

Herijking visie toegang sociaal domein

1. Inleiding

Waar gaat deze visie over?

Deze visie is een herijking van de huidige inrichting van de toegang tot gemeentelijke ondersteuning in het sociaal domein. Sinds 2015 is de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor de jeugdzorg, werk en inkomen en de zorg voor en ondersteuning van langdurig zieken en ouderen¹ verbreed. De toegang tot deze ondersteuning is nu in drie organisaties vormgegeven, namelijk het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG), Het Plein en de sociale wijkteams van Perspectief Zutphen.

Waarom een herijking van de visie?

De directe aanleiding voor de herijking van de visie is de ontwikkeling van het Zutphens Werkbedrijf. Deze ontwikkeling heeft consequenties voor Het Plein en raakt daarmee een deel van de toegang. Hierdoor ontstaat een natuurlijk moment voor herbezinning op de totale inrichting van die toegang. Daarnaast hebben we inmiddels tweeënhalf jaar ervaring opgedaan en nieuwe inzichten gekregen. Op basis hiervan kunnen we de inrichting van de toegang verder verbeteren.

Wat willen we met deze herijkte visie bereiken?

Deze visie bepaalt de kaders en uitgangspunten voor de inrichting van de toegang vanaf 2019. De inrichting van de toegang is echter geen doel op zich. Het is een middel om kwetsbare Zutphenaren te versterken² en ons streven naar een vitale samenleving te realiseren³.

Hoe is deze visie tot stand gekomen?

De visie is door middel van een beleidsatelier tot stand gekomen. Kenmerkend voor die aanpak is een kort tijdsbestek, nadruk op interactie met inwoners en partners en een integrale benadering van het thema⁴.

Hoe is dit document opgebouwd?

Na deze inleiding volgt een paragraaf met een *analyse* van de huidige inrichting van de toegang. In de derde paragraaf definiëren we *wat* de Zutphense toegang is, gevolgd door een paragraaf met leidende principes over *hoe* deze in te richten. De laatste paragraaf beschrijft de vervolgstappen.

2. Analyse van de huidige situatie

Welke visie ligt ten grondslag aan de huidige inrichting van de toegang?

In Zutphen streven we naar een vitale samenleving. Een gevarieerde samenleving, waaraan mensen naar vermogen kunnen deelnemen. Die samenleving vormt zich in de wijk. Waar mensen zelf vorm geven aan hun leven, met eigen regie en op een wijze die bij hen past. En waar men naar elkaar omziet. Extra aandacht gaat daarbij uit naar het versterken en betrekken van de kwetsbare inwoners van onze gemeente.

In het algemeen beleidskader sociaal domein (2014) stelden we dat het streven naar een vitale samenleving vraagt om een samenspel van inwoners, professionals en gemeente. Om dat te bereiken hebben we destijds kaders geformuleerd. Voor de inrichting van de toegang zijn de volgende kaders relevant:

- *Kanteling*: in eerste aanleg zorgen mensen voor zichzelf en voor elkaar op basis van een sterke sociale infrastructuur. Wanneer dat niet voldoende is kan een beroep worden gedaan

¹ De Jeugdwet, de Participatiewet, de Wet maatschappelijke ondersteuning en de Wet publieke gezondheid bieden hiervoor de belangrijkste wettelijke kaders.

² Het versterken van kwetsbare Zutphenaren is een van de drie doelen van onze Strategische Agenda.

³ Een streven dat is geconcretiseerd in beleidsdoelen zoals vastgesteld in het algemeen beleidskader sociaal domein (2014), de kademoties Jeugd en WMO (2014) en de visie participatiewet (2017).

⁴ De integraliteit is niet alleen binnen het thema toegang gezocht, maar ook in de verbinding met aanpalende ontwikkelingen geborgd, zoals het Zutphens Werkbedrijf en de huishoudelijke hulp. En in de relaties met team Leerplicht en de toegangen voor Passend Onderwijs en de Wet langdurige zorg.

op algemene oplossingen. Wanneer meer specialistische voorzieningen nodig zijn, worden maatwerkoplossingen ingezet.

- *Preventie en vroegsignalering*: er wordt geïnvesteerd in vroegsignalering en preventie zo dicht mogelijk bij de inwoner.
- *Toegang*: een inwoner kan op verschillende plekken terecht als hij een vraag of signaal heeft. Ondersteund door informatie via telefoon of internet kan iemand zelf komen tot een oplossing of rechtstreeks terecht bij een specifiek loket of netwerk. Verschillende ingangen blijven dus naast elkaar bestaan.
- *Eén gezin – één plan – één regisseur*: inwoner en professional maken samen een plan. De inwoner is hiervan zelf eigenaar. Als er meer professionals betrokken zijn regisseert één van hen de naadloze samenwerking. Opschaling via een indicatie gebeurt alleen als er geen adequaat antwoord in de directe kring van professionals beschikbaar is of buiten het mandaat van die professionals valt.
- *Zo nabij mogelijk*: algemene - en maatwerkoplossingen organiseren we zo dicht mogelijk bij huis in de nabijheid van inwoners.

Hoe zagen we de inrichting van de toegang voor ons?

In het algemeen beleidskader is in 2014 met betrekking tot de toegang vastgesteld dat verschillende ingangen beschikbaar blijven. Iedere inwoner kiest namelijk zijn eigen weg om tot een oplossing te komen. Daarmee werd de bestaande werkwijze voortgezet en verder in- en aangevuld met nieuwe taken als gevolg van de decentralisaties. Het CJG, Het Plein en de sociale wijkteams van Perspectief werden de drie hoofdpijlers waar inwoners met hun vragen terecht kunnen⁵.

Deze drie organisaties waren er al vóór 2015, maar hebben zich verder moeten ontwikkelen in lijn met de nieuwe taken en kaders. Het CJG breidde de bestaande netwerksamenwerking uit met een toegangsteam en Het Plein kreeg er in het kader van de decentralisaties nieuwe taken bij. De bestaande opzet en werkwijze van de sociale wijkteams werd verder uitgewerkt, zodat de teams in de wijk ook zichtbaar, vindbaar en bereikbaar zouden zijn met het oog op de nieuwe taken in het sociaal domein.

Over het toegangsproces is in het algemeen beleidskader beschreven dat inwoners met een vraag thuis bezocht worden door een professional voor "het gesprek". In het gesprek komt de situatie van de inwoner of het gezin aan de orde en wordt besproken of en waarbij ondersteuning nodig is⁶. Uitgangspunt daarbij is om steeds de meest passende, minst belastende, goedkoopste en kortste vorm van ondersteuning aan te bieden, die aansluit bij de aard en de ernst van de problematiek. Achtereenvolgens wordt dan gekeken naar de eigen mogelijkheden, het aanwezige sociale netwerk en de omgeving, algemene oplossingen en maatwerkvoorzieningen. Voor een aantal maatwerkoplossingen geldt dat deze geïndiceerd moeten worden met behulp van specialisten. Ook voor advies en feedback kan de professional terecht bij specialisten. Indien nodig neemt deze professional de rol van regisseur om zo de schakel te vormen tussen de omgeving van de inwoner en de diverse professionals die betrokken zijn.

Inmiddels zijn we tweeënhalve jaar verder. Wat gaat er goed?

De toegang is ingericht zoals we hebben beoogd. Er zijn drie hoofdpijlers in de vorm van het CJG, Het Plein en de sociale wijkteams van Perspectief. De eerste 18 tot 24 maanden lag de nadruk op (het continueren van) de dienstverlening aan inwoners, grip krijgen op de (nieuwe) basistaken en het op orde krijgen van het eigen primaire proces. Intensieve trajecten die hoofdzakelijk binnen de eigen

⁵ In het algemeen beleidskader is expliciet benadrukt dat een goede verbinding tussen de verschillende (kleinere) ingangen en de drie hoofdpijlers (ook onderling) van belang is. Om zo snel mogelijk de vraag van inwoners te kunnen beantwoorden, om zoveel mogelijk expertise met elkaar te kunnen delen en om te voorkomen dat professionals langs elkaar werken.

⁶ Wanneer het gesprek wordt gevoerd met een sociaal werken uit het sociaal wijkteam dan wordt de methodiek van de Sociale Netwerk Strategieën (SoNeStra) gevolgd.

organisaties vorm kregen, mede omdat het karakter⁷ en de sturing van de drie organisaties verschillend is. De laatste maanden is er rust en ruimte ontstaan om ook werk te maken van de gevraagde transformatie. Wat gaat er goed:

- de drie hoofdpijlers functioneren: dienstverlening wordt geboden;
- er is in toenemende mate grip op de basistaken en de primaire processen raken op orde;
- samenwerking komt op gang om de (gezamenlijke) opgave van transformatie op te pakken⁸;
- in de meeste wijken is een sociale infrastructuur waarop gebouwd kan worden;
- onafhankelijkheid van sociale wijkteams zorgt voor laagdrempeligheid, waardoor mensen makkelijk aankloppen en hun verhaal vertellen (ook de inwoners die normaal gesproken de officiële instanties mijden);
- de SoNeStra methode wordt binnen de sociale wijkteams als effectief ervaren;
- de noodzakelijk expertise is stedelijk per domein aanwezig;
- er is voldoende expertise en handelingsruimte om maatwerk te leveren.

En wat kan beter?

Omdat in de afgelopen periode de focus meer lag op de eigen organisatie en het grip krijgen op het primair proces, kunnen we ons vooral op de volgende punten verbeteren:

- we zetten de inwoner centraal in plaats van de (eigen) organisaties;
- we verbeteren de samenwerking tussen de hoofdpijlers en de overige (kleinere) ingangen om zo:
 - o de vraag van inwoners sneller en scherper in beeld te krijgen en passend te beantwoorden;
 - o expertise met elkaar te delen ten behoeve van de inwoner;
 - o te voorkomen dat we langs elkaar werken en duidelijk te hebben wie de regie heeft;
 - o de inwoner zo min mogelijk te belasten met regels en procedures.
- we investeren (financieel) meer in preventie en vroegsignalering zodat vragen van inwoners eerder beantwoord worden waardoor het beroep op maatwerkoplossingen afneemt;
- we verbeteren de herkenbaarheid, vindbaarheid en het imago van de toegang;
- we verbeteren de ondersteuning van inwoners bij het vinden van de toegang;
- we blijven investeren in bevorderen van competenties, houding en gedrag (professionals) passend bij de kanteling.

Zijn er trends of ontwikkelingen waar we bij de herijking rekening moeten houden?

Bij herijking van de visie anticiperen we ook op trends en ontwikkelingen. Lokaal houden we onder andere rekening met de ontwikkeling van het Zutphens Werkbedrijf en de toekomstige inrichting van de huishoudelijk hulp. En ook met een demografische ontwikkeling die zowel een sterke vergrijzing als ontgroening kent in de periode tot 2040.

Ook trends en ontwikkelingen die het Zutphense overstijgen zijn van belang. Denk bijvoorbeeld aan de toename van het aantal digitaalvaardige inwoners en hun groeiende behoefte om informatie snel en makkelijk in te zien. Ook van de overheid verwachten zij wat dat betreft steeds meer⁹.

Tegelijkertijd groeit de groep inwoners voor wie de huidige samenleving (te) complex is. Het zelforganiserend vermogen van deze inwoners wordt vaak overschat. En hun behoefte aan eenvoud in regels en uitvoering en persoonlijke ondersteuning groeit¹⁰. En een derde relevante trend waar we rekening mee willen houden is de groeiende waarde die inwoners hechten aan hun directe leefomgeving (de straat, de wijk, de stad of de regio) in een wereld die steeds verder globaliseert.

⁷ Waar het CJG en Het Plein naast de directe ondersteuning van klanten ook het verstrekken van beschikkingen tot hun taak hebben, hebben de sociale wijkteams alleen de directe ondersteuning van klanten als taak om zo te kunnen opereren als een herkenbare en laagdrempelige plek voor inwoners met vragen.

⁸ Voorbeelden hiervan zijn: pilot huisartsen, samenwerking met leerplicht, samenwerking Perspectief en CJG, werkgroep 18-/18+.

⁹ Zie ook het Regeerakkoord 2017-2021 Vertrouwen in de toekomst.

¹⁰ Zie de rapporten 'Eenvoud loont' van de Raad voor Volksgezondheid en Samenleving, 'Weten is nog geen doen' van de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid en 'Zorg beter begrepen' van het Sociaal Cultureel Planbureau.

3. Definitie van de toegang sociaal domein

Wat verstaan we onder toegang?

De inrichting van de toegang beperkt zich niet tot de inrichting van een loket en de bewegwijzering. Het gaat ook (of misschien juist) over het functioneren van en het aansluiten op het netwerk en initiatieven in de buurt, de wijk, de stad en de regio. Het samenspel tussen inwoners, professionals, de gemeente en andere betrokken partijen. Dus niet alleen over toekenning van individuele maatwerkvoorzieningen, maar ook over preventie, vroegsignalering en normalisering¹¹. Niet alleen over Wmo, jeugd, inkomen en participatie, maar over alle relevante onderwerpen vanuit het perspectief van de inwoner.

De toegang is voor onze inwoners breder dan een paar instanties of loketten. Het is hun toegang tot (digitale) informatiebronnen en hun netwerk van familieleden, burens, vrienden, collega's, de school, de sportvereniging, de kerk en bekende professionals als bijvoorbeeld de huisarts, de wijkverpleegkundige, het onderwijszorgcentrum, de wijkagent, het sociaal wijkteam, het CJG en Het Plein. Hoe beter het netwerk rond een inwoner functioneert, hoe groter de kans dat zijn vraag al in dat netwerk kan worden beantwoord. Hoe groter ook de kans dat een vraagstuk wordt gesignaleerd voordat het een meer complex probleem is geworden. Dat betekent dat (specialistische) expertise in dat netwerk vroegtijdig betrokken moet worden en (specialistische) expertise outreachend moet opereren. Zij wordt ingezet wanneer dat nodig is, maar weet ook weer afstand te nemen wanneer de situatie dit toelaat. Niet afwachten tot er een aanvraag komt, maar afdalen op signalen en vroegtijdig inzetten en waar het kan afschalen in samenwerking met de betrokken partijen.

De toegang is het totale netwerk en is inclusief. Hierbij gaat het om het samenspel tussen inwoners en hun netwerk, professionals en de formele afhandeling/ indicatiestelling voor de maatwerkoplossingen.

Voor wie is de toegang bedoeld?

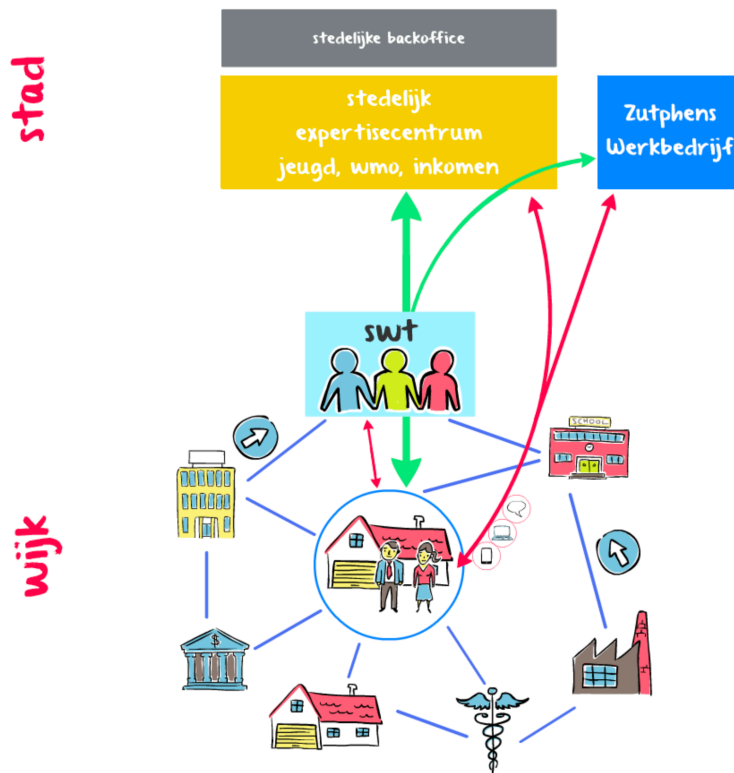
Inwoners kennen een verschillende mate van zelfredzaamheid. Een grote groep inwoners is zelfredzaam genoeg om aan de hand van informatie zelfstandig hun oplossing te vinden of de weg te bepalen naar de toegang. Er zijn echter ook kwetsbare inwoners. Deze groep heeft te maken met omstandigheden en ontbrekende vaardigheden die leiden tot een ontoereikende zelfredzaamheid. Dit vraagt om extra aandacht bij het inrichten van de toegang en oog voor mensen voor wie de samenleving te ingewikkeld is.

4. Inrichting van de toegang sociaal domein

Hoe richten we de toegang in?

Het is ons streven om in de nabijheid van onze inwoners te zijn door wijkgericht te werken. Dat betekent dat ook de toegang wijkgericht werkt. Op die manier willen we de ambities zoals beschreven in onze Strategische Agenda en de actuele beleidskaders in het sociaal domein realiseren. De kaders uit het algemeen beleidskader sociaal domein 2014 zijn daarbij nog steeds van toepassing en vormen het uitgangspunt. Deze herijking van de visie op de toegang heeft dus geen betrekking op die kaders, maar op *hoe* we deze ambitie (nog beter) realiseren en de rol die de toegang daarin speelt. De beoogde inrichting is gebaseerd op vier leidende principes. De volgende afbeelding geeft dit schematisch weer.

¹¹ Preventie is het voorkomen dat mensen het zelf niet meer redden en aangewezen zijn op professionele ondersteuning. Vroegsignalering is het tijdig signaleren van relatief overzichtelijke vragen voordat deze uitgroeien tot complexe problemen. Normalisering is het oplossen van de vraag met de best passende oplossing in plaats van met het zwaarste geschut.



De toegang bevindt zich primair op het niveau van de inwoner in de wijk

Het sociaal wijkteam bestaat uit een vaste kern van professionals met generalistische expertise. Deze vaste kern is afgestemd op de wijk en kan dus per wijk verschillen¹². De taken zijn gericht op het versterken van het zelfoplossend vermogen van inwoners en hun omgeving, preventie, vroegsignalering en normalisering. Het sociaal wijkteam is hierbij niet alleen herkenbaar onderdeel, maar ook mede vormgever van en verbinder binnen de sociale infrastructuur in de wijk.

Op stedelijk niveau bundelen we de specialistische expertise in een stedelijk expertisecentrum

We bundelen de specialistische expertise op het gebied van jeugdzorg, Wmo en inkomen¹³ centraal. Op die manier borgen, ontwikkelen en onderhouden we de noodzakelijk specialistische kennis¹⁴ in Zutphen en combineren we deze integraal ten behoeve van onze inwoners. De specialistische expertise is weliswaar stedelijk gebundeld, maar wordt ingezet nabij de inwoner in de wijk. Het gaat dus niet alleen om het indiceren van maatwerkoplossingen, maar ook (en vooral) om het gericht en vroegtijdig inzetten van deze specialisten in het netwerk. Dit vraagt om een naadloos samenspel tussen de professionals van de sociale wijkteams en het stedelijk expertisecentrum.

De inwoner kan terecht in de wijk én bij het stedelijk expertisecentrum

De inwoner kiest zelf zijn weg. Digitaal, telefonisch en in persoonlijk contact. Inwoners kunnen bij het sociaal wijkteam terecht met hun vragen, maar ook bij het stedelijk expertisecentrum en het Zutphens Werkbedrijf¹⁵. Waar hij ook komt, overal ervaart hij dezelfde houding en benadering. Hierbij is oog voor de aard van de vraag¹⁶. De sleutel voor het goed laten werken van de toegang zit dan ook niet

¹² Vooralsnog handhaven we de actuele wijkindeling. Bij de verdere operationalisatie van deze visie zal de wijkindeling tegen het licht gehouden worden.

¹³ Onder inkomen valt: inkomensondersteuning, bijzondere bijstand en minaregelingen en schulddienstverlening.

¹⁴ Ook andere gerelateerde onderwerpen kunnen onder gebracht worden in het stedelijke expertisecentrum. In ieder geval wordt gedacht aan leerplicht en leerlingenvervoer.

¹⁵ Een inwoner kan in principe niet zelf naar het Werkbedrijf. Hiervoor heeft hij een Wmo-indicatie of een uitkering nodig. Mogelijk dat niet-uitkeringsgerechtigden (nuggers) op termijn wel direct toegang krijgen.

¹⁶ Bij relatief eenvoudige en/of enkelvoudige vragen is een andere benadering gewenst dan bij de meer complexe en/of meervoudige vragen.

zozeer in de structuur, maar in de samenwerking tussen alle betrokkenen en het stroomlijnen van een gedeelde werkwijze.

De gemeente neemt regie door middel van een meer directe vorm van sturing

Deze inrichting van de toegang vraagt om integrale samenwerking en dus om sturing van de gemeente op die samenwerking. De gemeente neemt hierin de regie door middel van een meer directe vorm van sturing. Een verdergaande ontschotting van budgetten in het sociaal domein én een verschuiving in de inzet van beschikbare middelen (van maatwerkoplossingen naar preventie) hoort daar ook bij.

5. Vervolgstappen

Wat gebeurt er na vaststelling van deze visie?

Het is onze ambitie de nieuwe inrichting van de toegang op 1 januari 2019 operationeel te hebben. Dat betekent dat het College vóór 1 maart 2018 - in samenwerking met de nu betrokken actoren en op basis van de herijkte visie - een operationeel ontwerp opstelt. Dit ontwerp wordt vertaald in een implementatieplan dat in 2018 wordt uitgevoerd.

Welke rol heeft de gemeenteraad in het vervolg?

De gemeenteraad wordt gedurende het hele traject actief geïnformeerd over de voortgang. Wanneer het operationeel ontwerp raakt aan de beleidsmatig en financieel gestelde kaders, wordt de gemeenteraad vanzelfsprekend in stelling gebracht om hierop haar rol te nemen.