

Retouradres: Postbus 19157, 2500 CD Den Haag

Aan
Aan de voorzitter van de commissie Samenleving

Uw kenmerk

Ons kenmerk
RK/2017.03_RIS296575

Doorkiesnummer
070-3532048

E-mailadres
rekenkamer@denhaag.nl

Aantal bijlagen

Datum
23 maart 2017

Onderwerp:
Reactie rekenkamer op (vervolg-)onderzoek Sociale wijkzorgteams

Geachte heer Aydin,

Op 24 januari 2017 ontving u van de wethouder van Stedelijke Economie, Zorg en Havens een brief (RIS 296156) over de stand van zaken van de toegang tot de Wmo, met als bijlage het rapport 'De ontwikkeling van Haagse sociale wijkzorgteams in perspectief' van B&A. Hierbij informeren wij u, op basis van het rapport van B&A, in hoeverre het raadsbesluit naar aanleiding van ons eerdere onderzoek 'Op eigen kracht' naar de opzet en implementatie van de Sociale Wijkzorgteams van 16 oktober 2015 (RIS 286267) is opgevolgd.

1.1 Aanleiding

Op 26 november 2015 heeft de raad naar aanleiding van het rapport 'Op eigen kracht' van de rekenkamer een raadsvoorstel aangenomen, waarmee de aanbevelingen uit dit rapport werden overgenomen. Tevens voegde de raad aan het raadsvoorstel een verzoek aan de rekenkamer toe om een vervolgonderzoek naar de Sociale Wijkzorgteams te doen en de raad hierover uiterlijk in september 2016 te rapporteren.

Naar aanleiding van het verzoek van de raad aan de rekenkamer en een discussie in de raad over het al dan niet ter beschikking stellen van extra middelen aan de rekenkamer, heeft de wethouder Stedelijke Economie, Zorg en Havens, in de commissie Samenleving van 7 april 2016 toegezegd bereid te zijn een onderzoek te laten uitvoeren dat vergelijkbaar is aan het eerdere rekenkameronderzoek en hiervoor de onderzoeksopzet binnen twee weken aan de commissie te doen toekomen.¹ Op 24 mei 2016 heeft de wethouder per brief de onderzoeksopzet aan de raad toegezonden². Zoals hiervoor vermeld, ontving de raad op 24 januari 2017 het rapport met de uitkomsten van B&A.

1.2 Opvolging van het raadsbesluit

Het raadsbesluit dat naar aanleiding van ons onderzoek 'Op eigen kracht' is genomen bevat drie onderdelen. Per onderdeel wordt hierna toegelicht in hoeverre het raadsbesluit, naar de stand van zaken zoals weergegeven in het rapport van B&A, is opgevolgd.

¹ Besluitenlijst Commissie Samenleving van 7 april 2017, RIS 293661

² Brief wethouder Stedelijke Economie, Zorg en Havens van 24 mei 2016, RIS 294240

Raadsbesluit, onderdeel 1

Zorg te dragen voor een zo snel mogelijke implementatie van een leerinfrastructuur waarmee:

- a) (leer)ervaringen actief kunnen worden gesignaleerd;
- b) (leer)ervaringen uniform en structureel kunnen worden vastgelegd en geanalyseerd en;
- c) de hieruit volgende verbeterpunten gebruikt kunnen worden bij de doorontwikkeling van de teams en in het (bij)sturen van het leerproces.

Rapport B&A

a. Leerervaringen actief signaleren

Het B&A-rapport laat zien dat er inmiddels veel aandacht is voor het van elkaar leren en dat dit in de praktijk ook veel wordt toegepast. Zo is in juni 2015 het plan “Continu verbeteren bij Sociale Wijkzorgteams” vastgesteld en in december 2015 het “Opleidingsplan Sociaal Wijkzorgteam 2016 - Leren Ontwikkelen”. Voor het stimuleren van intervisie hebben de coördinatoren in mei 2016 een specifieke training gekregen. Op basis van de leerervaringen van het eerste halfjaar is de inhoud van de leergang aangepast om beter aan te sluiten op de dagelijkse praktijk waarbinnen de teams opereren.

b. Leerervaringen vastleggen en analyseren

B&A meldt dat sinds de zomer van 2015 een kwaliteitsmedewerker is aangetrokken die zorg draagt voor het analyseren, vastleggen en ontsluiten van leerervaringen in werkprocesbeschrijvingen.

Leerdoelen worden op verschillende manieren en niveaus besproken, o.a. door team- en pilotevaluaties, themabijeenkomsten en intervisie. Er is medio 2016 echter nog geen sprake van SMART-C geformuleerde leerdoelen voor de (individuele) teams. Wel geeft B&A aan dat er op dit moment toegewerkt wordt naar concrete ontwikkel- en leerdoelen per team. Zo is in het ‘Opleidingsplan Sociaal Wijkzorgteam 2016 - Leren Ontwikkelen’ een aantal leerdoelen op hoofdlijnen geconcretiseerd. De coördinatoren hebben daarnaast in mei 2016 een training gevolgd om de ontwikkelbehoeften- en doelen op te (leren) halen uit de teams.

c. Leerervaringen gebruiken voor door ontwikkelen teams en leerproces

In de figuur in paragraaf 3.4 van het rapport van B&A is opgenomen dat de leergang continu wordt herijkt. In paragraaf 3.6 is opgenomen dat op basis van de leerervaringen van het eerste halfjaar de inhoud van de leergang is aangepast.

Opmerkingen rekenkamer ten aanzien van de opvolging

Gezien de door B&A geschetste ontwikkelingen die na het onderzoek van de rekenkamer tot mei 2016 hebben plaatsgevonden, lijkt het besluit door de raad voor wat betreft de leerinfrastructuur te zijn opgevolgd. Daarbij plaatst de rekenkamer een aantal kanttekeningen.

a. Leerervaringen actief signaleren

In het onderzoek van de rekenkamer gaven de teamleden aan positief te zijn over het leren kennen van elkaar en het oefenen met casussen uit de praktijk. De teamleden waren minder te spreken over het lesmateriaal. Dit voldeed veelal niet aan de verwachtingen en behoefte. Het rapport van B&A gaat niet specifiek in op het lesmateriaal.

b. Leerervaringen vastleggen en analyseren

B&A gaat niet in op de vraag wie naar aanleiding van de analyses van de kwaliteitsmedewerker beslissingen neemt over eventuele aanpassingen van werkwijzen en hoe geborgd wordt dat eventuele wijzigingen

daadwerkelijk in het belang zijn van de doeltreffend- en doelmatigheid van de SWT's én in overeenstemming zijn met relevante beleidskaders en wet- en regelgeving.

Zoals B&A aangeeft, is er medio 2016 nog geen sprake van SMART-C geformuleerde leerdoelen, maar wordt toegewerkt naar concrete ontwikkel- en leerdoelen per team.

c. Leerervaringen gebruiken voor door ontwikkelen teams en leerproces

In de figuur in paragraaf 3.4 van het rapport van B&A is opgenomen dat de leergang continu wordt herijkt, maar in hoeverre dit continu gebeurt is niet uitgewerkt. B&A meldt alleen dat de leergang in het eerste halfjaar is aangepast. Zoals in het rapport van de rekenkamer is aangegeven is deze aanpassing van juni 2015.

Raadsbesluit, onderdeel 2

Om zowel ten aanzien van de (door)ontwikkeling van de SWT's als vroegsignalering, eigen kracht en ondersteuning, te komen met een voorstel waarin de kaders voldoende concreet en SMART-C zijn uitgewerkt.

Rapport B&A

B&A geeft in haar rapport aan dat er geen SMART-C doelstellingen of indicatoren genoemd zijn ten aanzien van de teamprestaties. Concreet zijn er geen afspraken over aspecten als volume, kwaliteit, afnemende aanspraak op (maatwerk-)voorzieningen, toeleiding naar algemene voorzieningen, inzet van eigen kracht, vroegsignalering of tevredenheid. Die keuze zou bewust gemaakt zijn om de teams vooral in de implementatiefase de ruimte te bieden om zicht te krijgen op wat werkt en wat daarvoor nodig is.

Eigen kracht

Ten aanzien van de 'eigen kracht' merkt B&A op dat het 'eigen kracht denken' verweven is in het werkproces en in al het handelen van de professionals. Dit is geborgd door in de analyse en het Plan van Aanpak de Zelfredzaamheidsmatrix (ZRM) centraal te stellen. Zo wordt in de leergang nadrukkelijk ingegaan op de rol van de teams in breder perspectief (positie in de wijk) en het methodisch handelen. In dat methodisch handelen staat een analyse van alle leefdomeinen (integrale benadering) centraal, gevolgd door het beoordelen van de zelfredzaamheid van een cliënt op de verschillende leefdomeinen in de ZRM. Bij het opstellen van het plan van aanpak moet de vraag wat een cliënt zelf of met behulp van het eigen netwerk kan centraal staan. Hoe die analyse dient te worden uitgevoerd en hoe omgegaan moet worden met de ZRM is vastgelegd in een handleiding (op maat ontwikkeld voor Den Haag op basis van een handleiding die is opgesteld door GGD Amsterdam en Gemeente Rotterdam, welke in Nederland als de standaard geldt).

Tegelijkertijd wordt opgemerkt dat de eigen kracht van cliënten met meervoudige, complexe problematiek dermate beperkt kan zijn dat de regie (tijdelijk) wordt overgenomen. Een negental gevalstudies op cliëntniveau toont vooral aan dat het cliëntenbestand van de SWT's vaak over zeer bescheiden eigen kracht beschikt en langdurige hulp en ondersteuning nodig heeft om de regie over alle leefdomeinen weer echt zelf aan te kunnen.

Vroegsignalering

B&A geeft aan dat 'vroegsignalering' niet als kerntaak door de teams wordt beschouwd. Vroegsignalering is een term die vragen oproept bij de leden van de SWT's ('wat wordt daar onder verstaan, ligt dat bij ons?') en als zodanig niet in het werkgeheugen of de taakopvatting van de teamleden zit. De leden van de teams zien hier in eerste instantie een rol voor de coördinatoren (het leggen van relaties) waar zij zelf op kunnen doorpakken en op voortbouwen. Ook het meldsysteem is volgens teamleden omslachtig, niet goed vindbaar

en maakt het melden daardoor niet aantrekkelijker. De verwachtingen en kaders rondom 'vroegsignalering' zijn minder scherp geëxpliciteerd dan voor eigen kracht.

Ten aanzien van 'vroegsignalering' is met name door de teamcoördinatoren geïnvesteerd in kennismaking en samenwerkingsrelaties met partijen uit de 2e en 3e ring (ketenpartners in de wijk). In een aantal wijken bestond het signaleringsoverleg nog dat al voor de start van de SWT's in delen van Den Haag actief was en waar verschillende partijen uit zorg, welzijn, maatschappelijk middenveld en 3e ring signalen deelden. Er is gekozen voor een geleidelijke overgang van dergelijke structuren naar de SWT's om te voorkomen dat bestaande gremia komen te vervallen en netwerken geheel opnieuw opgebouwd moeten worden.

De 'getrapte vroegsignalering' gaat volgens de SWT's niet vanzelf. Er moet geïnvesteerd worden in kennis, informatie en netwerken, vaak op individueel niveau. Tevens wordt aangegeven dat stedelijke convenanten (bijvoorbeeld met huisartsen) nog maar in beperkte mate lijken door te dringen tot afspraken op praktijkniveau.

Opmerkingen rekenkamer ten aanzien van de opvolging

De rekenkamer constateert dat het raadsbesluit nog niet is opgevolgd, aangezien het college geen voorstel aan de raad heeft doen toekomen waarin de kaders voldoende concreet en SMART-C zijn uitgewerkt.

Eigen kracht

In de praktijk gebruikt het team instrumenten om de 'eigen kracht' van cliënten van de SWT's te kunnen bepalen. Daaruit blijkt dat de 'eigen kracht' bij cliënten maar zeer beperkt aanwezig is. Meer centrale sturing op de mate waarin invulling (kan) worden gegeven aan 'eigen kracht' zou de doelmatigheid van de SWT's ten goede kunnen komen.

Vroegsignalering

Het college zal daarnaast meer maatregelen moeten nemen om te zorgen dat de problematiek vroegtijdig wordt gesignaleerd, aangezien het afsluiten van convenanten nauwelijks zijn weerslag lijkt te hebben op de praktijk en de SWT's de 'vroegsignalering' niet als onderdeel van hun taakopvatting beschouwen.

Raadsbesluit, onderdeel 3

De Rekenkamer te verzoeken een vervolgonderzoek te doen en de raad uiterlijk in September 2016 de uitkomsten te rapporteren.

Opmerkingen rekenkamer ten aanzien van de opvolging

Het onderzoek is na overleg tussen raad en college in opdracht van het college uitgevoerd. Het onderzoeksrapport van B&A is in januari 2017 aan de raad gezonden.

De rekenkamer merkt op dat het onderzoek van B&A niet alle aspecten belicht die in haar eigen vervolgonderzoek centraal zouden staan.³ Zo bevat het geen een inhoudelijke analyse van de handboeken, de werkinstructies, het kwaliteitsmanagementsysteem en de samenwerkingsconvenanten. B&A baseert haar analyses primair op de ervaringen van de teamleden en een aantal cliënten van de SWT's. Ervaringen van partijen uit de 2^e en 3^e schil zijn niet in het onderzoek betrokken. Voorts merkt de rekenkamer op dat er in de

³ Onderzoeksopzet Vervolgonderzoek Op eigen kracht, Rekenkamer Den Haag, 15 januari 2016, RIS292360

rapportage nauwelijks bronverwijzingen staan en dat het toetsingskader wat vooraf door de wethouder goedgekeurd zou worden niet is bijgevoegd.

1.3 Tot slot

De rekenkamer constateert op basis van het rapport van B&A dat het besluit door de raad voor wat betreft de leerinfrastructuur en het vervolgonderzoek is opgevolgd, maar voor wat betreft de uitwerking in concrete doelstellingen voor met name 'eigen kracht' en 'vroegsignalering' niet. En dat dit laatste ook zijn weerslag kan hebben op de leerinfrastructuur.

Het college heeft met het inzetten van sociale wijkzorgteams het doel geformuleerd om burgers met (meervoudige) problemen zo vroeg mogelijk op te sporen en adequate hulp in te zetten om erger te voorkomen. De hulp is er daarbij op gericht om de burger zo snel mogelijk weer regie over eigen leven te laten krijgen en waar mogelijk de aanspraak op voorzieningen te verminderen.⁴

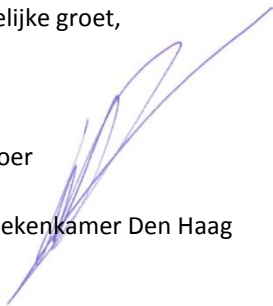
In zijn bestuurlijke reactie op de aanbevelingen van de rekenkamer gaf het college destijds daarover nog het volgende aan: *Wij zijn van mening dat vroegsignalering en eigen kracht onderdeel zijn van de aanpak van de SWT's en geborgd in de leergang. De opgedane ervaring heeft in augustus 2015 geresulteerd in een handboek maatwerk ondersteuning waarin doelen en acties per leefgebied zijn uitgewerkt. Wat betreft de (door)ontwikkeling van de SWT's worden vanuit kwaliteitsmanagement meer concrete kaders en indicatoren uitgewerkt op basis van de praktijkervaring. De raad wordt in de voortgangsrapportages Wmo nader geïnformeerd.*

Met deze brief willen wij de raad inzicht geven hoe naar ons oordeel het college opvolging heeft gegeven aan het raadsbesluit, zodat u dit in de commissie kunt betrekken bij de beraadslagingen over het rapport 'De ontwikkeling van Haagse sociale wijkzorgteams in perspectief' van B&A.

Met vriendelijke groet,

Watze de Boer

voorzitter Rekenkamer Den Haag



⁴ Gemeente Den Haag, 'Afdoening Motie Decentralisaties', 10 juni 2013, RIS 259732, Bijlage 2 Overkoepelende aanpak 3 decentralisaties; en Gemeente Den Haag, 'Beleidsplan Maatschappelijke Ondersteuning 2015-2016', november 2014 (RIS 278543).