gedeeld kan worden. Pas als er meer nodig blijkt te zijn, dan is toestemming van de betreffende inwoner noodzakelijk. Daarnaast vervangen coördinatoren elkaar bij afwezigheid. Hierdoor kennen zij medewerkers van beide toegangen goed en andersom; de medewerkers weten goed wat de coördinatoren voor hen kunnen betekenen in casuïstiek.

3.1.6 TOEGANG ALS STURINGSKNOP

Meerwaarde van het lokaal organiseren van de toegang is de 'knop waaraan gedraaid kan worden'. Vanuit verschillende perspectieven goed op de hoogte zijn van wat er speelt, blijkt dan ook voorwaarde om zo direct te kunnen sturen. Uit de voorbeelden blijkt dat de gedachte heerst dat het lokaal organiseren van de toegang zorgt dat je de zorgontvanger kent en fysiek dichtbij staat. De directere sturing op deze toegang maakt dat de gemeente meer invloed heeft op welke zorg precies bij inwoners terechtkomt en in hoeverre deze voldoet. Inwoners leveren vervolgens belangrijke input over deze zorg en/of zorgaanbieder waardoor de directe sturingsmogelijkheid groeit. Omdat de toegang fysiek in het gemeentehuis zit en korte lijnen bestaan tussen de verschillende functies binnen de gemeentelijke organisatie, is feedback van de zorgontvanger efficiënt en doelmatig te delen.

Daarin speelt transparantie aan de zorgontvanger een rol. Dit betreft transparantie over wat er precies wordt toegekend aan zorg. Dit blijkt onder andere uit een voorbeeld over het CJG. Op de beschikking die de zorgontvanger thuisgestuurd krijgt, staan contactgegevens van het CJG. De beschikking bestaat uit een specificatie van de toekenning van zorg. Doel van deze specificatie is tweeledig. Het zorgt voor duidelijkheid en verantwoording naar inwoners toe. Tegelijkertijd ontstaat door specificeren van de toekenning een controlemechanisme. Input van de zorgontvanger is relevant voor het totaaloverzicht van beoordelingen en besluiten van de gemeente. Volgens een respondent ontstaat hierdoor een reëel beeld van de financiële en kwalitatieve stand van zaken.

"Ook als het een verwijsbrief van de huisarts is, dan krijgen ouders een beschikking op de mat van het CJG voor een instelling met het nummer van het CJG als ze nog vragen hebben. Klanten weten hierdoor wat voor toekenning de organisatie heeft gekregen, bijvoorbeeld hoeveel dagdelen. Dat geeft controle voor en door de klant. Die weet wat er besloten is. Als je als ouders de verwijsbrief hebt, maar geen inzicht in wat er precies in de beschikking staat aan de organisatie, dan is het lastig om te weten waar je dan precies een toekenning voor hebt gekregen. Dus dit zorgt dan weer voor overzicht; de klant weet waar hij aan toe is en kan dit controleren. Maar ook zicht op dat als zaken anders zijn gelopen, berichten ingetrokken moeten worden of dat iemand bijvoorbeeld drie verschillende GGZ-aanbieders heeft binnen een jaar. Door het CJG kan dan bij de klant nagevraagd worden: hoe komt dat, was het bijvoorbeeld niet passend?"

3.1.6.1 STUREN OP VERWIJZINGEN

In verhouding tot het CJG geven huisartsen relatief veel verwijzingen naar specialistische hulp, zo blijkt uit het aantal verwijzingen in 2018 en 2019. Huisartsen kunnen vanwege uiteenlopende redenen een verwijzing afgeven. De gemeente Heemstede is van mening dat in bepaalde situaties een kort traject, bijvoorbeeld bij een opvoedingsvraag, voldoende kan zijn. Ervaren wordt dat door niet-noodzakelijke verwijzingen wachtlijsten kunnen oplopen waardoor jeugdigen onnodig lang moeten wachten tot de hulp beschikbaar is. In de regio blijkt goede ervaring te zijn met de inzet van een Praktijk Ondersteuner Huisartsen jeugd (POH-jeugd). Vanaf 2020 draait de gemeente Heemstede een pilot met een POH-jeugd voor een aantal uren per week. De POH-jeugd maakt in het eerste contact met een inwoner de afweging: kan ik zelf een aantal gesprekken voeren of is een verwijzing naar het CJG of naar specialistische hulp het meest passend bij deze zorgvraag? Het CJG werkt intensief samen met de POH-jeugd. Wens is dat deze inzet op termijn zorgt dat verwijzingen naar de specialistische hulp afnemen. Hierbij is bezuiniging niet een primair doel, geven respondenten aan. Op een efficiënte manier passende hulp bieden blijkt het voornaamste doel. Door problemen sneller in kaart te brengen en hulp minder beladen te maken voor kinderen en ouders kan er zo snel mogelijk worden gestart met passende, indien nodig, specialistische hulp. De resultaten van de pilot worden nog geëvalueerd.

Navraag in interviews doet blijken dat voorbeelden over verwijzingen naar hoog specialistische jeugdhulp in de gemeente Heemstede schaars zijn. Dit is een mogelijk gevolg van de bevolkingskenmerken van Heemstede. Het gaat hier om dure jeugdhulp. Voor een relatief kleine gemeente kunnen deze verwijzingen dan ook veel impact hebben op het budget.

3.2 INTEGRALITEIT

De wijze waarop de toegang is georganiseerd, blijkt sterk verweven met het doel om integraliteit binnen het sociaal domein te bevorderen. In ieder afzonderlijk geanalyseerd document en interview wordt een vorm van het woord 'integraal' genoemd. 'Integraliteit', 'integrale benadering', 'integraal werken'; ze hebben allen de betekenis overstijgend naar problematiek te kijken en de aanpak aan te passen aan behoeften op alle levensgebieden. Een contextuele benadering is op zichzelf staand geen uniek kenmerk van de gemeente Heemstede. Landelijk is integraliteit binnen het sociaal domein vanuit het oogpunt verbindend te werken een veelvoorkomend begrip. Uit de analyse blijkt dat integraliteit binnen de gemeente Heemstede vanuit iedere functie veel betekenis krijgt toegewezen en als verklaring wordt gezien voor de huidige positieve situatie. Dat betekent dat integraliteit daadwerkelijk wordt 'ervaren' en het niet alleen als middel of doel op papier staat omschreven.

Voorbeelden die respondenten noemen ten aanzien van integraliteit gaan (ver) terug in de tijd. De wijze waarop het domein Samenleving met daaronder de afdeling Welzijnzaken is georganiseerd, is op zichzelf staand al kenmerkend voor de gemeente Heemstede. Beleid van Wmo en Jeugd maakt onderdeel uit van de afdeling Welzijnzaken, waar ook Sport, Cultuur en Onderwijs onder valt. Verder hebben beleidsmedewerkers geen gescheiden functies op een specifiek kader als Wmo en Jeugdwet. Respondenten benoemen dat het hierdoor vanzelfsprekend is dat verschillende levensgebieden van de zorgvrager centraal staan, blijktend uit de volgende uitspraak.

"We hebben geen discussie of het nu Wmo of Jeugdwet moet zijn. Wie betaalt het? Die discussie speelt bij ons nauwelijks. Het maakt ons niet uit. Op welke wijze kan de cliënt het beste ondersteund worden, daar gaat het om."

Deze samenvoeging is enerzijds een oplossing om met kwetsbaarheid van een compacte personele formatie om te gaan. Hierdoor is taakovername en continuïteit gewaarborgd. Anderzijds wordt de samenvoeging inhoudelijk verantwoord met het binnen één functie kunnen verbinden van verschillende levensdomeinen van inwoners. Ervaren wordt dat integraliteit hierdoor actief wordt gevoed. Bovendien is er geen scheiding tussen beleid en contractmanagement Wmo en Jeugdwet en is dit binnen één functie belegd: het gaat dus om beleidsmedewerkers/contractmanagers.

3.2.1 LOKAAL EN INTEGRAAL NETWERK

Een bevinding is dat bij het organiseren van de toegang gebruik is gemaakt van een netwerk waaraan jarenlang is gebouwd. Oorsprong van dit netwerk vindt zich in de tijd voordat de Wmo en de Jeugdwet bij de gemeenten werden belegd. Door continuïteit in werkprocessen en medewerkers is aannemelijk dat dit multidisciplinaire netwerk bijdraagt aan doorontwikkeling van integraliteit.

Het is vanaf de decentralisatie van taken niet nodig gebleken een geheel nieuw netwerk op te bouwen. Nadruk ligt volgens respondenten op investeren in bestaande contacten en het netwerk uit te breiden waar mogelijk.

Het hebben van vaste contactpersonen bij organisaties waarmee wordt samengewerkt, blijkt bij te dragen aan het ervaren van zorgcontinuïteit binnen dit netwerk. Dit levert enerzijds op dat functionarissen bij externe organisaties laagdrempelig contact opnemen met de toegang. Anderzijds weten medewerkers vanuit de toegang bestaande verbanden te benutten in het voordeel van inwoners. Hierdoor wordt het leggen van verbindingen met externe partijen, iets dat niet meer los gezien kan worden van (multi)problematiek van inwoners, een vanzelfsprekendheid. 'Samen optrekken' is volgens respondenten een breed gedragen visie in het hele netwerk. Voortdurend initiatief blijven nemen in dit netwerk is een speerpunt van de toegangen. Bijvoorbeeld door het organiseren van bijeenkomsten en het aanschuiven bij overleggen bij derden. De behoefte vanuit de toegang in dit netwerk ligt in het uitdiepen van deze samenwerking. Daarin kan intensiever gebruik gemaakt worden van elkaars kennis en mogelijkheden op het gebied van specifieke doelgroepen waar noodzakelijk meerdere disciplines bij betrokken zijn.

3.2.2 ORGANISATIEVERANDERINGEN

Naast een kenmerk van de huidige situatie wordt integraliteit gezien als belangrijk speerpunt voor de toekomst. Aan een nog hogere mate van integraliteit verlenen respondenten verwachtingen zoals 'het kwalitatief beter kunnen bijstaan van inwoners' en 'efficiënter kunnen omgaan met elkaars kennis, mogelijkheden en toegangen tot goede zorg'.

Ook in de interne organisatie zijn afgelopen jaren veranderingen ingezet om lijnen korter te maken en integraliteit te vergroten. De hoofdstructuur van de organisatie is gewijzigd waardoor de domeinmanager Samenleving direct onderdeel uitmaakt van het Management Team (MT). Deze organisatieverandering leidt tot kortere lijnen tussen het MT en het

domein Samenleving, waaronder de afdeling Welzijnszaken inclusief de toegangen. Er is wederzijds directere informatie beschikbaar en de verantwoordelijkheid over budgetten ten behoeve van het sociaal domein liggen nu bij de domeinmanager. Daarbij wordt ervaren dat het MT breder georiënteerd is, waardoor een breder draagvlak in de hele organisatie is ontstaan voor het sociaal domein. Binnen de organisatie zijn verschillende overlegstructuren die als doel hebben de integraliteit te vergroten. Bijvoorbeeld structureel overleg tussen beleid, IASZ en de toegang.

Verder blijkt aandacht voor doorontwikkeling van integraliteit uit een pilot die ten tijde van de analyse plaatsvindt. Het Loket Heemstede draait het fysieke spreekuur van het CJG. Dit is een reactie op beperkte spontane inloop bij het CJG in combinatie met intensivering van de hulpvragen. Bevorderen van integraliteit en efficiënter willen werken, hebben ertoe geleid dat het Loket Heemstede nu het aanspreekpunt is bij spontane inloop tijdens het spreekuur. Blijkt uit een eerste gesprek met een inwoners dat verder contact gewenst is, dan zet het Loket Heemstede de vraag door naar CJG. Als CJG-medewerkers in huis zijn, is het mogelijk meteen in gesprek te gaan. Deze pilot moet nog geëvalueerd worden, maar de eerste ervaringen zijn dat dit bijdraagt aan een efficiëntere en effectiever inzet van (de tijd van) CJG-medewerkers.

Uit de analyse komt naar voren dat binnen de gemeente meer nadruk ligt op fysieke uitwisseling van informatie en minder op digitale uitwisseling. De vraag is of systemen van de toegang, IASZ en beleid voldoende op elkaar zijn afgestemd. Mogelijke verklaringen voor de nadruk op fysieke uitwisseling kunnen zijn dat de huidige systemen digitale uitwisseling niet goed mogelijk maken. Of dat fysieke afstemming tussen medewerkers vanwege persoonlijke aspecten, zoals betrokkenheid, de voorkeur heeft.

3.2.3 WISSELWERKING BELEID EN UITVOERING

In interviews wordt gerefereerd aan het belang van een hoge mate van kwalitatieve uitvoering. Uit de analyse blijkt dat sprake is van continue wisselwerking en een directe verbinding tussen functies. De continue informatie-uitwisseling tussen functies levert voor respondenten overzicht op over wat er precies speelt bij inwoners en het zorgaanbod. Verder wordt waardering uitgesproken over het feit dat de wethouder ook betrokkenheid laat zien op het niveau van casuïstiek en dat door de beleidsmedewerkers actief wordt meegekeken waar nodig. In interviews worden concrete voorbeeldsituaties genoemd waaruit betrokkenheid blijkt bij het eindresultaat van de zorg. De korte lijnen tussen beleid en uitvoering worden het meest aangehaald in interviews. Een aantal positieve uitwerkingen die deze korte lijnen opleveren, zijn: draagvlak, efficiëntie en maatwerk.

"Dus als we besluiten, we gaan rechtsaf, dan gaan we rechtsaf"

"Werkt beleid in de uitvoering niet zoals bedacht? Terugkoppeling is direct te maken. Dat maakt het zo waardevol."

"Beleidsmedewerkers houden zich actief met beleidsontwikkelingen op gebied van jeugd bezig. Daar valt snel mee te schakelen. Daardoor hoor ik ook welke ontwikkelingen er spelen. Die vertaal ik dan ook direct naar de praktijk. Als ik zie dat we er mee vastlopen of er niet mee uit de voeten komen, dan koppel ik dat terug aan beleid. 'Dit gebeurt er in de praktijk en dit is de uitwerking van het beleid. Er is bijsturing nodig.' Daardoor hebben we een hele goede wisselwerking."

"We sparren dan over wat de mogelijkheden zijn vanuit de contracten, hoe kijkt beleid, hoe kijkt de consulent en hoe passen we dat dan in deze specifieke situatie toe. Dat passen we in één gesprek toe."

Actief meekijken van beleid uit zich in het vierogen-principe bij gespreksverslagen en gezinsverslagen van de toegang. Respondenten zeggen hierover dat deze werkwijze bijdraagt aan enerzijds maatwerk doordat meerdere mogelijkheden en perspectieven worden afgewogen en anderzijds hierdoor zoveel mogelijk uniformiteit wordt bewaakt. Maatwerk is terug te vinden in voorbeelden waarin een casus net buiten de kaders valt. In afstemming tussen uitvoering en beleid worden aspecten binnen deze casus afgepeld waardoor snel duidelijk is op welke wijze maatwerk kan worden geboden en welke voorziening(en) kan worden ingezet. Het contrast met het bewaken van uniformiteit kan verklaard worden vanuit de verschillende rollen die beleid vervult. Mogelijk biedt het beleidsperspectief een duidelijker kader, dus meer uniformiteit. En wordt vanuit de contractmanagementrol nagegaan waar mogelijkheden zijn binnen de contractuele afspraken en waar zo nodig aanvullende incidentele afspraken moeten worden gemaakt. Trends en ontwikkelingen die beleid signaleert, blijven niet in abstractie, maar worden aangevuld met concrete situaties. Zo wordt ervaren dat de gemeente de meest passende verwijzing voor hulp aan inwoners afgeeft. Bovendien is door de verbinding tussen uitvoering en beleid de kwaliteit en geschiktheid van het zorgaanbod beter zichtbaar binnen de gehele gemeentelijke organisatie.

"Dat is juist het mooie aan Heemstede en het werken bij Heemstede. Op casusniveau worden er vragen gesteld. Daardoor kunnen we volledig achter iemand staan in de besluitvorming en dat is echt waardevol. Eigenlijk hebben we ook nooit bezwaren."

Keerzijde van een nauwe verbinding tussen beleid en uitvoering is dat het mogelijk minder efficiëntie teweegbrengt; het kost immers vanuit beide perspectieven tijd en inzet om deze werkwijze zorgvuldig uit te voeren. Daarbij bestaat het risico op een 'benauwde' verbinding. Uitvoering kan zich in dat geval beperkt voelen in de ruimte die nodig is inwoners op maat van dienst te zijn. Dit risico is bekend bij de gemeentelijke organisatie. Navraag bij functionarissen doet blijken dat de verbinding tussen beleid en uitvoering door velen zeker opvalt en er reflectie is op de eigen werkwijze. De verbinding werd in de eerste jaren na de decentralisaties 'nauwer' ervaren. Dit had een gericht doel, namelijk beeldvorming te krijgen van wat er in de uitvoering precies speelt bij de nieuwe taken. Bij verzaaiing van dit doel volgde afschaling naar het niveau waarop uitvoering en beleid op dit moment met elkaar verbonden zijn.

"Dat is wel iets afgeschaald. In 2015, 2016 was dat echt nodig om beeldvorming te hebben van wat er gebeurt. En nu kan dat iets lossen. De professionals zitten beneden [waar het Loket Heemstede en het CJG gevestigd zijn -red.] en daar ligt de vrijheid om met beleid in gesprek te gaan. De erg nauwe band, is dus wel iets afgeschaald met elkaar. "... Moeten we zeker niet van elkaar losrekken, maar zit op een ander niveau. Meekijken moet geen betugeling zijn van professionele uitvoering. Beleid moet beleid maken, dus een vertaling van wat er in de uitvoering te zien is. En door uitvoering bij de uitvoering te laten en beleid als helicopterview mee te laten kijken, dat is waardoor ik denk dat wij het heel goed doen als gemeente Heemstede."

De wijze waarop wisselwerking tussen beleid en uitvoering in de gemeente is gefaciliteerd, wordt door respondenten verbonden aan kwalitatief goede en passende dienstverlening

aan inwoners. Daarnaast maakt de kennis die beleid heeft van de uitvoering, inwoners en het zorgaanbod het mogelijk effectiever in gesprek te gaan met zorgaanbieders. Ervaren wordt dat deze aspecten bijdragen aan de beheersing van uitgaven binnen het sociaal domein.

3.2.4 UITDAGINGEN TEN AANZIEN VAN INTEGRALITEIT

Zoals aangetoond speelt integraliteit een belangrijke rol in de werkwijze van de gemeente Heemstede. Ieder perspectief blijkt hier belang aan te hechten. Wel lijkt een eenduidige visie op integraliteit nog te ontbreken. Dat kan een kwetsbaarheid vormen in doorontwikkeling van integraliteit met risico op een abstract containerbegrip. Waar de nadruk op ligt binnen de werkwijze die wordt nagestreefd blijft vooralsnog abstract. Wordt integraliteit als doel op zich nagestreefd of is het een middel om te komen tot kwalitatief goede zorg, betaalbaarheid of efficiëntie? Welk doel daarin het zwaarstwegend is, verschilt per respondent.

3.3 CONTRACTEREN EN BEKOSTIGEN: LOKAAL VERSUS REGIONAAL

3.3.1 REGIONALE SAMENWERKING VOOR JEUGDHULP

In samenwerking met andere gemeenten in de regio Zuid-Kennemerland, heeft de gemeente Heemstede een gezamenlijke openbare Europese aanbesteding doorlopen om aanbieders in het kader van de Wmo en de Jeugdwet te contracteren. Hierbij zijn in het kader van de Jeugdwet voor iedere gemeente dezelfde percelen beschikbaar gesteld. De zwaarstwegende reden hiervoor is het waarborgen van diversiteit in het aanbod. Dit is nodig vanwege de hoge mate van diversiteit en complexiteit van de problematiek waarvoor deze zorgdiensten nodig zijn. Een divers aanbod maakt maatwerk beter mogelijk. Het contractmanagement in het kader van de Jeugdwet is regionaal belegd. Respondenten noemen voordelen van regionale samenwerking voor zowel de gemeente als voor aanbieders:

"Met zo'n groot aantal instellingen is het voor gemeente Heemstede niet haalbaar om je tot al die instellingen te verhouden als gemeente, alleen. Maar ook in de samenwerking zitten grote voordelen. Je bereidt met elkaar gesprekken en afspraken voor die je met aanbieders gaat maken. Je kan werkzaamheden verdelen. De knop waar wij als gemeente Heemstede het beste aan kunnen draaien, dat is die 'Toegangsknop'. Dat hebben we juist lokaal geregeld. De ondersteuning die we vanuit het CJG kunnen bieden, hebben we ook lokaal geregeld. Maar als de individuele hulp nodig is, dan kunnen we toch uit dat brede palet met een verscheidenheid aan aanbieders kiezen. Als we geen klant hebben bij een aanbieder, dan kan het zijn dat we ons laten vertegenwoordigen door de andere gemeenten."

Bovendien wordt ervaren dat regionale samenwerking de administratieve last bij zorgaanbieders verlaagt, blijkend uit de volgende uitspraak:

"Samenwerking van contractmanagement is ook voor aanbieders een groot voordeel; aan beide kanten scheelt het administratieve lasten door het regionaal op dezelfde wijze in te richten en te organiseren, dat scheelt tijd en investering. Het is niet realistisch om te vragen aan zorgaanbieders om één op één contact te onderhouden. Dat geven aanbieders zelf ook aan. Denk aan de landelijke schrapessies bijvoorbeeld."

De gemeente Heemstede is bij regionale contractmanagementafspraken aanwezig als gesprekken met en over relevante jeugdhulpaanbieders worden gevoerd. Of er op dat moment een jeugdige uit Heemstede wordt ondersteund of behandeld bij de jeugdhulpaanbieder is onderdeel van de afweging. Bij afwezigheid zorgt de gemeente Heemstede dat vertegenwoordiging door andere gemeenten is gewaarborgd. Met name met de gemeente Bloemendaal is een nauwe samenwerking op gebied van contractmanagement.

3.3.2 LOKALE KEUZES VOOR BEKOSTIGING VAN WMO-ONDERSTEUNING

Voor ondersteuning in het kader van de Wmo kiest de gemeente Heemstede een afwijkende richting ten opzichte van de andere gemeenten. Bestuurlijke keuzes komen hierin duidelijk tot uiting. De gemeente Heemstede heeft bijvoorbeeld een hoger vergrijzingscijfer dan gemiddeld in Nederland. Daarom ligt het accent in het sociaal domein van de gemeente Heemstede op zorg voor ouderen. De relatie met inwoners die gebruik maken van Wmo-voorzieningen kenmerkt zich bovendien door langdurige relaties. Dit resulteerde in de kanteling van maatwerkvoorzieningen naar algemene voorzieningen. Een groot deel van het volume van de Wmo is daarom niet ingekocht. Huishoudelijke Ondersteuning is wel gezamenlijk aanbesteed, maar ook hierin toont de gemeente Heemstede beleidsmatige en bestuurlijke eigenheid; ditmaal in de wijze van bekostiging. De gemeente hanteert samen met de gemeente Bloemendaal resultaatgerichte bekostiging (en contractmanagement hierop) bestaande uit een periodetarief per week. Binnen dit tarief dient de zorgaanbieder als resultaat een schoon en leefbaar huis te organiseren voor de inwoner, zonder hier een standaard afgesproken tijdslimiet aan te verbinden. Dit bekostigingssysteem krijgt landelijke aandacht in verband met het rechtmatigheidsbeginsel. Dat zorgt bij de gemeente Heemstede voor reflectie en tegelijkertijd bekrachtiging van de keuze voor dit systeem, blijkend uit de volgende uitspraak.

"Als resultaatgericht financieren niet wenselijk is, dan moeten we ons aanpassen. Maar het biedt nu juist ruimte voor de uitvoering en de invulling vanuit de aanbieder samen met de cliënt. Hoe wordt het huis bewoond, hoe groot, hoe intensief wordt het bewoond? Dus zoveel minuten een taak uitvoeren is van zoveel factoren afhankelijk. Ik vind dat daar een schijnwerkelijkheid mee wordt gecreëerd."

3.3.3 GEKANTELENDE VOORZIENINGEN: VAN MAATWERK NAAR ALGEMEEN

Voor een aanzienlijk volume van de Wmo-voorzieningen kiest de gemeente Heemstede voor subsidieverstrekking in plaats van een (regionaal) inkooptraject. De betrokken partijen ontvangen op basis van de verwachte inspanning een subsidie. Met deze keuze werd een kanteling bewerkstelligd van maatwerkvoorzieningen naar algemene voorzieningen. De kanteling heeft verschillende grondslagen. Vanuit de analyse kan gesteld worden dat lokale aspecten (accent op ouderen), bevorderen samenwerking met en tussen zorgaanbieders en verschillende doelgroepen (integraliteit) en toegankelijkheid tot voorzieningen de relevante drijfveren zijn. Een belangrijk deel is gefaciliteerd in een multifunctioneel pand: Plein1. Ook bevinden enkele dagbestedingslocaties zich op eigen locaties van aanbieders.

In aanloop naar de nieuwe taken uit de Wmo 2015 bood de digitalisering van de bibliotheek (onderdeel van Kennemerland) aanleiding om een multifunctionele locatie te ontwikkelen. Aanbieders zijn in een vroeg stadium betrokken bij vormgeving en invulling van het pand. Met peilingen onder aanbieders is onderzocht waar interesse lag om tot een integraal aanbod te komen. Doel is om dwarsverbanden te creëren tussen aanbieders en doelgroepen. Naast een bibliotheek is het pand beschikbaar voor dagbesteding voor ouderen en projecten voor mensen met psychiatrische problematiek, welzijnswerk, een politiepost en kinderopvang.

"Voor ons is dit een concrete uiting van de decentralisatie. Dat de Wmo-aanbieders veel meer nabijheid hebben. Het aanbod is dichterbij en veel meer in de eigen omgeving gerealiseerd. En aanbieders zaten voorheen in grotere steden in de buurt. En dat is juist het mooie, het gaat veel meer naar het lokale veld toe waardoor het lijntje met onze lokale toegang van het CJG en het Loket veel korter is. De coördinator van Plein1 heeft een belangrijke rol in het versterken van die samenwerking. Maar er zijn ook initiatieven waarin activiteiten voor verschillende doelgroepen, dus niet voor één enkele doelgroep, worden georganiseerd, daar zie je concreet de integraliteit in terug."

Doelstellingen van de kanteling zijn kwalitatief van aard en niet direct op kosten gericht. Ook biedt de kanteling volgens respondenten mogelijkheid om direct te sturen. Aanbieders huren een aantal vierkante meters op basis van een huurovereenkomst. Met het aangaan van de huurovereenkomst conformeren partijen zich aan de in de overeenkomst opgenomen overwegingen, onder andere over het integrale aanbod en de samenwerking tussen partijen.

Bekostiging van Wmo-aanbieders in Plein1 vindt, net als de voorzieningen buiten Plein1, plaats op basis van budgetsubsidie met afspraken over een termijn van drie jaar. De keuze voor meerjarige afspraken geeft aanbieders financiële zekerheid. De praktische vormgeving van de samenwerking tussen alle partijen in het pand wordt met de gemeente besproken in periodiek managementoverleg en gebruikersoverleg van Plein1. De overtuiging bestaat dat op deze wijze meer inwoners ondersteund kunnen worden dan dit in de voormalige één op één situatie kon. Dat er in de afgelopen twee jaar dat Plein1 bestaat een toename is van het aantal inwoners dat gebruik maakt van de faciliteiten, wordt als positief ervaren. Dit valt of staat volgens respondenten met de keuze voor een multifunctioneel pand.

"Fysiek dichtbij elkaar zitten levert eerder samenwerking en integraal werken op is onze ervaring. Het is heel erg faciliterend aan hetgeen we willen."

Uitdagingen liggen met name in de verdieping in integraliteit tussen de partijen. De wens vanuit de gemeente is dat partijen nog meer hun aanbod qua activiteiten op elkaar afstemmen en het voor inwoners nog laagdrempeliger is om binnen te komen. De gemeente Heemstede ziet dat zij dit proces kan aanjagen, maar dat de aanbieders de inwoners eigenlijk nog beter kennen. Naast dat er gebruik gemaakt wordt van de nabijheid van de aanbieders, wordt een beroep gedaan op hun professionaliteit. Dat toont vertrouwen van de gemeente in de deelnemende aanbieders in Plein1.

"Dus we doen een groot beroep op hun professionaliteit. Je ziet dat dit zich steeds meer ontwikkelt. Als partijen elkaar steeds beter weten te vinden, dan is dat het nieuwe normaal. Dan krijg je meer ruimte om die samenwerking op te starten. Onder andere bij het aanbod"

dat zijn doen. Dat vraagt om vertrouwen aan onze kant en vertrouwen onderling bij de partijen.”

In de analyse komt naar voren dat de mate van formele overlegstructuren tussen beleid, de coördinator van het Loket Heemstede en de coördinator van Plein1 vooralsnog beperkt is. Er lijkt met name sprake te zijn informele betrokkenheid en afstemming.

3.3.4 COMBINEREN VAN BELEID EN CONTRACTMANAGEMENT

Dichtbij organiseren van de toegang leidt ertoe dat beleid overzicht heeft over de problematiek waar de uitvoering mee te maken heeft. Dit lijkt bij te dragen aan het vergoten van de kennis bij de gemeente over waar het zorgaanbod aan moet voldoen. Dit geeft abstractere omschrijvingen en data concretere betekenis. In de tweeledige rol die beleid uitvoert, namelijk beleid én contractmanagement, heeft dit een belangrijke functie. Hierdoor bestaat een directe verbinding tussen signalen uit de praktijk en de terugkoppeling aan zorgaanbieders. Het contact met zorgaanbieders bestaat uit het managen van de gemaakte afspraken, maar ook uit het beter kunnen verklaren van eventuele afwijkingen van afspraken. De gesprekken met aanbieders zijn daarom ook een bron van uitwisseling van kennis. Dit maakt contractmanagement voor de functionarissen een levendig middel om te komen tot kwalitatief goede zorg.

Verder ligt vanuit historisch perspectief nadruk op partnership met de aanbieders. Gemeente Heemstede heeft net als andere gemeenten te maken met open-eindregelingen. Er zijn momenteel geen beperkende maatregelen toegepast om binnen het budget voor het sociaal domein te blijven, zoals budgetplafonds. Wel is er ervaring met deze bezuinigingsmaatregel opgedaan. In de contracten met zorgaanbieders van 2015 tot 2017 na een gezamenlijke inkoopprocedure met regiogemeenten, waren budgetplafonds opgenomen.

Vanaf 2018 wordt niet meer met budgetplafonds gewerkt (voor Jeugdwet is deze mogelijkheid wel in de overeenkomsten opgenomen). Voor Heemstede is er vooralsnog geen noodzaak om met budgetplafonds te gaan werken. Hierbij speelt ook dat de gemeente voor een belangrijk deel zelf bepaalt wie toegang krijgt tot hulp; het is de gemeente die een beschikking afgeeft. In het geval dat gewerkt wordt met budgetplafonds is het een belangrijk aandachtspunt dat dit mogelijk negatieve effecten kan hebben op relaties met zorgaanbieders. Juist deze relaties worden als waardevol ervaren voor de toekomst van toegankelijke zorg. In de gemeente Heemstede bestaat het vertrouwen dat aanbieders actief willen meedenken in het dilemma tussen kwalitatief goede en tegelijkertijd betaalbare zorg. Daarom ligt de toekomst vooral in het delen van verantwoordelijkheid met de zorgaanbieders.

3.3.5 UITDAGINGEN IN AFSPRAKEN MET ZORGAANBIEDERS

Er komen in de analyse ook voorbeelden voorbij waarin het voor aanbieders moeilijk is om met een passend ondersteuningsaanbod te komen. Uitdagingen liggen onder andere in het faciliteren van woonruimten en weekendopvang voor doelgroepen ouderen en jongeren met ondersteuningsbehoeften. Met het oog op te decentraliseren taken voor Beschermd Wonen en Maatschappelijk Opvang is dit een aandachtspunt. Bovendien kunnen tekorten in een passend aanbod zich uiten in langere wachttijden. Deze wachttijden zijn overigens

standaard een onderwerp van gesprek met aanbieders. In contracten is als verplichting opgenomen dat aanbieders hun actuele wachttijden op hun websites publiceren.

Een andere uitdaging is organisatorisch van aard. Vanuit de analyse kan gesteld worden dat kwantitatieve gegevens een minder prominente rol spelen in het huidige contractmanagement. Dit beeld wordt bevestigd door de ontwikkelingsslag die ten tijde van de analyse binnen de gemeentelijke organisatie plaatsvindt met het doel meer kwantitatieve data te verzamelen. Door aanschaf van de applicatie 'iNzicht Sociaal Domein', samen met de gemeente Bloemendaal, wordt verwacht dat pro-actiever geschakeld kan worden bij bijvoorbeeld een stijging, daling of ander soort verandering die zichtbaar wordt door cijfers en aantallen. Niet alleen in het gesprek met zorgaanbieders, maar ook in regionaal verband is de verwachting dat de gemeente Heemstede een sterkere positie kan innemen doordat eigen trends en ontwikkelingen vanuit verschillende perspectieven geduid kunnen worden.

3.3.6 REGIONALE ONTWIKKELINGEN

Regionaal wordt meer structuur aangebracht in de gezamenlijk aanpak van sociale vraagstukken. De afgelopen jaren is met name ad-hoc gereageerd op een hoeveelheid uitdagingen waar de regio Zuid-Kennemerland mee te maken kreeg, zoals zorgaanbieders met financiële problemen. Belangrijke zaken met minder tijdsdruk hebben daardoor minder aandacht gekregen in de gezamenlijke governance. In de analyse komt naar voren dat meer structuur toegepast kan worden door regionale programma's als geheel te benaderen. De landelijk recent ontwikkelde Norm voor Opdrachtgeverschap (NvO) biedt hiervoor een kapstok. Gemeenten bepalen als collectief een aantal randvoorwaarden waaraan samenwerking moet voldoen, op welke wijze beschikbaarheid van de juiste hulp en efficiënte zorginkoop geborgd is. Onder deze kapstok kunnen de verwerving voor voorzieningen Jeugdwet en andere programma's ondergebracht worden. Structuur betekent dat processtappen en -voorwaarden helder zijn en een haalbare planning wordt gehanteerd. Bovenal betekent het met elkaar in dialoog gaan over visies en belangen.

Het is onvermijdelijk dat visies en belangen onder andere op financieel vlak verschillen. Zo blijkt uit de analyse dat gesprekken hierover in de regio en met zorgaanbieders veel tijdsinvestering vragen. Op bestuurlijk niveau is aandacht voor het belang van het bieden van zorgcontinuïteit aan inwoners. Zorgaanbieders hebben belang bij het bieden van deze zorg tegen een goede prijs. Dit gesprek moet plaatsvinden op plekken waar mandaat ligt om te besluiten over knelpunten. Op reguliere basis bestuurlijk in dialoog gaan over belangen en het al dan niet kunnen delen van hulpbronnen (onder andere personele capaciteit, financiële middelen, huisvesting) kan leiden tot nieuwe gezamenlijke beeldvorming van een vraagstuk waardoor ambtelijk doelmatiger samengewerkt kan worden.

Feit dat de gemeente Heemstede een kleinere gemeente is in de regio zorgt dat in de dialoog met andere bestuurders en zorgaanbieders nadruk ligt op inhoudelijk krachtige argumenten. Voor inhoudelijke argumenten is input van beleid en de uitvoering noodzakelijk. Deze input heeft meerwaarde getoond in de doorontwikkeling van het regionaal organiseren van de jeugdhulp. Dit toont opnieuw de waarde aan van korte lijnen in de organisatie. Wat ambtelijk is gesignaleerd kan in combinatie met kwantitatieve kennis tot slagvaardig bestuur leiden als de boodschap in de vertaalslag wordt behouden.

3.4 DEELCONCLUSIE RESULTATEN

Concluderend kan worden gesteld dat de organisatie van het sociaal domein in de gemeente Heemstede zich kenmerkt door factoren die bestaan uit een mix van kwalitatieve gedrevenheid, historische ontwikkelingen en beleidsmatige, bestuurlijke keuzes. Integraliteit is een kernthema binnen de werkwijze van de gemeente Heemstede en komt op verschillende manieren tot uiting. Van oudsher zijn korte lijnen ontwikkeld binnen en buiten de gemeentelijke organisatie. Korte lijnen worden als voorwaardelijk geacht voor de beoogde integraliteit. Met name de mogelijkheid om verschillende soorten kennis en perspectieven fysiek te kunnen delen, is bevorderlijk voor het ervaren van actieve verbindingen tussen verschillende domeinen en functies. Coördinatoren van de toegang stimuleren deze korte lijnen bij hun teams en vormen een brug tussen uitvoering en beleid. Door de nieuwe organisatiestructuur is delen van informatie nog doelmatiger gefaciliteerd. Bovendien wordt afstemming met verschillende disciplines doelmatig nagestreefd in het multidisciplinaire netwerk van de toegang. Tussen beleid en uitvoering vindt een continue wisselwerking plaats. Verbindingen vinden niet alleen plaats tussen maar ook binnen functies, zoals de samengevoegde functie van beleid en contractmanagement. Hierdoor wordt concrete casuïstiek aan abstractere contractafspraken en wetgeving verbonden.

Integraliteit en korte lijnen monden uit in overzicht en grip op het sociaal domein van Heemstede. Het kunnen draaien aan de 'toegangsknop' is de meest genoemde verklaring voor de situatie van de gemeente Heemstede. Overzicht bij management en bestuur bestaat uit concrete ontwikkelingen en besluitvorming in de uitvoering, beleid en backoffice. Management en bestuur ervaren voldoende voeding vanuit en vertrouwen in medewerkers en hun multidisciplinaire netwerk. Dit uit zich in keuzes die afwijken van de rest van de regio. Bijvoorbeeld het organiseren van de toegang met het Loket Heemstede en het CJG. Beide toegangen zijn gevestigd in het gemeentehuis, zorgen met het tweebenenprincipe voor directe verbinding met het zorglandschap en borgen continuïteit en directe sturing. Een ander voorbeeld is de kanteling van maatwerk naar algemene voorzieningen en het faciliteren van deze voorzieningen in een multifunctioneel pand; Plein1. De gemeente Heemstede legt in deze keuzes nadruk op de populatie van Heemstede en doelen van de decentralisatie, waaronder het zo lokaal en dichtbij mogelijk organiseren van zorg voor inwoners. Reflectie van de gemeente op historische keuzes zorgt dat een ingeslagen richting soms wordt bijgestuurd of herzien, bijvoorbeeld bij beheersmaatregelen, begrotingswijzen en bekostigingssystematiek.

Uitdagingen liggen in het aanscherpen van visies ten aanzien van de toegang en integraliteit. Vraagstukken in de toegang gaan over de nadruk op een breed loket of een gericht Wmo-loket. Een ander uitdaging ligt in eenduidigheid in de definitie van integraliteit. Met integraliteit kunnen verschillende doelen worden beoogd die mogelijk moeilijk verenigbaar zijn. Waar de één nadruk legt op efficiëntie en betaalbaarheid van de zorg, verwacht de ander dat integraliteit leidt tot kwalitatief betere zorg. Voor doorontwikkeling van werkwijzen zijn visies en definities op deze onderwerpen van belang. Aanscherping en verheldering biedt niet alleen kansen in de interne organisatie, maar ook in bestuurlijke samenwerking met regiogemeenten en zorgaanbieders. Deze positie en dialoog kan bovendien worden versterkt met een digitaliseringsslag om informatiedeling en kwantitatieve dataverzameling te bevorderen.

4. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

In dit hoofdstuk worden beschrijvende resultaten in een bredere context geplaatst en conclusies getrokken. Uit deze conclusies volgen aanbevelingen. Aanbevelingen zijn bedoeld als richtinggevende adviezen met het oog op de toekomst van het sociaal domein van de gemeente Heemstede.

4.1 CONCLUSIE

De centrale vraagstelling van deze analyse volgt uit de behoefte om te weten waar de gemeente Heemstede na vier jaar gedecentraliseerde zorgtaken staat en wat de huidige situatie kenmerkt. In dit hoofdstuk wordt de vraagstelling beantwoord: *Welke factoren kenmerken de (financiële) situatie in het sociaal domein van de gemeente Heemstede?*

De beantwoording start met de context waarbinnen resultaten van deze analyse geïnterpreteerd kunnen worden. De gemeente Heemstede wordt als welvarend gezien vanwege bevolkingskenmerken van Heemstede, zoals hoogopgeleide inwoners met een hoger besteedbaar inkomen dan landelijk gemiddeld. Bovendien heeft de gemeente Heemstede een lager aantal bijstandsuitkeringen dan landelijk gemiddeld. Echter, een welvarende gemeente biedt geen garantie voor een positieve financiële situatie in het sociaal domein. Regiogemeenten met soortgelijke populaties kampen immers wel met groeiende tekorten. Met deze analyse zijn kenmerken van de organisatie van het sociaal domein van de gemeente Heemstede in beeld gebracht. Geconcludeerd wordt dat de volgende factoren een belangrijke rol spelen:

1. De financiële positie van de gemeente biedt ruimte om kwaliteit centraal te stellen in de zorg aan inwoners.
2. De wijze waarop de gemeentelijke organisatie, inclusief de toegang, is ingericht, bevordert directe sturing met 'korte lijnen' en integraliteit.
3. Balans tussen historische kennis en reflecterend vermogen met ruimte voor verandering.
4. Bestuurlijke en beleidsmatige keuzes tonen eigenheid met focus op 'lokaal en dichtbij'.

Conclusie 1: De financiële positie van de gemeente biedt ruimte om kwaliteit centraal te stellen in zorg aan inwoners

De gemeente Heemstede is met betrekking tot het sociaal domein een financieel gezonde en welvarende gemeente. Kenmerk van deze sterke financiële positie is de reserve sociaal domein. Deze is vastgesteld op 10% van het totaalbudget voor het sociaal domein. Deze reserve biedt een comfortabele financiële ruimte voor de uitvoering, het beleid, management en bestuur om zich op kwaliteit van zorg, organisatorische doorontwikkeling en continuering van betaalbaarheid te richten. De uitvoering krijgt handelingsvrijheid om zich op kwaliteit, samenwerking en maatwerk te kunnen richten omdat geen sprake is van bezuinigingsmaatregelen. Aandacht in gesprekken met zorgaanbieders kan uitgaan naar de inhoud en kwaliteit van ondersteuning en zorg.

Conclusie 2: De wijze waarop de gemeentelijke organisatie, inclusief de toegang, is ingericht, bevordert directe sturing met 'korte lijnen' en integraliteit

De toegang is met het Loket Heemstede en het CJG zowel fysiek als organisatorisch onderdeel van de gemeentelijke organisatie. Het feit dat de toegangen fysiek in één gebouw zijn gefaciliteerd met de rest van de gemeentelijke organisatie, heeft als voordeel dat medewerkers van de verschillende toegangen, beleidsdomeinen en backoffice elkaar kennen. Zij lopen naar elkaar toe voor directe afstemming over casuïstiek. De hoge mate van informatie- en kennisuitwisseling tussen beleid en uitvoering wordt als verklarend ervaren voor kwalitatief goede en passende dienstverlening aan inwoners. Er worden niet of nauwelijks bezwaren ontvangen naar aanleiding van afgegeven beschikkingen.

De toegang is organisatorisch onderdeel van de gemeente; naast medewerkers die werken bij zorgorganisaties, zijn medewerkers van de toegang-teams, waaronder de coördinatoren, in dienst bij de gemeente. Continuïteit en gemeenteperspectief is hiermee geborgd. Het tweebenenprincipe van medewerkers in de toegang-teams zorgt voor een multidisciplinair professioneel netwerk dat efficiënt en effectief ingezet wordt. Medewerkers verbinden kennis en expertise vanuit hun moederorganisatie aan specifieke vraagstukken en doelgroepen bij het Loket Heemstede of het CJG. Coördinatoren van de toegang sturen hun teams dagelijks functioneel aan. De domeinmanager Samenleving is organisatorisch verantwoordelijk voor de toegang. De domeinmanager Samenleving maakt onderdeel uit van het Management Team, waardoor directe verbinding bestaat tussen besluitvorming vanuit management, coördinatie en uitvoering in de toegangen. Coördinatoren van de toegang vervangen elkaar bij afwezigheid. Zij vervullen een formele en informele brugfunctie tussen uitvoering en beleid. Ontwikkelingen in zorgaanbod en -vraagstukken worden snel gesignaleerd. Ontwikkelingen in het gemeentelijk beleid worden directer gedeeld in het zorglandschap en vice versa. Beleidskaders (Wmo en Jeugdwet) en beleid en contractmanagement zijn onder één functie samengevoegd om integraliteit en korte lijnen te bevorderen. De laagdrempelige mogelijkheid informatie uit te wisselen tussen verschillende functies wordt als verklarend ervaren voor een goed geïmplementeerd beleid en bestuurlijke besluiten. Beleidsmatige en bestuurlijke besluiten zijn gevoed met inhoudelijke argumenten vanuit verschillende perspectieven. Waar nodig kan tot aan de wethouder op casusniveau worden gesproken.

Conclusie 3: Balans tussen historische kennis en reflecterend vermogen met ruimte voor verandering

De gemeente Heemstede heeft een vertrouwde invulling gegeven aan gedecentraliseerde zorgtaken. Met deze strategie zijn grootschalige beleidsveranderingen als behapbaar ervaren. Vanuit historische keuzes in de vormgeving van het Loket Heemstede is de toegang vanaf de decentralisatie doorontwikkeld. Er is optimaal gebruik gemaakt van de bestaande kennis van de eigen medewerkers en die van het professionele netwerk. Recentere methodische en organisatorische ontwikkelingen bij onder andere het CJG tonen reflecterend vermogen aan en benadrukken de ervaring dat zorg- en toegangstaken van de gemeente aan het verzwaren zijn. Er vinden ten tijde van de analyse meerdere pilots plaats om de dienstverlening in de toegang en in het preventieve veld door te ontwikkelen.

Conclusie 4: Bestuurlijke en beleidsmatige keuzes tonen eigenheid met focus op 'lokaal en dichtbij'

De gemeente Heemstede heeft de toegang tot voorzieningen in het kader van de Jeugdwet en de Wmo lokaal georganiseerd in tegenstelling tot regionale standaarden. Inkoop en contractmanagement van jeugdhulp is wel in regionaal verband georganiseerd. Voor de uitvoering van de Wmo kiest de gemeente voor nadruk op voorzieningen voor ouderen. Deze nadruk is gebaseerd op een hoger vergrijzingscijfer in de gemeente dan landelijk gemiddeld. Maatwerkvoorzieningen zijn gekanteld naar algemene voorzieningen om de toegankelijkheid te bevorderen. Een deel van de gekantelde voorzieningen is gefaciliteerd in het multifunctionele pand Plein1 waarin verbindingen worden gelegd tussen werk, zorg, welzijn, educatie, kinderopvang, veiligheid en cultuur. Een aanzienlijk volume van Wmo-voorzieningen is hiermee gesubsidieerd. De gemeente Heemstede ervaart meer verbindingen tussen voorzieningen en doelgroepen en een groter bereik van inwoners sinds Wmo-voorzieningen lokaler zijn georganiseerd. Onderscheidend in de regio is naast de wijze van kanteling via Plein1 ook de keuze voor resultaatgerichte bekostiging voor Huishoudelijke Ondersteuning. Met deze keuzes toont de gemeente Heemstede eigenheid en staat voor ruimte in de uitvoering, draagvlak bij beleid en vertrouwen bij management en bestuur om waar nodig af te wijken van standaarden.

4.2 UITDAGINGEN EN AANBEVELINGEN

In deze analyse zijn uitdagingen voor de gemeente Heemstede naar voren gekomen. Per uitdaging worden aanbevelingen gegeven:

1. Om het vraagstuk aan te pakken over het verschil tussen de visie en waan van de dag van het Loket Heemstede, is de aanbeveling om te reflecteren op de benaming en visie van het Loket Heemstede en deze met elkaar af te stemmen. Ook is een aanbeveling om gebruik van terminologie in het proces af te stemmen voor uniformiteit in betekenissen: 'beoordelingen' in plaats van 'indicaties'.
2. Om integraliteitsbevordering te waarborgen, is de aanbeveling om:
 - a. Definitie en doel van integraliteit aan te scherpen;
 - b. Contact tussen beleid, coördinator van het Loket Heemstede en Plein1 te intensiveren;
 - c. Integraliteit bevorderen: IASZ structureel onderdeel maken van contextuele benadering van casuïstiek samen met beleid en uitvoering en digitale systemen hierin laten faciliteren.
3. Om een duurzame sterke positie te waarborgen in relatie met zorgaanbieders en regiogemeenten is de aanbeveling proactief kwantitatieve data te verzamelen.

Aanbeveling 1: Reflecteren op en afstemmen van benaming en visie van het Loket Heemstede en terminologie in proces

Het Loket Heemstede heeft in beleidsdocumenten en in de dagelijkse praktijk verschillende benamingen zoals het Brede Loket en het Wmo-Loket. Achter deze benamingen bestaan verschillende interpretaties. Een breed loket wijst naar een contextuele benadering van problematiek. Een Wmo-loket richt dienstverlening op de uitvoering van de Wmo. Voor interne doorontwikkeling van de toegang is van belang de benaming en interpretatie af te

stemmen en te laten aansluiten bij de visie. Dit maakt doorontwikkeling van de toegang binnen en buiten de eigen organisatie doelgerichter, bijvoorbeeld in contact met moederorganisaties van medewerkers en het professionele netwerk van de toegang. Daarnaast is in terminologie in (beleids)documenten en de dagelijkse praktijk uniformiteit aan te brengen ten aanzien van 'beoordelingen' in plaats van 'indicaties'. Dit vanwege het verschil in de betekenis van deze termen.

Aanbeveling 2: Integraliteit bevorderen

2a: Integraliteit bevorderen: Definitie en doel van integraliteit aanscherpen

Zoals aangetoond speelt integraliteit een belangrijke rol in de gemeente Heemstede. Het begrip 'integraliteit' is leidend in vele beleidsmatige en organisatorische keuzes. In de analyse wordt duidelijk dat ieder perspectief hier belang aan hecht. Echter, een eenduidige definitie van het begrip ontbreekt. Het risico bestaat dat het een abstract containerbegrip wordt en een kwetsbaarheid vormt in doorontwikkeling. Een bevinding is dat integraliteit soms als middel en soms als doel wordt omschreven. De doelen zijn daarbij van verschillende aard. Bijvoorbeeld: efficiëntie, verbeteren betaalbaarheid of kwaliteit van de zorg. Aanbeveling is een eenduidig gedragen definitie, visie en verheldering van doelen te ontwikkelen. Zo wordt zowel interne als externe communicatie waarin integraliteit onderdeel is, doelmatiger. Eenduidigheid stelt de gemeente bovendien beter in staat om de mate van integraliteit te beoordelen en te bepalen naar welk niveau de gemeente toe wil werken.

2b: Integraliteit bevorderen: Contact tussen beleid, coördinator van het Loket Heemstede en Plein1 intensiveren

In de analyse komt onvoldoende naar voren in welke mate sprake is van formele overlegstructuren tussen coördinator van het Loket Heemstede, de coördinator Plein1 en beleidsmedewerkers/contractmanagers. Er lijkt met name sporadische samenwerking te bestaan. Met intensivering van deze samenwerking ontstaat structuur in de informatie- en kennisuitwisseling tussen beleid, de toegang en de Wmo-uitvoering. Dit draagt bij aan: de doelmatigheid van het beleid van Plein1, monitoren van doelen van de kanteling en proactief sturen.

2c: Integraliteit bevorderen: IASZ structureel onderdeel maken van contextuele benadering van casuïstiek samen met beleid en uitvoering en digitale systemen hierin laten faciliteren

Een behoefte die uit deze analyse naar voren komt is om de rol van IASZ te intensiveren bij structurele overleggen. Doel is een contextuele benadering van vraagstukken en casuïstiek structureel aan de voorkant al te verrijken met het perspectief van IASZ. Verwachting is dat kennis over Participatiewet-onderwerpen zoals inkomen en dagbesteding hieraan de grootste bijdrage zullen leveren.

Ook draagt het bevorderen van het digitaliseren van informatie-uitwisseling tussen systemen van de toegangen, beleid en IASZ hieraan bij. Systemen van de toegangen, beleid en IASZ sluiten niet volledig op elkaar aan waardoor kansen benut kunnen worden om betrokkenheid bij casuïstiek vanuit verschillende perspectieven en kaders te

versimpelen. Door te bepalen waar mogelijkheden liggen in verbindingen tussen systemen wordt integraliteitsbevordering ondersteund.

Aanbeveling 3: Proactief verzamelen van kwantitatieve data ter versterking van informatiepositie

Wens is om frequenter (bestuurlijk) dialoog te voeren en structuur te ontwikkelen in regionale aanpak van uitdagingen in het sociaal domein. Met een digitaliseringsslag om kwantitatieve data te verzamelen, is het mogelijk kwalitatieve bevindingen goed te blijven onderbouwen en te vertalen naar management- en bestuurlijk niveau. Deze ontwikkeling draagt bij aan de informatiepositie van de gemeente in management-overleggen en bestuurlijke gesprekken gezien de uitdagingen waar de regio voorstaat. Hoe meer data op orde is voorafgaand aan gesprekken tussen regiogemeenten en met zorgaanbieders, hoe groter de ruimte is voor de inhoud van relevante vraagstukken.

4.3 BEPERKINGEN GENERALISEERBAARHEID VAN UITKOMSTEN

De gemeente Heemstede is het onderzoeksobject in deze analyse. Analyseren van één gemeente draagt bij aan de uniciteit en contextgebondenheid van deze specifieke gemeente. Het voordeel hiervan is dat een rijke beschrijving nagestreefd kan worden. Tegelijkertijd vormen deze omstandigheden juist beperkingen ten aanzien van de generaliseerbaarheid van de onderzoeksresultaten. Bevindingen, conclusies en aanbevelingen zijn gericht aan de gemeente Heemstede. Deze analyse kan vanuit een eigen context nog steeds inspirerend en relevant zijn voor andere gemeenten.

BRONNENLIJST

- Bekkers, H. (2019, 13 september). *Gemeenten korten op sociaal domein*. Binnenlands Bestuur. <https://www.binnenlandsbestuur.nl/financien/nieuws/gemeente-kort-vooral-op-sociaal-domein.10773129.lynkx>
- Gemeente Heemstede. (2019a). *Programmabegroting 2020*. https://www.heemstede.nl/fileadmin/heemstede/documenten/begroting/2020/Begroting_2020.pdf
- Gemeente Heemstede. (2019b). *Intern rapportage Sociaal Domein 2018*. [Niet publiekelijk toegankelijke document].
- Gemeente Heemstede. (2019c). *Intern halfjaarrapportage Sociaal Domein 2019*. [Niet publiekelijk toegankelijke document].
- Gemeente Heemstede. (2019d, oktober). *Beleidsplan Sociaal Domein 2020-2023*. <https://www.heemstede.nl/over-de-gemeente/beleidsstukken>
- Gemeente Heemstede. (2020). *Intern jaarrapportage Sociaal Domein 2019*. [Niet publiekelijk toegankelijke document].
- I&O Research, Lenderink, T., & Severijn, J. (2015, november). *Economisch actieprogramma Heemstede 2016-2020 (2015/concept)*. I&O Research. <https://gemeenteraad.heemstede.nl/fileadmin/RIS/bijlagen/f0dc3717-b67d-425b-bfc9-cce7fa766d94.pdf>
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (2019a, mei 8). *Open brief over jeugdzorg en GGZ aan onze inwoners* [Persbericht]. https://vng.nl/sites/default/files/brief_ad.pdf
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (2019b, mei 8). *Tekorten jeugdzorg en GGZ: open brief en oproep aan kabinet*. VNG. <https://vng.nl/nieuws/tekorten-jeugdzorg-en-ggz-open-brief-en-oproep-aan-kabinet>



Dit is een uitgave van Stichting RIJK

STICHTING RIJK

Raadhuisplein 1
2101 HA Heemstede
www.stichtingrijk.nl
info@stichtingrijk.nl
Telefoon: 023 201 41 46

Auteur: Dana Teengs

**De analyse en het rapport zijn in opdracht van de gemeente Heemstede, domein Samenleving.
Publicatiedatum juli 2020**

© 2020, RIJK

Niets van deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar worden gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op enige andere wijze zonder voorafgaande schriftelijke toestemming.
