

Visie integrale gebiedsteams

d.d. 9 december 2015

Samenvatting

In deze notitie beschrijven we de noodzaak tot verder integratie van de verschillende toegangsteams in het sociaal domein, de beoogde samenstelling en aansturing van één geïntegreerd gebiedsteam en de positionering van dit team binnen het bredere sociale domein.

Bijna een jaar na de transities in het sociaal domein zijn er meerdere redenen waarom integratie van de huidige, sectoraal georganiseerde toegangsteams van belang is. De belangrijkste redenen liggen in het vergroten van de klantvriendelijkheid en herkenbaarheid, het realiseren van effectievere ondersteuning op meerdere levensdomeinen, het vergroten van de efficiëntie in de uitvoering en de noodzaak van snel en doortastend transformeren gezien de bezuinigingsopgaven. Om deze redenen zal met ingang van 1 januari 2017 gewerkt worden met een geïntegreerd gebiedsteam Jeugd en Wmo dat onder directe aansturing van de gemeente staat. Gestart zal worden met de samenvoeging van het Wmo-gebiedsteam en de CJG-teams en zo snel als mogelijk ook de toegang tot de voorzieningen uit Participatie daar te beleggen. Het geïntegreerde gebiedsteam bestaat uit een kernteam dat tot taak heeft om – naast het organiseren van passende hulp voor individuele cliënten – de sociale netwerken in de buurt te versterken om zodoende kansen te creëren voor meer hulp dichtbij huis. Om het kernteam heen bevindt zich een schil van relevante professionals, zoals scholen, huisartsen, de wijkverpleegkundige, het algemeen maatschappelijk werk etc. De exacte afbakening tussen kernteam en buitenschil wordt nader onderzocht. Op de samenwerking tussen het gebiedsteam en de partijen in schil – en tussen de partijen in de schil onderling – voert de gemeente actief regie. De integrale teams werken gebiedsgericht.

De noodzaak van een integraal gebiedsteam: transformatie

Bijna een jaar geleden werd de gemeente verantwoordelijk voor een groot aantal nieuwe taken in het sociaal domein. In de voorbereidingen hierop stond in Steenwijkerland het uitgangspunt 'eerst transitie, dan transformatie' centraal. De gelijktijdige invoering van drie transities in het sociaal domein was een omvangrijke en complexe operatie, die gepaard ging met veel onzekerheden. Om de continuïteit en kwaliteit van zorg voor de inwoners te kunnen waarborgen, is er voor gekozen om zoveel mogelijk aan te sluiten bij bestaande structuren. Het realiseren van continuïteit van zorg voor bestaande en nieuwe cliënten stond voorop.

Inmiddels kunnen we constateren dat de transities in Steenwijkerland redelijk goed 'geland' zijn. Het doel 'continuïteit van zorg' is gerealiseerd voor de bestaande cliënten. Voor nieuwe cliënten wordt passende zorg georganiseerd in processen die over het algemeen soepel verlopen. De werkprocessen in de toegang zijn op hoofdlijnen goed ingeregeld en de cultuuromslag (van 'recht op' naar 'wat is nodig') is zichtbaar in de werkwijze van de toegang.

Op dit moment is de toegang tot zorg sectoraal georganiseerd: het CJG vormt de toegang tot de individuele voorzieningen op het gebied van jeugdhulp, het gebiedsteam Wmo voor de WMO-maatwerkvoorzieningen en de IGSD voor de voorzieningen in het kader van de Participatiewet. De

reden hiervoor is gelegen in het uitgangspunt 'eerst transitie, dan transformatie' en de wens om aan te sluiten bij bestaande structuren. Voor het goed inregelen van de nieuwe taken is twee jaar uitgetrokken: 2015 en 2016. Voor de jaren daarna staat de transformatie op de agenda (zie beleidsplan jeugd 2015-2016 en beleidsplan Wmo 2015-2016). Als onderdeel van de transformatie is de verdere integratie van de afzonderlijke toegangsteams benoemd. De verdere uitwerking hiervan vindt zijn beslag in het beleidsplan Sociaal Domein dat in de loop van 2016 wordt vastgesteld.

De afgelopen maanden is duidelijk geworden dat de verdere integratie van de toegangsteams een zeer belangrijk onderdeel van de transformatie moet zijn. Daar waar geïntegreerde teams in de betreffende beleidsnota's nog geldt als 'stip op de horizon' is de ambitie nu om vanaf 2017 te werken met geïntegreerde teams Jeugd en Wmo en daar op zo kort mogelijke termijn (onderdelen van) de Participatiewet in onder te brengen. De redenen hiervoor zijn gelegen in:

- klantvriendelijkheid en herkenbaarheid;
- effectievere ondersteuning van problematiek op verschillende levensterreinen;
- efficiëntie in de uitvoering;
- de noodzaak om snel en doortastend de transformatie in brede zin op te pakken.

Klantvriendelijkheid en herkenbaarheid

Eén van de uitgangspunten die de raad in de voorbereidingen van de transitie heeft geformuleerd, is dat zorg en ondersteuning dicht bij de burger wordt georganiseerd (zie Beleidskader Sociaal Domein 2014-2018). Dat geldt ook voor de toegang. Daarom werken het CJG en de Wmo gebiedsgericht. In praktijk blijkt echter dat het met name in de buitengebieden lastig is om voldoende fysieke aanwezigheid te organiseren. Hierdoor is de inbedding in de gebieden niet optimaal en blijven er kansen liggen voor sterke verbindingen met de omgeving. Samenvoeging van de teams creëert hiervoor meer mogelijkheden. Doel is om in de gebieden één herkenbaar loket te creëren voor alle zorgvragen, zodat inwoners niet meer van loket naar loket hoeven op het moment dat er ondersteuningsvragen op meerdere domeinen spelen. Dit team heeft goede kennis van en verbindingen met de omgeving, zodat de kansen voor maatwerk en slimme oplossingen dicht bij huis worden gerealiseerd.

Effectievere ondersteuning

Een ander uitgangspunt bij de transitie is de gedachte van één gezin, één plan. Niet alleen omdat dit klantvriendelijker is, maar ook omdat een integrale aanpak ten goede komt aan de effectiviteit van de ondersteuning. In praktijk zien we dat dat het soms lastig is om de integrale aanpak echt te realiseren. Weliswaar wordt bij de vraagverheldering gevraagd naar mogelijke problemen op andere levensdomeinen, maar een echte integrale aanpak en integrale regie op de uitvoering blijken in de praktijk niet vanzelf te ontstaan. Deels heeft dit te maken met de hoge werkdruk in de teams, waardoor de neiging ontstaat om te focussen op het 'bekende' levensdomein. Daarnaast speelt de afstand tussen de teams een rol: de medewerkers van het CJG en het gebiedsteam Wmo kennen elkaar niet goed. Fysieke nabijheid en sturing op de uitwisseling van ervaringen zal de integrale aanpak bevorderen. Dat is niet alleen van belang wanneer er binnen één gezin vraagstukken spelen op meerdere domeinen, maar ook bij de overgang van zorg op grond van de Jeugdwet naar de Wmo, de Participatiewet en de Zorgverzekeringswet. Verdere integratie van de teams kan deze overgangen soepeler laten verlopen.

Efficiëntie in de uitvoering

Bij twee afzonderlijke teams is er sprake van twee keer overhead. Bij het CJG zelfs meer overhead, aangezien het CJG bestaat uit een samenwerkingsverband van zelfstandige moederorganisaties die

ieder ook nog hun eigen overhead hebben. Bij twee afzonderlijke teams wordt bovendien op twee plekken veelal aan dezelfde vraagstukken wordt gewerkt. De beide teams hebben ieder hun eigen kwaliteiten en zouden veel meer van elkaar kunnen leren dan bij de huidige organisatie het geval is. Daarnaast geldt voor een deel dat de teams dezelfde ontwikkelopgaven hebben, bijvoorbeeld op het gebied van doelformulering, het maken van een beweging naar voren, het creatief zoeken naar maatwerk en het leggen van goede contacten met de organisaties en inwoners van het gebied. Integratie van de teams zou betekenen dat de overhead kan verminderen en dat het met en van elkaar leren makkelijker gefaciliteerd kan worden.

De noodzaak van snel en doortastend transformeren en een eenduidige aansturing

De term 'transformatie' is een containerbegrip dat doelt op het realiseren van een andere denk- en werkwijze in de zorg. In die zin is de integratie van teams op zich een onderdeel van transformatie. Maar transformatie gaat verder dan de structuur van de toegang. De ultieme uitdaging van de transitie is om met minder budget ervoor te zorgen dat alle inwoners de ondersteuning krijgen die ze nodig hebben, zodat ze zolang mogelijk regie kunnen voeren over hun eigen leven en deel kunnen nemen aan de samenleving. Doordat knellende oude regelgeving niet meer bestaat – en doordat de gemeente verantwoordelijk is voor een groot deel van het sociaal domein – bestaat de kans om echt vernieuwend te zijn. Dat is niet alleen een kans, maar ook noodzakelijk gezien de kortingen op de budgetten. De forse kortingen op de rijksuitkering sociaal domein maken een doortastende aanpak van die transformatie noodzakelijk. De budgetten die Steenwijkerland ontvangt voor de gedecentraliseerde taken in het sociaal domein (3D) dalen in 2016 met € 1,42 mln (ten opzichte van het oorspronkelijke budget 2015). In 2020 is dit opgelopen tot 3,30 mln. Deze kortingen zijn de resultante van kortingen op het macrobudget en de invoering van het objectieve verdeelmodel. Voor dit veel lagere budget moeten en willen we goede zorg blijven bieden aan alle inwoners die dat nodig hebben. Dat lukt alleen als we kansen voor nieuwe aanpakken en maatwerk creëren. Kansen zullen niet alleen gezocht moeten worden in de organisatie en werkwijze van de toegang, maar ook in de aansluiting op het voorliggend veld (o.m. welzijn, onderwijs, kinderopvang, verenigingen, kerken), in de samenwerking met zorgaanbieders (wijkverpleegkundige, huisartsen, versterken van de samenwerking tussen hulpverleners in één gezin, prikkels creëren tot sneller afschalen), met andere gemeenten en met nieuwe partijen die we op dit moment wellicht nog niet eens in beeld hebben.

Veel kansen voor innovatie en transformatie zullen als eerste zichtbaar worden op de werkvloer. Daar zullen de maatwerkoplossingen moeten worden gerealiseerd en de contacten met andere organisaties worden gelegd. De gebiedsteams zullen dan ook een van de belangrijkste dragende partij in de transformatie zijn. Om snel en doortastend de transformatie vorm te kunnen geven, is in de uitvoering een stevig team nodig dat goed is ingebed in de sociale structuren van het gebied, dat efficiënt verbanden kan leggen tussen de levensgebieden en dat besluitvaardig kansen voor vernieuwing kan pakken. De combinatie van de drie huidige toegangsteams, is dat niet. Met name het feit de aansturing van de teams erg verschillend is geregeld, werkt belemmerend. Dit is thans al zichtbaar binnen het CJG, waar meerdere zelfstandige moederorganisaties gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor de doorontwikkeling van het CJG. Wanneer daar de andere toegangsteams bijkomen – met ieder hun eigen aansturing - wordt de sturing op het geheel alleen maar diffuser en trager. Besluiten moeten dan door te veel verschillende partijen worden genomen, die ieder weer hun eigen organisatiebelangen hebben. Slagvaardig opereren wordt daardoor bijna onmogelijk. Om snel en doortastend de transformatiekansen te pakken is dan ook een geïntegreerd team nodig dat onder eenduidige aansturing staat.

Hieronder beschrijven we hoe de contouren van dit geïntegreerde toegangsteam.

Opdracht van het integrale gebiedsteam

De opdracht van de gemeente in het sociaal domein is driedelig:

- Het treffen van algemene maatregelen gericht op het bevorderen van een krachtige samenleving, door middel van beleid gericht op het vergroten van leefbaarheid en sociale cohesie
- Het ondersteunen van inwoners die belangeloos naar elkaar omzien, nl de mantelzorgers en vrijwilligers
- Het ondersteunen van individuele inwoners die op eigen kracht en behulp van anderen niet zelfredzaam zijn en/of niet kunnen deelnemen aan de samenleving.

Het integrale gebiedsteam is met name actief in de eerste en de derde opdracht. Concreet is de opdracht aan het integrale gebiedsteam:

- Het ondersteunen van individuele inwoners door middel van voorlichting en advies, netwerkversterking
- Het uitvoeren van het onderzoek zoals bedoeld in de Jeugdwet en de Wmo (op termijn (delen van) de Participatiewet)
- Het zorgdragen dat passende ondersteuning wordt geboden op alle levensdomeinen, zijnde eigen kracht, algemene voorzieningen of maatwerkvoorzieningen
- In geval een maatwerk voorziening nodig is: het ondersteunen van de inwoner bij het indienen van een aanvraag
- Casusregie: het (deels) uitvoeren, bewaken en coördineren van de uitvoering van het gezins-/ondersteuningsplan en in geval van stagnaties stappen zetten om de stagnatie op te heffen. Hierbij als aanspreekpunt fungeren voor cliënt en hulpverleners.
- Het versterken van de sociale netwerken in de buurt (opbouwwerk, maar ook bijvoorbeeld het versterken van kennis en kunde ten aanzien van kwetsbare inwoners bij sociale verbanden zoals verenigingen)

Bij de uitoefening van haar opdracht, neemt het gebiedsteam de uitgangspunten zoals verwoord in het Beleidskader Sociaal Domein 2014-2018 als uitgangspunt.

Uit deze formulering blijkt dat de opdracht van het team breder is dan alleen individuele indicatiestellingen. Zij krijgt nadrukkelijk ook een rol het versterken van de leefbaarheid en sociale cohesie. Vandaar ook dat we spreken van een 'gebiedsteam' en vanaf nu niet van meer van een 'toegangsteam'. Een sterke sociale samenleving is een voorwaarde om de zo genoemde 'beweging naar voren' te kunnen maken. We willen graag dat de zorgbehoefte van mensen zo dicht mogelijk bij huis wordt vervuld, waar mogelijk door mensen uit de directe sociale omgeving. Deze omgeving moet in staat zijn om mensen met een beperking of zorgbehoefte 'op te nemen'. Denk aan bijvoorbeeld reguliere verenigingen waar mensen met een beperking kunnen sporten of muziek maken. Dit gaat niet vanzelf. Daarvoor moeten verbindingen worden gelegd, moet misschien scholing en training plaatsvinden van mensen die betrokken zijn bij de kwetsbare inwoners. En heel vaak zal het maatwerk zijn, dat past bij de individuele cliënt. Het is de taak van het integrale gebiedsteam om deze verbindingen te leggen, op casusniveau, maar ook meer in z'n algemeenheid, door formele en informele sociale verbanden met elkaar in contact te brengen, door te stimuleren, aan te jagen etc.

Positionering van het integrale gebiedsteam

Binnen of buiten de gemeente

Zoals hierboven betoogd zal het gebiedsteam snel en doortastend moeten kunnen opereren, teneinde de transformatieopdracht goed vorm te kunnen geven. Er zijn op hoofdlijnen twee manieren waarop de gemeente hier sturing aan kan geven:

- via scherp opdrachtgeverschap aan externe uitvoerende organisaties;
- door zelf direct sturing te geven aan de uitvoering.

Het afgelopen jaar is het lastig gebleken om het opdrachtgeverschap scherp vorm te geven in situaties van grote veranderingen. Omdat de context waarbinnen de transformatieopdracht gerealiseerd moet worden enorm aan verandering onderhevig is, blijft het de komende tijd het lastig om aan de voorkant concrete resultaten af te spreken en de randvoorwaarden te benoemen. Hierdoor zijn vervolgens de mogelijkheden beperkt om opdrachtnemer(s) scherp aan te spreken op het behaalde resultaat. Er zijn immers te veel onbekende factoren die van invloed zijn op het gewenste eindresultaat. Hiermee is sturing door middel van scherp opdrachtgeverschap niet de meest geëigende manier om de transformatieopgave de komende jaren vorm te geven. Daarom zullen de integrale gebiedsteams (met de brede opdracht zoals hierboven beschreven) onder directe aansturing van de gemeente komen te staan. Op die manier worden kansen voor transformatie direct voor de gemeente zichtbaar en kan snel geschakeld worden tussen uitvoering, beleid en bestuur.

Directe gemeentelijke aansturing kan op verschillende manieren worden vormgegeven:

- door de medewerkers van het integrale gebiedsteam zelf in dienst te nemen;
- door het oprichten van een gemeentelijke stichting waar de medewerkers van het gebiedsteam in dienst zijn;
- door medewerkers vanuit andere organisaties te detacheren naar de gemeente, onder de afspraak dat functionele aansturing van de medewerkers belegd is bij een gemeentelijke teamleider.

Uitgezocht zal worden welke constructie het meest wenselijk is.

Gebiedsgericht werken

De teams zijn goed verankerd in de gebieden. Dit betekent dat ze opereren vanuit diverse locaties in de gemeente.

Samenstelling van het gebiedsteam: kernteam en schil

Domeinen

Zo snel als mogelijk wordt toegewerkt naar 3D-brede teams (Wmo, Participatiewet en Jeugd). De eerste stap zal zijn de integratie van het CJG en het gebiedsteam Wmo. Onderzocht moet worden op welke termijn en hoe de medewerkers van de sociale dienst kunnen aansluiten bij het team.

Kernteam

Het gebiedsteam bestaat uit een kern van consultants/ jeugdwerkers die in staat zijn om de cliënt te ondersteunen bij het hele proces van zorgmelding, via vraagverheldering tot aan zorgvraag en casusregie. Deze medewerkers zijn in staat om de situatie van een cliënt integraal in beeld te brengen, dat wil zeggen op alle levensdomeinen. Daar waar nodig halen ze deskundigheid erbij, hetzij door een collega erbij te vragen, hetzij door een externe deskundige in te schakelen. Deze medewerkers zijn goed bekend met het werkgebied, de sociale structuur en de lokale samenleving.

Dat maakt dat zij snel kunnen schakelen en verbindingen kunnen leggen met ketenpartners, maar ook vaker informele ondersteuning en zorg zullen inzetten.

Daarnaast kan overwogen worden om een opbouwwerker toe te voegen aan het team, die de taak heeft om de sociale netwerken in de buurt te versterken. Door de opbouwwerker in het team te positioneren, wordt de afstand verkleind tussen de cliëntgebonden taken en de meer collectieve taken (makelen in de samenleving). Voordeel hiervan is dat de kansen voor ondersteuning dichtbij beter benut kunnen worden. De opbouwwerker kan ook in de schil gepositioneerd worden (zie hieronder).

Schil

Rond de kern van het gebiedsteam bestaat een schil van diverse professionals en organisaties op het gebied van zorg, welzijn en aanpalende sectoren. De denken valt aan:

- Algemeen maatschappelijk werk
- Clientondersteuning
- Jeugdgezondheidszorg (incl. preventie)
- Wijkverpleegkundige
- Huisartsen
- Scholen, kinderdagverblijven
- Woningcorporaties

De exacte afbakening van het kernteam ten opzichte van de schil zal nader worden uitgewerkt.

Wat levert het de burger op?

De vorming van een integraal gebiedsteam wordt zoals gezegd mede ingegeven door de noodzaak om snel en doortastend te transformeren (zie aanleiding). Voor de burger heeft de integratie van de huidige teams als voordeel:

- een besluitvaardig team dat snel oplossingen kan bieden voor een hulpvraag, ook als deze een innovatief karakter hebben;
- meer maatwerk en dicht bij huis (want een goede inbedding in het gebied);
- lagere kosten (o.a. minder overhead, meer gebruik van lichte ondersteuning);
- snellere doorontwikkeling van de teams (op kwaliteit, deskundigheid en efficiëntie), want eenduidige aansturing;
- betere afstemming tussen de levensdomeinen, waaronder een soepelere overgang tussen 18- en 18+;