

Onderzoeksplan Quickscan Sociale Wijkzorgteams

19 november 2014

1. Aanleiding, probleemschets

Sociale wijkteams worden in heel het land ingezet als instrument in het kader van de overheveling van taken uit de huidige AWBZ naar de WMO. Ook in Den Haag is gekozen voor het gebruik van dit instrument, zij het dat Den Haag de teams ‘sociale wijkzorgteams’ heeft genoemd. Deze teams zijn één van de vernieuwingen waarmee de gemeente de nieuwe taken op het gebied van werk, zorg en jeugd goed en efficiënt wil organiseren. De sociale wijkzorgteams (hierna SWT’s) in Den Haag worden opgezet voor Hagenaars met meerdere ernstige problemen en beperkte eigen mogelijkheden om deze problemen op te lossen en/of de weg naar de hulpverlening te vinden. Daarnaast is als doel van de SWT’s geformuleerd dat hulp en ondersteuning wordt gecoördineerd zodat problemen integraal kunnen worden aangepakt en een sluitend en volledig hulp- en ondersteuningsaanbod voor en met de klant kan worden gerealiseerd. De teams moeten snel en efficiënt gaan werken en op termijn kostenbesparend zijn (vanaf 2017). Belangrijke aanname die ten grondslag ligt aan de inzet van dit instrument is dat alle hierboven genoemde doelen ermee behaald kunnen worden.¹

Kennisinstituut Movisie heeft in 2014 een analyse gemaakt van 32 gemeentelijke nota’s met betrekking tot sociale wijkteams. Doel was te achterhalen wat de veronderstellingen zijn over het functioneren van de wijkteams en of de verwachtingen plausibel zijn. Uitkomst was dat de meeste nota’s onduidelijk zijn over de doelen en verwachte resultaten van de wijkteams en dat onvoldoende de keuze voor het instrument wordt beargumenteerd.² Verschillende andere publicaties onderschrijven deze boodschap en/of waarschuwen voor teveel optimisme over de inzet van wijkteams.³ Dit vormt voor de Haagse rekenkamer mede aanleiding tot het voornemen de Haagse ontwikkeling van het instrument SWT te onderzoeken met een quick scan. Daarnaast is de aanleiding voor een quick scan naar de SWT’s gebaseerd op het gemeentelijk voornemen SWT’s als belangrijke spil binnen de 3D-aanpak te positioneren. De ontwikkeling, realisatie en functioneren van SWT’s kan daarmee gevolgen hebben voor de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gemeentelijk beleid in het sociale domein.

De rekenkamer heeft het voornemen om in de komende jaren de decentralisaties binnen het sociale domein nauwlettend te gaan volgen met verschillende type onderzoeken. Eind september 2014 is als eerste het onderzoek afgerond naar de decentralisatie van de jeugdzorg. Dit betrof een breed ex-ante onderzoek naar de voorbereiding van de gemeente op de decentralisatie van de jeugdzorg en de kansen en risico’s van het nieuwe Haagse jeugdstelsel. Een scherp afgebakend onderwerp als de SWT’s leent zich goed voor een meer kleinschalig onderzoek. Vandaar dat de rekenkamer kiest voor een quick scan waarbij de onderzoeksfocus ligt op één instrument en de nadruk niet ligt op de decentralisatie van de Wmo.

¹ Factsheet Haagse Sociale Wijkteams, april 2014, gemeente Den Haag, en brief ‘Voortgang en planning sociale wijkzorgteams’, 16 juli 2014, RIS 274410, gemeente Den Haag.

² Silke van Arum en Vasco Lub, ‘Wat gemeenten van sociale wijkteams verwachten’, februari 2014.

³ Bijvoorbeeld Frank van Steenbergen en Julia Wittmayer, ‘Wijkteams als heilige graal? zes aandachtspunten voor gemeenten in transitie’, Drift, april 2014, en Freek de Meere et al., ‘Waarom zouden wijkteams beter en goedkoper zijn?’, 10 september 2013.

2. Regelgeving, beleid en organisatie

- **Wet- en regelgeving**

De voorgenomen hervormingen vanaf 1 januari 2015 ten aanzien van zorg en ondersteuning in het sociale domein vereisen een aangepast wettelijk kader. De Jeugdwet, de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015), de Zorgverzekeringswet (Zvw) en de Wet langdurige zorg (Wlz) moeten gaan voorzien in de vereiste nieuwe wet- en regelgeving.⁴

Een van de grootste veranderingen die hiermee wordt gerealiseerd is de verdwijning van de AWBZ en de overheveling van de AWBZ functies naar de Wmo 2015, de Zvw en de Wlz. Voor de Wmo 2015 betekent dit dat gemeenten, naast de bestaande Wmo taken⁵ de verantwoordelijkheid krijgen om passende (maatwerk)voorzieningen te treffen voor niet-medische vormen van ondersteuning. Een beperkt deel van de AWBZ; de verpleging en verzorging zonder verblijf, komt niet over naar de Wmo 2015 maar wordt ondergebracht in het verplichte basispakket van de Zvw. De beschikbaarheid en bekostiging van de wijkverpleegkundige functie, bijvoorbeeld in een sociaal wijkteam, komt hiermee bij de zorgverzekeraars. De overige functies uit de AWBZ, die veelal zwaardere en langdurige zorg behelzen voor de meest kwetsbaren, worden opgenomen in de nieuwe Wlz. De behoefte aan Wlz-zorg wordt op basis van objectieve criteria vastgesteld. Wanneer een indicatie is afgegeven voor zorg op grond van de Wlz, gaat de verantwoordelijkheid voor de zorg en ondersteuning over van de gemeente naar regionale zorgkantoren.⁶

- **Gemeentelijk beleid en organisatie**

De decentralisatie van de Wmo ligt op het terrein van verschillende diensten. Vooral onderdelen van de diensten Onderwijs, Cultuur en Welzijn (OCW) en Sociale Zaken en Werkgelegenheids-projecten (SZW) hebben hiermee te maken. Voor de ontwikkeling van de SWT's is een projectteam gevormd. Dit projectteam coördineert de inzet van de SWT's en bestaat uit medewerkers van DPZ, OCW, OCW/GGD, BSD en SZW. De verantwoordelijke portefeuillehouder is de wethouder Stedelijke economie, Zorg en Havens.

Het gemeentelijk beleid ten aanzien van de Wmo en de SWT's is vervat in het Beleidsplan Maatschappelijke Ondersteuning 2015-2016. Ten aanzien van de Wmo legt de gemeente de volgende visie neer: *“Het algemene doel van de Wmo is dat burgers de regie behouden over hun eigen leven en zo lang mogelijk thuis blijven wonen, ook als er sprake is van een beperking. Wie ondersteuning en zorg nodig heeft, krijgt deze zoveel mogelijk dichtbij huis, in de eigen leefomgeving. De ondersteuning en zorg zijn gericht op zelfredzaamheid van mensen en het versterken van de zelfstandigheid. Burgers zoeken eerst zelf en met hun sociale omgeving naar een oplossing voor hun behoefte aan ondersteuning en kunnen daarna voor hun ondersteuning en/of zorg een beroep doen op de gemeente en/of zorgverzekeraar.”*⁷

⁴ Brief staatssecretaris VWS, ‘Zorg en maatschappelijke ondersteuning’, 4 maart 2014 (vergaderjaar 2013-2014, 29 538, nr. 152).

⁵ Bestaande taken behelzen o.a. vervoersvoorzieningen en rolstoelen, woningaanpassing en hulp bij huishouden.

⁶ Brief staatssecretaris VWS, ‘Zorg en maatschappelijke ondersteuning’, 4 maart 2014 (vergaderjaar 2013-2014, 29 538, nr. 152), brief staatssecretaris VWS, ‘Behandeling Wmo 2015, 1 mei 2014 (vergaderjaar 2013-2014, 33 841), en Beleidsplan Maatschappelijke Ondersteuning 2015-2016, versie tbv inspraak, Gemeente Den Haag.

⁷ Beleidsplan Maatschappelijke Ondersteuning 2015-2016, versie tbv inspraak, Gemeente Den Haag. Besluitvorming over het beleidsplan is voorzien medio december 2014.

Wat de concrete uitwerking van de Haagse visie ten aanzien de Wmo op de zorg en ondersteuning de komende jaren zal worden, is nog onduidelijk. Hierover geeft het college namelijk het volgende aan: *“De komende 2 jaar gaan we de zorg en ondersteuning verder ontwikkelen. Daarbij werken we toe naar een organisatieopzet per stadsdeel waar principes van eigenaarschap, buurtgerichtheid en samenhang, samen komen in één concept: zorgcoöperaties. De kanteling naar een organisatieopzet per stadsdeel, en meer eigenaarschap voor de inwoners is een grote uitdaging. (...) We gaan uitzoeken wat voor de gemeente Den Haag de beste vorm is om zaken op stadsdeel/wijkniveau te organiseren en eigenaarschap van de burgers te vergroten. De jaren 2015 en 2016 gebruiken we om de decentralisaties goed te regelen en te experimenteren met nieuwe vormen van eigenaarschap in de wijk.”* Op wijkniveau is hierbinnen voor de SWT's een grote rol weggelegd.⁸

- **Organisatie en uitgangspunten Sociale wijkzorgteams**

SWT's worden opgericht om de groep kwetsbare burgers te kunnen ondersteunen. De gemeente vult samen met partners op het gebied van zorg en welzijn de verschillende SWT's in de wijken. De teams zijn samengesteld uit specialisten die in dienst blijven van de eigen organisatie. Daarnaast maakt de wijkverpleegkundige onderdeel uit van het sociaal wijkzorgteam.⁹

In de teams is aandacht voor hulp en ondersteuning op o.a. de volgende onderdelen:

- Financiën
- Geestelijke en lichamelijke gezondheid
- Dagbesteding
- Verslaving
- Huisvesting
- Maatschappelijke participatie
- Huiselijke relaties
- Sociaal netwerk¹⁰

De beoogde werkwijze van de SWT's kent o.a. de volgende uitgangspunten:

- Daar waar nodig wordt outreachend gewerkt zodat burgers (waaronder zorgmijders) in een zo vroeg mogelijk stadium geholpen worden.
- Burgers kunnen zich niet zelf aanmelden, maar worden door een professional aangemeld.
- Het team biedt toegang tot Wmo maatwerkvoorzieningen.
- Het sociaal wijkzorgteam biedt zelf geen hulpverlening, hiervoor wordt doorverwezen.
- Er wordt gewerkt met casusregie om te komen tot 1 plan- 1 aanpak- 1 regisseur.

Door het voorkomen van overlap in de hulpverlening en doordat snel en adequaat wordt ingegrepen verwacht de gemeente dat SWT's op termijn leiden tot een kostenbesparing.¹¹

Medio 2014 zijn de eerste vier SWT's in Den Haag gestart.¹² Op 16 juli 2014 is de raad geïnformeerd over de planning en voortgang van de SWT's. In deze brief is aangegeven dat in 2014 met twaalf teams wordt gestart waarbij tenminste in elk stadsdeel een SWT wordt opgezet. Voorts is aangegeven dat 2014 wordt gebruikt om te pionieren met deze teams en dat in 2015 het totaal aantal teams door zal groeien naar 27.¹³ In de laatste versie van het Beleidsplan Maatschappelijke Ondersteuning wordt de planning ten aanzien van het aantal teams iets aangepast. Er wordt aangegeven dat op 1 januari 2015 elf SWT's operationeel zullen zijn. Gaandeweg wordt het aantal verder uitgebouwd tot uiteindelijk 27 SWT's. De praktijk moet echter uitwijzen of meer of juist minder teams nodig zijn. Omdat in 2015 nog niet alle SWT's actief zijn zal er een tijdelijk stedelijk team komen.¹⁴

⁸ Beleidsplan Maatschappelijke Ondersteuning 2015-2016, versie tbv inspraak, Gemeente Den Haag.

⁹ Beleidsplan Maatschappelijke Ondersteuning 2015-2016, versie tbv inspraak, Gemeente Den Haag.

¹⁰ Brief 'Voortgang en planning sociale wijkzorgteams', 16 juli 2014, RIS 274410, Gemeente Den Haag.

¹¹ Beleidsplan Maatschappelijke Ondersteuning 2015-2016, versie tbv inspraak, Gemeente Den Haag, Brief 'Voortgang en planning sociale wijkzorgteams', 16 juli 2014, RIS 274410, Gemeente Den Haag, en Beantwoording Technische vragen Jeugdhulp, Commissie Samenleving 8 oktober (RIS276615).

¹² Gemeente Den Haag, 'Sociale Wijkteams in Den Haag; waar staan we nu?', Werknet, 29 juli 2014.

¹³ Gemeente Den Haag, Brief 'Voortgang en planning sociale wijkzorgteams', 16 juli 2014, RIS 274410.

¹⁴ Beleidsplan Maatschappelijke Ondersteuning 2015-2016, versie 19 november (RIS278543).

3. Relevantie

- **Financieel belang**

Het Wmo takenpakket van de gemeente bestaat vanaf 2015 uit een deel waarvoor de gemeente voordien al verantwoordelijk was, en nieuwe taken. Op het extra budget dat de gemeente ontvangt van het Rijk voor deze nieuwe taken wordt gedeeltelijk een korting doorgevoerd die oploopt tot 25% in 2017. Het college kiest ervoor om deze bezuiniging ten dele ook te verzachten door zelf extra middelen beschikbaar te stellen. Het budget¹⁵ voor deze bestaande en nieuwe taken ziet er als volgt uit:

Bestaande taken		Nieuwe taken		Totaal budget	
2015	2016	2015	2016	2015	2016
€ 165.006.000	€ 168.254.000	€ 138.670.000	€ 135.246.000	€ 303.676.000	€ 303.500.000

Het Rijk, zorgverzekeraars en gemeente stellen budget beschikbaar voor de wijkteams:

- Via het gemeentefonds stelt het Rijk in 2015 € 10 mln. beschikbaar, oplopend tot € 50 mln. structureel in 2017. Den Haag ontvangt hiervan ongeveer € 0,3 mln.
- Zorgverzekeraars stellen in 2015 € 40 mln. beschikbaar, oplopend tot € 200 mln. structureel in 2017. De gemeente is nog in overleg met de zorgverzekeraars over de verdeling van het landelijk budget en de gevolgen hiervan voor Den Haag.¹⁶
- Voor de 3 decentralisaties is in Den Haag een investeringsbudget beschikbaar van € 18,8 mln. voor 2014 en 2015. Voor het opzetten van 10 -12 SWT's wordt in 2014 een investering van € 0,8 mln. voorzien.¹⁷

- **Maatschappelijk belang**

Het beoogd maatschappelijk effect is dat kwetsbare burgers passende hulp en ondersteuning krijgen zodat zij kunnen participeren in de maatschappij. Daarnaast is het maatschappelijk belang dat de eigen kracht en zelfredzaamheid van de kwetsbare burgers wordt versterkt door het activeren en versterken van de sociale omgeving.

- **Politiek/ bestuurlijk belang**

Het politiek en bestuurlijk belang is groot omdat de decentralisaties in het sociale domein een grote groep (kwetsbare) burgers raken. Daarnaast is er minder budget beschikbaar voor het uitvoeren van de nieuwe taken wat de opgave voor de gemeente complexer maakt. Binnen de nieuwe Wmo voorziet het college een belangrijke rol voor de SWT's om invulling te geven aan deze complexe opgave door ten eerste te voorzien in passende zorg en ondersteuning en ten tweede de nieuwe visie op zorg (eigen kracht, vraaggericht) concreet vorm te geven.

4. Toegevoegde waarde

Hoe de SWT's definitief vorm krijgen en gaan functioneren is nog niet geheel duidelijk. Het traject om de SWT's in Den Haag te ontwikkelen en te komen tot de realisatie van goed functionerende teams door de gehele stad, wordt door de gemeente omschreven als een "groeimodel" en een "organisch proces". De komende twee jaar wordt gebruikt voor opbouw en ontwikkeling.

¹⁵ Beleidsplan Maatschappelijke Ondersteuning 2015-2016, versie tbv inspraak, Gemeente Den Haag.

¹⁶ Brief 'Voortgang en planning sociale wijkzorgteams', 16 juli 2014, RIS 274410, Gemeente Den Haag.

¹⁷ Geactualiseerde begroting 2014 voor investeringen 3 decentralisaties, 15 juli 2014, RIS 274427.

Het idee is om in deze jaren, binnen vastgestelde kaders en uitgangspunten, te komen tot nadere detaillering en concretisering van de SWT's.¹⁸ De bevindingen en resultaten van het rekenkameronderzoek kunnen een bijdrage leveren aan het ontwikkel- en opbouwtraject van de SWT's.

Dat de SWT's worden gerealiseerd, is een direct gevolg van decentralisatie van de Wmo. Naast de decentralisatie van de Wmo heeft de gemeente ook te maken met andere decentralisaties binnen het sociale domein: de jeugdzorg, de participatiewet en het passend onderwijs. Op verschillende aspecten raken en overlappen de (gevolgen van de) decentralisaties elkaar voor de Haagse burger. Door het uitvoeren van deze quick scan in combinatie met eerder uitgevoerd rekenkameronderzoek¹⁹ binnen het sociale domein, krijgt de rekenkamer zicht op deze raakvlakken en de mate van integraliteit tussen de decentralisaties. Dit is ook een toegevoegde waarde van en voor dit quick scan onderzoek.

5. Doelstelling en onderzoeksvragen

De rekenkamer stelt zich met dit onderzoek ten doel een bijdrage te leveren aan de implementatie en het functioneren van de sociale wijkzorgteams, door:

- Inzicht te bieden in de keuze voor, en de opzet en beoogde werkwijze en taken van de sociale wijkzorgteams in Den Haag;
- De eerste praktijkervaringen in beeld te brengen, en;
- Een oordeel te geven over de mate waarin hiermee voorzien wordt in de voorwaarden voor een doeltreffende en doelmatige uitvoering van de taken.

Probleemstelling

In hoeverre wordt voldaan aan de voorwaarden voor het doeltreffend en doelmatig functioneren van de sociale wijkzorgteams?

De probleemstelling is uitgewerkt in de volgende deelvragen:

1. Waarom is gekozen voor de inzet van het instrument sociale wijkzorgteams?
2. Hoe, en met welk doel worden de sociale wijkzorgteams opgezet/ingericht?
3. Wat zijn de taken en wat wordt de werkwijze?
4. Wat zijn de praktijkervaringen van de teamleden tot dusver met sociale wijkzorgteams?
5. Hoe worden de (leer)ervaringen gebruikt bij de verdere ontwikkeling van de sociale wijkzorgteams?

6. Aanpak

Het onderzoek naar de SWT's is een kwalitatief onderzoek en zal worden uitgevoerd door middel van een documentstudie en interviews met verschillende betrokken actoren. Daarnaast worden SWT teamleden middels een digitale enquête bevroegd.

¹⁸ Factsheet Haagse Sociale Wijkteams, april 2014, gemeente Den Haag, en Brief 'Voortgang en planning sociale wijkzorgteams', 16 juli 2014, RIS 274410, gemeente Den Haag.

¹⁹ Bijvoorbeeld Rekenkamer Den Haag, 'Zorg voor jeugd op scholen', december 2012, Rekenkamer Den Haag, 'Kansenkaart Haags Sociaal Domein, september 2013, en Rekenkamer Den Haag, 'Decentralisatie Jeugdzorg', september 2014.

De beantwoording op het merendeel van de onderzoeksvragen zal beschrijvend zijn. Daar waar de rekenkamer een oordeel geeft zal zij zich baseren op normen.

Deze normen worden in algemene termen gesteld en vloeien logisch voort uit de vraagstelling, bijvoorbeeld een voorwaarde voor doeltreffendheid is dat de doelen helder zijn (ook wel SMART-C, zodat eenduidig is vast te stellen of doelen al dan niet gehaald worden). Een voorwaarde voor de plausibiliteit van de beleidstheorie, is dat onderbouwd is waarom het gekozen instrument zou werken. In de rapportage zal de rekenkamer het gehanteerde normenkader opnemen en toelichten.

In de documentstudie zal de rekenkamer in ieder geval alle relevante gemeentelijke stukken betrekken. Sociale wijk(zorg)teams zijn de laatste jaren regelmatig onderwerp van onderzoek. Verschillende van deze recente onderzoeken worden ook meegenomen in de documentstudie. Te denken valt daarbij bijvoorbeeld aan:

- Mirjan Oude Vrielink, Henk van der Kolk en Pieter-Jan Klok, 'De vormgeving van sociale (wijk)teams', Platform 31/BMC/Universiteit Twente, september 2014.
- Annette van den Bosch, 'Sociale wijkteams en de lessons learned', Sociaalbestek, augustus/september 2014.
- Frank van Steenberg en Julia Wittmayer, 'Wijkteams als heilige graal?; zes aandachtspunten voor gemeenten in transitie', Drift, april 2014.
- Silke van Arum en Vasco Lub, 'Wat gemeenten van sociale wijkteams verwachten', Beleidsonderzoek Online, Movisie, februari 2014.
- Veroni Larsen, Merei Lubbe en Lauri de Boer, 'Meta analyse MKBA's sociale (wijk)teams; Integrale aanpakken vergeleken in termen van kosten en baten', LPBL, januari 2014.
- VNG, Transitiebureau Jeugd en Transitiebureau Wmo, 'Sociale wijkteams in ontwikkeling; Inrichting, aansturing en bekostiging', juli 2013.

7. Planning en organisatie

Omdat dit onderzoek een quick scan betreft is de doorlooptijd, in vergelijking met een normaal onderzoek, beperkt. De planning is om binnen een half jaar de quick scan te kunnen publiceren.

Fase	Activiteiten	Periode in de tijd
Voorbereiding	Afronden onderzoeksplan	week 47
Feitenonderzoek	Literatuurstudie Interviews Digitale enquête leden SWT	eind november - eind januari
Rapportage	Schrijven feitenrapport en bestuurlijk rapport	eind januari – medio februari
Publicatie	Publicatie onderzoek	eind maart

8. Literatuurlijst

- Gemeente Den Haag, Factsheet Haagse Sociale Wijkteams, april 2014.
- Gemeente Den Haag, brief 'Voortgang en planning sociale wijkzorgteams', 16 juli 2014, RIS 274410.
- Gemeente Den Haag, Geactualiseerde begroting 2014 voor investeringen 3 decentralisaties, 15 juli 2014, RIS 274427.

- Gemeente Den Haag, Beantwoording Technische vragen Jeugdhulp, Commissie Samenleving 8 oktober, RIS276615.
- Gemeente Den Haag, Beleidsplan Maatschappelijke Ondersteuning 2015-2016, versie tbv inspraak, Gemeente Den Haag.
- Gemeente Den Haag, Beleidsplan Maatschappelijke Ondersteuning 2015-2016, versie 19 november 2014, Gemeente Den Haag, RIS 278543.
- Ministerie VWS, Brief staatssecretaris VWS, 'Zorg en maatschappelijke ondersteuning', 4 maart 2014 (vergaderjaar 2013-2014, 29 538, nr. 152).
- Ministerie VWS, brief staatssecretaris VWS, 'Behandeling Wmo 2015, 1 mei 2014 (vergaderjaar 2013-2014, 33 841).
- Silke van Arum en Vasco Lub, 'Wat gemeenten van sociale wijkteams verwachten', februari 2014.
- Freek de Meere, Jochum Deuten, Ahmed Hamdi, 'Waarom zouden wijkteams beter en goedkoper zijn?', 10 september 2013.
- Frank van Steenbergen en Julia Wittmayer, 'Wijkteams als heilige graal?; zes aandachtspunten voor gemeenten in transitie', Drift, april 2014.