

Evaluatie De Doetinchemse Keuze

“Tussen transitie en transformatie in het Sociaal Domein”



Maart 2017

Inleiding

Hoe het begon

Inmiddels zijn we twee jaar onderweg sinds de stelselwijziging binnen het sociaal domein per 1 januari 2015. De grote stelselveranderingen zijn voortgekomen uit de decentralisatie van de jeugdzorg en de daarmee gepaarde invoering van de Jeugdwet, het verschuiven van taken uit de oude AWBZ naar de Wmo, de invoering van de Participatiewet en invoering van de Wet op het Passend onderwijs. Voor de gemeente betekende het een forse uitbreiding van taken en verantwoordelijkheden binnen het sociale domein op de beleidsterreinen Werk en Inkomen, Maatschappelijke Ondersteuning en Jeugd. Deze taken en verantwoordelijkheden zijn gedecentraliseerd van de landelijke - en provinciale overheid naar de gemeente.

Sinds de 2^e helft van 2013 hebben we ons als gemeente zowel op bestuurlijk, beleidsmatig en uitvoerend niveau voorbereid op de transitie van het sociaal domein per 2015. Het gemeentebestuur van Doetinchem is in drie fasen gekomen tot de vaststelling van het uiteindelijke beleidsplan De Doetinchemse Keuze 3. Daaraan voorafgaand zijn via een visiedocument en een voortgangsrapportage keuzes en uitgangspunten benoemd als basis voor het definitieve beleidsplan. Na de vaststelling van het beleidsplan door de gemeenteraad op 17 juli 2014, is het college van B&W aan de slag gegaan met de implementatie en de verdere voorbereidingen voor de uitvoering. In de 2^e helft van 2014 heeft dat geleid tot vaststelling van documenten als verordeningen, beleidsregels, inkoopkaders, aanbesteding, contracteren en aanpassingen van de werkprocessen zowel inhoudelijk als technisch via de systemen. Per 1 januari 2015 was de transitie van het sociaal domein een feit en zijn we gestart met het nieuwe beleid en bijbehorende werkwijzen.

Eerste evaluatie De Doetinchemse Keuze

Eind 2016 is door gemeenteraad en college van B&W een eerste evaluatie van het beleidsplan De Doetinchemse Keuze behandeld. In de bijeenkomsten die gemeenteraad en college daaromtrent hebben gehouden werd duidelijk dat de kaders die vastgesteld zijn voor De Doetinchemse Keuze niet eenduidig zijn. De voornaamste oorzaak hiervan was het in drie fasen vaststellen van verschillende documenten met daarin visie, uitgangspunten en doelstellingen. Dit zou in het geheel het kader vormen van De Doetinchemse Keuze. De conclusie bij de eerste evaluatie was daarom de zoektocht naar wat zijn nu onze kaders voor het vormgeven van de nieuwe taken en verantwoordelijkheden binnen het sociaal domein?

Dit heeft geleid tot een raadsbesluit op 10 november 2016 over het instellen van een raads werkgroep met de opdracht om duidelijkheid te krijgen over de kaders van de Doetinchemse Keuze. Deze raads werkgroep heeft, met collegeleden in een adviserende rol, een Vernieuwd kader De Doetinchemse Keuze opgeleverd. Dit vernieuwde kader is op 16 februari 2017 vastgesteld door de gemeenteraad. Dit vernieuwde kader vormt de basis voor deze evaluatie van de Doetinchemse Keuze.

Een korte terugblik op twee jaar De Doetinchemse Keuze

Voorafgaand aan de evaluatie van de uitgangspunten geven we in het kort aan wat onze bevindingen en ervaringen van de afgelopen twee jaar zijn. Het volgende deel start met de uitkomsten van de eerste evaluatie van De Doetinchemse Keuze uit de 2^e helft van 2016. Daarna volgt de evaluatie van de uitgangspunten van De Doetinchemse Keuze.

De eerste evaluatie (2016) gaf vooral een weerspiegeling van het invoeringsjaar 2015. In navolging van 2015 zijn we in 2016 voortvarend doorgedaan en hebben we afgemaakt wat in 2015 nog niet gereed was. Dit had voor het grootste deel nog te maken met het inregelen van de gedecentraliseerde taken, naast de taken en verantwoordelijkheden die we al hadden binnen het sociaal domein. Na het wettelijke overgangsjaar 2015 concluderen we dat 2016 tot 2^e overgangsjaar bestempeld kan worden. Dit is ook een gevolg van bepaalde overgangstermijnen die er voor cliënten waren, doordat hiervoor al indicaties waren afgegeven. Hierbij valt te denken aan ingezette zorgtrajecten die langer lopen dan een jaar zoals o.a. voorkomt bij de jeugd-ggz en beschermd wonen.

Door de intensiteit van alles wat er in 2015 op ons afgekomen is, het wennen aan de nieuwe taken en verantwoordelijkheden en de nodige inspanningen voor de regionale samenwerking binnen het sociaal domein, moesten we besluiten het voornemen van een nieuwe integrale inkoop door te schuiven naar 2017. Dit betekende dat de contracten met de aanbieders voor 2016 zijn verlengd en gericht bleven op het voortzetten van de zorgcontinuïteit. Dit bracht zeker voordelen met zich mee doordat we rust creëerden, zowel aan de kant van de aanbieders als aan de kant van de gemeenten. Dat heeft geleid tot het op orde krijgen van zaken, het beter met elkaar corresponderen van systemen tussen gemeenten en aanbieders en het verbeteren van de regionale samenwerking. We kunnen nu concluderen dat het tijd nemen voor het laten landen van de gedecentraliseerde taken en dus de transitie zeker ten goede is gekomen van de inwoners. Natuurlijk zijn er knelpunten geweest en voelden mensen zich soms niet goed begrepen of dachten dat het niet goed zou komen. Doordat we tijd en rust hebben gecreëerd, zijn we in staat geweest een goede en kwalitatieve inhaalslag te maken. Het meest concrete resultaat is het feit dat eind 2016 iedereen van een herindicatie was voorzien (op nog een aantal doorlopende indicaties van beschermd wonen na) en dat nagenoeg alle vervuiling uit de cliëntenbestanden is verdwenen.

Het nieuwe beleid voor het sociaal domein zijn we ingegaan met hoge ambities gericht op betere ondersteuning en hulp op maat voor de inwoners van Doetinchem, maar wel met doorgevoerde kortingen op de budgetten door de rijksoverheid. We constateren dat het benutten van twee overgangs- en implementatiejaren echt nodig was en dat we nu een goede basis hebben voor de volgende stappen in de transitie en vooral de transformatie van het sociaal domein. We hebben de eerste stappen gezet, die zijn positief verlopen en we willen nu verder aan de slag met onze ambitie gericht op betere ondersteuning en hulp op maat voor onze inwoners. Na intensieve en goede jaren van implementatie, gaan we door om te komen tot de daadwerkelijke eigen optimale inrichting van het sociaal domein. Daarbij willen we ons de komende jaren richten op de doorontwikkeling van de toegang tot ondersteuning, het verbinden van diverse terreinen, de inzet van collectieve activiteiten, meer inzet op preventie en ruimte voor innovatie en transformatie.

Uitkomsten eerste evaluatie van De Doetinchemse Keuze

In de 2^e helft van 2016 is er een eerste evaluatie geweest van De Doetinchemse Keuze. In verschillende gesprekken in informatieve en beeldvormende sessies tussen gemeenteraad en college van B&W is er veel uitgewisseld over de uitwerking van het beleidsplan De Doetinchemse Keuze. In feite was deze eerste evaluatie gericht op het eerste jaar 2015 en de implementatie van de transitie van het sociaal binnen de gemeente Doetinchem. Ondanks dat het jaar 2015 een “trial and error” jaar was, kon geconcludeerd worden dat de transitie in Doetinchem zonder grote calamiteiten is verlopen. Een snelle tweede conclusie was dat de transitie een feit was, maar dat de transformatie nog maar mondjesmaat was begonnen.

Het jaar 2015 en het begin van 2016 zijn vooral in beslag genomen door het goed inregelen van de systemen, het inzichtelijk krijgen van de inwoners die in Doetinchem voor zorg en ondersteuning overgedragen waren naar de verantwoordelijkheid van de gemeente en het ontwikkelen van een generalistische werkwijze door buurtcoaches in de wijken en dorpen. Geconcludeerd werd dat de transformatie een cultuurverandering betekent en dat kost tijd. Wat in jaren is opgebouwd als systeem van zorg en ondersteuning, bouw je niet in 1,5 jaar tijd om. Zeker niet als de cultuuromslag betekent dat wet- en regelgeving gericht op “recht hebben op” verandert is in “daar waar het nodig is”. Deze cultuuromslag betekent iets voor zowel inwoners als professionals als de overheid en kost een samenleving meerdere jaren om daar een nieuwe weg in te vinden.

Uiteindelijk heeft de besluitvorming over de eerste evaluatie van de Doetinchemse Keuze geleid tot het door de gemeenteraad meegegeven van zienswijzen, suggesties en denkrichtingen op onder andere de volgende prioriteiten:

- Inzet op verdere ontwikkeling van preventie en vernieuwing
- Verdere inzet op houding en cultuur op het primaire proces
- De ontwikkeling van de financiën te blijven monitoren
- De regionale nieuwe inkoop in te zetten voor de gewenste vernieuwing

Daarnaast heeft de besluitvorming over de eerste evaluatie geleid tot een vernieuwd kader voor de Doetinchemse Keuze.

Vernieuwd kader de Doetinchemse Keuze

Op 16 februari 2017 heeft de gemeenteraad een vernieuwd kader voor De Doetinchemse Keuze vastgesteld. Dit vernieuwde kader bestaat uit de volgende maatschappelijke effecten en uitgangspunten:

I. Maatschappelijke effect / doel De Doetinchemse Keuze

Iedereen functioneert zo zelfstandig mogelijk en doet zo goed mogelijk mee in de samenleving.

II. Uitgangspunten bij het realiseren van het beoogde maatschappelijke effect:

1. We gaan uit van de eigen mogelijkheden van onze inwoners en hun omgeving.
2. Voorop staat inzet op preventie.
3. We realiseren laagdrempelige toegang en ondersteuning op maat.
4. We zetten in op één huishouden, één plan, één regisseur.
5. We werken met (regievoering door) buurtcoaches.
6. We zetten in op zinvolle daginvulling voor iedereen.
7. We geven ruimte voor initiatief en innovatie.
8. We blijven binnen de beschikbare budgetten.

Dit vernieuwde kader voor de Doetinchemse Keuze is de leidraad waarlangs deze evaluatie is opgebouwd. In het volgende deel evalueren we per uitgangspunt het tot nu toegevoerde beleid binnen de Doetinchemse Keuze.

Evaluatie van de uitgangspunten De Doetinchemse Keuze

I. We gaan uit van de eigen mogelijkheden van onze inwoners en hun omgeving.

De nieuwe wet verwacht meer dan voorheen dat mensen waar mogelijk op eigen kracht of met behulp van hun eigen netwerk de problemen oplossen. Er wordt geen maatwerkvoorziening verstrekt, als de cliënt op eigen kracht, met gebruikelijke hulp, met mantelzorg of met hulp van andere personen uit zijn sociale netwerk de beperkingen kan wegnemen. Dat er een bepaald spanningsveld zit tussen de juridische kaders en de dagelijkse praktijk is daarbij evident: de relevante wetten bieden beperkte handvatten voor invulling van maatschappelijke ondersteuning en jeugdhulp volgens bovenstaand model. Beide wetten beogen dat het sociale netwerk zoveel mogelijk functioneert als voorliggende voorziening maar in de praktijk is dit ondermeer afhankelijk van de bereidheid hiertoe van de cliënt (en van het sociale netwerk). Daarnaast kan het zijn dat juist door een combinatie van eigen kracht/ inzet van het sociale netwerk en een maatwerkvoorziening de cliënt het probleem kan oplossen.

Voor het nieuwe beleidskader nemen we mee dat we uitgaan van dat wat er nodig is om problemen op te lossen, waarbij (de terugkeer naar) het normale leven leidend is. We passen maatwerk toe gericht op verbetering en normalisatie van de situatie. Ons beleid en werkwijze is erop gericht dat daar waar hulpverlening nodig is wordt het altijd ingezet. Eigen kracht wordt niet ingezet om noodzakelijke hulpverlening uit te stellen.

Door vanuit dit uitgangspunt te werken en de inwoners te benaderen tijdens een gesprek over dat wat er nodig is aan ondersteuning, wordt bijgedragen aan het tot stand brengen van de cultuuromslag. Het blijkt dat het handvatten biedt aan inwoners en professionals om de regie over het eigen leven van een inwoner weer in de hand te krijgen. Ook wordt door de buurtcoach meer gestuurd op het voeren van eigen regie, inwoners worden meer in positie gebracht. We investeren in het gewone leven door de gebiedsgerichte aanpak, en de investering in sociale cohesie die daarmee in gang is gezet. De buurtcoaches hebben toenemend oog voor de kracht in de wijk vanuit hun rol in het sociaal makelen. Als er dan toch een maatwerkvoorziening nodig is dan hebben we een ander vertrekpunt: 'wat kunt u wel' in plaats van 'van wat kunt u niet'. We constateren nog wel een spanningsveld op dit vlak. Het gevoel ergens recht op te hebben is soms nog aanwezig. In het kader van de voorzienbaarheid vragen we ook een proactieve houding van onze inwoners. We constateren dat de cultuuromslag nog niet is afgerond, in de samenleving, bij onze partners en in onze eigen organisatie.

Conclusie Uitgangspunt I

Dit uitgangspunt past bij de nieuwe wetgeving en draagt bij aan de noodzakelijke cultuuromslag voor zorg en ondersteuning vanuit de overheid. We constateren dat de cultuuromslag nog niet is afgerond en dat de komende jaren dit onderdeel moet blijven van ons beleid voor het sociaal domein. Daarbij gaan we uit van dat wat er nodig is aan ondersteuning en hulp en passen hierin maatwerk toe, gericht op verbetering en normalisatie van de situatie.

2. Voorop staat inzet op preventie

In het beleidsplan DDK 3 is het uitgangspunt opgenomen: “Voorkomen is beter dan genezen; preventief handelen is prioritair”. Tijdens de eerste evaluatie en ook uit het onderzoek door het Evaluatiebureau Publieke Gezondheid (EPG) in het eerste kwartaal van 2016, is gebleken dat er eerste stappen zijn gezet rondom preventie, maar dat daar nog kansen liggen. Bij preventie gaat de gedachte bijna automatisch uit naar jeugd en jongeren omdat daar de meeste winst te behalen is. Wat op jonge leeftijd al gesignaleerd wordt en op geanticipeerd wordt, voorkomt problemen op latere leeftijd. Dit geldt voor alle levensdomeinen in het leven van een jeugdige. De visie achter de nieuwe jeugdwet is gericht op “terug naar het gewone leven” en op het terugdringen van problematisering en medicalisering. De missie van de nieuwe jeugdwet is meer investeren en inzetten op preventie en de beweging op gang brengen van verschuiving van de 2^e, naar 1^e en 0^e lijn. Dus van duurdere specialistische zorg naar basiszorg en/of ondersteuning zonder indicatie.

Eigenlijk is deze visie van de Jeugdwet ook de visie en missie van het nieuwe sociale domein. Gedurende het hele leven van een mens zijn er momenten waarop preventieve activiteiten en tijdig anticiperen op eerste signalen, ergere problemen kunnen voorkomen. Sinds de drie decentralisaties binnen het sociaal domein naar de gemeenten zijn overgegaan werd “positieve gezondheid” -zoals omschreven door Machteld Huber¹- gemeengoed. Positieve gezondheid is het vermogen om je aan te passen en je eigen regie te voeren, in het licht van de sociale, fysieke en emotionele uitdagingen van het leven. Het past bij de nieuwe wetgeving voor jeugd, zorg, en participatie waar de nadruk ligt op eigen kracht en regie. En het past bij het bijbehorende streven naar een verschuiving van de 2^e naar 1^e en/of de 0^e lijn.

Inzet op preventie past bij de doelstellingen en uitgangspunten van De Doetinchemse Keuze. Om de kansen preventie optimaal te benutten en het beleid daar meer op te richten, is eind 2016 de Uitvoeringsagenda jeugd 2017-2018 vastgesteld. Hiermee is de eerste aanzet gedaan voor beleid meer gericht op preventie, vroeg signalering en voorkomen van. Daarnaast is er in samenwerking met de regiogemeenten een ontwikkelopdracht Preventie benoemd binnen het aanbestedingstraject van de individuele voorzieningen voor jeugd en Wmo. Het doel van deze opdracht is om te bekijken welke verschuiving er mogelijk is voor het inzetten van voorzieningen in de 2^e lijn naar de 1^e en/of 0^e lijn. Een voorbeeld hiervan in Doetinchem is De Stadskamer als voorliggende voorziening. Cliënten die voorheen daginvulling kregen via een indicatie bij een 2^e lijnszorgaanbieder, krijgen dit nu zonder indicatie bij De Stadskamer.

Voor het nieuwe beleidskader nemen we mee dat binnen het totale sociale domein de inzet op preventie voorop gesteld wordt. Hierbij gaan we uit van het gedachtengoed van Machteld Huber rondom Positieve gezondheid. Daarbij hanteren we de vier niveaus van preventie: universele preventie, selectieve, geïndiceerde en zorg gerelateerde preventie.

Conclusie Uitgangspunt 2

Inzet op preventie vormt de basis van het beleid voor het sociale domein. Het past bij de nieuwe wetgeving en is noodzakelijk om de beweging daadwerkelijk gestalte te geven van minder gebruik te hoeven maken van duurdere zorg naar meer inzetten van basiszorg en/of ondersteuning zonder indicatie. Vroeg signaleren, tijdig anticiperen, voorkomen van, de juiste ondersteuning of hulp op het juiste moment zijn basisprincipes voor het nieuwe beleidskader Sociaal Domein.

¹ Machteld Huber (arts en onderzoeker www.ipositivehealth.com)

3. We realiseren laagdrempelige toegang en ondersteuning op maat

Per 1 januari 2015 is de gemeente verantwoordelijk geworden voor de toegang tot jeugdhulp. Voorheen was deze taak belegd bij het voormalige Bureau Jeugdzorg (BJZ) onder verantwoordelijkheid van de provincie. Ook voor de toegang tot ondersteuning en hulp in het brede domein van de Wet Maatschappelijk Ondersteuning 2015, ligt de verantwoordelijkheid in de breedte nu bij de gemeente. Sinds 2007 lagen hiervoor al verantwoordelijkheden bij de gemeente en sinds 2015 zijn daar onderdelen uit de voormalige AWBZ aan toegevoegd. De taken en verantwoordelijkheden die de gemeente had voor de toegang tot ondersteuning bij arbeidsinschakeling en verlening van bijstand zijn in principe blijven bestaan, maar wel gewijzigd en ondergebracht in de nieuwe Participatiewet.

De toegang tot ondersteuning in het kader van de jeugdwet, de Wmo en de Participatiewet hebben we in Doetinchem per 1 januari 2015 vormgegeven met een geharmoniseerde frontoffice. De buurtcoaches van het Buurtplein en de consulenten van Zorgplein en Werkplein (nu Laborijn), hanteren dezelfde benadering bij vragen van inwoners. Een inwoner is altijd aan het juiste adres, niet de inwoner maar de vraag wordt doorgeleid. De vraag van de inwoner wordt in de geharmoniseerde frontoffice gefilterd op eenvoudig/enkelvoudig probleem of complexe/meervoudige problemen. De enkelvoudige problemen worden afgehandeld door de consulenten van Zorgplein en Laborijn, de meervoudige problemen worden doorgeleid naar de buurtcoach. Deze werkwijze kent als uitgangspunt dat, dat wat snel en eenvoudig door Zorgplein of Laborijn kan worden afgehandeld ook gebeurt. Daar waar meerdere problemen spelen ondersteunt de buurtcoach de inwoner om in beeld te brengen wat er aan de hand is, welke oplossingen er nodig zijn en hoe die het beste gevonden kunnen worden. De buurtcoach is een generalist die beschikt over elementaire kennis van het sociale domein van werk tot jeugd, van zorg tot financiën. Met deze kennis is de buurtcoach in staat het gesprek met de inwoner te voeren over welke problemen er spelen op de verschillende levensdomeinen en waar een oplossing voor gevonden moet worden. Is voor de oplossing een maatwerkvoorziening (conform de wet) nodig dan schrijft de buurtcoach een zwaarwegend advies op basis waarvan het Zorgplein of Laborijn als specialistische uitvoeringsorganisaties, kunnen beslissen wat er ingezet moet worden.

Evaluatie inrichting toegang

Al bij de eerste evaluatie DDK is gebleken dat er afstemmingsvraagstukken ontstaan in de gekozen werkwijze van de geharmoniseerde frontoffice. Hierbij gaat het zowel om inhoudelijke vraagstukken (bijvoorbeeld: wat is precies het verschil tussen enkelvoudig en meervoudige problematiek), als procesmatige vraagstukken (bijvoorbeeld: hoe verloopt de doorverwijzing tussen buurtcoach en consulent en v.v.). Daarbij kwam ook naar voren dat het voor de inwoners en professionals onduidelijkheden opriep over wie doet nu wat en wanneer moet ik waar zijn? We zien wel dat de buurtcoachmethodiek, de wijkgerichte aanpak, de focus op 1 gezin, 1 plan, 1 regisseur, een werkwijze is die goed werkt en waar we nog steeds achter staan.

De combinatie van de uitkomsten van de eerste evaluatie, de ervaringen uit de werkpraktijk en signalen van inwoners over de toegang en ondersteuning op maat, heeft al geleid tot diverse aanpassingen in de uitvoering: het Verbeterplan Werk & Inkomen (nu Laborijn), de pilots in het kader van de toegang tot jeugdhulp en de operationele verbetermaatregelen die bij Zorgplein en Buurtplein zijn geïmplementeerd. In het “plan van aanpak implementatie visie organisatieontwikkeling gD 2020” (door de gemeenteraad vastgesteld op 3 november 2016), is opgenomen dat uiterlijk eind juni 2017 keuzes worden gemaakt die betrekking hebben op de inrichting van taken van Buurtplein en Zorgplein.

Evaluatie ondersteuning op maat

Uit de eerste evaluatie is gekomen dat maatwerk een goed uitgangspunt is, maar ook nog veel vragen met zich meebrengt. Maatwerk is een grondbeginsel van De Doetinchemse Keuze, maar lastig meetbaar te maken. Elk gesprek dat we voeren is immers maatwerk; een persoonlijk onderzoek naar de specifieke omstandigheden, behoeften, persoonskenmerken, voorkeuren en mate van zelfredzaamheid van de inwoner. Dat kan (en mag) ook niet anders: elke consulent en elke buurtcoach weet dat gekeken moet worden naar wat noodzakelijk is voor die betreffende cliënt in die betreffende situatie. Gemeentelijke budgettaire overwegingen zijn daarbij niet leidend in het gesprek met de individuele inwoner. Anderzijds betekent dat het toepassen van maatwerk niet hetzelfde is als het inzetten van meer of complexere maatwerkvoorzieningen wanneer dat feitelijk niet nodig is. Inwoners hebben recht op ondersteuning, maar niet persé op een maatwerkvoorziening (conform de wet). Dit onderscheid is één van de belangrijkste uitgangspunten van De Kanteling. En hiervoor geldt hetzelfde als al geconcludeerd bij uitgangspunt 1, omdat het onderdeel is van de cultuuromslag die in het kader van de transformatie van het sociaal domein nodig is. Bij uitgangspunt 1 hebben we geconcludeerd dat de cultuuromslag nog niet is afgerond en dat de komende jaren onderdeel moet blijven van ons beleid. Doorgaan met ondersteuning op maat nemen we daarom mee in ons nieuwe beleidskader Sociaal Domein.

Conclusie Uitgangspunt 3

Het realiseren van een laagdrempelige toegang en ondersteuning op maat blijft een belangrijk uitgangspunt voor ons beleid. We gaan aan de slag met een verbetering van de toegang gericht op eenduidig voor onze inwoners. Voor de verbeterslag betrekken we zowel inhoudelijke als organisatorische aspecten. Daarnaast blijven we inzetten op het samen met inwoners komen tot oplossingen die nodig in hun specifieke situatie het beste zijn en bijdragen tot het participeren aan de maatschappij.

4. We zetten in op één huishouden, één plan, één regisseur

Vooral uit de problemen die ontstonden in de hulp rondom jeugdigen onder de oude wet voor de jeugdzorg, kwam er landelijk steeds meer wet- en regelgeving gericht op 1 gezin, 1 plan, 1 aanspreekpunt. De meest herkenbare vorm hiervan was het instellen van Centrum voor Jeugd en Gezin. De ontwikkelingen en bewegingen die hierdoor in het land ontstonden zijn mede input geweest voor de nieuwe Jeugdwet. Daarmee is het wettelijke kader voor dit uitgangspunt tot stand gekomen. Door de integrale benadering van de verschillende beleidsterreinen binnen het sociaal domein en de onwenselijke situatie van meerdere hulpverleners zonder regie in 1 gezin en/of huishouden, werd dit ook een uitgangspunt van De Doetinchemse Keuze.

In het beleidsplan DDK 3 is opgenomen dat de buurtcoach voor alle inwoners in de wijk een herkenbaar aanspreekpunt vormt. Hij is dé verbinder in de wijk. Bij meervoudige problematiek maakt de buurtcoach samen met de inwoner een plan. Hij blijft samen met de inwoner verantwoordelijk, ook wanneer er verschillende specialisten ondersteuning bieden. Bij een enkelvoudige vraag blijft de consulent van Laborijn en/of het Zorgplein het eerste aanspreekpunt.

De huidige werkwijze van de buurtcoaches en de consulenten is nog steeds gericht op dit uitgangspunt. De buurtcoaches stellen met de inwoners die het betreffen een gezinsplan op. Dit gezinsplan is de basis waarop de benodigde ondersteuning ingezet worden. Instrumenten die daarbij gebruikt worden zijn de o.a. de zelfredzaamheidsmatrix en een risicotaxatie bij

gezinnen met thuiswonende kinderen. Er wordt zowel gekeken naar wat een inwoner en/of zijn omgeving zelf kan, wie of wat er aan voorliggende voorzieningen ingezet kan worden en/of er een maatwerkvoorziening nodig is. Voor dat laatste schrijft de buurtcoach dan een zwaarwegend advies aan de consulent bij het Zorgplein. Een uitzondering hierop momenteel is de andere werkwijze voor jeugd en gezin in de pilots toegang tot jeugdhulp.

Evaluatie één huishouden, één plan

Net als bij het vorige uitgangspunt komt ook bij dit uitgangspunt naar voren dat er doorontwikkeld moet worden op de taakverdeling en rollen van de buurtcoaches en de consulenten. We constateren dat één huishouden, één plan een goed streven is, maar dat dan wel duidelijkheid moet komen over wat de vorm van dit plan is en of er onder dit plan andere plannen gehangen kunnen worden. Bijvoorbeeld een plan dat een leerkracht op school met een kind uitvoert, of een plan dat een zorgverlener maakt voor 1 van de gezinsleden etc. In de praktijk is gebleken dat dit nog afstemming kost en om verduidelijking vraagt bij de buurtcoaches, de consulenten overige professionals en de inwoners.

Evaluatie één regisseur

Daarnaast is één regisseur een goed uitgangspunt maar ook (nog) niet eenduidig in de praktijk. In principe is bij meervoudige problematiek de buurtcoach de regisseur, ook wanneer er verschillende hulpverleners worden ingezet. Er zijn echter situaties waarbij een ander de regie moet overnemen (al dan niet tijdelijk), bijvoorbeeld een gezinsvoogd nadat de rechter daartoe besloten heeft. Op zich is dat niet vreemd, maar vraagt wel om onderlinge afstemming en afspraken rondom overdracht etc. Verder heeft de praktijk uitgewezen dat bij complexe gezinsproblematiek met specialistische jeugdhulp vragen, er ook specialistische kennis gevraagd wordt van de regisseur. Doordat de buurtcoach een generalist is, is die specialistische kennis niet altijd aanwezig. Dit heeft geleid tot het starten van de pilots toegang tot jeugdhulp. Over de uitkomsten van die pilots is een aparte evaluatie opgesteld. Op basis van die evaluatie en de keuzes die nog gemaakt worden rondom de inrichting van taken van Buurt- en Zorgplein, overwegen wij voorstellen die we meenemen in het nieuwe beleidskader Sociaal Domein.

Conclusie Uitgangspunt 4

Het inzetten op één huishouden, één plan, één regisseur blijft een goed uitgangspunt. We concluderen wel dat het om een doorontwikkeling vraagt en een verduidelijking in de uitvoering voor zowel buurtcoaches, consulenten, overige professionals en inwoners. Hierbij willen we de uitkomsten van de pilots toegang tot jeugdhulp betrekken en dat laten landen in het nieuwe beleidskader Sociaal Domein.

5. We werken met (regievoering door) buurtcoaches.

Dit uitgangspunt hangt erg nauw samen met uitgangspunt 4. In de Doetinchemse keuze is gekozen, in navolging van het invoeren van de werkwijze één huishouden, één plan, één regisseur, de functie buurtcoach te implementeren. En aan deze functie ook de taak van regievoering te koppelen als het huishoudens betreffen met meervoudige problematiek. De totstandkoming van de functie van buurtcoach is voortgekomen uit het gegeven dat we goed wilden regelen dat een burger met een ingewikkelder vraag, of een burger die de grip op zijn leven (tijdelijk) kwijt is, goed geholpen wordt. En dat er één professional is die zich daarbij verantwoordelijk voelt en samen met de burger in kwestie probeert de grip op zijn leven weer terug te krijgen. Dat is in De Doetinchemse Keuze de buurtcoach geworden.

Naast het voeren van regie en het opstellen van gezinsplannen in huishoudens met meervoudige problematiek, zijn ook voormalige functies uit het welzijnswerk samengebracht in de functie van buurtcoach. Hierbij gaat het om functies zoals maatschappelijk werker, opbouwwerker en opvoedondersteuner. De buurtcoach is een generalist met een zogenaamd T-profiel Dit is een typering voor een generalist met een specifiek aandachtsgebied/kennis. De horizontale as staat voor het generalisme, werkzaam voor alle doelgroepen en levensgebieden. De verticale as staat voor de specifieke kennisachtergrond, bijvoorbeeld kennis van de MEE-doelgroep. De buurtcoaches werken in een team waarbinnen de verschillende specifieke kennisachtergronden aanwezig zijn. De buurtcoaches zijn afkomstig uit het voormalige welzijnswerk, de jeugdhulpverlening, de gezondheidszorg en uit de gemeentelijke uitvoeringsorganisatie Zorgplein en Werkplein (nu Laborijn).

De werkzaamheden van de buurtcoach zijn wijkgericht en zowel gericht op individuele cliënten en gezinnen als op collectieve activiteiten in de wijk. De buurtcoach is de oren en ogen van de wijk en is een netwerker die contacten legt met andere professionals in de wijk zoals bijvoorbeeld een huisarts, een zorgcoördinator van een school en een wijkagent.

In de afgelopen twee jaar hebben we veel ervaring opgedaan met het werken met buurtcoaches en zijn buurtcoaches steeds herkenbaarder geworden in hun wijk en als functionaris binnen de gemeente Doetinchem. De inwoners en overige professionals weten steeds beter wat ze aan een buurtcoach hebben en waarvoor ze hem kunnen benaderen. We zien dat de buurtcoachmethodiek, de wijkgerichte aanpak, de focus op 1 gezin - 1 plan - 1 regisseur, een werkwijze is dat goed werkt en waar we nog steeds achter staan. Wel constateren we dat in de uitvoering we tegen afstemmingsvraagstukken aangelopen zijn: het gaat zowel om inhoudelijke vraagstukken als om procesmatige vraagstukken teneinde alles gestroomlijnd te laten verlopen.

Omdat met name in de toegang tot jeugdhulp de afstemmingsvraagstukken tot knelpunten leiden in de samenwerking tussen buurtcoaches en jeugdconsulenten, hebben we in het derde kwartaal van 2016 besloten te starten met pilots om een andere werkwijze te kunnen uitvoeren voor jeugd en gezin. Er lopen 2 pilots waarbij in pilot 1 de buurtcoach en jeugdconsulent meer samen optrekken vanaf het begin van een vraag van een inwoner. De jeugdconsulent werkt hiervoor in de wijk en sluit zich aan bij het buurtcoach-team. Deze intensievere samenwerking tussen buurtcoach en jeugdconsulent vindt plaats in alle wijken van Doetinchem. Daarnaast wordt in de wijk Noord/Centrum een tweede pilot uitgevoerd. In deze pilot wordt gewerkt met een nieuwe functionaris, de jeugd- en gezinswerker. Dit is een combinatie van de functie van Buurtcoach en Jeugdconsulent die ook een deel ambulante begeleiding van de jeugdige en het gezin oppakt. Over de uitkomsten van deze pilots is een aparte evaluatie opgesteld. We nemen de uitkomsten van die evaluatie mee in onze voorstel voor het nieuwe beleidskader Sociaal Domein.

Conclusie uitgangspunt 5

Zoals al is gebleken uit de evaluatie en conclusie van uitgangspunt 4 vraagt ook dit uitgangspunt “we werken met (regievoering) door buurtcoaches”, om een verdere doorontwikkeling. Om deze doorontwikkeling in gang te zetten en keuzes hieromtrent te maken, willen we de uitkomsten van de evaluatie van de pilots toegang tot jeugdhulp betrekken. In het nieuwe beleidskader verwerken we een verdere doorontwikkeling van dit uitgangspunt.

6. We zetten in op zinvolle daginvulling voor iedereen

Het doel en maatschappelijk effect dat is vastgesteld voor De Doetinchemse Keuze is dat “Iedereen zo zelfstandig mogelijk functioneert en zo goed mogelijk meedoet in de samenleving”. Zowel de Jeugdwet, als de Wmo als de Participatiewet beogen dat iedereen meedoet of in staat wordt gesteld mee te kunnen doen in de samenleving. Met ons beleid dragen we dit uit en doen streven binnen het gehele sociale domein naar participatie in welke vorm dan ook van de inwoners in Doetinchem. Daarbij stellen we wel prioriteiten en maken we samen met de inwoners keuzes welke vorm en wijze van participeren het best passend is.

De Participatiewet benadrukt dat mensen nog meer gaan participeren naar vermogen en dit zoveel mogelijk op de arbeidsmarkt bij reguliere werkgevers. De praktijk is in deze weerbarstiger dan de wetgeving. Door ons integrale sociale beleid in de Doetinchemse Keuze werken we samen met inwoners die het nodig hebben toe naar datgene dat de wet verlangt en/of we streven naar het meest haalbare. De Doetinchemse keuze en gekozen werkwijze maakt dit mogelijk vanwege de integrale benadering.

We hebben nu twee jaar ervaring opgedaan met een integrale benadering binnen het sociaal domein. Zowel beleidsmatig als in de uitvoering met de werkwijze door de buurtcoaches en de geharmoniseerde frontoffice. Er zijn steeds meer verbindingen tussen de verschillende loketten en de buurtcoaches om inwoners zo snel en doeltreffend mogelijk te ondersteunen. Natuurlijk ontstaan hierbij nog knelpunten omdat het soms een zoektocht is wat nu voor die betreffende inwoner en/of zijn gezin de beste route is voor het krijgen van de juiste ondersteuning op het juiste moment. Maar door als consulent of buurtcoach steeds uit te gaan van wat is er aan de hand en wat is er nodig om de problemen op te lossen en daarbij integraal te kijken naar een huishouden of gezinssysteem, zijn we ervan overtuigd dat we op de goede weg zijn. Zoals we bij uitgangspunt 1 hebben geconcludeerd kost de cultuuromslag die nodig is in denken en doen van professionals en inwoners tijd. De focus houden op het creëren van een zinvolle daginvulling naast het oplossen van de problemen of juist als dé oplossing voor het probleem, biedt kansen voor inwoners om regie te houden of weer te krijgen op het eigen leven.

Het inzetten op een zinvolle daginvulling is het belangrijkste uitgangspunt binnen de Doetinchemse Keuze om het vastgestelde doel en maatschappelijk effect te bereiken. Dat in combinatie met de wetgeving die dit ook van ons als gemeente verlangt, betekent dat dit uitgangspunt blijvend van kracht zal zijn. Naast de Participatiewet, de Jeugdwet en de Wmo is ook wetgeving op het gebied van onderwijs, voortijdig schoolverlaten, schuldhulpverlening, volksgezondheid en sport en bewegen, gericht op het zoveel mogelijk meedoen in de samenleving. Dus ook vanuit de beleidsvelden, die in verbinding staan met de beleidsvelden jeugd, maatschappelijke ondersteuning en werk en inkomen, wordt gericht beleid gevoerd op participatie in de samenleving.

Conclusie uitgangspunt 6

Inzetten op een zinvolle daginvulling voor iedereen maakt mogelijk dat we het doel en maatschappelijk effect dat we willen bereiken met ons beleid ook realiseren. We concluderen dat we op de goede weg zijn en door de integrale benadering binnen het sociaal domein en met aanpalende beleidsvelden, veel kansen zien om inwoners die dat nodig hebben hierin iets te kunnen bieden. Maatwerk blijft ook voor dit uitgangspunt belangrijk. We nemen dat mee in ons nieuwe beleidskader.

7. We geven ruimte voor initiatief en innovatie

Voor dat we in 2015 van start gingen wisten we dat vooral 2015 een overgangsjaar zou worden. Voor dit jaar was de hoogste prioriteit het klaar zijn voor de transitie en ervoor zorgen dat iedereen die overkwam van de voormalige wetten, zeker was van het doorlopen van zijn ondersteuning in 2015. In de eerste evaluatie hebben we daar al veel over gerapporteerd. De belangrijkste positieve conclusie was dat de transitie zonder calamiteiten in 2015 binnen de gemeente Doetinchem is geland.

Over het jaar 2016 kunnen we concluderen dat het als 2^e overgangsjaar bestempeld kan worden. Dat wat in 2015 nog niet goed ingeregeld was hebben we in 2016 herstelt en/of opnieuw gedaan. We hebben bij de doelgroepen jeugd en beschermd wonen veel last gehad van vervuilde cliëntenbestanden die door het Rijk zijn overgedragen. Dit heeft tijd gekost en om zoveel mogelijk hinder bij de cliënten te voorkomen is er gewerkt met het verlengen van oude indicaties. Inmiddels constateren we dat alle herindicaties hebben plaatsgevonden en dat de cliëntenbestanden op orde raken. Het inrichten van het systeem waarbij we ook deels afhankelijk waren van de leverancier heeft ook veel tijd en aanpassingen gekost.

In 2015 en 2016 zijn we erg intern gericht geweest om alles op orde te krijgen. Maar buiten gebeurde er wel van alles. We hebben met de invoering van de nieuwe werkwijze met buurtcoaches en de geharmoniseerde frontoffice wel innovatie doorgevoerd in de toegang tot ondersteuning. Daarnaast hebben we in samenwerking met de regiogemeenten en voor de jeugdhulp ook met bovenregionale gemeenten gewerkt aan de transformatie van de zorg die geleverd wordt door aanbieders. Regionaal heeft dat geleid tot een nieuwe aanbesteding per 1 januari 2017. Hierin hebben we een start gemaakt met het realiseren van nieuwe samengevoegde producten gericht op ontwikkeling en stabilisatie in de ondersteuning in het kader van de jeugdwet en de Wmo. Voor de bovenregionale (meer specialistische) vormen van jeugdhulp is er een transformatieagenda in ontwikkeling voor 2018.

Aanbieders van zorg zijn zelf ook de nodige innovatie aan het ontwikkelen. We hebben al mooie voorbeelden gezien in combinaties tussen re-integratie initiatieven en zorgaanbieders. Of zorgaanbieders en scholen voor speciaal onderwijs. Samen met regiogemeenten hebben we begin 2017 besloten tot een gezamenlijk contract- en leveranciersmanagement. Hiermee ontwikkelen we ons als regiogemeenten tot een gezamenlijke gesprekspartner richting aanbieders en kunnen we beter sturen op innovatie en transformatie. We willen 2017 en 2018 gebruiken om innovatie en transformatie meer aandacht te geven door in ieder geval zichtbaar te maken wat er al is en gedaan wordt. Na de twee transitiejaren 2015 en 2016, komt er nu ruimte voor het meer en meer vormgeven van de transformatie binnen het sociaal domein.

Conclusie Uitgangspunt 7

De jaren 2015 en 2016 zijn voornamelijk transitiejaren geweest. Met uitzonderingen op het gebied van innovaties die in onze gemeente en regio al van de grond zijn gekomen door aanbieders en andere contractpartijen. We willen in 2017 en 2018 meer inzetten op het stimuleren en realiseren van innovatie en transformatie en nemen dit mee in ons nieuwe beleidskader Sociaal Domein.

8. We blijven binnen de beschikbare budgetten

In het visiedocument De Doetinchemse Keuze is over de budgetten het volgende opgenomen: “Ons uitgangspunt is dat we alles organiseren binnen de budgetten die we hiervoor van het Rijk krijgen en de budgetten die we nu binnen de gemeente uitgeven”. Daarbij hebben we vastgesteld dat we de budgetten zoveel mogelijk ontschot inzetten binnen het sociaal domein.

Voorafgaand aan het transitiejaar 2015 was duidelijk dat de gemeente voor de uitvoering van de gedecentraliseerde taken minder geld zou krijgen dan t/m 2014 beschikbaar was via het Rijk, de provincie en de zorgverzekeraar. De budgetten die beschikbaar werden gesteld zijn gebaseerd op de gegevens over het daadwerkelijk gebruik van zorgvoorzieningen in 2012 en 2013. Hiermee hanteerde het Rijk een budgetverdeelsysteem op basis van historische gegevens. Inmiddels is dit door het Rijk grotendeels omgezet naar een objectief verdeelmodel, gebaseerd op de bevolkingssamenstelling en de sociale structuur.

Zowel in 2015 als in 2016 laat het meerjarenperspectief dat het Rijk schetst voor de uitkeringen binnen het sociaal domein een dalende lijn zien. Met het uitgangspunt dat we binnen de beschikbare budgetten blijven, betekent dit dat we jaarlijks minder te besteden hebben. In het beleidsplan DDK3 hebben we daarom opgenomen dat de keuzes en maatregelen binnen het beleid van De Doetinchemse Keuze moet leiden tot meer kwaliteit voor mensen, maar ook voor de noodzakelijke besparingen om de krimp in budgetten op te vangen. Om deze besparingen te realiseren zijn in het beleidsplan DDK 3 hefbomen gedefinieerd. Deze evaluatie leent zich niet voor een uitgebreide terugkoppeling over de werking van de financiële hefbomen. Hierover wordt gerapporteerd in de jaarrapportage 2016 van De Doetinchemse Keuze (conform toezegging aan de gemeenteraad).

Over 2016 zijn er 2 rapportages met Feiten & Cijfers van over De Doetinchemse Keuze verschenen. In de 2^e rapportage over de maanden mei t/m augustus is een prognose van de verwachte uitputting van de budgetten in het sociaal domein over 2016 geschetst. Hoe dit zich precies verder heeft ontwikkeld en wat het resultaat is over het gehele jaar 2016, volgt in de jaarrapportage 2016 van De Doetinchemse keuze en in de jaarrekening 2016. Op basis van de jaarrekening 2015 hebben we kunnen concluderen dat we binnen de budgetten zijn gebleven dankzij de regionale verevening op het budget jeugdhulp.

In het beleidsplan DDK 3 zijn beredeneerde aannames geschetst over mogelijk te realiseren financiële besparingen op basis van de eerder genoemde hefbomen. Hoewel de rapportage over de werking van de hefbomen nog volgt, kunnen we voorzichtig concluderen dat op basis van de cijfers over 2015 en de voorlopige verwachting over 2016, de geprognostiseerde overschotten zoals opgenomen in het beleidsplan DDK 3 niet volledig gerealiseerd worden. Deze conclusie nemen we mee in de keuzes die we over de financiële kaders zullen voorstellen in het nieuwe beleidskader Sociaal Domein.

Conclusie Uitgangspunt 8

Over 2015 zijn we binnen de beschikbare budgetten gebleven. Over 2016 was de voorlopige prognose niet positief, maar volgt nog de volledige jaarrapportage. Voor het nieuwe beleidskader Sociaal Domein nemen we mee welke keuzes we voorstellen rondom de financiële kaders en het uitgangspunt om binnen de beschikbare budgetten te blijven.

Conclusies samengevat

Deze Evaluatie De Doetinchemse Keuze is gebaseerd op een evaluatie van de door de gemeenteraad vastgestelde uitgangspunten. Hieronder staan nogmaals deze uitgangspunten en vatten we de conclusies samen die we bekrachtigen met een collegebesluit.

De Uitgangspunten

1. We gaan uit van de eigen mogelijkheden van onze inwoners en hun omgeving.
2. Voorop staat inzet op preventie.
3. We realiseren laagdrempelige toegang en ondersteuning op maat.
4. We zetten in op één huishouden, één plan, één regisseur.
5. We werken met (regievoering door) buurtcoaches.
6. We zetten in op zinvolle daginvulling voor iedereen.
7. We geven ruimte voor initiatief en innovatie.
8. We blijven binnen de beschikbare budgetten.

De samengevatte conclusies van de Evaluatie De Doetinchemse Keuze

1. We zetten Preventie nog meer voorop in ons beleidskader Sociaal Domein
2. Uitgaan van de eigen mogelijkheden van onze inwoners en hun omgeving blijft een leidend principe in ons beleidskader Sociaal Domein
3. Inzetten op een zinvolle daginvulling voor iedereen is een basisprincipe van ons beleid binnen het sociaal domein en richtinggevend voor aanpalende beleidsterreinen
4. Het bieden van ondersteuning op maat blijft een uitgangspunt waarbij we een doorontwikkeling realiseren voor de toegang tot ondersteuning
5. De werkwijze één huishouden, één plan, één regisseur blijven we hanteren waarbij we een doorontwikkeling realiseren gericht op eenduidigheid in benadering en doel
6. Op basis van de evaluatie van de pilots toegang jeugd en de keuzes die nog gemaakt worden rondom de inrichting van taken van Buurt- en Zorgplein, komen we met voorstellen over de puur generalistische functie (regievoering door) buurtcoach
7. Vanaf 2017 zetten we meer in op het stimuleren en ruimte bieden voor innovatie en initiatieven gericht op de transformatie binnen het sociaal domein

Tot slot

Met de conclusies op basis van de evaluatie van de uitgangspunten voor De Doetinchemse keuze, willen wij de verdere stappen zetten om onze ambitie binnen het sociaal domein waar te maken. We hebben in de inleiding al geschetst dat we de eerste stappen hebben gezet, die zijn positief verlopen en we willen nu vervolgstappen maken om onze ambitie gericht op betere ondersteuning en hulp op maat voor onze inwoners, waar te maken. We hebben met elkaar gesteld dat we echt een periode van verkenning, inregelen en ook direct zorg nemen voor onze inwoners hebben gehad. We hebben adequaat ingespeeld op de vragen van onze samenleving, maar we hebben ook gezien dat het organisatorisch en het elkaar direct kunnen vinden, allemaal niet zo eenvoudig of vanzelfsprekend liep. We hebben inkleuring en beeld gekregen bij de nieuwe verantwoordelijkheden en ons op basis daarvan ook gerealiseerd dat, willen we met elkaar op de Doetinchemse schaal echt het een en ander bereiken, we ook nog wat zaken moeten optimaliseren en efficiënter kunnen inrichten.